

Московский журнал международного права



- ПУТЬ К МИРУ В БОСНИИ
ЧЕРЕЗ ДЕЙТОН
- МЕЖДУНАРОДНЫЙ
МОРСКОЙ СУД
- ЛИССАБОНСКАЯ ВСТРЕЧА
В ВЕРХАХ
- ЧТО МОЖНО СДЕЛАТЬ
НА СЕВЕРНОМ КАВКАЗЕ

Moscow Journal of International Law

Главный редактор Ю.М.КОЛОСОВ

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

Л.Б. АРХИПОВА, К.А.БЕКЯШЕВ, И.П. БЛИЩЕНКО, В.Д. БОРДУНОВ, А. А. ГРОМЫКО-ПИРАДОВ, И.И. КОТЛЯРОВ, В.И. КУЗНЕЦОВ, Е.Г. ЛЯХОВ, Ю.Н. МАЛЕЕВ, В.Г. НЕСТЕРЕНКО (заместитель Главного редактора, ответственный за английское издание),
В.П. ПАРХИТЬКО (первый заместитель Главного редактора),
Р.А. ПЕТРОСЯН, В.А. РОМАНОВ, Ю.М. РЫБАКОВ, Г.П. ТОЛСТОПЯТЕНКО, Б.Р.ТУЗМУХАМЕДОВ, И.Г. ФОМИНОВ, О.Н. ХЛЕСТОВ

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

Н.И. АКУЕВ (Алма-Ата), **Э.Д. БЕЙШЕМБИЕВ** (Бишкек),
И. БЕРГХОЛЬЦАС (Рига), **В.Г. БУТКЕВИЧ** (Киев),
Р.В. ДЕКАНОЗОВ (Тбилиси), **Г.В. ИГНАТЕНКО** (Екатеринбург),
Ю.М. КОЛОСОВ (Москва), **Б.П. ЛИХАЧЕВ** (Москва),
С.А. МАЛИНИН (Санкт-Петербург), **А.Х. САИДОВ** (Ташкент),
Э.С. САРЫЕВ (Ашхабад), **А.В. ТОРКУНОВ** (Москва),
А.А. ТРЕБКОВ (Москва), **В.Н. ФИСЕНКО** (Минск),
А.Г. ХОДАКОВ (Москва), **Ю.Ю. ШАТАС** (Вильнюс),
В.Н. ЯКОВЛЕВ (Тирасполь)

Издание "Московского журнала международного права" осуществляется при финансовой поддержке Международного фонда Шадиева.

СОУЧРЕДИТЕЛИ:

**МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИНСТИТУТ
МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ (УНИВЕРСИТЕТ) МИД РФ
МЕЖДУНАРОДНОЕ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ
"СОЮЗ ЮРИСТОВ"**

ИЗДАТЕЛЬСТВО "МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ"

Адрес редакции: 117454, Москва, проспект Вернадского, 76
телефон 434-94-52, 975-12-63
телефакс 434-94-52, 200-22-04

Адрес английской редакции: 121019, Москва Г-19, а/я 32
НЕСТОР АКАДЕМИК ПАБЛИШЕРЗ Лтд.
телефон 915-62-22
телефакс 915-16-38

© Издательство "Международные отношения"
"Московский журнал международного права"

Свидетельство о регистрации № 01130 от 25 мая 1992 г.

Московский журнал международного права **Moscow Journal of International Law**

**Научно-теоретический
и информационно-практический
журнал**

**Издается
с 1991 года на русском языке
и с 1995 года — на английском**

Выходит один раз в три месяца
№ 2/97/26
апрель—июнь

СОДЕРЖАНИЕ

Вопросы теории

- Королев М.А. Наднациональность с точки зрения между-
народного права 3
Ходаков А.Г. О некоторых международно-правовых проб-
лемах 21

Международная безопасность

- Романов В.А. Парижско-Дейтонские соглашения: новеллы
и традиционализм в международной договорной практике 28

Международные организации

- Шатуновский С.В. Организационно-правовой механизм
развития международного права 61

Международное и внутригосударственное право

- Сунцов А.Е., Трунцевский Ю.В. Теоретические проб-
лемы имплементации норм международного уголовного пра-
ва в России 92
Ляхов Е.Г., Кузьмина М.Н. Деятельность органов вну-
тренних дел Российской Федерации и международное право .. 100

Международно-правовые проблемы СНГ

- Фисенко И.В. Механизмы разрешения споров между госу-
дарствами—участниками СНГ 122

Воздушное право

- Мезенцев А.В. Современные международно-правовые воп-
росы управления воздушным движением 134

Вопросы территории

Похлебкин В.В. К вопросу о новых принципах государственно-правового подхода в проведении национальной политики России на Северном Кавказе	142
---	-----

Права человека

Файзуллин Г.Г. Башкортостан, Россия, зарубежные страны: развитие конституционных основ права частной собственности на землю	156
---	-----

Книжная полка

Кузьменков С.Ю. К выходу сборника «Международное гуманитарное право в документах»	162
Колосов Ю.М. Роль международного права в нашей жизни	164

Кто есть кто в нашей науке

Баглай Марат Викторович	167
Громыко-Пирадов Андрей Александрович	168
Зиланов Вячеслав Константинович	169
Саваськов Павел Васильевич	172
Тихомиров Юрий Александрович	173
Файзуллин Гаяз Габделисламович	175
Филатов Владимир Петрович	176
Шмаков Владимир Анатольевич	177

Хроника

Лукашук И.И. 48-я сессия Комиссии международного права	180
Петров В. Большой разговор о важном малом	191

Документы

Черномырдин В.С. Особая надежда — на ОБСЕ	222
Декларация Лиссабонской встречи	225
Лиссабонская декларация по модели общей всеобъемлющей безопасности для Европы XXI века	231
Устав Международного морского трибунала. Вступительная статья А.Л. Колодкина	237
Три указа Президента. Вступительный комментарий В. Петрова	250

Публикация материала в «Московском журнале международного права» не всегда означает, что редколлегия разделяет точку зрения автора. При перепечатке материала или его части ссылка на наш журнал обязательна.

Вопросы теории

НАДНАЦИОНАЛЬНОСТЬ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

М.А. Королев*

Отечественное правоведение уже не раз обращалось к теме наднациональности, ей посвящен ряд обстоятельных исследований¹. Не стремясь к исчерпывающему охвату данной проблемы, в настоящей статье мы попытаемся рассмотреть некоторые относящиеся к ней вопросы общего характера.

* * *

Очевидно, что к исследованию явления наднациональности необходимо подходить, имея, во-первых, достаточно четкие представления о том — отрицанием, умалением или обратной стороной чего она нередко называется в литературе — о государственном суверенитете и, во-вторых, приняв во внимание тесную взаимосвязь данного вопроса с самой сущностью международного права — теми изменениями, которые имели место в нем за последние столетия, а также прослеживающимися сегодня эволюционными тенденциями. Наряду с этим следует должным образом учитывать особенности соответствующих понятий, с тем чтобы не исказить их истинный смысл².

В трудах юристов-международников наиболее распространены определения суверенитета, схожие с тем, которое приводит в своей статье Н.А. Ушаков: «...суверенитет государства (государственный суверенитет) — это присущее государству верховенство на своей территории и независимость в международных отношениях»³. Далее автор совершенно справедливо отмечает, что «суверенитет — это юридическое понятие, отражающее наиболее общие юридические свойства (курсив наш. — М.К.) государства», и делает важное

* Кандидат юридических наук (подробно об авторе см. в № 4 за 1996 г. нашего журнала).

уточнение: «При этом юридические признаки суверенитета (верховенство и независимость) отражают подлинные *качественные особенности* (курсив наш. — М.К.) государства...»⁴.

В этом же духе высказывается С.В. Черниченко: «В современных условиях суверенитет рассматривается как *свойство или качество* (курсив наш. — М.К.) государства как такового»⁵. И подчеркивает: «Суверенитет государства неделим»⁶.

Суверенитет, таким образом, — явление прежде всего качественное. Возникающий в момент образования государства и исчезающий с его прекращением, суверенитет — это неперменный спутник государства, это условие возможности существования государства как субъекта международного права, это, в конце концов, условие возможности самого международного права, ибо оно, как писал А. Фердросс, «возникает и исчезает вместе с правильно понятым относительно суверенитетом государств»⁷.

Следовательно, при рассмотрении вопроса о наднациональности надлежит исходить из признания *единства и неделимости* суверенитета как неотъемлемого качества государства⁸.

Эту краеугольную, сущностную сторону понятия суверенитета необходимо отличать от того объема суверенных прав, которыми обладает государство. Именно их нередко отождествляют с суверенитетом, и подобное употребление термина можно, на наш взгляд, допустить в виде исключения лишь для обозначения *количественных производных* суверенитета как качества, для определения *суверенитета в широком смысле этого слова*.

Очевидно, что суверенитет в узком смысле, или собственно суверенитет как качество, не может быть относительным — качество либо есть, либо его нет.

С другой стороны, суверенитет в широком смысле слова как совокупность прерогатив, которыми обладает государство в силу своего суверенного статуса, а также исходя из сопутствующих условий — того объема прав и обязанностей, который оно согласно договору или обычаю имеет по отношению к другим субъектам международного права, своего положения в системе международных отношений, баланса сил на международной арене и пр. — действительно не может быть абсолютным, поскольку его относительный характер в данном случае изначально предопределяется количественной доминантой.

Когда в литературе встречаются утверждения, связывающие возникновение наднациональности с неким «ограничением суверенитета», с тем, что государства могут «поступаться частью своего суверенитета»⁹, то их следует понимать именно в свете приведенного толкования суверенитета в широком смысле слова. Иначе

более чем странно будет звучать мысль (призванная подтвердить тезис о невозможности существования «абсолютного» суверенитета) о том, что «само понятие суверенитета наполняется конкретным содержанием исходя из социально-политической природы государства» и «сквозь призму (его) общественного строя»¹⁰.

Во всяком случае дабы избежать двусмысленности правильнее было бы, по-видимому, говорить не о каких-то ограничениях и уступках части суверенитета, а о делегировании государством части своих суверенных прерогатив¹¹, суверенных полномочий.

Такая передача суверенных прерогатив никоим образом не влечет за собой каких-либо отрицательных, угрожающих последствий для суверенитета как неизменного качественного свойства государства, в силу которого оно и способно на все больший и больший объем последовательных уступок полномочий: напротив, она ведет к утверждению его приоритетного значения по отношению к иным проявлениям государственности. Это вполне согласуется с мыслью Ю.М. Колосова о том, что путем участия в организациях, наделенных наднациональными полномочиями, государства не только не претерпевают умаления своего суверенитета, но «приобретают право расширять сферу своих действий далеко за пределы территориального верховенства»¹².

С другой стороны, количественный показатель степени уступки суверенных прерогатив может дойти до такой критической черты, когда суверенитет как качество может исчезнуть. Однако то, где лежит этот предел, который, как представляется, может быть растянутым во времени и в «правовом пространстве», — предмет отдельного, более обстоятельного исследования.

Перейдем к наднациональности. Известно, что история данного понятия начинается на заре европейской интеграции, что оно вошло в широкий обиход благодаря федералистскому направлению в политико-правовой мысли Запада, представленному прежде всего Жаном Монэ и Робером Шуманом. Следует отметить, что, будучи отождествляема с федерализмом, наднациональность в данном случае подлежит рассмотрению исключительно как политологическая конструкция, не имеющая своего особого правового содержания.

Действительно, принято считать, что наднациональность возникает тогда, когда некое образование получает возможность обязывать своими конкретными действиями стоящие у его истоков государства, не заручаясь их согласием на это в каждом отдельно взятом случае, то есть приобретает в отношении них определенный объем самостоятельных распорядительных полномочий и за счет этого как бы «возносится» над ними, ввиду чего в литературе иногда используется иной термин для обозначения рассматриваемого

явления — «надгосударственность». Очевидно также, что, поскольку *ex nihilo nihil fit*, то причины и условие возможности наднациональности надо искать в том феномене, мнимое отрицание которого дало основание для признания за ней самостоятельного бытия, — в суверенной государственности. То есть вне зависимости от употребляемых наименований суть наднациональности состоит в том, что нечто в порядке иерархических взаимосвязей подчинения—подчиненности располагается над государствами как *суверенными единицами*.

Следовательно, наднациональность может существовать лишь в рамках тех международных образований, в которых составные элементы полностью не утратили своего суверенитета.

Выше отмечалось, что понятие наднациональности берет начало в федералистских идеях конца 40 — начала 50-х годов. Однако с юридической точки зрения в федерации явления наднациональности быть, строго говоря, вообще не может, поскольку субъекты таковой не обладают суверенитетом, своей суверенной государственностью. Термин «наднациональность» в данном случае допустимо употреблять лишь с политологическими целями, для подчеркивания того факта, что в новом едином образовании центральная власть управляет административными единицами, бывшими еще в недавнем прошлом территориями, которые существовали суверенно. К тому же, в федерации отношения между субъектами определяются нормами не международного, а внутреннего права этого государства.

Итак, до тех пор, пока государства, образующие некое объединение, не утратят своего суверенитета, говорить о федерации не приходится; когда же это происходит, наднациональность лишается своего *raison d'être*.

По-видимому, именно это имел в виду Д. Карро, когда, повествуя о тенденции государств-наций к исчезновению, разграничил возникающие вследствие этого более продвинутое формы организации международной жизни на образования федеральные и наднациональные¹³.

Разумеется, созданию федерации может предшествовать такое бытие ее будущих составных частей, а ныне суверенных образований, при котором их отношения между собой и с внешним миром координируются из единого, стоящего над ними центра. Классическим примером такого промежуточного звена между совершенно независимым существованием государств и их слиянием в единый субъект международного права является конфедерация.

В отличие от федерации, в конфедерации — договорном объединении суверенных государств, не имеющем собственной международной правосубъектности, — отчетливо просматриваются все

признаки уже готового наднационального образования, причем вполне законченного и обладающего хорошим потенциалом дальнейшего развития соответствующих элементов. В этом смысле удачное определение конфедерации, как представляется, приводит Н.А. Ушаков: «Конфедерация... — это особый союз (объединение) государств, сохраняющих свое качество суверенных образований, наделенный определенными наднациональными качествами, позволяющими ему выступать в этом наднациональном качестве субъектом международно-правовых отношений»¹⁴.

Здесь наднациональность проявляется главным образом в том, что согласно договору, учреждающему конфедерацию, последняя управомочивается заключать международные договоры, непосредственно обязывающие государства, ее составляющие, причем в области, которая после возникновения конфедерации изымается из сферы непосредственного ведения государств-участников.

В литературе, однако, понятие наднациональности традиционно связывается со специфическими функциями международных организаций или международных органов. Такой ограничительный подход трудно признать достаточно обоснованным. Принимая во внимание практически априорное присутствие наднациональности в конфедерациях, нельзя рассматривать ее как имеющую отношение по преимуществу к международным организациям. Действительно, о наднациональности заговорили во время бурного распространения идей федерализма, представлений о мировом государстве. Именно в них следует искать идеологические корни *теории* наднациональности — квазиправового обрамления чисто политических средств объединения мира, видеть причину возникновения соответствующего термина, но это еще не означает, что такого явления раньше вообще не существовало. Наднациональные элементы в конфедерациях имеют гораздо более давнюю историю и, несомненно, больший объем правового содержания.

Скорее всего присутствие наднациональных начал в международных организациях следовало бы воспринимать как свидетельство имеющих в них неких конфедеративных тенденций, если не сущностных, то функциональных, и при весьма значительном объеме таковых речь может идти уже о наличии тенденций федеративных, по отношению к которым данные наднациональные средства регулирования могут рассматриваться как переходная форма управления.

Вместе с тем было бы необоснованным утверждать, что наднациональность, имеющаяся в международных организациях, носит второстепенный, подчиненный, тем более производный характер по отношению к соответствующим проявлениям в рамках конфедерации. В настоящее время в мире практически не существует кон-

федераций в чистом виде, зато присутствуют международные организации и схожие с ними образования, где наднациональные элементы вполне очевидны и играют важную роль.

Коснемся теперь сущности наднациональности, условий ее возникновения и реализации, рассмотрев в связи с этим те признаки, которыми обычно это явление наделяется в литературе.

Они достаточно многочисленны. Однако наиболее важные, взаимообуславливающие и определяющие сущность наднациональности заключаются в следующем (на примере ЕС): внутреннее право наднационального объединения автоматически становится внутригосударственным правом его членов, оно творится органом, действующим юридически неподконтрольно государствам-членам и принимающим обязательные для государств решения вне зависимости от отрицательного к ним отношения со стороны одного или нескольких государств, притом что соответствующие вопросы полностью или частично (конкурирующая компетенция) изымаются из ведения таковых¹⁵.

Остальные же признаки (международные чиновники, действующие в рамках наднациональных органов в личном качестве, а не представляющие какое-либо государство; принятие решений большинством голосов, путем пропорционального (взвешенного) голосования и без непосредственного участия заинтересованных стран, и пр.¹⁶) имеют гораздо меньшее значение и являются, скорее, описательно-вспомогательными, а не сущностными.

Иногда в качестве признака-условия наднациональности упоминают обязательный характер членства в соответствующем образовании. Вряд ли такой подход имеет под собой достаточные основания, ведь принудить государство к какому-либо действию или бездействию, разумеется, правомерным способом, невозможно, если только государство не потеряет своего суверенитета, а когда это случится, то наднациональность, как отмечалось выше, будет уже не нужна. Как справедливо отмечает Я. Броуни, обязательный характер членства надлежит рассматривать как один из критериев отмирания правосубъектности государства¹⁷.

Важным спутником наднациональности, но не признаком, как нередко ее определяют¹⁸, является имеющаяся в ряде международных организаций подразумеваемая компетенция, о которой будет сказано ниже.

Теоретически абсолютная наднациональность, наднациональность *suī generis* могла бы возникнуть лишь тогда, когда государства, заключившие договор о создании наднационального объединения, утратили бы при этом право выйти из него в будущем. Очевидно, что применительно к членству государств в международных

организациях подобное ограничение носит сегодня умозрительный характер и допустимо на практике лишь как весьма и весьма отдаленная перспектива. В то же время в рамках конфедерации, тем более с федеративными тенденциями, такой порядок более реален. Впрочем, его также не следует воспринимать как нечто постоянное и имеющее смысл в самом себе, но только в качестве временного, прикладного средства обеспечения интеграционных процессов.

Следовательно, в чистом, сущностном виде наднациональность вообще невозможна, поскольку до тех пор, пока государства наднационального образования сохраняют суверенитет, они обладают способностью в любое время прекратить свое членство в нем, и отнять это право у суверенных государств нельзя, равно как они сами от него отказаться не могут, даже включив соответствующее положение в документ, учреждающий это межгосударственное объединение, в силу общеправовой презумпции недействительности отказа от потенциальной выгоды.

Различные меры, призванные ограничить способность одного из субъектов международного права собственным произволом устанавливать направленность и пределы взаимодействия с другими субъектами, могут, конечно же, применяться и в условиях отношений суверенных государств — как проявление некоего чрезвычайного принудительного регулирования поведения одних со стороны других, но сама исключительность таких средств указывает на их несоответствие природе наднациональности, являющейся *эволюционным* путем достижения более тесного сотрудничества.

Исходя из вышесказанного, следует признать возможность существования лишь *функциональной наднациональности*, которая является *способом* единообразного регулирования определенной области жизни государств, заключивших между собой с этой целью соответствующее соглашение.

В связи с этим не совсем удачным представляется определение наднациональности, данное А.С. Фещенко¹⁹.

Предложенную формулировку, на наш взгляд, необходимо дополнить упоминанием о конфедерации, без которого может сложиться впечатление, что наднациональность свойственна лишь международным организациям.

Трудно согласиться также с рассмотрением наднациональности как совокупности полномочий, ведь она — это весь комплекс мер по регулированию, в который входит, в частности, и соответствующая процедура, не всегда изначально оговариваемая государствами в учредительном договоре и устанавливаемая впоследствии в рамках самого наднационального образования.

Вряд ли стоит включать в определение и то, что наднациональными полномочиями наделяется непременно некий орган. Ведь, в частности, по примеру роли Бельгии в торговых связях Бенилюкса соответствующие действия от имени и для государств наднационального образования может совершать одно из них.

Наконец, вызывает сомнение утверждение, что наднациональность имеет смысл только применительно к отношениям государств-членов между собой. Как уже было показано, она обладает неоспоримыми внешними аспектами, в частности правом заключения международных договоров от имени наднационального объединения. В дополнение эта «квазигосударственность» наднациональной стороны последнего — важный фактор международной жизни.

Вообще о наднациональности можно говорить как о явлении, поскольку она, даже не обладая своей самостоятельной, обособленной сущностью и будучи функцией, имеет все-таки очевидный объем независимого, неповторимого бытия, независимого в известных пределах от первоначальной воли государств, ее учредивших, — как получает независимое существование от созидательной воли государств образованная ими международно-правовая норма, которая, с одной стороны, имеет совершенно самостоятельное бытие, более того, в такой степени, что ее творцы обязаны ей подчиняться, а с другой стороны, никогда до конца не сможет выйти за пределы поля их влияния, поскольку государства никогда не лишатся возможности прекратить, при соответствующем стечении обстоятельств, ее действие.

Это в очередной раз подтверждает тезис о том, что наднациональность нельзя определить как простую совокупность полномочий: совокупность, будучи простой суммой, а не системой, не обладает собственным целостным бытием.

Теоретически наднациональность в строго очерченных рамках обособленного бытия не может рассматриваться как носитель некоторых элементов суверенности, собственной правосубъектности. Действительно, играя роль системообразующей оболочки, в которой может развиваться некое федеративное образование, обладающее собственным суверенитетом, наднациональность уже в самой себе несет эти основополагающие черты будущего государства, выступая вовне как объединение, не зависящее в полной мере от своих частей.

Сущность наднациональности как выражения некоей функциональной, практической взаимозависимости государств определяется в известной степени и тем, что она тесно связана с «квазиправосубъектностью мирового сообщества», которая, по на-

шему мнению, является олицетворением того объема обязанностей — как действительных (устанавливаемых прежде всего общим, универсальным обычным международным правом, общими принципами права), так и потенциальных («дремлющих», обусловленных «духом права» и государственным статусом), который государство как таковое может нести в равной мере к любому другому государству мира или иному субъекту международного права (вне зависимости от существующих двусторонних или многосторонних обязательств) или по отношению к ним всем, вместе взятым. И если квазиправосубъектность мирового сообщества тождественна предопределенной а priori взаимозависимости государств в рамках международного права как условия такового, то наднациональность является одним из ее самостоятельных, практических аспектов.

Приведенные выше размышления были бы, однако, неполными, если бы за пределами настоящей статьи остались те особенности современного международного права, которые позволили бы не только говорить о каких-то теоретических моментах, связанных с допустимостью существования наднациональных проявлений, но и сделали таковые реальностью.

В данном случае имеются в виду те изменения, которые произошли как в самом международном праве, так и применительно к условиям его действия в связи с созданием системы ООН, а также с возникновением права ЕС и так называемого «транснационального» права.

ООН, и прежде всего ее Устав, привнесли в международное право некоторые ранее неизвестные ему начала²⁰.

Во-первых, было введено самодовлеющее понятие международного мира и безопасности, всеобщего мира (Устав ООН, ст. 1 и др.), на обеспечение которого отныне должны быть направлены совместные усилия государств. Этим было признано, что существует нечто, в данном случае определенные цели, являющееся в принципе общим для всех государств мира, и что наличие этого общего обуславливает возможность и необходимость их более тесного сотрудничества. Причем ввиду того, что понятие «всеобщий мир» носит исключительно абстрактный характер и служит, к тому же, универсальным мерилom правомерности действий, предпринимаемых государствами, степень их сближения, если оставаться в рамках Устава, беспредельна и ограничивается, по сути, лишь моментом утраты суверенитета. Здесь же следует искать, как представляется, истоки возможности вести речь о том, что за мировым сообществом в целом допустимо признать определенный объем собственной правосубъектности.

Во-вторых, ООН в лице Совета Безопасности приобрела теперь право отправления ряда полномочий принудительного характера,

что в корне отличается от порядка, установленного в рамках Лиги Наций, имевшей рекомендательно-посредническое назначение.

В-третьих, объединение государств получило определенные полномочия на применение мер принудительного характера в отношении государств — не членов. Это нашло отражение в положении п. 6 ст. 2 Устава, согласно которому на ООН возлагается обязанность обеспечивать то, чтобы государства, не являющиеся ее членами, действовали в соответствии с принципами, на которых она основана. Положения гл. 7 Устава, в частности ст. 39, также следует понимать как относящиеся к случаям совершения действий, способных быть истолкованными как угроза миру, нарушение мира или акт агрессии, любыми государствами, в том числе и не членами ООН. Наличие у ООН полномочий по отношению к третьим государствам признал и Международный Суд в консультативном заключении от 11 апреля 1949 г. «О возмещении убытков, понесенных на службе ООН», указав, что «пятьдесят членов создали ООН, обладающую международно-правовой субъектностью не только по отношению к членам самой Организации, но и с *объективной* (курсив А.Ф. — М.К.) действительностью по отношению ко *всем* (курсив А.Ф. — М.К.) государствам»²¹. Разумеется, положения Устава касательно государств — не членов, которые надлежит толковать исходя из краеугольной задачи по обеспечению всеобщего мира и на основе принципа *bona fides*, нельзя рассматривать как основывающиеся на существовавшем ранее общем международном праве, однако это не умаляет юридической силы ни самого Устава в целом, ни его отдельных статей.

В-четвертых, некоторые принципы, содержащиеся в Уставе ООН, были признаны основными, наиболее значимыми с точки зрения целей Организации, следовательно, остальные его положения становились как бы производными. Этим воспользовался Международный Суд для признания за ООН права самостоятельно раздвигать границы своей компетенции, постановив в деле «Об убытках...», что «Организация должна рассматриваться как обладающая такими полномочиями, которые хотя и не указаны в Уставе, но представляются Организации как необходимый вывод, поскольку они существенны для выполнения ее функций»²². Так было положено начало теории подразумеваемой компетенции, самопроизвольное расширение которой, предопределяемое целевой направленностью создающего регулирования, а также его необходимым характером, обуславливается задачами, стоящими перед соответствующим международным объединением.

Таким образом, учреждение системы ООН, хотя и сохранив в неприкосновенности и в очередной раз подтвердив принцип суверенного равенства, привнесло в международное право, учитывая

важность для него Устава ООН, своего рода презумпцию возможности весьма тесного взаимопроникающего сближения государств, естественности этого процесса, а главное — определило правовые основы, способы и телеологические стороны интеграции.

Ее начало связано, как известно, с возникновением Европейских сообществ. Отталкиваясь от внутреннего «наднационального потенциала» объединения, заключающего в себе такие элементы, вполне допустимо, как представляется, провести границу между наднациональностью, существующей в международных организациях, не стремящихся к расширению соответствующей компетенции, и ее более продвинутой разновидностью — наднациональностью конфедеративных образований, особенно тех из них, чье развитие продвигается в направлении создания федерации, — интеграционной наднациональностью.

В то же время трудно согласиться с оправданностью применения таких иногда встречающихся в международно-правовой литературе терминов, как «федералистская наднациональность» и «наднациональный механизм международного сотрудничества», поскольку явление, обозначаемое первым из них, в чистом виде невозможно и служит лишь инструментом построения федеративного образования; второй же не несет никакой позитивной смысловой нагрузки, способной пролить свет на то, что в действительности представляет собой предмет настоящего исследования.

Упомянутая интеграционная наднациональность в более или менее очевидной форме присутствует сегодня лишь в рамках Европейского союза — особого вида конфедерации²³, которую, по-видимому, также можно назвать функциональной.

Выше уже были вкратце изложены основные особенности наднациональных проявлений в Евросоюзе. Действительно, если принять во внимание специфику права ЕС, то сложившуюся на этом правовом пространстве наднациональность нельзя полностью отождествлять с той, которая имеет место в ряде традиционных международных организаций с соответствующими элементами.

Право, регулирующее отношения членов конфедерации друг с другом и с внешним миром, в том числе право ЕС — внутреннее право функциональной конфедерации, не представляет собой, как известно, в чистом виде ни внутrigосударственного, ни международного.

С одной стороны, оно, обладая некоторыми чертами внутrigосударственного права, в куда большей мере по сравнению с ним касается отношений международного характера, а также имеет своеобразный субъектный состав, с другой — хотя и происходит из международного права, но создает в его рамках особый право-

порядок и, следовательно, в качестве международного права как такового рассматриваться уже не может.

Его сопоставление с внутренним правом международной организации также нежелательно, поскольку последнее в гораздо меньшей степени обязывает каждое из государств-членов в отдельности, а подчас вообще не затрагивает внутригосударственную область, определяя лишь процедурные и иные вопросы деятельности самой организации.

Наднациональность может возникнуть на основании международно-правовой договоренности, учреждающей некое наднациональное образование, но развиваться, приобретать новое «наполнение», к примеру, за счет реализации подразумеваемой компетенции, которая нередко источником своим имеет не международное право, а внутреннее право соответствующего объединения. Так же как слияние нескольких государств в одно происходит путем заключения договора, подпадающего под действие международного права, но правовые формы регулирования отношений, складывающихся в нем, будут определяться уже не международным, но внутригосударственным правом, установившимся на этом пространстве.

Очевидно, что существование такого рода самостоятельных правопорядков, и прежде всего права ЕС, не может не оказывать соответствующего воздействия на международное право в целом, и это имеет место главным образом в сфере реализации наднациональными образованиями своей внешней компетенции, прежде всего договорной.

Ряд вопросов, касающихся наднациональности, связан также с концепцией транснационального права, упоминания о котором в последние годы все чаще и чаще присутствуют в трудах западных юристов-международников.

По примеру Ф. Джессэпа под транснациональным правом обычно понимается вся совокупность правовых норм, регулирующих действия или события, выходящие за пределы национальных границ (*all law which regulates actions or events that transcend national frontiers*)²⁴. Как представляется, данное толкование транснационального права, будучи слишком широким, скрывает те действительно любопытные особенности правового оформления различных отношений, складывающихся сегодня на международной арене, которые и следовало бы подчеркнуть. Если вычесть из приведенного и других встречающихся определений транснационального права собственно международно-правовую сферу регулирования, то останется достаточно обширная и вполне заслуживающая самостоятельности область международных отношений, которые в силу тех

или иных обстоятельств не подпадают под действие классических международно-правовых норм.

Возникновение этой интересной доктрины было вызвано вполне объективными причинами, прежде всего новыми условиями, в которых применяются нормы международного права: произошло, с одной стороны, расширение круга адресатов последних за счет включения в него межправительственных организаций, в особенности преследующих не столько общеполитические, сколько текущие экономические и финансовые цели и разворачивающих деятельность в непосредственном приближении к обычному предпринимательству, транснациональных корпораций, иных юридических лиц, играющих важную роль в международном обмене, а также индивидов, с другой — связанное с изменением характера предмета регулирования, связанное с ощутимым возрастанием в нем доли государственно-коммерческого оборота.

Международное право, таким образом, столкнулось с ситуацией, при которой вполне реальные отношения, возникающие в межгосударственной сфере и требующие, разумеется, правовой регламентации, приобрели не совсем традиционный субъектный и объектный состав, проникновение которого в рамки системы международного права могло бы привести к их опасному размыванию.

С другой стороны, эти отношения по указанной причине — специфика участников и предмет регулирования — нельзя подвести под действие внутригосударственного права.

По-видимому, под транснациональным правом разумнее было бы понимать особый правовой порядок, состоящий из норм, регулирующих отношения международного характера, которые по своему субъектному составу или характеру объекта не подпадают под действие ни международного, ни внутригосударственного права или не могут быть ими полностью охвачены. Не случайно транснациональное право часто признается «третьим правовым порядком», пограничным состоянием между порядком внутренним и межгосударственным²⁵.

Действительно, в литературе понятие «транснациональное право» рассматривается, в частности, на примере так называемого «международного права международных контактов» — договоров хозяйственно-коммерческого содержания, заключаемых между каким-либо государством, с одной стороны, и юридическим лицом иного государства — с другой²⁶. Необходимо также отметить, что транснациональное право связывается и с правовым оформлением интеграционных процессов, в особенности тех из них, которые во главу угла ставят задачу развития экономического сотрудничества.

Возьмем, к примеру, право ЕС. Не будучи полностью тождественным ни международному, ни внутригосударственному праву и действуя, по сути, в международной сфере, оно, допуская физических и юридических лиц в качестве субъектов, в области их договорных отношений с традиционными субъектами международного права в пределах Евросоюза, составляет в некотором смысле одну из разновидностей этого придаточного транснационального права.

Разумеется, пока нет никаких оснований расценивать транснациональное право как вполне сформировавшееся самостоятельное явление, тем более вести речь о том, в какой мере оно может ограничивать право международное или препятствовать его действию. Однако те зачатки этой весьма своеобразной правовой материи, которые уже имеются на сегодняшний день, обладают несомненной жизнеспособностью.

Совокупность отношений, регулируемых транснациональным правом, конечно же, нельзя в полной мере соотнести с тем комплексом мер, который обычно рассматривается как выражающий идею наднациональности. Однако то, что между этими явлениями существует взаимообуславливающая связь, — очевидно. Транснациональное право по своим субъектно-объектным особенностям в той степени выходит за соответствующие рамки классического «межгосударственного» международного права, в какой за рамки его классической координационной функции выходит наднациональность.

В литературе иногда встречается утверждение, что транснациональное право является спутником мирового государства²⁷ и в этом качестве предопределяет наднациональность. Исходя из рассмотренной выше сущности транснационального права, полностью согласиться с подобными мнениями достаточно сложно, поскольку в такой своеобразной форме регулирования отношений, где национальные элементы соседствуют с международными и с практическими целями выносятся на международно-правовой уровень, в мировом государстве, где все эти вопросы будут решаться простым внутригосударственным регулированием, потребности не будет.

Следовательно, транснациональное право, существующее как функциональный придаток международного, наряду с наднациональностью, как функциональным обрамлением мировых объединительных тенденций, — суть явления, не имеющие и не способные иметь своего статичного воплощения, а следовательно, обреченные на временную, преходящую роль, обеспечивая приспособление международного права и мирового сообщества в целом к новым потребностям международного общения.

В классическом международном праве²⁸ до образования ООН и начала объединительных процессов в Европе не существовало, таким образом, предпосылок для возникновения ни явления наднациональности, ни соответствующего термина. Наряду с этим наднациональность лишается своего смысла во всяком федеративном образовании, и поэтому не совсем правильно было бы рассматривать ее как одно из проявлений так называемого «мирового государства».

Если допустить, что замыслам сторонников слияния народов в единое сообщество уготовано постепенное претворение в жизнь, что современный мир движется в сторону образования «мирового государства», то нынешнее состояние с наднациональностью можно определить как переходный, подготовительный этап на этом пути²⁹. Классическое, «чистое» международное право, где неукоснительно действует принцип *par in parem non habet imperium*, регулирует, как известно, лишь отношения суверенных государств и обусловленных их волей иных субъектов международного права. Переходный этап, в котором при устойчивости государственного суверенитета умножаются конфедеративные и прочие объединительные тенденции, характеризуется распространением явления наднациональности и соответствующего ему транснационального права наряду, впрочем, с полным сохранением международным правом, хотя и претерпевшим известные изменения, своего значения. Этот этап, на котором мы уже находимся, — своеобразный мост в федерально устроенное мировое пространство, в котором, как отмечалось, понятие наднациональности а priori лишено правового смысла, где исчезает международное право как таковое, где власть осуществляется центральным федеральным «мировым правительством», опирающимся на «мировое право» — внутреннее право «мирового государства».

В литературе часто можно встретить мысль о том, что допустимость существования наднациональности и ее возможные пределы обуславливаются глобальными проблемами, с которыми в недавнем прошлом столкнулось человечество. Как представляется, при всей убедительности данного утверждения основная причина наднациональности заключается все-таки в ином. Ведь «глобальность» — понятие весьма относительное, у каждого времени свои глобальные проблемы. Так, в средние века чума вызывала куда большую озабоченность на Европейском континенте, нежели сегодняшнее загрязнение окружающей среды, однако тогда мысль о наднациональном способе противостояния опасности не возникала и возникнуть не могла. Главное — то, что в западной общественной мысли, а вместе с ней и в самом обществе на определенном эволюционном этапе

по ряду причин возобладали объединительные тенденции. Они еще не получили своего практического воплощения, и наднациональность, будучи с политологической точки зрения выражением идей о будущем гармоничном устройстве мира, а с юридической — функциональным обрамлением соответствующего переходного периода, не может преодолеть этой внутренней понятийной «дихотомии», которая, с одной стороны, определяет ее потенциальную осуществимость, а с другой — постоянно «разрывает» эту никак не успевающую оформиться данность. Наднациональность, таким образом, — это явление, которому не суждено обрести логической целостности.

Это, однако, никоим образом не умаляет значения понятия «наднациональность» как вполне реальной категории общественного развития, как средства выражения определенных мировоззренческих подходов. Согласно одним из них, распространение наднациональности как способа преодоления государственной замкнутости и обособленности, построения «мирового государства» предвещает грядущий закат цивилизации, олицетворяя собой то самое «вторичное упрощение», о котором писал К.Н. Леонтьев³⁰, согласно другим — совсем наоборот: ее новый, доселе невиданный расцвет, всеобщее благополучие³¹. Однако подробное рассмотрение связанных с этим вопросов выходит за сугубо правовые рамки настоящей статьи.

¹ См., в частности, *Муравьев В.И.* Буржуазная юридическая наука о «наднациональном» характере права Европейских сообществ//Вестник Киевского университета. Международные отношения и международное право. — 1979. — № 8. — С. 84—90; *Юмашев Ю.М.* Внешнеэкономические связи ЕЭС и идея «наднациональности» в международном праве//Советское государство и право. — 1981. — № 11. — С. 89—95; *Фещенко А.С.* Явление наднациональности в деятельности международных органов//Советский ежегодник международного права. 1987. — М., 1988. — С. 159—171; *Шубаева Е.А.* К вопросу о наднациональности межправительственных организаций универсального характера//Московский журнал международного права. — 1992. — № 4. — С. 81—93.

² По справедливому замечанию М.Л. Энтина, «специалисты, пишущие по проблемам наднациональности, дают различную трактовку явлений и приходят к диаметрально противоположным выводам во многом из-за неразберихи с исходными понятиями и совершенно различной оценкой того, что собой представляет наднациональность». См. Международные организации и проблема наднациональности//Мировая экономика и международные отношения. — 1988. — № 9. — С. 135.

³ Ушаков Н.А. Суверенитет и его воплощение во внутригосударственном и международном праве//Московский журнал международного права. — 1994. — № 2. — С. 5.

⁴ Там же.

⁵ Черниченко С.В. Государство как личность, субъект международного права и носитель суверенитета//Российский ежегодник международного права. 1993—1994. — СПб., 1995. — С. 23. О том, что суверенитет надлежит рассматривать как свойство государственной власти, писал в свое время Н.И. Палиенко (см. Палиенко Н.И. Суверенитет. Историческое развитие идеи суверенитета и ее правовое значение. — Ярославль, 1903. — С. 438).

⁶ Черниченко С.В. Указ.соч. — С. 20.

⁷ Фердросс А. Международное право. — М., 1959. — С. 28.

⁸ Трудно согласиться также с утверждением ряда авторов (см., в частности, Фещенко А.С. Указ.соч. — С. 162), что суверенитет принадлежит народу. Доводы против этой точки зрения выдвигает С.В. Черниченко (см. Черниченко С.В. Указ. соч. — С. 23—24).

⁹ Фещенко А.С. Указ. соч. — С. 162.

¹⁰ Фещенко А.С. Указ. соч. — С. 161, 162.

¹¹ Василенко В.А. Основы теории международного права. — Киев, 1988. — С. 168.

¹² Колосов Ю.М. К вопросу о примате международного права//Международное право в современном мире. — М., 1991. — С. 8.

¹³ Carreau D. Droit international. — 4e éd. — P., 1994. — P. 25.

¹⁴ Ушаков Н.А. Указ.соч. — С. 14.

¹⁵ См., в частности, Combacau J., Sur S. Droit international public. — 2e éd. — P., 1995. — P. 305—306.

¹⁶ См., в частности, Талалаев А.Н. Критика буржуазных правовых концепций относительно СЭВ и социалистической экономической интеграции//Совет Экономической Взаимопомощи. Основные правовые проблемы. — М., 1975. — С. 369—370; Фещенко А.С. Указ.соч. — С. 168—170; Броунли Я. Международное право. — Т. 1. — М., 1977. — С. 416.

¹⁷ Броунли Я. Указ. соч. — С. 416.

¹⁸ См., в частности, Фещенко А.С. Указ. соч. — С. 168—169.

¹⁹ «...наднациональность с точки зрения международного права можно определить как совокупность полномочий (юридически закрепленных или подразумеваемых), которыми государства наделяют определенный международный орган для целенаправленного регулирования их взаимоотношений, причем эти полномочия имеют приоритетный характер по отношению к соответствующей компетенции стран-членов, включая возможность принятия обязательных для них решений» (см. Фещенко А.С. Указ. соч. — С. 170).

²⁰ См., к примеру, Фердросс А. Указ. соч. — С. 504—509, 528—530, 604—622.

²¹ Фердросс А. Указ. соч. — С. 530.

²² Фердросс А. Указ. соч. — С. 504.

²³ Ушаков Н.А. Указ. соч. — С. 15.

²⁴ Это утверждение основывается на представлении Ф. Джессэпа о том, что современное международное право в силу ряд причин уже не

может считаться правом исключительно межгосударственным (см. *Carreau D. Op. cit.* — P. 33).

²⁵ *Carreau D. Op. cit.* — P. 169.

²⁶ *Carreau D. Op. cit.* — P. 169—174.

²⁷ *Шибалева Е.А. Указ. соч.* — С. 88.

²⁸ Как писал А. Фердросс, «сущность международного права начиная с того времени, когда прекратила свое существование *res publica christiana*, и до того, как была создана Лига Наций, оставалась сравнительно постоянной. В этот период международное право было чистым «*jus inter gentes*». Оно ставило себе две задачи: разграничить сферы власти отдельных государств и регулировать на началах взаимности их сношения. Лишь с начала XIX столетия к этим двум задачам прибавляется новая — задача достижения путем *сотрудничества* (курсив А.Ф. — М.К.) государств *общих для всего человечества целей* (курсив А.Ф. — М.К.)» (Фердросс А. Указ. соч. — С. 622). Начало классического международного права, таким образом, по мнению А. Фердросса и многих других авторов, относится к Вестфальскому мирному договору 1648 года, когда в Европе множатся территориальные суверенные образования и, как следствие необходимости сдерживать их противоположные притязания, развивается принцип равновесия, закрепленный Утрехтским мирным договором 1713 года и превратившийся в принцип равноправия государств (см., в частности, *Мартенс Ф.Ф. Современное международное право цивилизованных народов.* — Т. 1. — М., 1996. — С. 101—103; *Фердросс А. Указ. соч.* — С. 56—57; *Баскин Ю.Я., Фельдман Д.И. История международного права.* — М., 1990. — С. 94—98). Что же касается завершения этого периода, то, как представляется, было бы правильнее связывать его не с созданием Лиги Наций и тем более Октябрьской революцией 1917 года в России, а с возникновением ООН ввиду значения последствий, которое это событие имело для международного права, о чем уже говорилось в настоящей статье.

²⁹ В поддержку такого подхода можно привести мнение С.В. Черниченко, который рассматривает наднациональность как связанную с постепенным процессом перерастания межгосударственных отношений в рамках соответствующего образования во внутригосударственные (см. *Черниченко С.В. Указ. соч.* — С. 37).

³⁰ *Леонтьев К.Н. Византизм и славянство*//Леонтьев К.Н. Записки отшельника. — М., 1992. — С. 106—116.

³¹ См., например, *Тинберген Я. Пересмотр международного порядка.* — М., 1980. — С. 85—114. Любопытно отметить, что, создавая свою модель переустройства мира, Я. Тинберген вводит понятие «функциональный суверенитет» как промежуточный этап на пути к установлению «децентрализованного планетарного суверенитета».

Статья получена редакцией в ноябре 1996 г.

О НЕКОТОРЫХ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ ПРОБЛЕМАХ

Из выступления на международной конференции «50 лет ООН и международное право».

А.Г. Ходаков*

Хочу выступить на этом собрании не столько в официальном качестве директора Правового департамента МИД России, сколько в личном качестве юриста-международника и поделиться некоторыми соображениями относительно современных подходов России к решению ряда основополагающих международно-правовых вопросов, так или иначе связанных с деятельностью ООН.

Помимо той темы, которую собирался затронуть, не могу оставить без внимания те предложения и идеи, которые содержались в выступлениях предшествующих ораторов. И поэтому в своем выступлении буду обращаться и к их предложениям, к их идеям, поскольку с некоторыми из них целиком и полностью согласен, а некоторые, на мой взгляд, не совсем верны, и я хотел бы с ними поспорить.

Несколько слов о российской инициативе по проведению третьей Конференции мира. Россия выступила с этой инициативой более года назад.

Мы считали бы вполне естественным так же, как это было сделано на рубеже XIX и XX веков, подвести в конце нынешнего века некоторые итоги развития международного права и предложить решение хотя бы отдельных наиболее актуальных проблем.

XX век в основном определяли в терминах научно-технического прогресса. Его называли веком электричества, потом — веком атома. Я не знаю, может быть, в XXI веке будут открыты новые источники энергии и XXI век получит еще какое-нибудь научно-техническое наименование, но мне, честно говоря, хотелось бы, чтобы XXI век стал веком уважения международного права. И международная конференция на рубеже XX и XXI веков могла бы внести свой вклад в достижение этой цели.

О чем могла бы идти на ней речь? Я думаю, что прежде всего о реакции международного права, точнее, о реакции международного сообщества через международное право на новые угрозы, новые вызовы, с которыми мы сталкиваемся в последнее время.

* Директор Правового департамента МИД РФ.

Профессор Хлестов говорил здесь о конфликтах нового поколения. Он даже привел очень интересную и очень показательную статистику. Мы сталкиваемся не с «традиционными схватками» между государствами. Это уже конфликты не между государствами, а конфликты внутренние, которые, тем не менее, несут в себе угрозу международному миру. Такие конфликты связаны с массовыми нарушениями прав человека и с совершением тяжких преступлений.

Между тем, если гуманитарное право еще как-то адаптировалось к такого рода конфликтам, я имею в виду прежде всего дополнительный Протокол 2 к Женевским конвенциям 1949 года, то существующие ныне механизмы мирного урегулирования споров явно не адекватны новым реалиям. Практически все известные сегодня международному праву средства регулирования споров предназначены для разрешения споров между государствами. Они либо не применимы, либо с трудом применимы к спорам, сторонами которых являются, например, государство и этническая группа, борющаяся за реализацию права на самоопределение.

Здесь я вынужден отвлечься и сказать несколько слов в порядке полемики с профессором Блищенко. Мне кажется, что скорее прав профессор Хлестов, который вчера говорил о том, что абсолютизация права на самоопределение недопустима потому, что по сути мы сталкиваемся не с реализацией права на самоопределение, а с неотрайблизмом уже в государственном масштабе.

Принцип права на самоопределение является общепризнанным в международном праве, но он не может рассматриваться в отрыве от других принципов международного права, и в частности от принципов территориальной целостности, уважения и соблюдения прав человека. Только в этом контексте можно рассматривать реализацию права на самоопределение.

Более того, в Комиссии международного права, как известно, было признано — если я не ошибаюсь, это содержалось в докладе спецдокладчика господина Эйде, — что если народ представлен в центральном правительстве без различия расы и пола, вероисповедания и т.д., то есть если есть должное представительство данного этноса в центральном правительстве, то о реализации права на самоопределение через отделение не должно идти речи.

Почему-то когда заходит речь о самоопределении, прежде всего начинают думать об отделении. Право на самоопределение, как известно, если мы вспомним Декларацию принципов международного права 1970 года, может реализоваться в самых разных формах, в том числе не только путем отделения, но и путем присоединения к другому государству.

Как бы то ни было, я полагаю, что, естественно, этот вопрос нуждается в дополнительном осмыслении с точки зрения реалий современного мира, но я выступал бы категорически против попыток как-то абсолютизировать этот принцип и оторвать его от общего контекста современного международного права.

В большинстве современных внутренних конфликтов как раз и отражается противоречие между принципами самоопределения и территориальной целостности. И все дело в том, что сегодня в распоряжении международного сообщества нет международно-правового инструментария, способного обеспечить мирное снятие этого противоречия. И в этом смысле идея о том, чтобы посвятить третью Конференцию мира выработке предложений, принципов или рекомендаций именно в этой области, выглядит чрезвычайно привлекательно и актуально.

Но в то же время на пути ее реализации перед нами стоят серьезные проблемы. Прежде всего они заключаются в том, что нам недостает конкретных идей. В общем плане мы понимаем, что в фокусе внимания третьей Конференции могли бы, в частности, находиться вопросы развития системы мирного разрешения споров с особым акцентом на посредничество, примирение и арбитраж, то есть на средства предотвращения вооруженной фазы конфликтов, на правовые нормы миротворчества, включая регламентацию принуждения к миру. И об этом здесь тоже говорилось в выступлениях многих ораторов. Это действительно чрезвычайно актуальная тема — принуждение к миру.

Развитие правовых основ международных санкций. И эта тема здесь упоминалась: восполнение пробелов в международном гуманитарном праве, формирование универсальной системы международной уголовной юстиции.

Вот те вопросы, которые могли бы быть обсуждены на этой третьей Конференции. Конечно, наши идеи носят пока предварительный, постановочный характер. Ряд государств, как мы понимаем, относятся к идее созыва Конференции довольно скептически, но мы, тем не менее, приступили к работе по формированию клуба друзей Конференции и надеемся, что при поддержке этой идеи со стороны Генерального секретаря ООН сможем до 1999 года продвинуться вперед.

И уже в качестве директора Правового департамента Министерства иностранных дел РФ я хотел бы сказать, что мы готовы рассматривать любые идеи, любые предложения, исходящие не только от официальных инстанций, но и от наших коллег-юристов в России и других странах мира. И мы будем крайне признательны за ваши подсказки.

Говоря о так называемых «конфликтах нового времени», нельзя не упомянуть о новых подходах к толкованию Устава Организации Объединенных Наций, и в частности глав шестой и седьмой. Эти новые подходы наметились и закрепились в последнее время не без участия России.

Решения Совета Безопасности на основании Устава предусматривают самый широкий спектр мер, вплоть до принуждения к миру. Это в значительной степени является отражением как нового, разделяемого Россией понимания самих понятий «угроза миру» и «нарушение мира», так и нашего нового взгляда на соотношение принципов невмешательства во внутренние дела и уважения прав человека.

Ныне массовые и грубые нарушения прав человека рассматриваются и квалифицируются Советом Безопасности как угроза международному миру или нарушение международного мира и безопасности. Это, в свою очередь, позволяет задействовать положение главы седьмой Устава для принятия мер по поддержанию мира. При этом такие меры включают действия, которые еще недавно были бы квалифицированы как вмешательство во внутренние дела и в силу различных политических, идеологических, ценностных и, соответственно, правовых ориентиров постоянных членов СБ были бы просто невозможны.

По существу право международного сообщества на гуманитарное вмешательство получило признание, но это право появляется по решению Совета Безопасности. И вот здесь я должен отметить еще одно существенно новое явление в современном международном праве.

Речь идет о создании международных уголовных трибуналов *ad hoc*. Такие трибуналы созданы для судебного преследования лиц, совершивших преступления на территориях бывшей Югославии и Руанды. Еще недавно было просто невозможно представить принятия такого рода решений. Россия поддержала обе резолюции Совета Безопасности, по которым были учреждены эти трибуналы.

Речь сейчас идет о внедрении в международное право инструмента, обеспечивающего его эффективное применение. Об этом мечтали поколения юристов-международников. Сейчас может стать реальностью, уже становится реальностью реализация международной уголовной ответственности индивида за преступления по международному праву. И я очень удивлен тем, что сказал Игорь Павлович Блищенко, — о том, что Россия не поддерживает создание постоянного уголовного трибунала.

Смею заверить Игоря Павловича, что он заблуждается. Россия и в Шестом комитете Генассамблеи, и в Комитете *ad hoc*, который

был учрежден для работы над проектом этого трибунала, представленным Комиссией международного права, самым активным образом поддерживала, поддерживает и будет поддерживать создание этого трибунала.

Более того, мы стремимся помочь найти развязки по тем вопросам, которые пока препятствуют достижению согласия. В частности, один из вопросов — это определение агрессии, и именно Россия предложила ту формулу, которая, как мы надеемся, поможет решению этого вопроса.

Не могу не прокомментировать и то, что Игорь Павлович Блищенко сказал насчет санкций. Во-первых, вопрос о том, наказывают ли правительство, наказывают ли народ, действительно достаточно сложный, но у меня в качестве первой реакции возникает встречное сомнение: а разве народ не имеет связи со своим правительством?

Ведь это правительство представляет народ. Народ избирал это правительство. Я не говорю о диктаторских режимах, которые никто не избирает. Я говорю о нормальном государственном процессе. Но если народ выбрал это правительство, то почему мы отрицаем ответственность народа за действия своего правительства? Есть известный постулат, что каждый народ имеет то правительство, которого он заслуживает. И в этой несколько ироничной формуле есть глубокий смысл.

Что же касается вопроса об отмене санкций, то я не могу согласиться с профессором Блищенко, когда он говорит, что Дума России была вправе принимать закон о выходе из санкций в одностороннем порядке.

Мы не можем в одностороннем порядке выйти из этих санкций, потому что это будет нарушением наших обязательств по международному праву. Если мы считаем, что эти санкции не верны, надо добиваться их отмены в том порядке, который предусмотрен международным правом. Кстати, российская дипломатия выступает за отмену санкций против Югославии достаточно активно и последовательно. Но идти на односторонние шаги, вступающие в противоречие с нашими обязательствами по Уставу ООН, считаю совершенно недопустимым и неприемлемым.

Хотел бы помимо этой полемики остановиться еще на нескольких вопросах, которые прямо не связаны, может быть, с ООН, но имеют отношение к международно-правовым аспектам внешней политики России.

Здесь уже говорили о новом подходе к международному праву, который заложен в Российской Конституции. Не буду повторять то, что сказано. Мне очень жаль, что сегодня в этом зале нет человека, который внес большой вклад в развитие тех положений,

которые записаны в Конституции, я имею в виду Бориса Ивановича Осминина из Государственно-правового управления Президента, который очень много работал над проектом Закона о международных договорах. Как вы знаете, этот закон вступил в силу 21 июля этого года. И в этом законе есть положения, развивающие положения Конституции, касающиеся примата международного права и действия норм международного права на территории России. В частности, в этом законе вводится, по существу, понятие самоисполнимых международных договоров. Этого не было в советском законодательстве. Более того, как мы помним, советское законодательство категорически отрицало возможность прямого применения норм международного права на территории нашей страны.

Знаю, что до сих пор далеко не все юристы согласны с этой концепцией и, например, профессор Евгений Трофимович Усенко придерживается другой точки зрения. Но каждый имеет право на свою точку зрения.

Хотел бы сказать еще о вопросе признания в международном праве, и это имеет отношение и к праву на самоопределение, которое здесь уже затрагивалось. В этой аудитории, естественно, нет смысла рассказывать о декларативной и конститутивной теориях признания. Это всем известно. Но хотел бы напомнить, что традиционная советская доктрина, отечественная доктрина и практика исходили из декларативной теории, из того, что акт признания со стороны других членов международного сообщества не имеет принципиального значения для становления международной правосубъектности. Считалось, что достаточно государству образоваться, как-то конституироваться, провозгласить суверенитет и независимость, и оно становится субъектом международного права.

Полагаю, что современная международная практика, в том числе и российская, не подтверждает этот тезис. Думаю, что именно признание, причем не со стороны отдельного государства, а со стороны международного сообщества как такового в целом, делает образование, претендующее на статус государства, действительно субъектом международного права. И за примерами не надо далеко ходить. Таких примеров можно привести около десятка. И наоборот, без такого признания, даже если есть признание со стороны одного-двух государств, можно бесконечно долго провозглашать независимость и суверенитет, но это так и останется пустой декларацией.

Именно правообразующая, креативная функция признания относится и к таким связанным с преобразованием или образованием государств явлениям, как правопреемство и продолжительность. Можно сколько угодно провозглашать себя продолжателем, но если

нет признания этого со стороны международного сообщества, то и продолжательства не получается. И наоборот, если международное сообщество признало какое-то государство в качестве продолжателя, то возражения со стороны отдельных государств, одного-двух-трех, не могут оказать воздействия на это признание.

С удовлетворением отмечаю, что в нашей доктрине в последнее время появились статьи и высказывания, по-новому оценивающие значение признания в международном праве. У профессора Хлестова есть публикации на эту тему, так же как и у профессора Вельяминова.

И для того, чтобы закончить, хотел бы затронуть один вопрос, который должен был бы, наверное, обсуждаться в рамках рассмотрения вопросов международного частного права. Это вопрос о юрисдикционных иммунитетах государств.

К сожалению, работа, которая проводилась в рамках ООН, сейчас несколько застопорилась. Проект конвенции о юрисдикционных иммунитетах, который был подготовлен Комиссией международного права, несколько раз рассматривался на специальных группах, созданных в рамках Шестого комитета, и пока как-то завис. Тем не менее для России вопрос юрисдикционного иммунитета государства имеет непосредственное практическое значение. В современном гражданском законодательстве России по существу мы отошли от концепции абсолютного иммунитета государства. Но это больше вопрос не материального гражданского права, а процессуального права. Эта норма содержалась в советском процессуальном законодательстве. И эта норма, предусматривающая абсолютный иммунитет государства, до сих пор содержится в Основах гражданского судопроизводства.

Но, с моей точки зрения, дальнейшее отстаивание этой концепции вступает в противоречие со всей философией и идеологией, если хотите, рыночных преобразований, которые имеют место в России. Знаю, что в плане законодательных работ Государственной Думы записана разработка проекта закона об иммунитете государства.

Наши юристы-международники должны были бы уделить этому вопросу серьезное внимание, с тем чтобы перейти на те позиции, которых придерживается большинство демократических цивилизованных государств с рыночной экономикой. Такие попытки уже были предприняты: в инициативном порядке была подготовлена концепция проекта закона. К сожалению, пока наше законодательство здесь остается неразработанным.

Международная безопасность

ПАРИЖСКО-ДЕЙТОНСКИЕ СОГЛАШЕНИЯ: НОВЕЛЛЫ И ТРАДИЦИОНАЛИЗМ В МЕЖДУНАРОДНОЙ ДОГОВОРНОЙ ПРАКТИКЕ

В.А. Романов *

“О соглашениях по урегулированию в Боснии, заключенных в Дейтоне, следует говорить без громких слов. В конфликтах, подобных боснийскому, чудес не бывает. Они имеют вековую историю и такие напластования взаимных обид, что если бы была магическая формула их разрешения, то ее давно нашли бы и без нас. То, чего удалось добиться в Дейтоне, — это искусство возможного...”¹.

И.С. Иванов,
первый заместитель
министра иностранных дел РФ

Дейтонские соглашения о мире в Боснии и Герцеговине, направленные на урегулирование длившегося почти четыре года самого масштабного со времени второй мировой войны вооруженного конфликта в Европе, вовлекшего в свою орбиту кроме боснийских сторон также Союзную Республику Югославию (СРЮ) и Хорватию — три из пяти республик, образовавшихся на месте бывшей СФРЮ, имеют крупное умиротворяющее значение для судеб народов и новых государств на ее территории, а равно и всего Балканского региона. Они также призваны играть стабилизирующую роль в контексте поддержания европейской да и международной безопасности, являясь альтернативой тем новым вызовам и угрозам, с которыми сталкивается человечество, таким как локальные и реги-

* Чрезвычайный и Полномочный Посланник, профессор кафедры международного права МГИМО, вице-президент Московского независимого института международного права (подробно об авторе см. № 1 за 1994 г. нашего журнала).

ональные конфликты, агрессивный национализм, воинствующий сепаратизм, грубые массовые нарушения прав человека.

Характерным для Дейтонских соглашений является то, что в заключение этих документов были вовлечены не только их стороны, но и такие державы, как Россия, США, Великобритания, Франция, Германия, а также Евросоюз, засвидетельствовавшие подписание соглашений в Париже 14 января 1996 г. подписями своих руководителей. Не менее существенной особенностью является и то, что в реализацию Дейтонских соглашений вовлечены державы политической “восьмерки”, занимавшиеся вопросом о Боснии и выполнении соглашений на своем саммите в Йемене в июне 1996 года, а также значительное число крупных международных и региональных структур, начиная с ООН, ее Совета Безопасности и учреждений ее системы и кончая ОБСЕ, НАТО, ЕБРР, ОИК и др.

Благодаря всему этому сделаны первые шаги по проведению соглашений в жизнь: не только закреплено прекращение военных действий в Боснии и осуществлены обусловленные жесткими сроками меры по нормализации военной обстановки в стране, но и проведены выборы в ее центральные органы власти, идет возвращение беженцев и т.д.

Но для полной реализации Дейтонских соглашений, особенно их политической составляющей — гражданских мер имплементации, предстоит сделать еще очень много, что потребует и немалого времени: некоторые предусмотренные ими меры, например функционирование ряда созданных по соглашениям комиссий, рассчитаны на пять лет. Судя по всему, жизнь заставит дорабатывать многие аспекты выработанных соглашений. В процессе реализации потребуется не только в полной мере использовать весь предусмотренный ими механизм, но и воздействовать на этот процесс при помощи такого инструментария, который формально не влечен в ткань соглашений, как Контактная группа, Совет по реализации мирных соглашений, его Руководящий комитет, не говоря уже о Совете Безопасности ООН, которому предстоит решать вопрос о продлении пребывания в БиГ Сил по выполнению соглашений, когда такой вопрос встанет в повестку дня.

Развернутая характеристика роли и места Дейтонских соглашений в широком международном плане — это тема для самостоятельного исследования. В настоящей статье речь идет об этих соглашениях как об актах международного права, об их особенностях с точки зрения международной договорной практики и международно-правового регулирования постконфликтных отношений с участием сторон, не являющихся государствами, о неординарности

соглашений и о сочетании в них традиционных приемов договорно-правовой регламентации с целым рядом новелл в этой области.

Но сначала следует сказать о том, что представляют собой Дейтонские соглашения.

Они изложены не в качестве единого документа, а воплощены в комплексе договорных актов и иных связанных с ними документов по различным вопросам урегулирования. Фокусируется этот комплекс, логически и юридически как бы приводится к общему знаменателю в Общем рамочном соглашении о мире в Боснии и Герцеговине, выработанном на “непрямых”, как их официально называли, переговорах в Дейтоне (Огайо, США) и парафированном там же 21 ноября 1995 г., а затем, как уже указывалось, подписанном в Париже от имени Боснии и Герцеговины, Союзной Республики Югославии и Республики Хорватии, что было засвидетельствовано подписями глав государств или глав правительств Контактной группы.

В качестве Приложений к Рамочному соглашению фигурируют еще 12 соглашений, которые боснийско-югославские стороны Рамочного соглашения “приветствуют и одобряют”²: Соглашение о военных аспектах мирного урегулирования; Соглашение о стабилизации в регионе; Соглашение о линии разграничения между образованиями и связанных с этим вопросах; Соглашение о выборах; Конституция Боснии и Герцеговины; Соглашение об арбитраже; Соглашение по правам человека; Соглашение о беженцах и перемещенных лицах; Соглашение о Комиссии по охране национальных памятников; Соглашение об учреждении публичных корпораций Боснии и Герцеговины; Соглашение об осуществлении гражданских аспектов мирного урегулирования; Соглашение о специальных международных полицейских силах.

К комплексу Дейтонских соглашений следует отнести также ряд других документов, хотя они не фигурируют в качестве приложений к Общему рамочному соглашению. Речь идет о Соглашении о парафировании Общего рамочного соглашения, о письмах руководителей СРЮ и Хорватии на имя министров иностранных дел России, США, Великобритании, Франции и Германии, об их письмах на имя Генерального секретаря ООН, а также временно исполнявшего тогда обязанности Генерального секретаря НАТО и о ряде других документов; следует также упомянуть соглашения между СРЮ и НАТО о механизмах транзита для операций по мирному плану и между Хорватией и НАТО о статусе НАТО и ее персонала; эти два соглашения трактуются как отдельные; Соглашение между БиГ и НАТО о статусе НАТО и ее персонала — как Добавление к Соглашению о военных аспектах.

I. Основные аспекты и компоненты мирного урегулирования

Анализу существа Дейтонских соглашений, учитывая, что речь идет об урегулировании конфликта, происходившего в Боснии и Герцеговине и вокруг нее, необходимо предпослать несколько соображений о том, как трактуется в соглашениях само это государство в плане предусмотренного соглашениями его статуса, международно-правового и во внутреннем праве.

Выработанная в результате договоренностей в Дейтоне Конституция БиГ провозглашает, что Республика Босния и Герцеговина, официально именуемая “Босния и Герцеговина”, “продолжает свое юридическое существование в соответствии с нормами международного права в качестве государства с внутренней структурой, измененной настоящей Конституцией в рамках нынешних международно признанных границ”: в ее преамбуле подчеркивается приверженность страны принципам “суверенитета, территориальной целостности и политической независимости Боснии и Герцеговины в соответствии с нормами международного права”. Ссылка на эти принципы неоднократно фигурирует и в соглашениях, выработанных в Дейтоне.

С многонациональным составом населения страны связано то положение Конституции, согласно которому Республика Босния и Герцеговина состоит из двух образований (entities) — Федерации Боснии и Герцеговины (или Мусульмано-Хорватской Федерации) и Республики Сербской. Хотя оба эти образования Конституцией и соглашениями наделены определенными атрибутами государственности, Конституция прямо не трактует их как государственные образования, а в резолюции Совета Безопасности ООН они рассматриваются как communities³.

В контексте охарактеризованной выше преемственности (“продолжает свое юридическое существование”) в Конституции констатируется, что БиГ остается членом ООН и может сохранять свое членство в организациях ее системы и других международных организациях или подавать заявления о вступлении в них.

Наконец, к характеристике статуса БиГ как субъекта международного общения и международного права имеет отношение еще одно обстоятельство: хотя Дейтонские соглашения являются соглашениями о мирном урегулировании, а не об отношениях между их экс-югославскими участниками, эту последнюю сферу они все же затрагивают, главным образом в Рамочном соглашении. В нем сказано, что стороны будут осуществлять свои отношения в соответствии с принципами Устава ООН, а также Заключительного акта и

других документов ОБСЕ. В особенности они будут полностью уважать суверенное равенство друг друга; разрешать споры мирными средствами и воздерживаться от любого действия путем угрозы или использования силы против территориальной целостности или политической независимости БиГ или любого другого государства. Интересно отметить, что аналогичного обязательства со стороны БиГ по отношению к ее партнерам по соглашению не зафиксировано. Общее рамочное соглашение предусматривает, кроме того, что Союзная Республика Югославия и Республика Босния и Герцеговина признают друг друга в качестве суверенных независимых государств в рамках своих международных границ⁴. Предусмотрено также, что “дальнейшие аспекты их взаимного признания будут подлежать последующим обсуждениям” *.

Переходя к анализу того круга вопросов, которые в Дейтонских соглашениях охватываются понятием “мирное урегулирование” (в Рамочном соглашении применяется более широкое понятие “о мире в Боснии и Герцеговине” и говорится о “всеобъемлющем урегулировании”), можно разделить весь комплекс этих соглашений на те, которые касаются военных аспектов урегулирования, включая военно-политическую стабилизацию в регионе и вопросы территориального разграничения между составными частями БиГ, и те, которые трактуют как бы гражданские, невоенные аспекты функционирования боснийского государства и его составных частей.

А. Военные аспекты мирного урегулирования.

Меры контроля над вооружениями и укрепления доверия в регионе

Эти аспекты урегулирования поставлены в Дейтонских соглашениях на первое место и им посвящены специальные соглашения.

Соответствующие положения Соглашения о военных аспектах мирного урегулирования, сторонами которого являются БиГ и ее составные части — МХФ и РС, направлены прежде всего на за-

* В начале октября 1996 года в Елисейском дворце в Париже в присутствии Президента Франции Ж.Ширака Президент Сербии С.Милошевич и Президент Боснии и Герцеговины А. Изетбегович подписали совместную декларацию и договорились об установлении дипломатических отношений на уровне посольств между БиГ и СРЮ. Они договорились также о содействии их государств экономическим обменам и восстановлению воздушно-го и железнодорожного сообщений и по ряду других вопросов двусторонних отношений (см. “Известия”. — 1996. — 5 окт.).

крепление состояния прекращения военных действий, достигнутого по соглашению от 5 октября 1995 г., и решение связанных с этим вопросов. Предусматривается обязательство сторон соблюдать это прекращение и “продолжать воздерживаться от всех наступательных операций друг против друга”; при этом под наступательной операцией понимается “действие, которое включает проекцию сил или огня за пределы собственной линии стороны”. Каждая из сторон обязуется обеспечить, чтобы весь персонал и организация, обладающие военным потенциалом, включая вооруженные гражданские группы, национальную гвардию, армейские резервы, военную полицию и отряд полиции особого назначения МВД, соблюдали соглашение. Все вооруженные гражданские группы подлежали разоружению и роспуску. Все силы в БиГ, не являющиеся силами местного происхождения, подлежали выводу с территории БиГ. В частности, выводу подлежали “все иностранные силы, включая выступающих в индивидуальном порядке советников, борцов за свободу, инструкторов, добровольцев и персонал из соседних и других государств. Соглашением предусматривалась передислокация собственных сил сторон за пределы зоны разведения шириной четыре километра. Для Сараево и Гораджа в соглашении были установлены специальные дополнительные положения о передислокации.

Центральное место в Соглашении о военных аспектах занимают положения, касающиеся Многонациональных сил по его выполнению — СВС/IFOR.

Обращают на себя внимание те процедуры, с помощью которых эти силы были учреждены. В соглашении со ссылкой на необходимость обеспечить “эффективное осуществление” его положений и их “соблюдение” Совету Безопасности ООН было предложено “уполномочить государства-члены или региональные организации и соглашения создать СВС”, в состав которых могут входить сухопутные, морские и воздушные подразделения “государств—членов НАТО и государств, не являющихся членами НАТО”. Совет Безопасности ООН 15 января 1996 г. принял решение (резолюция 1031), которым он уполномочил государства—члены ООН, “действующие через или в сотрудничестве с организацией”, упомянутой в Соглашении о военных аспектах, “создать Многонациональные силы выполнения (СВС) под объединенным командованием и контролем” для осуществления задач, предусмотренных в Соглашении о военных аспектах и в Соглашении о линии разграничения между МХФ и РС³.

Нельзя не видеть внутренней противоречивости положений как соглашения, так и резолюции Совета Безопасности относительно

характера и статуса сил выполнения с точки зрения параметров, обусловливаемых Уставом ООН.

С одной стороны, в соглашении говорится о региональных организациях и при этом прямо называется НАТО, а резолюция СБ путем отсылки к соглашению как бы подтверждает, что действовать в Боснии НАТО уполномочивается именно в качестве региональной организации, — и все это дает основание говорить о применимости главы VIII Устава ООН “Региональные соглашения”. С другой стороны, в преамбуле этой же резолюции отмечается, что все воплощенные в ней решения Совет принял, “действуя согласно главе VII Устава”⁶, да и в обращенной к Совету просьбе сторон о создании СВС уточняется: “действующие согласно главе VII Устава”. В целом дело выглядит так, что, вовлекаясь вооруженными силами в урегулирование боснийского конфликта, НАТО озабочена тем, чтобы в конечном счете не подпадать под контроль Совета Безопасности и действие ограничений, обусловленных главой VIII Устава.

Эта последняя предусматривает, что Совет Безопасности не только должен надлежаще уполномочить региональную организацию на военно-принудительные действия, но и обязан руководить этими действиями: согласно Уставу принудительные действия региональных органов, используемых Советом Безопасности, осуществляются “под его руководством”.

Ни в соглашении, ни в резолюции 1031 подобного рода “руководство” не только не предусматривается, но оно подменяется иным: в ст. 1 соглашения речь идет о том, что СВС будут действовать “под руководством, управлением и политическим контролем Североатлантического совета (САС) через командные инстанции НАТО”; и далее: директивы именно Совета НАТО могут привести к учреждению “дополнительных обязанностей и обязательств для СВС при осуществлении положений” соглашения.

Конечно, эти весьма далеко отступающие от Устава ООН формулы некоей “руководящей и направляющей роли” НАТО как-то не вяжутся с тем, что они содержатся в соглашении, которое заключено между Боснией и ее составными частями — Мусульмано-Хорватской Федерацией (МХФ) и Республикой Сербской (РС). И дело не меняется оттого, что соглашение “поддержано” (endorsed) президентами Хорватии и Сербии (последний, представляя и РС, как бы расписался в поддержке самого себя); это, как и вообще чуть ли не наполовину провинциальный уровень, на котором провозглашено притязание на лидерство НАТО, выглядит скорее курьезно, чем серьезно. Но так или иначе, НАТО взяла на себя прерогативу “руководства”, которую по Уставу ООН полагается

осуществлять Совету Безопасности, продемонстрировав и в данном случае нежелание выступать в амплиу региональной организации, чтобы не подпадать под соответствующий контроль Совета Безопасности.

В вольном или невольном стремлении оградить НАТО от такого контроля некоторые представители академических кругов Запада идут дальше. Оказывается, что Дейтонскими соглашениями НАТО как таковая не была уполномочена предпринимать или организовывать операцию, о которой идет речь. Она просто была призвана обеспечить инфраструктуру 3 С (command, control, communication and intelligence), а также координацию между государствами—членами ООН, участвующими в СВС, что-де не затрагивает статус НАТО как “соглашения о самообороне”, а не региональной организации, каковой НАТО не является.

Таковы страдающие непоследовательностью положения Соглашения о военных аспектах урегулирования и резолюции СБ по вопросу о статусе участия НАТО в этом урегулировании. И не случайно российское парафирование Общего рамочного соглашения содержало пометку “За исключением названного соглашения”.

В Соглашении о военных аспектах обращают на себя внимание крайне широко сформулированные обязательства самой БиГ и входящих в ее состав образований — МХФ и РС, а также далеко идущие полномочия СВС по обеспечению выполнения этих обязательств.

Общим образом от сторон требуется “как можно скорее восстановить нормальные условия жизни в Боснии и Герцеговине”, добиться “долговременного” прекращения военных действий. Ставится также задача “ввести долговременные меры в области безопасности и контроля над вооружениями”, как они предусмотрены Соглашением о стабилизации в регионе, “цель которых состоит в содействии постоянному примирению между сторонами в достижении всех политических договоренностей, согласованных в Общем рамочном соглашении”.

В контексте этих общих обязательств и их целей предусмотрено, что ни МХФ, ни РС не будут применять силу или угрозу силой против другого образования и ни при каких обстоятельствах вооруженные силы одного из них не будут вступать и находиться на территории другого образования без согласия его правительства и Президентства БиГ.

В соглашении подчеркивается, что внутри Боснии и Герцеговины обязательства “применяются одинаково в рамках обоих образований”. Они несут равную ответственность по соблюдению соглашения “и в равной степени подпадают под такие меры по обеспечению соблюдения со стороны СВС, которые могут потре-

боваться для обеспечения осуществления” соглашения и защиты СВС. Вместе с тем существенно ограничивается реакция сторон на случаи нарушения соглашения какой-либо из них. Им предписано тщательно избегать “ответных мер, контратак или любых односторонних действий в ответ на нарушение соглашения” и добиваться умиротворения через Совместную военную комиссию, учрежденную по соглашению.

Ответственности, полномочиям и функциям СВС посвящено большинство положений Соглашения о военных аспектах. В своем нынешнем виде они рассчитаны на период приблизительно в один год, но уже ясно, что потребует продолжение. Повлечет ли оно за собой изменение в статусе СВС — пока говорить рано. По действующему соглашению картина выглядит следующим образом.

В целом полномочия и функции СВС определены как “оказание содействия в проведении в жизнь территориальных и других относящихся к военным делам положений” соглашения. Соответственно среди прав, которыми СВС наделены по соглашению, фигурирует “непререкаемое право осуществлять наблюдение, контролировать и инспектировать любые силы, объекты или деятельность в Боснии и Герцеговине, которые, по мнению СВС, могут иметь военный потенциал”. В соглашении весьма жестко подчеркивается, что “отказ, вмешательство или отклонение любой стороной этого права СВС” “представляют собой нарушение положений” соглашения: “нарушающая сторона может стать объектом военных мер со стороны СВС, включая применение необходимой силы...” Подобного рода формула о возможности применения военной силы столь часто фигурирует в конкретных положениях соглашения, что выглядит просто навязчивой в определении принудительных мер обеспечения его соблюдения.

Крайне авторитарными предстают по соглашению полномочия натовского Командующего СВС. “Стороны понимают и согласны с тем, что он без вмешательства со стороны или разрешения любой из сторон имеет полномочия осуществлять любые действия, которые Командующий сочтет необходимыми и целесообразными, включая применение силы для защиты СВС”. Стороны обязаны “соблюдать во всех отношениях” их требования. По соглашению только Командующий осуществляет контроль за воздушным пространством над БиГ, устанавливает соответствующие правила и в случае необходимости прекращает гражданские воздушные перевозки и небоевые действия в воздухе.

Ко всему этому остается добавить, что “Командующему СВС принадлежит окончательное право на театре действий в отношении толкования настоящего соглашения”, сказано в его ст. XII.

В качестве консультативного органа для Командующего и под его председательством учреждена Совместная военная комиссия в составе старших военных командиров сил каждой стороны и других лиц по определению ее председателя. Каждая сторона может назначать в состав Комиссии двух гражданских лиц, которые действуют в качестве ее советников. Предусмотренный Рамочным соглашением Высокий представитель вправе присутствовать на заседаниях Комиссии и давать ей советы, особенно "по военно-политическим вопросам". Насколько это возможно, все проблемы в Комиссии решаются оперативно по взаимному согласию. Однако все окончательные решения по военным вопросам принимаются Командующим. Создание военных комиссий предусмотрено и на низовом — бригадном, батальонном или ином — уровне.

Устанавливать отношения СВС имеют право не только с местным военным, но и с гражданскими властями. В рамках поставленных перед ними главных задач СВС "имеют право выполнять вспомогательные задачи", такие как оказание помощи "в создании безопасных условий для выполнения другими сторонами других задач", включая свободные и справедливые выборы; помощь организациям в передвижении при осуществлении ими гуманитарных миссий; помощь персоналу Верховного комиссара по делам беженцев и другим международным организациям в осуществлении ими гуманитарных миссий; СВС могут также "обеспечивать и предотвращать воспрепятствование передвижению гражданского населения, беженцев и перемещенных лиц и надлежащим образом реагировать на преднамеренные акты насилия, угрожающие жизни и личной безопасности".

Предусмотрены в соглашении и другие далеко идущие полномочия и функции СВС, ядром которых являются силы НАТО.

Нельзя не видеть излишества в том, что касается предоставленных соглашением возможностей для осуществления этих полномочий и функций. "СВС имеют полную и беспрепятственную свободу передвижения по земле, воздуху и воде по всей Боснии и Герцеговине, — сказано в ст. VI соглашения. — Они имеют право располагаться биваком, производить маневры, расквартировываться и использовать любые районы или объекты в целях выполнения своих обязанностей". В этом же плане обращает на себя внимание содержащееся в соглашении положение о том, что СВС и их персонал "не несут ответственности за любой ущерб, нанесенный личной или государственной собственности в результате боевых или связанных с боевыми действий".

Суровый и жесткий режим военного контроля, конкретные проявления которого стороны как БиГ в целом, так и ее составные части "понимают и согласны", представляет собой все же нечто

такое, что рассчитано пока, по условиям соглашения, на один год, а если пребывание СВС будет продлено, то только на фиксированное и, надо полагать, на непродолжительное время.

На длительную перспективу, не ограниченную каким-либо сроком, предусмотрен режим “стабилизации в регионе”, пятистороннее соглашение о котором заключено между БиГ, СРЮ, Хорватией, а также РС и МХФ. В этом соглашении стороны выразили свое согласие с тем, что “принятие поступательных мер по обеспечению региональной стабильности и контролю над вооружениями существенно важно для установления стабильного мира в регионе”. Они признали важность разработки “новых форм сотрудничества в области безопасности, направленных на укрепление транспарентности и доверия и на достижение сбалансированных и стабильных уровней сил обороны при максимально низкой численности с учетом соответствующей безопасности и необходимости избежать гонки вооружений в регионе”.

В качестве элементов региональной структуры стабильности стороны одобрили в соглашении три комплекса мер:

- а) меры доверия и безопасности в БиГ, имея в виду, что именно ее районы были ареной военных столкновений;
- б) региональные меры доверия и безопасности;
- в) меры субрегионального контроля над вооружениями.

К первой из этих категорий относится серия мер, которые подлежали согласованию на переговорах между БиГ и ее составными частями под эгидой ОБСЕ с целью укрепления взаимного доверия и снижения опасности возникновения конфликта. Среди таких мер в Соглашении о стабилизации названы ограничения на военные развертывания и учения в определенных районах; запреты на ввод иностранных сил; ограничения на местонахождение тяжелых вооружений; уведомление о некоторых видах планируемой деятельности, включая программы оказания международной военной помощи и программы обучения; обмен данными о запасах пяти категорий вооружений, ограничиваемых договором ОБСЕ; создание миссий связи между Командующими вооруженными силами МХФ и РС.

Меры доверия и безопасности с охватом всего регулируемого региона трактуются в соглашении в качестве дополнения к охарактеризованным выше мерам и сводятся к запретам на ввоз в течение обусловленных в соглашении сроков различных вооружений, включая мины.

Более развернуто в соглашении трактуются “меры субрегионального контроля над вооружениями”. Запланировано проведение под эгидой ОБСЕ переговоров относительно достижения соглашения об уровнях вооружений в пределах уровней численности

личного состава; такое соглашение должно быть основано как минимум на критериях численности населения, размера имеющихся запасов вооружений, потребностей обороны и соотношении между уровнями сил в регионе. Количественные предельные уровни танков, артиллерии, боевых бронемашин, боевых самолетов и ударных вертолетов должны быть установлены соглашением, имея при этом в виду, что будут засчитываться артиллерийские единицы калибра не 100 мм, как в ДОВСЕ, а 75 мм и выше.

Если в течение обусловленного соглашением срока стороны не договорятся о такого рода предельных уровнях, то эти уровни будут определяться по соотношению 5:2:2. При этом запасы СРЮ принимаются за исходный уровень, и предельный для нее уровень составляет 75% от исходного, для Хорватии — 30%, для БиГ — также 30%; уровень БиГ распределяется между МХФ и РС в соотношении 2:1. В целом в соглашении речь идет об установлении “регионального равновесия в бывшей Югославии и вокруг нее”. Переговоры должны были проходить под эгидой форума ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности. Кроме того, стороны согласились создавать комиссии для содействия разрешению споров, которые могут возникнуть *.

* 18 декабря 1995 г. в Бонне прошла конференция по реализации Дейтонских соглашений в части, касающейся мер доверия и контроля над вооружениями в бывшей Югославии. В ней участвовали министры иностранных дел БиГ, СРЮ и Хорватии, члены Руководящего комитета, представители “тройки” ОБСЕ, ЕС, НАТО, ОИК, государств региона, а также в качестве наблюдателей — представители других стран ОБСЕ. Было принято решение об организации двух переговорных форумов — по мерам доверия и безопасности для БиГ и по ограничению вооружений в целом для БиГ, СРЮ и Хорватии.

14 июня 1996 г. на заседании Совета по реализации мирных соглашений, проходившем во Флоренции на министерском уровне, представители БиГ, СРЮ, Хорватии, а также МХФ и РС подписали Соглашение о субрегиональном контроле над вооружениями и шесть протоколов к нему, включая Протокол об инспекциях. Соглашение установило численные параметры наличия в этих странах вооружений, ограничиваемых договором ОБСЕ (боевые танки, боевые бронемашин, артиллерия калибром 75 мм и более, боевые самолеты, ударные вертолеты). Все, что превышало установленные параметры, подлежит уничтожению или переоборудованию для мирных целей. Например, квота Боснии по танкам разделилась между МХФ и РС в пропорции 2:1 и составляет, соответственно, 273 и 137 единиц. Аналогичным образом были установлены лимиты для этих entities по другим видам вооружений. Наибольшие квоты установлены для СРЮ. В качестве мер контроля за соблюдением соглашения предусмотрены мониторинг на месте за уничтожением излишних вооружений, “интрузивный

На сохранение мира и поддержание стабильности в БиГ и на всем пространстве бывшей Югославии направлено заключенное между тремя боснийскими сторонами Соглашение о территориальном разграничении между образованиями и связанных с этим вопросах; оно одобрено также подписями СРЮ и Хорватии. Это соглашение, как и все другие дейтонские договоренности, включая договоренность о Конституции БиГ, исходит из того, что Босния и Герцеговина по-прежнему остается единым государством с международно признанными границами и, как уже указывалось, состоит из двух образований.

В итоге длительного, сложного и зачастую болезненного процесса поисков разграничения соглашением установлена разграничительная линия таким образом, что Мусульмано-Хорватской Федерации отведен 51% территории страны, а Республике Сербской — 49%. Разграничительная линия нанесена на так называемую репрезентативную карту масштаба 1:600 000, являющуюся частью Добавления к соглашению, притом что официальная карта масштабом 1:50000 по ее изготовлению министерством обороны США — по просьбе сторон — будет принята сторонами как неотъемлемая часть Добавления “в качестве контрольной и окончательной для всех целей”. Неустановленным осталось прохождение разграничительной линии в районе Брчко, и спор по этому поводу должен быть урегулирован путем арбитражного разбирательства, которое должно осуществляться в соответствии с известными правилами ЮНСИТРАЛ; на это дан один год с момента вступления соглашения в силу.

Б. Конституционный компонент мирного урегулирования

Выше уже упоминалось о том, что в комплексе Дейтонских соглашений фигурирует Конституция Боснии и Герцеговины, которая, таким образом, является не актом внутригосударственного законодательного процесса, а продуктом международной договоренности, достигнутой в ходе многосторонних переговоров. В Общем рамочном соглашении, одним из Приложений к которому

режим инспекции”, широкий обмен информацией. Для рассмотрения хода выполнения соглашения учреждена Субрегиональная консультативная комиссия. Председательствование в ней основано на ротации между сторонами; однако личный представитель действующего председателя ОБСЕ председательствует на заседаниях Комиссии в 1996 году (*Donna Phelan. The Agreement on Subregional Arms Control of the “Way for Agreement”//United Nations Disarmament. — Vol. XIX. — No. 2. — 1996. — P. 98—103*).

является Конституция, сказано, что стороны этого соглашения, то есть БиГ, СРЮ и Хорватия, “приветствуют и одобряют” достигнутые договоренности в отношении Конституции Боснии и Герцеговины.

Правда, в самой Конституции, точнее в ее преамбуле, указывается, что “настоящим” ее “принимают” “боснийцы, сербы и хорваты как народы (наряду с другими), составляющие население страны, и граждане Боснии и Герцеговины” *. Но это скорее дань общедемократическому постулату о необходимости народного волеизъявления, чем указание на реальный источник происхождения Конституции. В комплексе Дейтонских соглашений фигурируют три односторонних заявления по поводу Конституции: от имени Республики Боснии и Герцеговины, от имени Республики Сербской и от имени “Федерации Боснии и Герцеговины”, как официально именуется МХФ. В двух первых идентичных заявлениях сказано, что соответствующая страна “одобряет Конституцию Боснии и Герцеговины”; в заявлении МХФ сказано, что она делает это “от имени входящих в ее состав народов и граждан”. Все три заявления парафировались, а затем подписывались.

Подробный анализ конституционных положений выходит за рамки темы настоящей статьи, и автор остановится лишь на некоторых моментах.

Провозглашается, что БиГ является “демократическим государством, функционирующим на основе верховенства закона и свободных демократических выборов”. БиГ и образования “не должны препятствовать полной свободе передвижения людей, товаров, услуг и капитала на всей территории Боснии и Герцеговины”. Ни МХФ, ни РС не должны устанавливать “контроль на границе между образованиями”. Предусмотрены как гражданство БиГ, так и гражданство каждого образования, а также основные параметры его регулирования. Наряду с тем, что в числе Дейтонских соглашений имеется специальное Соглашение по правам человека и этой проблематике уделено особое внимание в Общем рамочном соглашении, весьма пространная статья, включающая перечень прав и свобод, содержится и в Конституции. В этой статье подчеркивается, что БиГ и оба образования обеспечивают “наивысший уровень международно признанных прав человека и основных свобод” и что права и свободы, закрепленные в Европейской конвенции

* Сама Конституция, однако, составлена не на языках этих народов, а только на английском, что, впрочем, характерно для всех Дейтонских соглашений, кроме Общего рамочного соглашения, которое составлено на боснийском, сербском, хорватском языках, а также на английском, причем каждый текст является равно аутентичным.

1950 года и Протоколах к ней, “имеют прямое действие в Боснии и Герцеговине” и “преимущественную силу относительно всех других норм права”. Конституционно закреплено, что БиГ “остаётся или становится участником международных соглашений, перечисленных в Приложении к Конституции”, называемом “Дополнительные соглашения о правах человека, которые должны применяться в Боснии и Герцеговине” (их указано в хронологическом порядке 15, начиная с Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1948 г. и кончая Рамочной конвенцией о защите национальных меньшинств 1994 г.).

В Конституции специально оговаривается, что никакие поправки к ней “не могут отменяться или ущемлять” права и свободы человека или изменять это запрещение.

Для Боснии и Герцеговины как государства закреплена система конституционных органов власти: Парламентская ассамблея из двух палат (Палата народов и Палата представителей); Президентство БиГ из трех членов (босниец, хорват, серб); Совет министров, председатель которого назначается Президентством, а министры — председателем, и все это требует утверждения Палаты представителей; Постоянный комитет по военным вопросам для координации деятельности вооруженных сил в БиГ, куда входят члены Президентства, а другие избираются ими; Конституционный суд; Центральный банк. В Конституции имеются небольшая статья о бюджете и финансах, а также статья, в которой, в частности, говорится о лицах, которыми занимался Международный трибунал для бывшей Югославии.

Согласно Дейтонским соглашениям, вся система представительных органов власти создается путем свободных, справедливых и демократических выборов, на организацию и проведение которых направлено Соглашение о выборах, подписанное тремя боснийскими сторонами. К настоящему времени уже сделаны важные шаги по его практическому осуществлению, в частности при проведении 14 сентября 1996 г. выборов Президентства БиГ. Однако соглашение продолжает представлять немалый интерес, и не только потому, что предстоит отложенные муниципальные выборы, но и главным образом ввиду наличия в нем таких положений, которые обусловили весьма широкое и далеко идущее участие международных структур в регулировании и осуществлении избирательного процесса, что при нормальных обстоятельствах в суверенном государстве является сугубо внутренним делом.

Соглашение предусмотрело не только обязательства БиГ, МХФ и РС обеспечить наличие условий для свободных и справедливых выборов, в частности “политически нейтральную обстановку”, соблюдение права на тайное голосование “без страха и запугивания”,

свободу выражения мнения и свободу прессы, свободу ассоциаций, включая политические партии, и свободу передвижения, но и то, что в нем названо "ролью ОБСЕ", а также соблюдение Копенгагенского документа этой организации, принятого на II сессии Конференции по человеческому измерению в 1990 году и приложенного к Соглашению о выборах в виде Дополнения.

К ОБСЕ в соглашении обращена просьба сторон разработать и осуществить программу выборов и наблюдать за их подготовкой и проведением. Речь идет о выборах Президентства БиГ, в ее Палату представителей, в Палату представителей МХФ, в Национальную ассамблею РС и, "если целесообразно", — в кантональные законодательные и муниципальные органы управления. На ОБСЕ было возложено и создание, по просьбе сторон, Временной избирательной комиссии в составе главы миссии ОБСЕ в качестве председателя Комиссии, Высокого представителя (или назначенного им лица) и представителей сторон, а также лиц, членство которых председатель сочтет необходимым. Вообще его полномочия в Комиссии весьма авторитарны: в случае спора в Комиссии решение председателя "является окончательным".

Весьма детально перечислены в соглашении функции Комиссии в отношении различных аспектов избирательного процесса; при этом предусмотрено и общее положение о том, что Комиссия принимает правила и положения о выборах, которые стороны обязаны полностью соблюдать, "независимо от любых внутренних законов и положений".

По Конституции БиГ выборы должны проводиться с интервалами в установленное количество лет, и в соглашении сказано, что стороны согласились создать постоянную Избирательную комиссию для проведения будущих выборов в Боснии и Герцеговине.

В целом, явно стремясь подчеркнуть сугубо международный характер Временной избирательной комиссии, стороны наделили ее председателя "статусом, привилегиями и иммунитетами", предусмотренными известной Венской конвенцией 1961 года о дипломатических сношениях.

В. Особый акцент на обеспечение в БиГ, МХФ и РС прав и основных свобод человека

Вопросам обеспечения прав человека посвящен не только целый ряд положений Конституции, о которых речь шла выше, но и, как уже указывалось, Соглашение по правам человека, заключенное между БиГ, МХФ и РС. Сюда же следует отнести и Соглашение о беженцах и перемещенных лицах.

С точки зрения общей направленности на обеспечение наивысшего уровня международно-признанных прав и свобод, определения самого их круга, равно как и в отношении подлежащих применению международных соглашений в этой области, между положениями первого из названных соглашений и положениями Конституции налицо полная идентичность, что создает особое правовое состояние сочетания конституционно-правовой и международной-правовой обеспеченности прав и свобод человека в БиГ и ее составных частях.

Новый и еще более усиливающий эту обеспеченность момент, который вносит соглашение, состоит в обязательстве боснийских сторон создать Комиссию по правам человека; Комиссия должна состоять из двух частей — Омбудсмена и Палаты по правам человека.

Что касается Омбудсмена, то стороны обязались признавать право “всех лиц” представлять ему, как, впрочем, и другим органам по правам человека, жалобы на нарушения прав человека.

Должность Омбудсмена создается сторонами, а конкретное лицо назначается на эту должность действующим Председателем ОБСЕ после консультаций со сторонами сроком на пять лет. Первые пять лет такое лицо не может быть гражданином БиГ или соседнего государства. Последующие назначения производятся Президентством.

Омбудсмену передаются Комиссией полученные ею жалобы на нарушения прав человека, кроме случаев, когда само жалующееся лицо адресует свою жалобу в Палату. Необходимые расследования Омбудсмен может предпринимать по своей инициативе либо в ответ на жалобы любой стороны или лица, или неправительственной организации, а также группы индивидов.

В соглашении зафиксированы далеко идущие функции и полномочия Омбудсмена в отношении доступа к материалам и воздействия на стороны.

Палата по правам человека состоит из 14 членов, 4 из которых назначает МХФ, 2 — РС, а остальных — Комитет министров Совета Европы (по консультации со сторонами и не из числа граждан БиГ или какого-либо соседнего государства), причем один из них назначается в качестве председателя Палаты. После пяти лет прерогатива назначения переходит к Президентству БиГ.

Палата получает от Омбудсмена, действующего от имени жалующегося, или напрямую от любой стороны или лица, либо неправительственной организации заявления о нарушениях “для принятия по ним резолюции или решения”. При рассмотрении жалоб приоритет предоставляется тем из них, в которых говорится

об особо серьезных или систематических нарушениях либо о дискриминации.

На любой стадии разбирательства Палата может попытаться содействовать “миролюбивому разрешению вопроса на основе уважения прав и свобод человека”. Решения Палаты принимаются большинством голосов, причем голос председателя является решающим.

Значительное место в соглашении отведено мониторингу ситуации с правами человека в БиГ со стороны международных структур, таких как Комиссия ООН по правам человека, ОБСЕ, Верховный комиссар по правам человека и др. “Полный и эффективный доступ” для целей расследования и наблюдения положения в области прав человека стороны обязаны предоставлять неправительственным организациям.

Предусмотренный соглашением режим сохраняется в силе в течение пяти лет. После истечения этого срока ответственность за дальнейшее функционирование Комиссии передается сторонами учреждениям БиГ, если стороны не договорятся об ином. В этом последнем случае Комиссия продолжает функционировать так, как предусмотрено в соглашении.

Как институт, имеющий непосредственное отношение к обеспечению прав человека в БиГ, привлекает к себе внимание концепция “мёр укрепления доверия”, которые стороны согласились принять, и притом “незамедлительно”. Эта концепция предусмотрена в Соглашении о беженцах и перемещенных лицах (БиГ, МХФ, РС). Стороны обязались продемонстрировать свою приверженность обеспечению полного уважения прав и свобод всех лиц, находящихся в пределах их юрисдикции, “и безотлагательному созданию условий для возвращения беженцев и перемещенных лиц”. Речь идет о таких мерах, как отмена законодательства и административной практики, имеющих дискриминационные цели или последствия; предотвращение и пресечение подстрекательства, в том числе через средства массовой информации, “к этническим и религиозной розни или ненависти”; распространение через СМИ предупреждений военным, полицейским и другим государственным служащим, а также частным лицам о недопустимости актов возмездия и немедленное пресечение таких актов; защита этнических групп или меньшинств, где бы они ни находились, и предоставление международным гуманитарным организациям и наблюдателям немедленного доступа к этим группам и меньшинствам; преследование, увольнение или перевод на другую службу военных, полицейских и лиц из государственных организаций, “ответственных за серьезные нарушения” основных прав лиц, принадлежащих к этническим группам или меньшинствам.

Стороны призвали Верховного комиссара по делам беженцев разработать в консультации с ними и со странами убежища план репатриации, который позволил бы осуществить “скорейшее, мирное, упорядоченное и поэтапное возвращение беженцев и перемещенных лиц”. Со своей стороны, БиГ, МХФ и РС согласились выполнять такой план “и привести в соответствие с ним свои международные соглашения и внутреннее законодательство”.

Соглашение предусматривает создание на территориях сторон благоприятных условий для возвращения и реинтеграции беженцев.

Международный Комитет Красного Креста, Программа развития ООН и другие соответствующие международные, национальные и неправительственные организации получили “полный и неограниченный доступ ко всем беженцам и перемещенным лицам”.

К каждому возвращающемуся лицу, которому было предъявлено обвинение в совершении преступления иного, чем “серьезное нарушение норм международного гуманитарного права”, или уголовного преступления, не имеющего отношения к данному конфликту, применяется амнистия.

В соответствии с соглашением учреждена Комиссия по беженцам и перемещенным лицам в составе десяти членов, из которых четырех назначает МХФ (двоих — на три года и двоих — на четыре), двоих — РС (одного — на три года и другого — на четыре). Президент Европейского суда по правам человека назначает остальных на пять лет, из них одного — в качестве председателя.

Комиссии вменено в обязанность рассматривать претензии о возвращении недвижимости в БиГ или о предоставлении справедливой компенсации за нее в отношении собственности, утраченной с 1 апреля 1992 г. Комиссия вправе издавать такие нормы и правила, совместимые с соглашением, которые могут быть необходимы для выполнения ее функций. В соглашении подробно изложена процедура рассмотрения претензий.

В рамках вопроса о правах человека остается сказать об обязательствах сторон в отношении Международного трибунала для бывшей Югославии. Каждая сторона согласилась выполнять любой приказ или распоряжение Трибунала об аресте, задержании, выдаче или доступе к лицам, которые в ином случае были бы освобождены или переданы, но которые обвиняются в нарушениях, подпадающих под юрисдикцию Трибунала. Каждая сторона должна задержать лиц, “разумно подозреваемых в таком нарушении”, на период времени, достаточный для проведения консультаций с Трибуналом.

Г. Осуществление “гражданских аспектов” мирного урегулирования

В комплексе Дейтонских соглашений этому вопросу посвящено специальное соглашение (наименование которого и вынесено в подзаголовок) между БиГ, СРЮ и Хорватией с участием также МХФ и РС, хотя, по сути дела, о гражданских — в смысле “невоенных” — аспектах урегулирования речь идет в большинстве рассматриваемых соглашений, кроме тех, которые посвящены аспектам военным. Гражданским аспектам посвящены, в частности, и еще не рассмотренные Соглашение о Специальных международных полицейских силах, Соглашение о Комиссии по охране национальных памятников и Соглашение об учреждении публичных корпораций Боснии и Герцеговины.

Собственно Соглашение о гражданских аспектах направлено на организацию боснийской внутренней жизни в постконфликтный период, в значительной степени под международным мониторингом и контролем. Общим образом в Соглашении о гражданских аспектах выражено согласие всех его пяти сторон, что осуществление постконфликтного уклада жизни потребует “широкого круга мер”, включающих продолжение усилий по оказанию гуманитарной помощи; восстановлению инфраструктуры и экономики; созданию политических и конституционных институтов в БиГ; обеспечению уважения прав человека и возвращения беженцев и перемещенных лиц; а также проведению свободных и справедливых выборов.

Как и при имплементации военных аспектов мирного урегулирования, центр тяжести в осуществлении гражданских мер перенесен на вовлекаемый в эту деятельность, а также создаваемый специально международный механизм. На вершине его пирамиды стоит Высокий представитель, назначенный по просьбе сторон согласно соответствующей резолюции Совета Безопасности ООН. Целью учреждения этого международного механизма провозглашено облегчение предпринимаемых сторонами усилий, а также мобилизация и координация деятельности организаций и учреждений, участвующих в гражданских аспектах мирного урегулирования, путем осуществления задач, предусмотренных соглашением. Речь идет о его ст. II “Мандат и методы обеспечения координации и связи”, в которой сказано, что Высокий представитель следит за осуществлением мирного урегулирования; поддерживает тесные контакты со сторонами с целью осуществления всех его гражданских аспектов; координирует деятельность гражданских организаций и учреждений в БиГ, давая им по мере необходимости общие

указания; содействует устранению любых трудностей, возникающих в связи с осуществлением гражданских аспектов урегулирования; руководит деятельностью Комиссара Специальных международных полицейских сил. Характерной является обязанность Высокого представителя представлять доклады о ходе дел широкому кругу причастных к осуществлению соглашения: ООН, Евросоюзу, а также США, России и "другим заинтересованным правительствам, сторонам и организациям".

В качестве средства обеспечения своеобразной опоры на боснийские круги Высокий представитель создает Совместную гражданскую комиссию в БиГ и председательствует в ней. Она включает старших политических представителей сторон и представителей тех гражданских организаций, участие которых Высокий представитель считает необходимым. В составе Комиссии предусмотрено также участие Командующего СВС или его представителей. При необходимости Высокий представитель может создать подчиненные ему совместные гражданские комиссии на местном уровне, а также другие гражданские комиссии "в пределах и вне пределов Боснии и Герцеговины".

Предусмотрено тесное взаимодействие Высокого представителя с СВС. С ними он обязан поддерживать связь, обмениваться информацией и находиться в "тесном контакте" с их Командующим. Как уже указывалось, он должен быть представлен в Совместной военной комиссии.

В целом его доминирующая роль в осуществлении гражданских аспектов урегулирования выражается в том, что он "выносит окончательное решение на месте в отношении толкования" соглашения.

Поддержанию внутреннего правопорядка в БиГ с участием международных структур посвящено уже упоминавшееся Соглашение о Специальных международных полицейских силах, достигнутое между тремя боснийскими сторонами.

В соглашении предусмотрено их обязательство обеспечивать "безопасные и надежные условия для всех лиц под их соответствующей юрисдикцией путем содержания гражданских правоохранительных учреждений, действующих в соответствии с международно признанными нормами". В целях получения помощи в выполнении своих обязательств стороны обратились с просьбой создать по решению Совета Безопасности Специальные международные силы ООН для осуществления предусмотренной соглашением программы помощи. Эти силы являются автономными при осуществлении своих функций, и для руководства ими Генеральным секретарем ООН в консультации с Советом Безопасности назначен Комиссар. Он получает указания от Высокого представителя. Ему и Генераль-

ному секретарю он должен периодически представлять доклады, а Командующему СВС и, по своему усмотрению, “другим институтам и учреждениям” — информацию.

Программа, которую Комиссар призван осуществлять, включает мониторинг, наблюдение и проверку правоохранительной деятельности и объектов в БиГ, в том числе судебных организаций, структур и процедур; консультирование сотрудников и сил правоохранительных органов, подготовку их персонала; содействие в осуществлении сторонами правоохранительной деятельности; оценку угроз общественному порядку и консультирование относительно способности правоохранительных органов справляться с такими угрозами; консультирование органов власти в БиГ относительно организации эффективных гражданских правоохранительных органов; оказание помощи их сотрудникам путем сопровождения их во время выполнения ими своих обязанностей, если это будет сочтено необходимым.

Если персонал международных полицейских сил получает достоверную информацию о нарушениях прав и свобод человека или о роли должностных лиц или подразделений правоохранительных органов в подобных нарушениях, он представляет такую информацию Комиссии по правам человека, Международному трибуналу по бывшей Югославии “или другим соответствующим организациям”.

О том, насколько далеко заходит международное участие в осуществлении управления повседневной жизнью БиГ, а также МХФ и РС как ее составляющих частей, свидетельствует и предпринятое в Дейтоне урегулирование путем соглашений таких сфер, как охрана национальных памятников и учреждение публичных корпораций Боснии и Герцеговины.

В Комиссии по этим вопросам из пяти членов каждые двое, включая председательствующих, назначаются, соответственно, Генеральным директором ЮНЕСКО и Президентом Европейского банка реконструкции и развития. Членам Комиссии по памятникам, не являющимся гражданами БиГ, предоставляются те же привилегии и иммунитеты, что и дипломатам. А ее функции состоят лишь в том, чтобы принимать решения по получаемым ею заявлениям об объявлении соответствующего объекта национальным памятником.

В Соглашении об учреждении публичных корпораций — оно, в отличие от предыдущего соглашения, заключено лишь между МХФ и РС, без участия БиГ, — речь идет о корпорациях, которые призваны управлять “совместными объектами общественного пользования”, такими как коммунальные предприятия, электростанции, почта и предприятия связи, “в интересах обоих образований”.

В соглашении определены основные параметры статуса транспортной корпорации, которая, как в нем сказано, может по решению сторон служить в качестве модели “для создания других совместных публичных корпораций”.

Как и на саму Комиссию, на транспортную и другие публичные корпорации возложена обязанность “в полной мере” сотрудничать со всеми организациями, участвующими в осуществлении мирного урегулирования или иным образом уполномоченными Советом Безопасности, включая Международный трибунал.

II. О международной правоспособности Республики Сербской и Мусульмано-Хорватской Федерации как entities в составе БиГ и о характере соглашений, заключенных с их участием

Как видно из Дейтонских соглашений, в заключении большинства из них приняли участие и стали их сторонами Республика Сербская и Федерация Боснии и Герцеговины — Мусульмано-Хорватская Федерация, причем сторонами Соглашения об арбитражном урегулировании и Соглашения о публичных корпорациях выступают только эти два образования; они также взяли на себя некоторые обязательства международного значения путем односторонних заявлений. С участием РС и МХФ заключено и большинство других соглашений, входящих в комплекс Дейтонских, в том числе и такое рассчитанное на длительный период и имеющее кардинальное значение для мирного развития отношений в регионе, как Соглашение о стабилизации. Только сторонами Общего рамочного соглашения и Соглашения о его парафировании эти образования не являются.

В совокупности это свидетельство того, что на переговорах в Дейтоне за образованиями признавалась определенная международная правоспособность. Основанием для такого подхода являлось то, что Республика Сербская в период конфликта осуществляла контроль за определенной территорией и как бы имела правительство *de facto*, а МХФ, хотя и не могла рассматриваться в качестве такого, тем не менее имела “персонал и организации в Боснии и Герцеговине под ее контролем”.

Правда, в отличие от МХФ, которая на переговорах имела собственного представителя, парафировавшего и подписывавшего соответствующие соглашения, Республика Сербская выступала через Президента Сербии (составная часть СРЮ) С. Милошевича, возглавлявшего делегацию СРЮ. Это основывалось на соглашениях

от 29 августа 1995 г., по которому делегация СРЮ была уполномочена подписать "от имени Республики Сербской части мирного плана в отношении нее с обязательством строго и последовательно выполнять достигнутое соглашение". В Общем рамочном соглашении эта договоренность 1995 года была принята к сведению *.

В свете принятой в Дейтоне Конституции БиГ возникает вопрос, в какой мере РС и МХФ сохранят и в дальнейшем элементы той международной правоспособности, которая выявилась в ходе дейтонской стадии мирного урегулирования.

Для ответа на этот вопрос следует прежде всего рассмотреть конституционные положения о разграничении сфер ведения между БиГ как таковой и ее составными частями — РС и МХФ.

В Конституции предусмотрено, что сферой компетенции "институтов Боснии и Герцеговины" являются внешняя политика; политика в области внешней торговли; таможенная политика; денежно-кредитная политика; финансирование обязательств и международных обязательств БиГ; политика и регулирование в области иммиграции, беженцев и убежища; "обеспечение соблюдения уголовного законодательства на международном уровне и на уровне образований, включая отношения с Интерполом"; создание и эксплуатация общих и международных средств связи; регулирование транспортного сообщения между образованиями; управление движением воздушного транспорта.

В компетенцию Президента БиГ входит проведение внешней политики; назначение послов и других представителей БиГ; представительство БиГ в международных и европейских организациях и вступление в такие организации, членом которых она не является; проведение переговоров, денонсация и, с согласия Парламентской ассамблеи, ратификация договоров Боснии и Герцеговины; координация, по мере необходимости, деятельности с международными и неправительственными организациями в БиГ, а также ряд других прерогатив.

Каждое образование "оказывает всю необходимую помощь" правительству БиГ, с тем чтобы последнее могло соблюдать международные обязательства сторон.

Общий принцип разграничения сфер ведения, зафиксированный в Конституции, состоит в том, что все функции и полномочия,

* В одном из входящих в комплекс Дейтонских соглашений документов по поводу открытия регулярного железнодорожного сообщения с Хорватией сербский Президент С. Милошевич пишет, что он обращается к А. Изетбеговичу "в качестве главы" совместной делегации Союзной Республики Югославии и Республики Сербской, но такое качество в Дейтоне не получило признания.

прямо не возложенные Конституцией на институты БиГ, “выполняют образования”; они “выполняют решения институтов Боснии и Герцеговины”.

В Конституции нашли свое выражение элементы ограниченной международной правоспособности образований. Эти элементы можно резюмировать следующим образом:

— образования “имеют право устанавливать особые, параллельные отношения с соседними государствами”, сообразуясь с суверенитетом и территориальной целостностью БиГ; вопрос о том, совместимо ли решение РС и МХФ установить такие отношения с Конституцией, относится к исключительной юрисдикции Конституционного суда БиГ;

— каждое образование с согласия Парламентской ассамблеи может заключать соглашения с государствами и международными организациями; в законодательном порядке Ассамблея может установить, что некоторые виды соглашений не требуют такого согласия *;

— образования обеспечивают безопасные и надежные условия для всех лиц, находящихся под их соответствующей юрисдикцией;

— жители образований могут иметь гражданство соответствующего образования при условии, что все такие граждане являются тем самым гражданами БиГ; защита граждан БиГ за рубежом осуществляется ее учреждениями; каждое образование может, однако, выдавать паспорта БиГ своим гражданам.

Следует отметить, что в отношениях между образованиями действует принцип неприменения силы, аналогичный тому, который применяется в межгосударственных отношениях: никакое образование не должно угрожать или использовать силу против другого образования и, как уже указывалось, «ни при каких обстоятельствах любые вооруженные силы какого-либо образования не могут вступать или находиться в пределах территории другого образования без согласия правительства последнего и Президентства» БиГ.

В целом рассмотренные элементы ограниченной международной правоспособности Республики Сербской и Мусульмано-Хорватский Федерации, как они выражены в Конституции БиГ, свидетельствуют о том, что каких-либо существенных изменений

* Конституция урегулировала и вопрос о договорах, заключенных до ее принятия: любой договор, ратифицированный БиГ между 1 января 1992 г. и датой вступления в силу Конституции, должен быть доведен до сведения членов Президентства БиГ в течение 15 дней с момента их вступления в должность. Не доведенный таким образом до сведения договор подлежит денонсации.

по сравнению с тем, что имело место в процессе заключения Дейтонских соглашений, не наблюдается.

В свете такого рода ограниченной международной правоспособности встает и вопрос о том, в какой степени два заключенных ими между собой упомянутых соглашения могут быть отнесены к категории международных договоров, если учесть, что согласно Венской конвенции о праве договоров 1969 года таковыми являются лишь соглашения между государствами.

Ряд моментов, свойственных двум соглашениям, позволяет рассматривать их как сближающихся по своему характеру с международными договорами, регулируемые Венской конвенцией.

В Соглашении РС и МХФ об арбитраже речь идет о согласии этих двух образований выполнять обязательства, предусмотренные в Согласованных основных принципах, принятых БиГ, Хорватией и СРЮ 8 сентября 1995 г.; в частности, имеются в виду «взаимные обязательства» «использовать процедуру обязательного арбитража для разрешения споров между ними» и вообще разработка и внедрение «системы арбитража для разрешения своих споров». Очевидно, что в том смысле и контексте, о котором в соглашении говорится об арбитраже, содержащаяся в нем договоренность сближает соглашение не государств с межгосударственным договором.

Что касается Соглашения о публичных корпорациях, то, хотя оно, по существу, касается сугубо внутренних вопросов жизнедеятельности РС и МХФ, для него характерно, что его осуществление предполагает участие таких международных структур, как Европейский банк реконструкции и развития и привнесение в созданную по соглашению Комиссию по публичным корпорациям элементов, свойственных именно международным договорам, таких как обязательство сторон и Комиссии сотрудничать с организациями, участвующими в осуществлении мирного урегулирования или иным образом уполномоченными Советом Безопасности, включая Международный трибунал для бывшей Югославии.

Вопрос о том, в какой мере могут считаться международными соглашения, возникает и применительно к договоренностям, заключенным между БиГ, МХФ и РС как ее составными частями. Далеко идущие вовлечение и осуществление этих соглашений различного рода существующими международными структурами да и структурами, по существу международного характера, которые создаются соглашениями, дают основания для ответа на этот вопрос в том плане, что в значительной мере эти соглашения могут считаться таковыми. И это можно отнести к такой договоренности, как Соглашение о Комиссии по охране национальных памятников, в определении состава которой задействован, как уже указывалось,

Генеральный директор ЮНЕСКО, а также целому ряду других соглашений, даже к такому, как Соглашение о военных аспектах мирного урегулирования — этому стержневому, «головному», если можно так выразиться, соглашению всего дейтонского комплекса. В отношении вовлечения в его осуществление международных структур—субъектов международного права оно идет дальше, предусматривая обращение даже к Совету Безопасности ООН и вовлекая в его реализацию НАТО и его членов и определяя роль других государств в осуществлении военных аспектов соглашения таким образом, что они «могут оказывать помощь», а также входить в состав СВС, что и сделано на практике многими государствами, включая Россию.

Такого рода весьма широким обращением к практике создания прав и обязательств для третьих сторон (государств и международных организаций и органов) — разумеется, с их согласия — Дейтонские соглашения, как, впрочем, и ряд предшествовавших им договорных урегулирований применительно к другим районам мира, включая некоторые страны СНГ, выявлена довольно устойчивая тенденция к тому, чтобы в качестве международных договоров или во всяком случае «парамеждународных» рассматривались и договоренности, достигнутые с участием различного рода entities, которые в той или иной мере выражают готовность действовать в такого рода случаях как государства, в особенности в отношении соблюдения договоренностей.

Говоря о РС и МХФ, Р. Холбрук, сыгравший свою, хотя и неодозначную, роль в генерировании и развертывании дейтонского процесса, назвал одну из них «парагосударством» ⁷.

Может быть, в этом не получившем пока прав гражданства определении новых субъектов урегулирования военных конфликтов с их участием на международной основе можно усматривать квинт-эссенцию того парастатуса, который за ними мог бы признаваться, разумеется, на основании соглашения или с иного согласия вовлеченных или заинтересованных государств как полнокровных субъектов международного общения и международного права.

III. Обеспечение соблюдения и выполнения Дейтонских соглашений.

Вопрос о гарантиях и гарантах

Для Дейтонских соглашений характерно особое внимание к вопросам их соблюдения и выполнения, и в этом отношении при ближайшем рассмотрении также обнаруживается немало своеобразных моментов с точки зрения международного договорного права.

Следует прежде всего отметить, что наряду с соглашениями, касающимися существа урегулирования, была достигнута специальная договоренность о порядке заключения и вступления в силу этих соглашений.

В день завершения дейтонской встречи, 21 ноября 1995 г., БиГ, СРЮ и Хорватия подписали особое Соглашение о парафировании Общего рамочного соглашения о мире в Боснии и Герцеговине, предусматривавшее обязательство сторон и образований подписать эти соглашения, что, «таким образом, определит их вступление в силу и дату, начиная с которой эти соглашения будут практически осуществляться». В соглашении далее говорилось, что парафирование каждого пакета Рамочного соглашения и приложенных к нему договоренностей «настоящим является сегодня выражением согласия сторон и образований, которые они представляют, взять на себя обязательства в соответствии с этими соглашениями». За актом парафирования был, следовательно, признан обязывающий БиГ, СРЮ, Хорватию, а также РС и МХФ характер.

Еще один дейтонский документ — Заключительное заявление участников не прямых переговоров о мире в Боснии и Герцеговине, как официально называлась конференция в Дейтоне, — констатирует, что 20 ноября 1995 г. Президент Изетбегович за Республику Боснию и Герцеговину, Президент Туджман за Республику Хорватию, Президент Милошевич за Союзную Республику Югославию и Республику Сербскую и Президент Зубак за Федерацию Боснии и Герцеговины парафировали Рамочное соглашение и Приложения к нему, и заявляет, что тем самым они признали парафированные документы «в качестве окончательных» и продемонстрировали «свое согласие быть связанными ими».

Как уже указывалось, основной пакет Дейтонских соглашений, охватываемых Рамочным документом, вступил вместе с ним в силу с момента подписания и, таким образом, наступила стадия их выполнения, необходимость чего подчеркнуто акцентируется в самих соглашениях, особенно в Рамочном, применительно почти к каждому из охватываемых им соглашений. В частности, в Рамочном соглашении стороны приветствуют и одобряют достигнутые договоренности в отношении военных аспектов мирного урегулирования и аспектов стабилизации в регионе; стороны «полностью соблюдают» взятые по Соглашению о военных аспектах обязательства «и способствуют их выполнению» и «полностью соблюдают свои обязательства» по Соглашению о стабилизации.

Стороны также приветствуют и одобряют достигнутые договоренности в отношении осуществления мирного урегулирования, включая, в частности, договоренности в отношении гражданских аспектов и Специальных международных полицейских сил; «сто-

роны в полной мере соблюдают взятые в них обязательства и содействуют их выполнению». Подобное обязательство сторон акцентируется, с небольшими различиями во фразеологии, применительно и к другим конкретным договоренностям, изложенным в Приложениях.

О договоренностях по вопросам прав человека и беженцев в Рамочном соглашении сказано более развернуто и в том плане, что стороны «будут полностью соблюдать»: а) положения, содержащиеся в главе I соглашения по этому вопросу, озаглавленной «Права беженцев и перемещенных лиц».

О соблюдении договоренностей относительно создания различных органов, которые призваны заниматься вопросами их применения, в Рамочном соглашении говорится особо. Речь идет об Арбитражном трибунале, Комиссии по правам человека, Комиссии по беженцам и перемещенным лицам, Комиссии по охране национальных памятников, Комиссии по публичным корпорациям. «Стороны будут полностью соблюдать и содействовать выполнению обязательств», взятых по этим договоренностям, указывается в соглашении. Интересно, что в вышеупомянутом перечне не значится ряд органов, в частности Совместная военная комиссия, Временная избирательная комиссия, Совместная гражданская комиссия.

Таким образом, обязанность выполнять заключенные соглашения установлена самими же соглашениями самым безусловным образом. При этом, как уже указывалось, Рамочное соглашение предусматривает обязательство СРЮ и Хорватии также способствовать или содействовать выполнению соглашений, что является одним из изначальных проявлений обеспечения их выполнения.

Применительно к Соглашению о военных аспектах урегулирования и Соглашению о разграничительной линии между МХФ и РС, заключенным БиГ и этими образованиями, СРЮ и Хорватия поставили под соглашениями свои подписи в знак того, что они «одобрили» (endorsed) эти соглашения. В результате выполнение этих соглашений оказалось как бы более обеспеченным, чем выполнение других, благодаря обязательствам, взятым СРЮ и Хорватией по отношению к державам Контактной группы, ибо термин «endorsed» фигурирует и в Рамочном соглашении, в силу которого его стороны, включая СРЮ и Хорватию, обязались соблюдать соглашения и содействовать их выполнению.

Возникает, конечно, вопрос: почему при наличии этого обязательства, относящегося ко всем соглашениям, изложенным в Приложениях к Рамочному, СРЮ и Хорватия еще специально поддерживали названные два?

Это связано с тем, что их обязательства применительно ко всем соглашениям взяты, строго говоря, лишь в отношении Боснии и

Герцеговины. Дело, надо полагать, и в том, что МХФ и РС непосредственно сторонами Рамочного соглашения не являются, хотя и некорректно утверждать, что для них оно является *res inter alios acta*. Специально одобрив названные два соглашения, в которых эти два образования участвуют, СРЮ и Хорватия тем самым взяли на себя и в отношении этих двух образований обязательство обеспечить соблюдение названных соглашений.

Более того, по отношению к третьим странам СРЮ и Хорватия вообще обязались гарантировать выполнение двух указанных соглашений.

Министр иностранных дел СРЮ Милутинович в идентичных письмах, направленных министрам иностранных дел России, США, Англии, Франции, Германии, ссылаясь на Соглашение о военных аспектах и Соглашение о разграничительной линии и заявляя, что СРЮ «одобрила оба эти соглашения», дает заверение в том, что «Союзная Республика Югославия примет все необходимые меры, сообразуясь с суверенитетом, территориальной целостностью и политической независимостью Боснии и Герцеговины, для обеспечения того, чтобы Республика Сербская полностью уважала и соблюдала положения вышеупомянутых соглашений» *. Аналогичное заверение было выражено в письмах министра иностранных дел Хорватии М. Граница на имя министров иностранных дел названных держав, в том что касается «персонала или организаций в Боснии и Герцеговине, находящихся под ее контролем или влиянием».

Тогда же в письмах на имя Генерального секретаря ООН и на имя исполняющего обязанности Генерального секретаря НАТО министры иностранных дел СРЮ и Хорватии, каждый от имени своей страны, ссылаясь на Соглашение о военных аспектах, дали отдельные заверения ООН и НАТО в том, что его страна «будет строго воздерживаться от введения в Боснию и Герцеговину или сохранения в ней каким-либо иным образом присутствия любых вооруженных сил или другого персонала с военными потенциалом».

* Следует отметить, что в комплексе дейтонских документов имеется обращение «делегации Республики Сербской» к Президенту С. Милошевичу — главе делегации СРЮ, в котором, в частности, сказано, что, поскольку в ряде подготовленных для принятия документов содержится просьба о том, чтобы Союзная Республика Югославия стала гарантом обязательств, которые берет на себя Республика Сербская в рамках мирного процесса, «мы просим Вас взять на себя от имени Союзной Республики Югославии роль гаранта того, что Республика Сербская выполнит все принятые ею обязательства».

П. Гаэта называет все это «гипертрофией международных гарантий» со стороны СРЮ и Хорватии, усиленной Советом Безопасности в резолюции 1022 от 22 ноября 1995 г.⁸

В этой резолюции, принятой на другой день после парафирования Дейтонских соглашений, подчеркивается «необходимость для всех сторон полностью соблюдать все положения мирного соглашения», а далее, предусмотрев приостановление санкций против СРЮ и РС, Совет Безопасности оговаривает, что если в своих сферах ответственности Высокий представитель или Командующий СВС на основе доклада, переданного через надлежащие инстанции, информируют Совет Безопасности через Генерального секретаря ООН, что СРЮ или власти боснийских сербов «в значительной мере не выполняют свои обязательства по мирному соглашению», приостановление санкций прекратится, если Совет не решит иначе, «принимая во внимание характер необходимости»⁹.

Вопрос, конечно, состоит в том, что с отменой санкций против СРЮ и боснийских сербов все эти решения Совета Безопасности также отпадают. Однако, как бы ни интерпретировать последствия отмены санкций, остается очевидным, что примерно в течение года с момента заключения Дейтонских соглашений и принятия резолюции 1022 Совета Безопасности Совет оставался гарантом этих соглашений. В силу резолюции 1031 эта роль в определенной мере остается за ним и сейчас.

Каково же в таком случае значение, с точки зрения обеспечения соблюдения и выполнения Дейтонских соглашений, засвидетельствования их заключения со стороны держав Контактной группы и Евросоюза?

Следует прежде всего отметить, что в отличие от того, что имело место при подписании, в порядке засвидетельствования, Соединенными Штатами Кэмп-Дэвидских соглашений 1978 года и вашингтонского Мирного договора между Египтом и Израилем 1979 года, засвидетельствование державами Контактной группы заключения Дейтонских соглашений не означает принятия этими державами правовых обязательств по обеспечению соблюдения соглашений. На этом основании некоторые аналитики считают, что такое засвидетельствование имеет только «политическую значимость»¹⁰.

Однако такого рода засвидетельствование Дейтонских соглашений со стороны пяти крупных держав и Евросоюза выражает не только их причастность к заключению соглашений, но и правовое закрепление их заинтересованности и известной ответственности за проведение соглашений в жизнь. Это подтверждается фактом создания уже упоминавшегося международного механизма в виде

Совета по реализации мирных соглашений, в который входят государства Контактной группы, а также БиГ, СРЮ и Хорватия, равно как и вовлеченные в осуществление соглашений международные структуры, включая ООН, ОБСЕ, ЕС, НАТО, ОИК, МБРР, МВФ и др. В качестве рабочего органа этого Совета создан Руководящий комитет, состоящий из представителей стран «восьмерки», а также страны—председателя ЕС, представителей Еврокомиссии и ОИК¹¹.

Следует отметить, что страны «восьмерки» на встрече в Лионе определили свою роль в обеспечении выполнения Дейтонских соглашений. Руководители этих стран, заявив, что подтверждают свою поддержку соглашениям, подчеркнули, что «главная ответственность за выполнение мирного соглашения возлагается на различные общины и их руководство».

Державы «восьмерки» указали и на последствия несоблюдения соглашений. Как сказано в лионском документе, несоблюдение со стороны общин и руководства соглашений или отсутствие с их стороны активного участия не позволит им рассчитывать на то, что мировое сообщество и крупнейшие страны-доноры возьмут на себя основную нагрузку по восстановлению страны. Экономическая помощь должна предоставляться всем сторонам в Боснии и Герцеговине «соразмерно соблюдению ими мирного процесса». Напомнив о резолюции 1022 Совета Безопасности ООН, включая ее положения о санкциях, державы «восьмерки» выразили свою готовность «рассмотреть вопрос о применении инструментов санкций по отношению к любой стороне мирного соглашения»¹².

Все охарактеризованные выше решения и акции весьма далеко выходят за рамки предоставления третьими странами и международными структурами традиционных гарантий соблюдения и выполнения соглашений. По существу, они представляют собой нечто более широкое и значимое, чем такого рода гарантии. Если, однако, придерживаться этого понятия, то следует говорить о многоуровневых, многомерных комплексных гарантиях со стороны государств и международных структур, о гарантиях, представляющих собой систему мер, включающих также контроль и оказание содействия в выполнении соглашений. При этом ни одно из государств или международных структур не может рассматриваться в качестве монопольного обладателя ампула гаранта, но и взятые все вместе как государства, так и международные структуры не нивелируют индивидуального вклада каждого участника этой системы гарантий.

¹ Иванов И.С. Чего удалось добиться в Дейтоне//Дипломатический вестник. — 1995. — № 12. — С. 22.

² Здесь и далее цитаты из Дейтонских соглашений, включая Конституцию Боснии и Герцеговины, приводятся по документу ООН A/50/790-S/995/999 от 30 ноября 1995 г., содержащему официальный текст Общего рамочного соглашения о мире в Боснии и Герцеговине и Приложений к нему (в совокупности именуемых «Мирным соглашением»).

³ Resolutions and Statements of the Security Council. — 1995. — P. 100.

⁴ О Хорватии см. *Soskia Hille*. Mutual Recognition of Groatia and Serbia (Montenegro)//European Journal of International Law. — Vol. 7. — № 2. — 1996. — P. 5—7.

⁵ Resolutions and Statements... — P. 87.

⁶ The Role NATO in the Peace Agreement for Bosnia and Herzegovina //European Journal of International Law. — P. 155.

⁷ Р. Холбрук. Боснийские выборы окончатся Дейтоном-2//Сегодня. — 1996. — 11 сент.

⁸ Paola Gacta. The Dayton Agreements and International Law//European Journal of International Law. — Vol. 7. — № 2. — 1996. — P. 155.

⁹ Resolutions and Statements... — P. 86.

¹⁰ Paola Gacta. Op. cit. — P. 153.

¹¹ Дипломатический вестник. — 1996. — № 1. — С. 18.

¹² Там же. — 1996. — № 7. — С. 13—14.

Статья получена редакцией в декабре 1996 г.

Международные организации

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ РАЗВИТИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

С.В. Шатуновский *

Среди основных задач Организации Объединенных Наций, закрепленных в преамбуле ее Устава, — создание условий, при которых могут соблюдаться справедливость и уважение к обязательствам, вытекающим из договоров и других источников международного права. В п. 1 ст. 1 Устава говорится о проведении мирными средствами, в соответствии с принципами справедливости и международного права, улаживания или урегулирования международных споров или ситуаций, которые могли бы привести к нарушению мира. Таким образом, идея гармоничного и общеприемлемого свода норм международного права занимает в Уставе центральное место. Такой свод необходим не только для разрешения существующих споров без насилия, но также для повседневного сосуществования и сотрудничества большого числа государств, составляющих сегодня международное сообщество.

Современному уровню цивилизации и правосознания более всего соответствует тезис о примате международного права в международных отношениях, то есть о его доминирующей роли среди нематериальных факторов, влияющих на международные отношения. Это диктуется объективными реалиями на рубеже XX и XXI веков и все большим перемещением способов обеспечения безопасности и выживания человечества из сферы односторонних решений правительств в сферу их политического взаимодействия. Все ближе подходят современные участники международных отношений к пониманию того, что «народ, нарушающий право естественное и право народов, подрывает основу своего собственного спокойствия в будущем», — положения, провозглашенного еще одним из основателей доктрины международного права Гуго Гроцием в XVII веке. В этой связи перед доктриной международного права встает задача разработки целостной концепции примата

* Атташе Правового департамента МИД РФ.

международной законности, укрепления мирового правопорядка, повышения действенности механизмов контроля за соблюдением международных соглашений¹. Всеобщее уважение международного права, его принципов и институтов, использование международно-правовых механизмов для урегулирования межгосударственных проблем, осознание необходимости постоянного совершенствования международного права и составляют, в сущности, основу такой концепции².

Роль, которую призвана играть Организация Объединенных Наций в разработке и развитии гармоничного и общеприемлемого свода норм международного права, находит свое отражение в п. 1 ст. 13 Устава, где говорится, что «Генеральная Ассамблея организует исследования и делает рекомендации в целях: а) содействия международному сотрудничеству в политической области и поощрения прогрессивного развития международного права и его кодификации».

Принятие данного положения на Конференции в Сан-Франциско в 1945 году положило начало новой эре в процессе прогрессивного развития международного права и его кодификации. Авторы Устава исходили из того, что работа по кодификации и прогрессивному развитию норм международного права должна стать политической целью Организации, для реализации которой государства-члены берут на себя политические и юридические обязательства действовать совместно и сотрудничать друг с другом.

Процесс развития и кодификации международного права в настоящее время протекает главным образом в рамках форумов всемирной Организации, участники которой стремятся обновить, сформировать и даже трансформировать критерии ведения своих отношений, с тем чтобы сделать эти нормы более гибкими и эффективными в контексте новых ситуаций. Этот процесс, в рамках которого разрабатываются договоры и конвенции, опирается на многостороннюю дипломатию, а не на эволюцию обычного международного права на основе практики, принятия норм или их молчаливого признания. Целью его являются реализация политических устремлений, удовлетворение интересов и нужд государств и организованного международного сообщества для содействия международному сотрудничеству и внесения вклада в поддержание международного мира и безопасности с помощью правовых норм³.

1. Десятилетие международного права ООН

Признаком растущего внимания ООН к международному праву и его проблемам явилось объявление периода 1990—1999 годов Десятилетием международного права ООН (резолюция ГА ООН 44/23 от 17 ноября 1989 г.)⁴. Главными целями Десятилетия, согласно этой резолюции, стали:

— содействие принятию и уважению принципов международного права;

— содействие средствам и методам мирного разрешения споров между государствами, включая обращение в Международный Суд и полное уважение к нему;

— поощрение прогрессивного развития международного права и его кодификации;

— поощрение преподавания, изучения, распространения и более широкого признания международного права.

Генеральная Ассамблея также обратилась к государствам-членам с предложением в кратчайшие сроки рассмотреть вопрос о создании национальных и региональных комитетов по проведению Десятилетия. В России 9 сентября 1994 г. Президент издал распоряжение № 466-рп, посредством которого учредил Национальный комитет Российской Федерации по Десятилетию международного права ООН. 25 ноября 1994 г. состоялось первое заседание Национального комитета, на котором был утвержден план работы на 1994—1999 годы.

Особая важность резолюции 44/23 заключается в том, что впервые в ООН и в мире международному праву дается уникальная возможность занять подобающее ему место в межгосударственных отношениях, способствовать развитию и утверждению приоритета гуманных, общечеловеческих ценностей, которые должны лечь в основу цивилизованных отношений будущего.

В докладе Шестого комитета Генассамблее, представленном на 49-й сессии, определена программа деятельности Десятилетия на третий период (1995—1996 гг.). Программа содержит пять основных пунктов, среди которых четыре соответствуют пунктам целей Десятилетия, а пятый озаглавлен «Процедуры и организационные аспекты».

В частности, по первому пункту Программа призывает государства рассмотреть вопрос о присоединении к существующим многосторонним договорам, в особенности к договорам в области прогрессивного развития и кодификации международного права, а также о предоставлении развивающимся странам помощи и технических и консультативных услуг с целью облегчить их участие в процессе заключения многосторонних договоров, включая присоединение к ним и их осуществление соответственно их национальным правовым системам.

Второй пункт Программы содержит предложение Шестому комитету о рассмотрении таких вопросов, как: расширение применения средств и методов мирного разрешения споров с особым упором на роль ООН, методов своевременного выявления и ранне-

го предупреждения споров и их сдерживания; процедуры мирного урегулирования споров, возникающих в разных областях международного права; пути и средства содействия более широкому признанию роли Международного Суда; укрепление сотрудничества ООН и региональных организаций в области мирного разрешения споров; более широкое задействование Постоянной палаты Третейского суда.

В третьем пункте международные организации призываются представить информацию об успехах, достигнутых в области прогрессивного развития и кодификации международного права, а Шестой комитет — предпринять усилия по выявлению областей международного права, нуждающихся в кодификации.

Четвертый пункт Программы предусматривает поощрение государствами более широкого преподавания международного права в вузах, начальной и средней школе, возможности сотрудничества между учебными заведениями и учебные обмены, а также организацию специальной подготовки в области международного права для юристов, включая судей, и сотрудников соответствующих министерств, а также военнослужащих.

Наконец, заключительный, пятый пункт призывает Шестой комитет продолжить работу по координации деятельности и дальнейшей выработке программ Десятилетия международного права ООН⁵.

Очевидно, что надлежащее исполнение рекомендаций ООН в данной области должно привести к повышению роли международного права. Единственным препятствием к достижению этого может служить невнимательное отношение субъектов международных отношений к данным рекомендательным нормам. Естественно, что при подобном отношении любая положительная инициатива зайдет в тупик.

2. Роль резолюций ООН в развитии международного права

Известно, что нормообразование в международном праве происходит через заключение международных договоров и через формирование обычаев посредством складывающейся практики. Таким образом, процесс создания норм международного права есть процесс согласования воли государств относительно содержания правил поведения и признания его юридически обязательным. Соответственно, соглашение субъектов международного права относительно международно-правовых норм может быть явно выраженным или молчаливым. В первом случае эти нормы будут носить наименование договорных, а во втором — норм обычного права. Решения и резолюции международных организаций, в первую очередь ООН и ее специализированных учреждений, стали в послед-

нее время особенно важны, поскольку они нередко отражают уже сложившиеся обычно-правовые нормы, а также поощряют определенные действия субъектов международных отношений, что может привести к возникновению новых норм и обычаев.

Практически во всех международных организациях имеются определенные категории резолюций их органов, которые являются юридически обязательными не только для органов и структур той или иной организации, но и для государств-членов. Это, в частности, принимаемые этими органами правила собственных процедур, резолюции по вопросам распределения взносов в бюджет организации, правила, касающиеся регистрации международных договоров, и прочие наиболее ясно выраженные в деятельности Организации Объединенных Наций. Речь идет о резолюциях, регламентирующих функционирование органов данной организации и являющихся, по сути, частью внутреннего права соответствующей организации.

Помимо собственно организационных, внутренних норм резолюциями ряда международных организаций системы ООН создается ряд норм обязательного характера, предписывающих то или иное поведение государств-членов при осуществлении их деятельности в определенных сферах международных отношений, подпадающих под контроль подобных организаций. Имеется в виду, в частности, создание регламентов, положениями которых государства должны руководствоваться, вступая в область деятельности, находящуюся в пределах компетенции таких организаций. В качестве примера можно привести регламенты Всемирного почтового союза, Всемирной организации здравоохранения или Международной организации гражданской авиации. По преимуществу подобные организации носят специализированный характер, и наличие таких регламентов является *conditio sine qua non* для их деятельности ввиду огромного количества технических вопросов, которые требуют конкретного подхода⁶. По мнению автора, детальный анализ таких инструментов в данном исследовании едва ли целесообразен, поскольку эти вопросы в достаточной степени освещены в специальной литературе.

Однако подавляющее число резолюций международных организаций, и в частности ООН, носят рекомендательный характер, за что и получили наименование международных рекомендательных норм. Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, будучи рекомендациями и функционируя в этом качестве в межгосударственной системе, оказывают влияние на создание норм международного права как договорным, так и обычным путем. Некоторые из таких резолюций являются частью договорного процесса создания норм международного права. Это резолюции, которыми принимаются тексты

международных договоров. Нередко подобные резолюции выступают в роли своеобразного катализатора договорного процесса, будучи принятыми в момент, когда государства еще не готовы к тому или иному соглашению. В таких случаях резолюция, одобренная организацией в лице всех или большинства ее членов, может подтолкнуть государства к заключению международного договора, предмет которого в ней очерчен. Примером, пожалуй наиболее ярким, может служить принятие двух международных пакетов по правам человека, последовавшее за Всеобщей декларацией прав человека 1948 года, или одобрение Генеральной Ассамблеей и последующее подписание Договора о всеобщем и полном запрещении ядерных испытаний, состоявшиеся в ходе 51-й сессии Генассамблеи ООН.

Естественно, было бы неправомерно сводить роль резолюций Генассамблеи лишь к отправной точке для переговорного процесса о заключении тех или иных международных соглашений. Разумеется, их значение существенно шире и, в частности, состоит в: а) рекомендации определенных норм поведения государств на международной арене; б) поощрении соблюдения и уважения норм и принципов современного международного права; в) определении направлений, целей и приоритетов в деятельности Организации и в отношениях между государствами; г) провозглашении и утверждении уже действующих норм международного права, как это осуществляется с помощью декларативных резолюций Генеральной Ассамблеи.

В настоящее время, наряду с широким признанием значительного вклада ООН в дело поддержания мира на планете, продолжают звучать голоса, принижающие роль Организации и отрицающие ее значение. В частности, нередко поднимается вопрос о потреблении ООН неадекватно больших средств при низкой эффективности. Именно с целью устранения таких пороков необходимо пересмотреть политику в отношении рекомендательных норм, придать им больший юридический вес, снабдить средствами правовой защиты, ресурсов, для чего, по нашему убеждению, вполне достаточно нынешней редакции Устава ООН. Следует также отметить, что рекомендательные нормы, выраженные в резолюциях и затрагивающие бюджетные и административные вопросы, часто вообще остаются без внимания, что приводит к росту задолженности государств бюджету ООН, финансовому дефициту и, следовательно, сокращению расходов на некоторые программы и, разумеется, не способствует должному функционированию Организации. А это, как правило, и бросается в глаза придирчивым критикам.

3. Роль органов ООН в развитии международного права

В связи с вышесказанным хочется отметить, что для выполнения задач повышения эффективности ООН необходим постоянный

приток новых идей в отношении использования ее возможностей. Едва ли целесообразно наделять Генеральную Ассамблею законодательными функциями или стремиться превратить ее в подобие мирового правительства. Гораздо важнее усилить ее роль в кодификационном процессе и решении задачи универсализации норм международного права. Особенно важным является создание в рамках Генеральной Ассамблеи механизма контроля за вступлением в силу и применением конвенций, разработанных под эгидой ООН.

Обобщение результатов кодификационной работы Комиссии международного права ООН наряду с положительными результатами выявило и некоторые отрицательные моменты, а именно: крайне длительные сроки работы над проектами конвенций (10 лет и более), затягивание вступления их в силу, незначительное число участников. Было бы, видимо, полезно установить оптимальный срок ввода в силу конвенций, разработанных под эгидой ООН, в два-три года. Если конвенция не вошла в силу по истечении этого срока, вопрос о ней включается в повестку дня очередной сессии Генеральной Ассамблеи для анализа причин и поиска приемлемых решений. Назрела необходимость создания органа по контролю за применением конвенций, разработанных под эгидой ООН, а также резолюций Генеральной Ассамблеи.

Такой подход представляется особенно актуальным, если рассмотреть пример создания Конвенции ООН по морскому праву. Бесспорно, этот документ обладает внушительным объемом и представляет собой, по сути, полный кодекс международного морского права. Но, тем не менее, срок переговоров по формированию окончательного текста, затянувшийся на 9 лет, с 1973 по 1982 год, был слишком долгим и ратификация Конвенции 60 участниками, необходимая для вступления ее в силу, заставила ждать до ноября 1994 года, то есть еще 12 лет. В общей сложности процесс создания жизненно важного для многих государств документа продлился более 20 лет. Естественно, назрела необходимость в формировании более эффективного механизма выработки международных документов на основе Комиссии международного права ООН.

а) Комиссия международного права ООН

Освещая проблему правотворчества в ООН, вполне естественно уделить некоторое внимание работе Комиссии международного права ООН, созданной в 1947 году с целью способствовать прогрессивному развитию международного права и его кодификации (резолюция Генеральной Ассамблеи 174/II). С созданием этой Комиссии у Генеральной Ассамблеи появился постоянный вспомогательный орган высшего научно-технического уровня для осуществления основной подготовительной работы по разработке проектов между-

народно-правовых документов. Почти за 50 лет своего существования Комиссия международного права превратилась в наиболее уважаемый международный орган в области кодификации международного права. Для иллюстрации хотелось бы привести основные вехи в работе Комиссии и ее главные достижения:

— 1958 год. Конференция ООН одобрила четыре конвенции по морскому праву, проекты которых были подготовлены Комиссией: Конвенцию об открытом море, Конвенцию о территориальном море и прилежащей зоне, Конвенцию о рыболовстве и охране живых ресурсов открытого моря и Конвенцию о континентальном шельфе. Конвенции успешно служили человечеству 36 лет и были дополнены в прошлом году Конвенцией ООН по морскому праву 1982 года, проект которой также был разработан Комиссией;

— 1961—1969 годы. За этот период в результате пяти конференций было принято еще четыре международных документа: Конвенция о сокращении безгражданства 1961 года, Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 года и Венская конвенция о консульских сношениях 1963 года, а также Конвенция о праве договоров 1969 года;

— также в 1969 году без созыва дипломатической конференции Генеральной Ассамблеей была одобрена Конвенция о специальных миссиях;

— в 1973 году работа Комиссии над проектом Конвенции о предупреждении и пресечении преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, включая дипломатических агентов, была успешно завершена принятием этой Конвенции Генеральной Ассамблеей;

— 1975—1986 годы. Рядом международных конференций под эгидой ООН приняты Конвенции о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера (1975 г.), о правопреемстве государств в отношении договоров (1978 г.), о правопреемстве государств в отношении государственного имущества, архивов и долгов (1983 г.) и о праве международных договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями (1987 г.);

— с 1991 года на рассмотрении в Генеральной Ассамблее (Шестой комитет) находятся предложенные Комиссией проекты статей о режиме наиболее благоприятствуемой нации, о статусе дипломатического курьера и дипломатической почте, не сопровождаемой курьером, о юрисдикционном иммунитете государств и их собственности.

В настоящее время Комиссия международного права также работает над кодификацией норм об ответственности государств; о

международной ответственности за вредные последствия, вытекающие из действий, не запрещенных международным правом; о правопреемстве государств в отношении гражданства физических и государственной принадлежности юридических лиц, а также об оговорках к договорам⁷. Проект Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества закончен Комиссией во втором чтении на ее 48-й сессии в 1996 году и выносится на обсуждение Шестого комитета в ходе 51-й сессии Генассамблеи ООН.

Учитывая тот факт, что кодификация не может осуществляться в политическом вакууме, Генеральная Ассамблея включила Комиссию международного права в систему Организации Объединенных Наций и привлекла государства-члены, вместе или по отдельности, ко всем основным стадиям процесса кодификации. Такое сочетание правовой и политической объективности, без сомнения, представляет собой одну из основных характерных особенностей Комиссии и ее методики кодификации, принятых ООН. Это, бесспорно, составляет основу ее гибкости и эффективности в вопросе разработки проектов, которые, как показывает практика, после их представления государствам для окончательного рассмотрения оказываются жизнеспособными.

Достижения Комиссии стали возможны не только благодаря усилению координации ее работы по той или иной конкретной теме с учетом мнений правительств, но и благодаря ее гибкому подходу. Практика Комиссии в этом отношении свидетельствует о том, что для достижения ее целей имеется ряд возможностей, и то, что в одном случае может удовлетворить потребности конкретной проблемы и международного сообщества, может быть не столь приемлемо в другом⁸.

Вместе с тем в последнее время в деятельности Комиссии наметился некоторый спад активности. Работа в основном ведется в Редакционном комитете, состоящем, как правило, из 11—13 членов, избираемых в Комитет по принципу наибольшей компетентности в рассматриваемом вопросе, а также с учетом должной репрезентативности всех правовых систем. Обычно именно второй принцип является стопором активной работы, поскольку не всегда представитель той или иной правовой системы является специалистом в том вопросе, который стоит в данный момент на повестке дня Комитета.

В то же время пленарные заседания превращаются в арену для дискуссий по второстепенным, процедурным вопросам. Здесь нередко звучат выступления продолжительные, объемные и порой не вполне относящиеся к делу.

Результатом всего этого являются замедление работы Комиссии и низкая эффективность кодификационного процесса.

В ходе прений в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи ООН на ее 50-й сессии по пункту повестки дня «Доклад Комиссии международного права о работе ее 47-й сессии (1995 г.)» значительное внимание было уделено вопросу о методах работы Комиссии⁹. При обсуждении этого вопроса представителями государств — членов ООН были выявлены определенные недостатки в деятельности Комиссии и предложены пути повышения ее эффективности. Представляется целесообразным для целей данной статьи рассмотреть некоторые особенно важные моменты.

1. При обсуждении существующих процедур кодификации и прогрессивного развития международного права рядом ораторов было высказано предположение о том, что такие процедуры уже устарели и что на данном этапе международных отношений появляются новые задачи, требующие быстрой и эффективной реализации в правовой области. Было также отмечено, что в международных отношениях произошли радикальные изменения, в результате которых акцент в усилиях по кодификации сместился с взаимоотношений непосредственно между государствами на права и обязанности государств по отношению ко всему международному сообществу. Отметив, вместе с тем, способность Комиссии применять новаторские методы работы, в том числе создание рабочих групп, Шестой комитет рекомендовал Комиссии уделить больше внимания повышению эффективности процедур кодификации с учетом прозвучавших соображений.

2. В отношении формы, которую должен принимать конечный продукт работы Комиссии, мнения представителей в Шестом комитете разошлись.

Некоторыми делегациями было высказано замечание, что классическая кодификационная процедура разработки проектов статей в качестве основы для принятия имеющих обязательную силу международно-правовых документов в последнее время оказалась негибкой и нуждается в пересмотре. В этом контексте было отмечено, что многосторонние конвенции являясь надлежащим форматом лишь тогда, когда предполагается высокая степень принятия. При этом ограничение сферы охвата положениями, которые основываются на прочно установившихся обычно-правовых нормах и практике, не позволяет обеспечить всеобъемлющий характер и оставляет определенные пробелы в областях, где существуют противоположные точки зрения относительно применимости норм обычного права и практики. В этой связи делегациями было предложено либо предусмотреть возможность оговорок к положениям, возникающим на компромиссной основе и не основанных на установившихся обычных нормах и практике, либо остановиться на ва-

рианте так называемой «мягкой кодификации», а именно подготовке итоговых документов Комиссии в виде резолюций Генассамблеи, деклараций универсального характера (как, очевидно, и будет принят Кодекс преступлений против мира и безопасности человечества), «сводов» обычно-правовых норм и существующей практики. Такие документы, по мнению сторонников этой линии, могли бы оказать определенное воздействие на поведение государств, позволяя при этом избегать трудоемких процедур, не связанных с их трансформацией в международные договоры.

С другой стороны, группой делегаций вышеприведенная точка зрения была подвержена критике как едва ли отвечающая потребности укрепления международного права. В качестве аргумента было приведено замечание о том, что отличительной чертой права является сдерживающий характер его норм — порождение твердых обязательств, с чем едва ли справится «мягкая кодификация». Признавая бесспорную важность резолюций, деклараций и «сводов» норм для регулирования практики международных отношений, эти представители отдали большее предпочтение форме многосторонних конвенций.

При анализе позиций государств в этом вопросе возникает впечатление, что наилучшим вариантом мог бы быть синтез двух основных предложений. Очевидно, что в отношении прочно устоявшихся и широко признаваемых норм обычного права целесообразно было бы иметь многосторонний договор, особенно учитывая тот факт, что его подписание и последующая ратификация не займут эксцессивно большего промежутка времени. В отношении же положений, по которым позиции государств могут разойтись, что будет свидетельствовать об отсутствии обычной нормы и расхождении в *opinio juris* в той или иной области, достигнуть соглашения будет чрезвычайно трудно. В действительности договор, к ряду существенных положений которого определенным числом государств будут сделаны оговорки, едва ли может считаться вполне эффективным. С другой стороны, закрепленные в универсальной декларации Генассамблеи эти положения будут оказывать влияние на практику государств, что, в свою очередь, скорее приведет к формированию обычной, а впоследствии и договорной нормы.

3. Затронув вопрос о методах работы Комиссии, некоторые представители предложили рассмотреть возможность проведения двух или более сессий Комиссии в год, что позволило бы в большей степени сконцентрировать внимание на темах, стоящих на повестке дня. Было также отмечено, что для эффективной работы Комиссии очень важен высокий уровень представляемых на ее

рассмотрение докладов, достижение которого может потребовать вовлечения научно-исследовательских программ, известных академических учреждений или услуг компетентных неправительственных организаций. В этой связи представители государств подчеркнули желательность выделения адекватных средств для финансирования подобной деятельности.

В результате прений по вышеперечисленным вопросам Шестой комитет выработал проект резолюции, принятой впоследствии Генеральной Ассамблеей 50/45 от 11 декабря 1996 г. Эта резолюция, среди прочего, просила Комиссию международного права рассмотреть процедуры ее деятельности с целью дальнейшего повышения вклада в прогрессивное развитие и кодификацию международного права.

В соответствии с запросом Генассамблеи в рамках Группы по планированию Комиссии на ее 48-й сессии была создана Рабочая группа по методам и процедурам работы Комиссии, которая подготовила проект доклада Группе по планированию для дальнейшего обсуждения на пленарном заседании и включения в доклад Комиссии о работе ее 48-й сессии¹⁰.

В своем проекте Рабочая группа, в частности, указала на то, что в настоящий момент кодификация и прогрессивное развитие международного права помимо Комиссии происходят в специально создаваемых органах, занимающихся конкретными отраслями права, что не может не привести к определенной степени дублирования в работе Комиссии и этих органов, но, с другой стороны, создает и новые пути для сотрудничества между ними. Возникшая в последние годы тенденция переводить ряд проблем в русло двусторонних соглашений привела к затруднениям в разработке норм общего права. В то же время эти затруднения должны быть преодолены. Именно в этом и состоит в настоящее время роль Комиссии международного права, которая, имея свой общий мандат, может препятствовать фрагментации в международном праве и практике.

В этом новом свете Комиссии необходимо пересмотреть свои методы и процедуры работы и определиться с темами для дальнейшей деятельности.

Известно, что наиболее традиционные, сложившиеся и устоявшиеся отрасли международного права, такие как морское право, право договоров, дипломатическое и консульское право, уже практически исчерпаны для кодификации. Однако это не означает, что на этом процесс кодификации должен остановиться. Напротив, практика показывает, что даже в отраслях, уже охваченных договорами, могут развиваться и возникать новые проблемы, требующие дальнейшего изучения. Примером тому может служить проблема оговорок к договорам.

Вместе с тем возникают или созревают и новые отрасли. Не секрет, что многие частные организации, изучающие современные международные отношения, с легкостью определяют новые отрасли для кодификации и если не кодифицируют, то определенно намечают эти отрасли. Однако для эффективной работы в этом направлении помимо квалифицированных кадров требуется еще и возможность непосредственно связываться с государствами для своевременной корректировки своих действий с реально существующими в мире интересами. Такая возможность предоставлена Комиссии международного права. Таким образом, наиболее продуктивная работа в направлении кодификации может проводиться лишь в Комиссии, обладающей двумя основными предпосылками для этого — кадрами и обеспеченным ООН выходом на государства.

Для должного осуществления своего мандата Комиссии следует обратить самое пристальное внимание на необходимость реформы в своей деятельности. Рабочая группа предложила изучить следующие направления реформы:

- взаимоотношения между Комиссией и Генеральной Ассамблеей ООН;
- роль Специального докладчика;
- взаимоотношения между Комиссией, ее Редакционным комитетом и рабочими группами;
- продолжительность и структура сессий;
- взаимоотношения Комиссии и других органов;
- возможные поправки к Положению о КМП.

1. Взаимоотношения между Комиссией и Генеральной Ассамблеей ООН (Шестым комитетом)

В данном пункте доклада Рабочая группа выделила следующие четыре категории возможных реформ:

а) Выборы членов Комиссии

В соответствии со ст. 3 Положения о КМП члены Комиссии избираются Генеральной Ассамблеей из числа кандидатов, представленных государствами — членами ООН. При этом делегаты Ассамблеи должны учитывать требуемую квалификацию кандидатов, а также справедливое представительство в Комиссии всех основных форм цивилизации и всех основных правовых систем мира (Положение о КМП, ст. 8). Наличие региональных групп в Комиссии открыто признается в ст. 9 Положения о КМП в результате поправки 1981 года. Стоит отметить, что членом Комиссии никогда не была женщина.

При всем этом некоторые государства в Шестом комитете голосуют преимущественно по принципу гражданства, а не по принципу профессиональной квалификации кандидата. В этой области

едва ли можно как-либо усовершенствовать процедуру, если государства будут и впредь отдавать предпочтение географическому представительству, а не компетентности кандидата. В принципе и в рамках региональной группы есть возможность выбрать наиболее известного специалиста, тем более что речь идет не о занятии какого-либо престижного поста, а о реальном вкладе в работу Комиссии.

б) Выработка новых тем для будущей работы Комиссии

Рассматривая этот подпункт, Рабочая группа пришла к выводу, что наилучшим способом определения новых тем для работы является запрос Шестого комитета. Этот метод прямо предусмотрен ст. 16 и 18(3) Положения о КМП, но в последнее время редко применяется. В работе над Статутом Международного уголовного суда Комиссия продемонстрировала способность адекватно отвечать на такие запросы в виде предоставления статей, комментариев, а также выработки собственного проекта.

в) Обзор и комментарии к работе Комиссии

Анализ дискуссий в Шестом комитете по поводу работы Комиссии показывает, что существует большое различие между отношением различных государств к изучению и подготовке комментариев к докладам Комиссии. Вместе с тем такие обзоры и комментарии для Комиссии очень важны, так как демонстрируют ее достижения и упущения. Эта область представляет собой платформу для широкого взаимодействия.

г) Роль Шестого комитета в работе с окончательными проектами Комиссии

Роль Комиссии исчерпывается представлением в Комитет окончательного проекта документа, сопровождаемого в ряде случаев необходимыми комментариями. С другой стороны, решать, приемлем ли тот или иной проект к вынесению на дипломатическую конференцию и подписанию, — прерогатива Шестого комитета и самих государств-членов.

Тем не менее в Шестом комитете обсуждение проектов может откладываться, и порой на длительное время (по политическим или иным соображениям), например, рассмотрение проекта статей о юрисдикционном иммунитете государств и их собственности было задержано на четыре года.

2. Роль специального докладчика

а) Назначение специального докладчика

Обратив свое внимание на деятельность специальных докладчиков, Рабочая группа отметила ее центральное место в работе Комиссии. Фактически Положение о Комиссии предусматривает такое назначение в случае подготовки проектов в области про-

грессивного развития (ст. 16 а). Однако с самого начала своей деятельности Комиссия использовала спецдокладчиков как в случаях прогрессивного развития (т.е. формулирования норм права на основе практики), так и в случаях кодификации.

На практике назначение спецдокладчиков осуществляется с учетом их принадлежности к региональным группам в составе Комиссии. Эта система, имея множество преимуществ, вместе с тем может привести к ситуации, когда докладчик, избираемый из определенной группы, может в ряде случаев быть менее компетентным в той или иной отрасли права, чем другие члены Комиссии, не относящиеся к его региональной группе.

Рабочая группа также подчеркнула те трудности, которые возникают в связи с изоляцией спецдокладчика от Комиссии. В действительности спецдокладчик работает в одиночку в периоды между сессиями Комиссии и имеет возможность апробации своего труда лишь в те короткие периоды сессии, когда доклад обсуждается в Редакционном комитете или на пленарном заседании. Подобная практика может привести к отрыву докладчика от реальности и замкнуть его исключительно на собственном видении проблемы.

б) Выработка доклада

Современная практика Комиссии не однообразна. Некоторые спецдокладчики способны в деталях представить Комиссии план своего будущего доклада, другие этого не могут. С другой стороны, планирование доклада в предварительном плане имеет весьма существенное значение, поскольку Комиссия должна иметь возможность своевременно скорректировать деятельность докладчика, направить ее в наиболее полезное для Комиссии русло. Вместе с тем предварительное ознакомление Комиссии с ходом работы над будущим докладом может способствовать предложениям и рекомендациям в адрес спецдокладчика в отношении методов и форм его деятельности. Напротив, самостоятельно подготовленный доклад с акцентом на проблему, которую Комиссия считает второстепенной, равно как и недостаточное внимание к центральной, с точки зрения Комиссии, проблеме приведет лишь к потере времени на сессии.

Статья 16 d Положения о КМП предусматривает возможность создания группы членов Комиссии для работы со спецдокладчиком в случаях, когда Генеральная Ассамблея передает в Комиссию запрос в области прогрессивного развития. Это положение, к сожалению, не часто применялось в деятельности Комиссии, хотя, возвращаясь к вышесказанному, совместная работа спецдокладчика со специально созданной ему в помощь группой членов Комис-

сии могла бы вывести его из изоляции и позволить добиться более высоких результатов.

Вместе с тем практика создания консультативных групп для содействия докладчику при подготовке доклада широко распространена в таких организациях, как Международная ассоциация международного права или Институт международного права. Здесь докладчик, преимущественно индивидуально работая над докладом, имеет возможность соотноситься с консультативной группой в части апробации своего труда в периоды между сессиями. Такая межсессионная деятельность позволяет прийти к собственно сессии со сбалансированным результатом, уже знакомым ее участникам.

Рабочая группа отметила, что такой метод работы был успешно применен в Комиссии при работе над проблемой правопреемства государств в отношении к гражданству. Одним из позитивных шагов к повышению эффективности Комиссии могло бы стать признание такого метода общей практикой.

Индивидуальная работа докладчиков нередко приводит к задержке в подготовке докладов, и они представляются Комиссии в процессе сессии. Однако Рабочей группой была подчеркнута важность своевременного представления докладов если не за определенный период времени до начала сессии, то по крайней мере в первые дни. Такой подход к работе мог бы дать возможность членам Комиссии заблаговременно ознакомиться с существом доклада и, соответственно, более рационально использовать конференционное время и услуги Секретариата.

Подготовка доклада обычно в первую очередь связана с анализом отрасли права и практики, лежащих в плоскости рассматриваемой темы. До сих пор именно это и являлось основной целью докладчика и основным стержнем его доклада. При обсуждении этого вопроса Рабочая группа сделала вывод, что и подготовка проектов статей и комментариев к ним должна быть включена в этот процесс. В действительности работы спецдокладчиков нередко представляют собой масштабные теоретические исследования, дающие исчерпывающую картину того, что присутствует в международном праве в рассматриваемой области, а что еще требует разработки. Кроме того, численность докладов иногда весьма внушительна. Так, работая над темой об ответственности государств, продолжая дело предшественников, профессор Рифаген подготовил восемь докладов. Пришедший ему на смену в 1986 году профессор Аранжио-Руис подготовил еще столько же, причем многое в них заимствовано. Вместе с тем свод проектов статей по ответственности государств, равно как и комментарии к ним, появился

лишь в последнее время. Даже при несомненной ценности докладов выдающихся ученых в ходе сессии читать эти научные труды у членов Комиссии нет времени.

Таким образом, по мнению автора настоящей статьи, проблема подготовки доклада должна быть изучена с большим вниманием. Думается, что вместо пространных трудов, достойных быть главами в научных сборниках, сообщения спецдокладчиков должны представлять собой введение в рассматриваемую область в виде предварительного доклада (история вопроса, обзор практики государств, наличие или отсутствие обычно-правовых норм, перспективы развития) и проекты статей с комментариями, в которых автор может привести обоснование разработки и включения той или иной статьи. Такое нововведение, по нашему убеждению, могло бы оказать существенное влияние на повышение отдачи Комиссии. Между тем, анализ находящихся в настоящий момент на рассмотрении докладов Комиссии показывает, что пока такой практики в работе Комиссии нет.

в) *Роль специального докладчика в Редакционном комитете*

Рабочая группа по методам и процедурам работы КМП в своем исследовании подходит достаточно близко к вышеуказанному пониманию реформы в деятельности спецдокладчика. В частности, рассматривая взаимоотношения между спецдокладчиком и Редакционным комитетом, Рабочая группа делает следующие рекомендации:

— спецдокладчик должен представить в Комитет ясные и четкие проекты статей, сопровождаемые комментариями;

— он должен представить объяснения в отношении *rationale* проектов статей и комментариев, включая любые изменения, которые могут быть внесены в проекты;

— наконец, в заключение обзора он должен в целом принять к сведению мнение Комитета, даже если оно противоречит его собственному мнению, и отразить его в пересмотренных статьях и комментариях.

Разумеется, при рассмотрении результатов работы Редакционного комитета на пленарном заседании спецдокладчик может заявить о расхождениях в его позиции и позиции Комитета в отношении спорных моментов, если такое расхождение имело место в ходе работы Комитета.

3. Роль пленарных заседаний и их взаимосвязь с Редакционным комитетом и рабочими группами

Первоочередная задача общих прений состоит в том, чтобы выяснить отношение Комиссии в целом к рассматриваемой проблеме. В ходе обсуждения проблемы на пленарном заседании

Комиссия определяет направление работы Редакционного комитета или рабочих групп.

В настоящее время, и это отмечается членами Рабочей группы по методам и процедурам КМП, пленарные заседания недостаточно полно выполняют свое предназначение. По-видимому, есть две причины этого: 1) пленарные заседания стали чрезвычайно общими, в их ходе обсуждаются в целом весьма объемные доклады, без рассмотрения отдельных моментов, а также нередко дебаты ведутся вокруг второстепенных текстуальных вопросов, которые должны рассматриваться в Редакционном комитете или рабочих группах; 2) у ряда членов Комиссии появилась тенденция к продолжительным речам, напоминающим университетские лекции.

Иными словами, имея 34 члена и будучи обязанной выслушать мнение каждого на пленарном заседании по рассматриваемому вопросу, Комиссия едва ли физически способна обсуждать одну тему менее чем в течение недели непрерывных прений. В современных условиях это слишком долго. Кроме того, речи не являются идеальной формой обсуждения, поскольку дебаты становятся размытыми, расфокусированными и не отвечают своей цели.

В этой связи Рабочей группой были выработаны следующие рекомендации:

— во-первых, необходимо переструктурировать обсуждения, сделав их более планомерными и упорядоченными — пункт за пунктом, причем замечания делаются лишь к вопросу на обсуждении;

— во-вторых, следовало бы ограничить выступления членов Комиссии, вплоть до установления 10-минутного регламента. Исключение можно сделать лишь для спецдокладчика, представляющего доклад или подводящего итоги обсуждения, но даже в этом случае выступление должно концентрироваться на основных моментах. Во всех остальных случаях все, что должно быть сказано, может быть уложено в 10 минут. Контроль за соблюдением регламента должен осуществляться Председателем;

— в-третьих, в заключение прений Председатель должен суммировать выводы Комиссии, отмечая все противоположные мнения, которые были высказаны. Разумеется, это непростая работа, но, будучи тщательно выполненной, она окажет Редакционному комитету весьма существенную помощь в его дальнейшей деятельности (в настоящее время эта работа проводится спецдокладчиком, однако его, как автора доклада, следовало бы от этого освободить для подготовки разъяснений, контраргументов и ответов на комментарии членов Комиссии).

4. Продолжительность и структура сессий

В условиях финансового кризиса Организации Объединенных Наций все чаще стал подниматься вопрос о сокращении продолжительности сессий различных органов ООН (к примеру, Спецкомитета по Уставу ООН и усилению роли Организации). Очевидно, что эта мера не обойдет и Комиссию международного права. Во всяком случае, Рабочая группа по методам и процедурам Комиссии включила этот вопрос в свое исследование.

Известно, что Положение о КМП не устанавливает продолжительности сессий Комиссии, отмечая лишь, что они будут проводиться в Женеве (ст. 12 с поправкой 1955 г.). Изначально, с момента созыва Комиссией своей первой сессии в 1949 году, было решено установить продолжительность сессии в 10 недель. 14 декабря 1974 г. резолюцией Генассамблеи ООН 3315 (XXIX) сессии были продлены до 12 недель. Эта практика продолжается и поныне. Кроме того, за исключением сессии 1966 года все сессии Комиссии проводились в течение одного периода времени.

Учитывая финансовые трудности ООН, члены Рабочей группы рассмотрели вопрос о возможности проведения раздельной сессии, которая могла бы проводиться два раза в год по пять недель, в Женеве и Нью-Йорке. Такой вариант, по их мнению, сократил бы общую продолжительность сессий Комиссии с 12 недель до изначальных 10 и тем самым способствовал бы определенной экономии средств Организации.

Следует отметить, что при изучении этого варианта точки зрения членов Рабочей группы разошлись. Сторонники единой сессии доказывали, что поступательная и продуктивная работа возможна лишь в условиях непрерывной сессии. Параллельная деятельность в Редакционном комитете и на пленарных заседаниях при рассмотрении четырех-пяти тем в ходе сессии и с учетом численного состава Комиссии, по мнению этих представителей, только и может обеспечить желаемый результат. Разделение сессии, а соответственно, и рассмотрения тем может привести к потере эффективности работы.

Сторонники раздельной сессии, напротив, отмечали, что рассматривать по несколько докладов в ходе непрерывной сессии непродуктивно, ибо требуется концентрация на совершенно различных вопросах. По их мнению, вопросы для рассмотрения на каждой из сессий можно было бы компоновать наиболее удобным образом. Кроме того, ими приводился аргумент, что в случае разделения сессий повысится уровень межсессионной работы членов Комиссии, например у специального докладчика появится дополнительное время для анализа замечаний по его докладу, сделанных

в ходе первой сессии, и подготовки ответа для второй. Члены группы также отметили, что на отдельных сессиях можно было бы добиться более высокого процента посещаемости.

Обсудив этот момент, члены Рабочей группы постановили рекомендовать Группе по планированию обратиться к Комиссии с предложением провести экспериментальную отдельную сессию в первый год следующего пятилетнего периода работы КМП, то есть в 1997 году, заручившись предварительно одобрением Шестого комитета Генассамблеи ООН.

Как представляется автору настоящей статьи, вопрос о разделении сессий КМП, бесспорно, достоин дальнейшего изучения, хотя он и имеет целый ряд спорных моментов. Например, утверждение, что такая сессия будет способствовать экономии средств ООН, едва ли можно считать фактом, поскольку помимо конференционного обеспечения, включающего в себя переводческое обслуживание, ушедшие в историю канцелярские принадлежности, выделение зала и предоставление секретариата, ООН еще оплачивает проезд и пребывание членов Комиссии. В случае отдельной сессии оплачивать проезд членов Комиссии придется дважды. Вместе с тем квалифицированный персонал Секретариата ООН, занимающийся вопросами КМП, в любом случае раз в год будет путешествовать либо из Нью-Йорка в Женеву, либо наоборот. В этом плане большой разницы для Организации в целом и ее бюджета нет.

Второй момент — организация работы. Если бы, как это должно происходить по замыслу сторонников разделения сессии, доклад был представлен и обсужден на одной части сессии, а ответ спецдокладчика был дан на другой, то неминуемо практика вопросов и ответов пошла бы значительно дальше. В течение сессии возникают новые аргументы и возражения, а для ответов и комментариев используется каждая последующая. Опасность заключается в том, что этот процесс может стать бесконечным.

В любом случае, по убеждению автора, при пересмотре традиционно сложившихся процедур требуются особое внимание и тщательность, ибо разрушить что угодно можно и с самыми лучшими намерениями, а создать иногда становится весьма затруднительно. Повышение эффективности, как представляется, — не обязательно коренной перелом, а порой лишь легкая корректировка (отчасти в вопросах дисциплины и регламента).

5. Взаимоотношения Комиссии международного права и других органов (в составе ООН и вне ее)

Как известно, основным партнером КМП в работе является Шестой комитет Генассамблеи ООН. Однако в Положении о КМП предусмотрено сотрудничество Комиссии и с другими органами

ООН по вопросам, подпадающим под компетенцию КМП, а также с другими межправительственными и неправительственными, международными и национальными организациями.

Что касается органов вне системы ООН, то для Комиссии уже стало традицией на каждой сессии заслушивать доклады представителей Азиатско-Африканского правового консультативного комитета, Европейского комитета по юридическому сотрудничеству в рамках Совета Европы и Межамериканского юридического комитета. Рабочая группа, отметив полезность и ценность таких встреч, тем не менее выразила мнение о целесообразности замены формальных визитов и докладов письменными обзорами деятельности этих органов, сопровождаемыми комментариями в отношении деятельности Комиссии. Кроме того, такие обзоры могли бы содержать рекомендации Комиссии в области будущих тем для изучения. В ходе очередной сессии Комиссии рекомендации и обзоры могли бы обсуждаться членами Комиссии и делегатами этих органов в менее официальной обстановке.

Вместе с тем и работа Комиссии с ООН и ее специализированными учреждениями и органами, занимающимися правотворчеством или правоприменением, также чрезвычайно значима. К сожалению, в последнее время эта работа ведется весьма нерегулярно. Одним из возможных аспектов сотрудничества было бы совместное изучение определенного правового вопроса Комиссией и органом, отвечающим за соответствующую сферу деятельности.

6. Возможные поправки к Положению о КМП

Практически все перечисленные выше усовершенствования методов и процедур работы Комиссии, по мнению Рабочей группы, могут быть осуществлены без внесения каких-либо поправок в Положение. Однако некоторые его статьи устарели и могут быть удалены из текста: к примеру, ст. 26(3), в которой есть ссылка на отношения с франкистской Испанией и на организации, сотрудничавшие с фашистами и нацистами (здесь автор убежден в том, что удаление этих терминов из текста ничего существенно не изменит, а сохранить их было бы полезно в память и назидание будущим поколениям как исторический момент). Кроме того, список межправительственных организаций, чьей задачей является кодификация международного права [ст. 26(4)], мог бы быть расширен за счет, например, Азиатско-Африканского правового консультативного комитета, Гаагской конференции по международному частному праву и ЮНИДРУА.

Что касается существенных изменений, то Рабочая группа пришла к выводу, что различие между кодификацией и прогрессивным развитием международного права, проводимое в ст. 1, 15 и др.,

практически не существует и что процедура в обоих случаях должна быть единой. В частности, свобода Комиссии принимать план работы, соответствующий каждому конкретному случаю, в отношении кодификации [ст. 19(1) Положения о КМП] должна быть официально распространена на все аспекты деятельности Комиссии.

Итак, Рабочая группа по методам и процедурам работы Комиссии международного права изучила все основные аспекты деятельности Комиссии, анализируя при этом возможные пути и средства повышения ее эффективности. В качестве заключения к своему исследованию Рабочая группа суммировала и вынесла на обсуждение Группы по планированию следующие рекомендации Комиссии:

- продолжить работу в соответствии с правилами процедуры, принятыми Комиссией в 1992 году, по определению возможных направлений будущей работы для предложения Генеральной Ассамблеи;

- поручить спецдокладчикам определить природу и объем работы, планируемой на следующую сессию;

- поручить новым спецдокладчикам работать вместе с Консультативной группой из членов Комиссии; эта схема должна также распространяться на второе чтение статей об ответственности государств;

- все доклады должны поступить в распоряжение членов Комиссии за три-четыре недели до начала очередной сессии;

- поручить спецдокладчикам представить комментарии, сопутствующие проектам статей, а также пересмотреть их с учетом возможных замечаний Редакционного комитета;

- реформировать систему пленарных заседаний, ввести практику ограниченных выступлений и подведения итогов заседания Председателем Комиссии;

- приветственные и поздравительные речи должны произноситься Председателем от имени Комиссии в целом и быть краткими;

- сохранить установившуюся систему различного участия в Редакционном комитете при рассмотрении различных вопросов;

- рабочие группы должны использоваться более широко и интенсивно как для разрешения отдельных разногласий, так и, в соответствующих случаях, в качестве продвинутого средства рассмотрения отдельных проблем; в последнем случае Рабочая группа может заменить Редакционный комитет;

- вернуться к прежней 10-недельной продолжительности сессий с возможностью, при необходимости, продлить сессию до 12 недель (например, последнюю сессию 5-летнего периода работы);

— провести экспериментальную раздельную сессию в Нью-Йорке и Женеве по возможности в 1997 году;

— просить Секретариат поддерживать и усилить работу по обеспечению деятельности Комиссии;

— перевести сотрудничество с региональными правовыми органами на менее официальную и более существенную основу; установить практику обмена мнениями;

— развивать связи с другими специализированными органами ООН, имеющими нормотворческую компетенцию в своей области, и изучить возможность совместной работы над отдельными темами;

— рассмотреть вопрос о возможных мерах по консолидации и усовершенствованию Положения о Комиссии.

Еще при обсуждении методов и процедур работы Комиссии международного права на заседаниях Шестого комитета Генеральной Ассамблеи ООН некоторыми представителями было предложено создать сессионную специальную рабочую группу Шестого комитета открытого состава на 51-й сессии Генассамблеи, которая была бы наделена широким мандатом для обзора процесса кодификации в системе ООН, и предложить государствам представить комментарии по этому вопросу к началу работы Шестого комитета в 1996 году.

В связи с этим предложением членами Комитета был приведен контраргумент, что методы и процедуры Комиссии, равно как и других нормотворческих органов ООН, не могут быть усовершенствованы извне. Ими же было высказано предположение, что если Комиссия не успеет подготовить рекомендации по повышению эффективности своей деятельности в 1996 году, то есть в нынешнем составе, то, может быть, следующий состав Комиссии, ознакомившись с ее работой, сможет предложить какие-либо реформы.

Таким образом, нетрудно прийти к выводу, что при весьма незначительных технических корректировках, предложенных выше, можно добиться таких результатов, при которых правотворческий механизм Комиссии международного права в обозримом будущем будет функционировать более рационально и оперативно, что, в свою очередь, позитивно скажется на деле прогрессивного развития и кодификации международного права.

б) Специальные комитеты Генеральной Ассамблеи ООН

Комиссия международного права ООН, однако, не является единственным источником проектов международно-правовых документов. Среди других вопросов, по которым Генеральная Ассамблея приняла ряд конвенций и иных правовых инструментов, а также тех, которые находятся в стадии рассмотрения, можно ука-

зать проблемы предупреждения и устранения конфликтов, использования наемников, неприменения силы в международных отношениях, мирных средств урегулирования споров между государствами, терроризма и некоторые другие. Проекты документов, призванных регламентировать данные проблемы, были разработаны в специальных комитетах Генеральной Ассамблеи, созданных исключительно для непосредственной работы по особо важным вопросам.

В частности, в 1980 году Генеральная Ассамблея учредила Специальный комитет для подготовки проекта международной конвенции против найма, использования, содержания и подготовки наемников. В результате десяти сессий Спецкомитет выработал законченный вариант конвенции, который был одобрен Генеральной Ассамблеей и открыт для подписания и ратификации в 1989 году¹¹.

Специальный комитет Генассамблеи по усилению эффективности принципа неприменения силы в международных отношениях, созданный в 1977 году, завершил свою работу в 1987 году, подготовив проект декларации. В ходе очередной, 42-й сессии Генеральная Ассамблея одобрила декларацию об усилении эффективности принципа отказа от угрозы силой или ее применения в международных отношениях принятием резолюции 42/22 от 18 ноября 1987 г.

Заменив собой Специальный комитет по Уставу ООН, учрежденный в 1974 году, Специальный комитет Генеральной Ассамблеи по Уставу ООН и усилению роли Организации открыл свои заседания в 1976 году с целью способствовать надлежащему анализу и имплементации положений Устава ООН, а также упрочению позиций Организации в мире.

На своей сессии 1988 года Спецкомитет завершил разработку проекта Декларации о предупреждении и пресечении споров и ситуаций, могущих повлечь нарушение международного мира и безопасности, и о роли Организации Объединенных Наций в этом вопросе. Генеральная Ассамблея путем принятия резолюции 43/51 от 5 декабря 1988 г. одобрила Декларацию. В ходе сессии 1990 года Спецкомитет предложил на рассмотрение Генеральной Ассамблеи проект, касающийся рационализации существующих правил процедуры ООН, который был принят Генеральной Ассамблеей в качестве приложения к ее Правилам процедуры.

Одним из наиболее значимых достижений Специального комитета явилась подготовка в 1991 году текста Руководства по мирному разрешению споров между государствами, и 9 декабря 1991 г. Генассамблея приняла резолюцию с просьбой к Генеральному секретарю Организации о публикации и широком распространении документа.

В ходе сессии Спецкомитета, которая состоялась с 21 февраля по 5 марта 1996 г., представителями государств были обсуждены следующие вопросы:

1. Об осуществлении положений Устава ООН, включая ст. 50, касающихся помощи третьим государствам, пострадавшим от применения санкций, предусмотренных в главе VII Устава ООН.

2. О создании Службы разрешения споров, предлагающей или оказывающей свои услуги (предложение Сьерра-Леоне).

3. О будущей роли Совета по Опек.

4. О состоянии Справочника по практике органов ООН и Справочника по практике Совета Безопасности.

5. Об определении новых тем для изучения на следующей(их) сессии(ях) Спецкомитета.

В ходе этой сессии наиболее интенсивная дискуссия развернулась по вопросам о санкциях (и в том числе об их гуманитарных пределах) и об определении будущих тем для рассмотрения в Спецкомитете.

В процессе обсуждения вопроса о санкциях делегацией Российской Федерации был внесен рабочий документ «Некоторые соображения относительно осуществления положений Устава ООН, включая ст. 50, касающихся помощи третьим государствам, пострадавшим от применения санкций, предусмотренных в главе VII Устава ООН», который, в частности, показал необходимость выработки ясных критериев и более четкой правовой регламентации введения санкций, а также предложил проект концепции гуманитарных пределов санкций, включающей в себя следующие основные элементы:

- объективную оценку кратковременных и долговременных социально-экономических последствий санкций на стадии как их подготовки, так и осуществления;

- недопустимость создания такой ситуации, когда санкции причиняли бы неприемлемые страдания гражданскому населению, особенно его наиболее уязвимым слоям;

- возможность периодической корректировки санкций с учетом гуманитарной ситуации и в зависимости от выполнения государством — объектом санкций требований Совета Безопасности;

- возможность фиксации в решениях Совета Безопасности временной приостановки санкций при чрезвычайных, форс-мажорных обстоятельствах для предотвращения гуманитарной катастрофы;

- обеспечение беспрепятственного доступа гуманитарной помощи населению стран — объектов санкций, особенно в отношении потенциально нестабильных и наименее развитых;

- предельно упрощенный разрешительный режим поставок гуманитарных товаров, необходимых для жизнеобеспечения насе-

ления, и изъятие медикаментов и базовых продуктов питания из сферы действия любого режима санкций Совета Безопасности;

— строгое соблюдение принципов беспристрастности и недопустимости какой-либо дискриминации в предоставлении гуманитарной и медицинской помощи и других форм гуманитарного содействия сторонам в конфликте.

При этом в документе отмечалось, что в целом санкции являются далеко не лучшим инструментом урегулирования конфликтных ситуаций, будучи способными сами по себе порождать целый ряд подобных социально-экономических и иных проблем. В этой связи в первую очередь следует делать акцент на более демократических средствах разрешения столкновений, используя санкции лишь в самых безвыходных ситуациях и с учетом вышеуказанных принципов.

Представляется, что в случае дальнейшей разработки и утверждения Спецкомитетом концепции гуманитарных пределов санкций с ее дальнейшим одобрением Шестым комитетом и возможным принятием в качестве практического руководства к действиям Советом Безопасности практика последнего могла бы обогатиться достаточно эффективным инструментом снижения гуманитарных рисков последствий введения режимов санкций как мер, направленных на поддержание мира и безопасности.

При рассмотрении вопроса о темах для дальнейшего изучения Спецкомитетом некоторыми западными странами (в том числе США и Великобританией) был выдвинут тезис о дублировании Спецкомитетом работы созданных Генеральной Ассамблеей рабочих групп открытого состава по различным аспектам, совпадающим с проблематикой Спецкомитета (такие группы создавались, как показывает практика, в основном в последнее время; Спецкомитет же действует в его нынешнем виде с 1976 г.). В частности, это касалось Рабочей группы по Повестке дня для мира (подгруппа по санкциям), учрежденной Генассамблеей на 50-й сессии. Упрекнув Спецкомитет в том, что он добился довольно скромных результатов в области усиления роли Организации и в области пересмотра положений Устава, представители этих государств призывали к пересмотру форм и методов работы Спецкомитета, а также в рабочем порядке высказали предположения о возможном исчерпании его мандата и целесообразности роспуска или, во всяком случае, значительного сокращения продолжительности сессий вплоть до перевода Спецкомитета на двухгодичную основу.

В ответ ряд делегаций подчеркнули, что полезность и эффективность Спецкомитета не вызывают сомнений, тем более если принять во внимание достигнутые им результаты: Комитет уже внес значительный вклад в дело усиления ООН, особенно в области

международного права; им был подготовлен целый ряд важных документов по вопросам поддержания международного мира и безопасности и мирного урегулирования споров (некоторые документы указаны выше). Кроме того, представители этих государств (в частности, России) отметили, что существует масса вопросов, которые относятся к компетенции Спецкомитета в силу его мандата и что в целях достижения большей продуктивности и отдачи Комитета в плане подготовки документов было бы целесообразно восстановить трехнедельную сессию. Далее сторонники продолжения работы Спецкомитета напомнили о том, что рабочие группы создаются преимущественно с целью рассмотрения и изучения отдельных конкретных вопросов и прекращают свою деятельность по мере выработки рекомендаций. В этой связи определенное дублирование в работе Спецкомитета и таких групп неизбежно¹².

С учетом вышесказанного представляется полезным рассматривать вопрос о пересмотре практики создания рабочих групп по вопросам, которые вполне укладываются в рамки мандата Спецкомитета, чем вопрос о его роспуске. Поскольку одним из ключевых аргументов в призывах к упразднению Комитета была необходимость сокращения финансовых расходов Организации, хотелось бы отметить, что расходы на конференционное обслуживание многочисленных рабочих групп (в настоящее время, как правило, открытого состава) значительно превышают затраты на работу Спецкомитета.

Таким образом, при планировании дальнейшей деятельности Спецкомитета следовало бы, видимо, принять во внимание возможность передачи ему целого ряда рассматриваемых в других органах ООН вопросов, связанных с реформой Организации и совершенствованием ее работы, а также, очевидно, продлить его сессию до трех-четырех недель и отнести ее дальше от сессии Шестого комитета, с тем чтобы дать время государствам на более глубокую и детальную проработку принятых в ходе сессии Шестого комитета рекомендаций (это предложение прозвучало, кстати, и в выступлениях некоторых западных и развивающихся государств). Такой подход, по нашему мнению, позволил бы добиться большей эффективности Спецкомитета и, помимо этого, сэкономил бы средства Организации, идущие на обеспечение деятельности разнообразных вспомогательных органов, работающих в одной области.

В правотворческой деятельности также принимают участие и вносят весомый вклад такие органы ООН, как Комитет по использованию космического пространства в мирных целях, явившийся источником проектов восьми международных договоров, среди которых Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну

и другие небесные тела (резолюция 2222 (XXI) от 19 декабря 1966 г.); Комиссия ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ), вплотную занимающаяся вопросами частного международного права; Специальный комитет по международному терроризму; некоторые комитеты и комиссии ЭКОСОС и ряд других подразделений.

в) Международный Суд

Орган ООН, который должен быть обязательно упомянут, когда речь идет о правотворчестве, — это Международный Суд. Правотворческая деятельность Суда наиболее ярко проявилась в процессе рассмотрения им споров между государствами по вопросам, подпадающим под его компетенцию, как это определено в главе II Статута Международного Суда. По определенной аналогии с англосаксонской системой права решения Международного Суда иногда становились правовыми прецедентами, а что касается сторон в споре, рассматриваемом в Суде, то его решения носят для них императивный характер.

С момента основания Суда государства передали более 65 дел на его рассмотрение. За этот период Суд вынес около 20 консультативных заключений по запросам международных организаций. До 1981 года Суд рассматривал все дела в полном составе, впоследствии же четыре дела были переданы в специальные камеры Суда по требованию сторон. В настоящее время на рассмотрении находятся 12 спорных дел, представляющих собой широкий спектр правовых проблем. За всю историю Международного Суда его судьями были вынесены вердикты по вопросам территориальных прав, морского права, проблемам территориальной и морской делимитации границ, как в случае со спором между Сальвадором и Гондурасом (рассматривался в камере Суда), по вопросам дипломатической защиты в таких случаях, как, например, право на убежище в Латинской Америке, и др.

Некоторые консультативные заключения, запрашиваемые Генеральной Ассамблеей, затрагивали проблемы взаимоотношений между ООН и ее членами. Примером заключения по подобному вопросу может служить решение Суда по делу об отказе некоторых государств-членов нести расходы по финансированию миротворческих акций в Конго и на Ближнем Востоке 1962 года, в котором Суд подтвердил, что подобные расходы согласно Уставу ООН должны покрываться членами ООН пропорционально.

До недавнего времени в Международный Суд обращались за консультативным заключением Международная организация труда и Административный трибунал ООН в лице своего Комитета по

пересмотру арбитражных решений. В отношении последнего, однако, на 50-й сессии Генеральной Ассамблеи была принята резолюция, снимающая ст. 11 Статута Административного трибунала ООН и тем самым упраздняющая функцию Международного Суда как квазиапелляционной инстанции в отношении решений Трибунала.

Из вышесказанного видно, что роль Международного Суда очень важна в деле мирного урегулирования споров. Это реальный, действенный механизм разрешения правовых проблем и установления нового мирового правопорядка. И хотя вопрос о повышении эффективности Суда лежит за пределами рассматриваемой темы (видимо, этот вопрос будет позднее рассматриваться в Спецкомитете по Уставу), хотелось бы, тем не менее, подчеркнуть необходимость более внимательного прочтения ст. 36 и 38 Статута, равно как и более частого обращения к ним в практической, политической и правовой деятельности государств. Повышение эффективности Международного Суда могло бы также включать в себя вопрос о признании его обязательной юрисдикции на взаимоприемлемых условиях, как он прозвучал в советском предложении о консультациях между постоянными членами Совета Безопасности относительно данной проблемы, хотя это в большей степени политический, чем правовой вопрос.

Консультации по данному вопросу начались в ноябре 1989 года, и к апрелю 1990 года уже был подготовлен проект договора между КНР, Французской Республикой, СССР, США и Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии о мирном разрешении споров Международным Судом. Работа над ним продолжается. Это был уже второй шаг со стороны СССР к признанию обязательной юрисдикции Международного Суда. Первый заключался в отказе в феврале 1989 года от оговорок о непризнании обязательной юрисдикции Суда в отношении пяти международных договоров по правам человека.

К сожалению, еще слишком мало государств осознают разумность этого подхода. Во многом они руководствуются узко понимаемыми собственными интересами и ошибочным представлением о государственном суверенитете. Однако при рассмотрении вопроса о признании обязательной юрисдикции Международного Суда, равно как, кстати, и вопроса о повышении эффективности резолюций Генассамблей, затрагивающих жизненно важные проблемы планеты, необходимо прежде всего ответить на вопрос, что же именно является приоритетным в современном мире — ограниченные собственной территорией и амбициями национальные интересы той или иной державы или глобальная проблема поддержания между-

народного мира и безопасности как залог выживания цивилизации? Ведь как раз в последнем и заключается основная роль ООН согласно Преамбуле и главе I Устава. Долгие годы ООН выступала ареной для проведения многосторонних дипломатических переговоров, для достижения взаимоприемлемого компромисса. Неудивительно, что любая резолюция несет в себе огромный дипломатический труд, заключающийся в поиске и выработке универсальных решений и нивелировании подходов, равно как и любое решение Международного Суда представляет собой результат длительной работы крупнейших специалистов в области международного права, которых государства так придирчиво отбирают и выдвигают. Что же в таком случае может служить препятствием для должного исполнения этих решений и резолюций? Представляется, что в этом и состоит один из наиболее значительных аспектов повышения эффективности всей ООН, укрепления позиций ее наиболее репрезентативного органа — Генеральной Ассамблеи, а также главного судебного органа — Международного Суда.

Все вышеприведенные предложения, кратко изложенные в рамках данной статьи, требуют индивидуального подхода и анализа. В настоящей статье невозможно детально рассмотреть все имеющиеся возможности для повышения действенности правотворческого процесса в Организации Объединенных Наций, да и, по-видимому, не имеет смысла. Автор ставил целью показать важность и неотложность решения этой задачи, равно как и привести различные точки зрения и аргументы. Деятельность в этом направлении, несомненно, продолжится, и хотелось бы надеяться, что определенный прогресс будет достигнут в обозримом будущем.

* * *

В заключение хотелось бы сказать, что, на наш взгляд, на современном этапе сложились вполне благоприятные предпосылки для повышения роли международного права в международных отношениях. Однако для достижения требуемого результата необходима дальнейшая работа в данном направлении как на исследовательском, так и на практическом уровне. И здесь большое значение имеет непрекращающееся участие в этом процессе Организации Объединенных Наций посредством работы всех ее органов, задействованных в правотворчестве, с учетом предложенных выше путей их совершенствования.

¹ См. *Шеварднадзе Э.А.* Доклад на научно-практической конференции МИД СССР 25 июля 1988 г.//Международная жизнь. — 1988. — № 9. — С. 2—3.

² *Международное право в современном мире.* — М., Международные отношения. — 1994. — С. 3.

³ *Х. Перес де Кузьяр.* Организация Объединенных Наций: сегодня и завтра. — М., Международные отношения. — 1988. — С. 403.

⁴ См. док. ООН A/RES/44/23 от 17 ноября 1989 г.

⁵ См. док. ООН A/49/737 от 2 декабря 1994 г.

⁶ *Курс международного права.* В 7-ми тт. — Т. 6. — М., Наука. — 1992. — С. 205.

⁷ *Basis Facts about the United Nations.* — UN DPI. — N.Y., 1995. — P. 209.

⁸ *Х. Перес де Кузьяр.* Указ. соч. — С. 383.

⁹ См. док. ООН A/CN.4/472 и Add. 1 от 16 февраля 1996 г.

¹⁰ См. материалы 48-й сессии КМП. ILC. Work Methods: Draft 5 (23/5/96).

¹¹ Российская Федерация не является участницей данной конвенции.

¹² См. док. ГА ООН A/51/33.

Статья получена редакцией в январе 1997 г.

Международное и внутригосударственное право

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ НОРМ МЕЖДУНАРОДНОГО УГОЛОВНОГО ПРАВА В РОССИИ

А.Е. Сунцов*, Ю.В. Трунцевский**

Существование комплекса международных соглашений, содержащих нормы о борьбе с преступлениями международного характера и об оказании правовой помощи по уголовным делам, определяет совокупность содержащихся в этих соглашениях международно-правовых норм, имеющих однородный предмет регулирования, как находящуюся в стадии становления специфическую отрасль международного права — международное уголовное право. Подобная концепция, однако, еще не признана в российской науке и считается дискуссионной¹.

В отличие от зарубежных стран, где созданы курсы и учебники по международному уголовному праву, в бывшем СССР, а теперь и в России специальных работ по этой теме не много².

Рассмотрение в 90-х годах в Комиссии международного права ООН проблемы создания Международного уголовного суда³ (в последний раз вопрос обсуждался Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 г.) привело к учреждению Организацией Объединенных Наций Международного уголовного трибунала для рассмотрения дел о преступлениях, совершенных на территории бывшей Югославии. Благодаря правовой реформе в нашей стране особое внимание российских ученых было также обращено на проблемы борьбы с международной преступностью.

Так, в ходе подготовки нового Уголовного кодекса РФ его авторы пришли к единому мнению в плане внесения в Особенную часть УК РФ главы о преступлениях против мира и безопасности чело-

* Начальник кафедры теории права и государства Рязанского института права и экономики МВД РФ, кандидат юридических наук.

** Старший преподаватель кафедры теории права и государства Рязанского института права и экономики МВД РФ, кандидат юридических наук.

вещества. В ее основу был положен проект Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества, принятый в 1991 году в первом чтении Комиссией международного права ООН.

В настоящее время в международном праве до сих пор не существует ни одного кодифицированного источника, включающего договорные нормы международного права, регламентирующего уголовные правоотношения, хотя идея о создании «всемирного уголовного кодекса» высказывалась еще в 1935 году профессором Пелла⁴.

Свое определение международного уголовного права как комплексной отрасли права дали авторы монографии «Международное уголовное право» (М., 1995).

Возникает ряд вопросов. Первое. Может ли международное уголовное право охватить проблемы сотрудничества государств в борьбе с преступностью и охраной общественного порядка? Или следует совокупность всех источников международного права (включая многосторонние и двусторонние соглашения), регулирующих подобную деятельность государств, признать самостоятельной отраслью международного права? Второе. Почему бы не отграничить нормы, регулирующие международное уголовное правосудие, и не заявить о новой отрасли — международное уголовно-проссудальное право? Признание Минимальных стандартных правил обращения с заключенными и других соответствующих документов ООН в качестве материального источника уголовно-исполнительного права России, а также разработка российскими учеными и практиками комментария к указанным стандартным правилам говорят о том, что в международном праве необходимо кодифицировать и нормы, регламентирующие правоотношения в пенитенциарной сфере.

С другой стороны, в предмет международного уголовного права принято вносить нормы других, уже сложившихся межотраслевых институтов международного права, например ответственность в международном праве.

Нельзя отрицать, что существует система норм, предусмотренных в международных соглашениях, которые были приняты в результате сотрудничества государств в борьбе с преступностью и которые имеют уголовно-правовое значение. Но уголовное право в национальном, «классическом» его понимании затрагивает более узкую сферу вопросов, возникающих в результате межгосударственного сотрудничества в борьбе с международной преступностью.

Нам представляется, что главной функцией общих для всех государств международных норм, имеющих уголовно-правовое значение, должно быть устранение конфликтов (противоречий) уголовных законов разных государств. Эти нормы: а) содержатся в

международных соглашениях относительно уголовно-правовой охраны международного правопорядка, и в первую очередь мира и безопасности человечества; б) являются договорными и создают для вступающих в договор государств международно-правовые обязательства издать соответствующий уголовный закон или непосредственно применять их в национальном законодательстве (благодаря исполнению таких обязательств возникает одинаковое по содержанию право в различных государствах). Что касается преступлений против мира и безопасности человечества (агрессия, военные преступления, геноцид, апартеид, экоцид и др.), то национальные уголовно-правовые средства борьбы с ними должны быть унифицированы всеми государствами. Если говорить о преступлениях международного характера (захват заложников, угон самолетов, пиратство, контрабанда и др.), то, по-видимому, согласование национальных законодательств эффективнее проводить на основе международных региональных соглашений.

Мы полагаем, что совокупность международных норм, имеющих уголовно-правовое значение, является скорее «межправовым правом» (*jus inter jura*), чем межгосударственным правом, а если, в частности, в международных преступлениях признать приоритет международного права над национальным, то и «надправовым правом». Говорить же о реальном действии норм последнего можно будет только при условии создания постоянно действующего наднационального судебного органа (международного уголовного суда).

Международно-правовые нормы, имеющие уголовно-правовое значение, входят в специфический комплекс правовых норм, регулирующих уголовно-правовые, уголовно-процессуальные и уголовно-исполнительные отношения (и в какой-то мере некоторые направления оперативно-розыскной деятельности), которые возникают в результате сотрудничества государств в борьбе с международной преступностью. Поэтому, на наш взгляд, следует дать более точное название этой комплексной отрасли права, которая включает в себя как общепризнанные принципы и нормы международного права, многосторонние и двусторонние соглашения, так и, в отдельных случаях, нормы национального права.

В ходе подготовки проекта Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества⁵ много проблем возникло в связи с утверждением перечня самих преступлений⁶.

Основными критериями отграничения международных преступлений от преступлений международного характера необходимо признать: 1) нарушение государством международных обязательств; 2) наступление международной уголовной ответственности физического лица (лиц), виновного в подобных преступлениях и дей-

ствующего от имени государства или не от его имени, но государство, ввиду того что не принимало мер по их предотвращению или пресечению, обязательно становится субъектом международной ответственности, причем для установления международной (уголовной) ответственности не обязательно, чтобы международные преступления были криминализированы в национальном законодательстве; 3) международные преступления нарушают интересы не только какого-нибудь одного государства, а ставят под угрозу международный правопорядок в целом.

К преступлениям международного характера относятся уголовные преступления, в отношении которых заключены международные многосторонние соглашения.

К особой группе преступлений, являющихся объектом озабоченности международного сообщества, условно можно отнести транснациональные преступления, составы которых не вошли в понятие международных преступлений или преступлений международного характера. Это уголовные преступления, выходящие за пределы какого-нибудь одного государства и приобретающие международный характер лишь в конкретной ситуации в связи с появлением в составе преступления международного, «иностранныго» элемента (хищения, мошенничество, похищения детей и т.д.). По поводу подобных преступлений между государствами заключаются двусторонние соглашения о правовой помощи, направленные на пресечение попыток преступников скрываться от правосудия за рубежом, а также на недопущение сбыта похищенного или «отмывания» преступных доходов за границей и т.п. Например, ранее угоны автомобилей не считались опасным видом преступлений. Если же оценить масштабы, которые это явление приняло в Европе, и учесть, что появились системы угонов и поставок автомобилей на юг и на восток, то становится ясно, что данное явление уже переходит в новое качество, приобретает поистине международный размах.

В условиях выхода уголовных преступлений за рамки государственных границ, а также в связи с ростом числа совершаемых преступлений международного характера борьбу с ними становится вести все труднее, а добиться эффективности можно только при согласованных действиях большинства государств, при рациональном сочетании внутригосударственных и международных усилий, в том числе на основе международных соглашений.

С принятием в 1993 году Конституции Российской Федерации в этой области произошли большие перемены. Впервые в Основном Законе нашей страны определено, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры России

составляют часть ее правовой системы. Впервые на законодательном уровне закреплена общая норма, согласно которой устанавливается приоритет международных договоров, участницей которых является Российская Федерация, над положениями ее внутреннего законодательства. Это означает, во-первых, что если в международном договоре содержатся иные положения, чем имеющиеся в законе, то действуют положения договора. Во-вторых, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры России имеют прямое, непосредственное действие на российской территории. Отраслевое законодательство при этом также должно быть приведено в соответствие с международными нормами, а органы государственной власти (включая суды) и все должностные лица обязаны руководствоваться положениями международных договоров, участницей которых является Россия.

Эффективность реализации норм международного права в большей мере зависит от того, насколько будет подготовлено для этой задачи национальное законодательство. Конституция РФ (ч. 4, ст. 15) вводит в российскую правовую систему две категории международно-правовых норм — общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации (ратифицированные Федеральным Собранием и официально опубликованные) — и закрепляет основы механизма национально-правовой имплементации норм международного права. Дополняют содержание данной «имплементационной» статьи положения Закона РФ «О международных договорах Российской Федерации» 1995 года.

Особого внимания заслуживают ст. 15 Закона, в которой говорится о международных договорах Российской Федерации, подлежащих обязательной ратификации, а также ст. 31, где сказано, что международный договор подлежит выполнению Российской Федерацией с момента вступления его в силу для Российской Федерации⁷. Процесс применения норм международного права затронет почти все государственные учреждения, особенно судебные и правоохранительные (как федеральные, так и субъектов РФ).

Важное значение в механизме национально-правовой имплементации норм международного права имеет Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 8 от 31 октября 1995 г., в п. 5 которого содержатся разъяснения и рекомендации судам и правоохранительным органам по применению общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации: положения официально опубликованных международных договоров РФ, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют в

Российской Федерации непосредственно; в иных случаях наряду с международным договором РФ следует применять и соответствующий внутригосударственный правовой акт, принятый для осуществления положений указанного международного договора⁸.

Учитывая, что положения международных договоров РФ, имеющие значение для установления уголовной ответственности и(или) назначения наказания, не имеют прямого действия, а в ч. 3 ст. 1 Уголовного кодекса России говорится, что настоящий Кодекс основывается на Конституции Российской Федерации и общепризнанных принципах и нормах международного права, необходим научно-разработанный юридический механизм имплементации (осуществления) международно-правовых норм в национальном уголовном праве.

Отметим, что имплементацию мы рассматриваем не только в узком смысле, то есть как инкорпорацию норм международного права в национальное законодательство с целью их применения во внутригосударственных отношениях, но и в более широком понимании. Так, наряду с указанными мерами должны использоваться международные, а также национальные правовые и организационно-правовые инструменты с целью создания условий для осуществления норм международного права.

Одной из основных задач национального механизма имплементации норм международного права является установление и поддержание как можно более тесного взаимодействия между внутригосударственной системой имплементации и международной.

Механизмом национально-правовой имплементации норм международного права следует признать совокупность правовых норм национального законодательства, обеспечивающих имплементацию международно-правовых норм, признанных частью правовой системы государства. Элементами подобного механизма являются: 1) конституционные и общие нормы (Конституция РФ, Закон РФ «О международных договорах Российской Федерации» и др.); 2) нормы отраслевого законодательства (УК РФ, УПК РФ, УИК РФ и др.).

В процессе взаимодействия норм международного и национального права нельзя не признать принцип преимущественного значения норм международного права. Этот принцип выражен в ст. 27 Венской конвенции о праве международных договоров, согласно которой сторона, подписавшая договор, не может ссылаться на положения внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения договора.

Мы полагаем, что признание приоритета норм международного права над российским уголовным правом обусловлено соблюдением: во-первых, международно-правовых обязательств, во-вторых, положений Конституции Российской Федерации и, в-третьих,

принципа законности, означающего безусловное главенство уголовного закона, принятого высшими органами власти, в нормотворчестве и правоприменительной деятельности по борьбе с преступностью, который наряду с подконституционностью уголовного закона требует обеспечения приоритета международного права перед национальным УК⁹.

Признание приоритета международно-правовых норм над нормами уголовного права России допускает существование различных, не противоречащих решений одного и того же вопроса нормами национального уголовного права и международного права, если при этом не ущемляются основные права и свободы человека, а также интересы других государств. Но в первую очередь необходимо признание приоритета международного права в правоприменительской деятельности, когда при создании норм уголовного права законодатель должен неукоснительно следовать общепризнанным принципам и нормам международного права (то же самое относится к изменению и дополнению уголовно-правовых норм), а также следует признать преимущественное значение международно-правовых стандартов в уголовной политике России.

Приведение российского уголовного законодательства в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права: а) служит формой реализации принципа приоритета норм международного права над нормами российского уголовного права; б) является основным способом устранения коллизий между ними.

Неукоснительное соблюдение международных обязательств РФ требует определения способов приведения в действие норм международного права, содержащихся в договорах. Насколько эффективным будет процесс согласования российского уголовного законодательства с общепризнанными принципами и нормами международного права, зависит от того, какие юридические способы инкорпорации международного права в уголовное законодательство будут при этом выбраны. Для уголовного права возможно применение таких способов, как рецепция, отсылка и адаптация.

Национальная норма уголовного права, принимаемая во исполнение норм международного договора, не подменяет и не изменяет последней, а действует дополнительно, параллельно с ней, подчеркивая при этом свое международно-правовое происхождение.

Нормы международного права, имеющие уголовно-правовое значение, являются формально-материальными источниками российского уголовного права: 1) если законодатель создает новые нормы национального уголовного права, изменяет или дополняет уже существующие, то он во всех случаях вносит во внутригосударственное законодательство определенное правило, которое содержится в

международных документах (в этом случае нормы международного права служат источником национального уголовного права в материальном смысле); 2) если же путем адаптации ратифицированный и официально опубликованный международный акт, нормы которого имеют уголовно-правовой характер, будет применяться дополнительно к статьям уголовного законодательства России, то в этом случае положения международно-правового договора следует рассматривать как дополнительный источник российского уголовного права в формальном смысле¹⁰.

¹ См. Курс международного права. — Т. 6. — М., Наука. — 1992. — С. 192.

² См. *Шергородский М.В.* Некоторые вопросы международного уголовного права//Сов. гос-во и право. — 1947. — № 3; *Ромашкин П.С.* К вопросу о понятии и источниках международного уголовного права//Сов. гос-во и право. — 1948. — № 3. — С. 27—30; *Трайнин А.Н.* Защита мира и борьба с преступлениями против человечества. — М., 1956; *Галенская Л.Н.* О понятии международного уголовного права//Советский ежегодник международного права, 1969. — М., 1970; *Карпец И.И.* Преступления международного уголовного права//Правоведение. — 1982. — № 3. — С. 70—74; *Решетов Ю.А.* Борьба с международными преступлениями против мира и безопасности. — М., 1983; *Плешаков А.М.* Экологические преступления против мира и безопасности человечества//Гос-во и право. — 1994. — № 7. — С. 81—90; *Бахтигареева А.Р.* История возникновения и развития международного уголовного права//Московский журнал международного права. — 1995. — № 2. — С. 99—111; Международное уголовное право. *И.П. Блищенко, Р.А. Каламкарян, И.И. Карпец и др.* — М., 1995.

³ См. подробнее *Верещетин В.С.* Международный уголовный суд: новые перспективы? (К рассмотрению вопроса в Комиссии международного права ООН)//Московский журнал международного права. — 1993. — № 2. — С. 3—14.

⁴ См. *Трайнин А.Н.* Указ. соч. — С. 270.

⁵ См. Проект Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества//Рос. юстиция. — 1995. — № 12. — С. 51—53.

⁶ См. подробнее *Наумов А.В.* Преступления против мира и безопасности человечества и преступления международного характера//Гос-во и право. — 1995. — № 6. — С. 48—57.

⁷ См. Собрание законодательства РФ, 1995. — № 29. — Ст. 2757.

⁸ См. Российская юстиция. — 1996. — № 1. — С. 54—58.

⁹ См. Уголовное право. Общая часть. — М., изд-во Московского университета. — 1993. — С. 59.

¹⁰ См. подробнее *Трунцевский Ю.В.* Нормы международного права как источник российского уголовного права (автореферат канд. дисс.) Рязань, 1995.

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

Е.Г. Ляхов, М.Н. Кузьмина*

Деятельность органов внутренних дел в последнее время стала предметом исследований не только в административном, уголовном, уголовно-процессуальном праве, но и в работах по истории, теории права и государства. В связи с переоценкой приоритетов, признанием в качестве высшей ценности человека, его прав и свобод деятельность органов внутренних дел приобретает новый характер. Ее направленность на защиту законности, прав и свобод человека и гражданина, борьбу с преступностью обуславливает необходимость разработки системы и содержания правовых и международно-правовых основ формирования и деятельности органов внутренних дел.

В правовую систему нашего государства входят общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры (ч. 4, ст.15, Конституции РФ). В связи с этим становится актуальным вопрос об их юридической силе и месте среди внутригосударственных нормативно-правовых актов. Является настоятельной необходимостью исследование вопросов применения органами внутренних дел общепризнанных принципов и норм международного права, положений международных договоров, в частности о правовой помощи, консульских конвенций, договоров о борьбе с преступностью или ее отдельными проявлениями.

1. Правовые основы формирования и деятельности органов внутренних дел как система

Правовые основы формирования и деятельности органов внутренних дел — это совокупность начал, выраженных в различных формах, в соответствии с которыми строится и функционирует система органов внутренних дел. Нормативно-правовые основы представляют собой совокупность нормативно-правовых актов, которые являются основной, но не единственной составляющей исследуемого объекта. Правовые основы формирования и дея-

*Ляхов Евгений Григорьевич — профессор Юридического института МВД России, Кузьмина Маргарита Николаевна — адъюнкт того же института.

тельности органов внутренних дел представляют собой систему, характеризующуюся структурностью, целостностью, иерархичностью и взаимозависимостью. В Российской Федерации создан правовой материал, соответствующий общеправовым принципам и достаточный для системного рассмотрения данных правовых основ, существует определенный уровень правосознания и развития системы правоотношений внутри и вне системы органов внутренних дел. Рассматриваемая система состоит из следующих элементов: Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры, федеральные законы, конституции и уставы, законы субъектов федерации, указы Президента и постановления Правительства Российской Федерации, постановления Конституционного Суда и Верховного Суда России, ведомственные нормативные акты, издаваемые Министерством внутренних дел и имеющие нормативно-правовой характер.

Важнейшим системообразующим элементом является Конституция Российской Федерации, содержащая достаточно положений, определяющих принципы деятельности и построения системы органов внутренних дел. В качестве структурных элементов выступают законы, непосредственно регулирующие деятельность органов внутренних дел, иные конституционные и федеральные законы, кодификационные акты. Конституции, уставы и законы субъектов федерации являются правовой основой формирования и деятельности органов внутренних дел, когда устанавливают порядок организации подразделений, созданных за счет средств собственных бюджетов. Они не могут устанавливать новые нормы права, а регулирование деятельности муниципальной милиции должно идти в русле федерального законодательства, что обусловлено качеством Министерства внутренних дел как федерального органа. Постановления Верховного Суда, воздействуя на правосознание (путем разъяснений и толкований законодательных норм), способствуют более эффективной реализации положений правовых основ. Постановления Конституционного Суда изменяют законодательные акты, когда лишают юридической силы правовые нормы, признанные неконституционными, и таким образом влияют на состояние системы правовых основ формирования и деятельности органов внутренних дел. Нормативно-правовые акты Министерства внутренних дел являются обширной и подвижной структурной частью системы, призванной обеспечивать должную реализацию нормативно-правовых предписаний.

Системе правовых основ формирования и деятельности органов внутренних дел присущи целостность и свойство внутреннего саморазвития. Целостность исследуемой системы в значительной сте-

пени страдает от слабого знания сотрудниками органов внутренних дел законов, норм международного права, неприменения соответствующих правовых норм. В правоприменительной деятельности отрицательную роль играет низкий уровень правосознания сотрудников органов внутренних дел: соответствующие правоотношения искажаются, применяется авторитарный метод. Это создает большой разрыв между нормативно-правовыми установлениями и их реальным воплощением. Для обеспечения целостности системы и эффективной реализации правовых норм в конкретных правоотношениях необходимо поднять на более высокий уровень правосознание сотрудников органов внутренних дел, зачастую находящееся на грани обыденного.

Иерархичность системы правовых основ формирования и деятельности органов внутренних дел выражается в том, что каждый структурный элемент занимает строго установленное место. Верховенством по отношению ко всем остальным элементам обладает Конституция России. Постановления Верховного Суда и Конституционного Суда являются обязательными при реализации конкретных правоотношений и особое влияние оказывают на правосознание. Ведомственные нормативные акты регулируют внутриведомственные вопросы (исключение составляют делегированные акты внешнего действия). Взаимозависимость структурных частей правовых основ прослеживается по ряду параметров: общеправовое взаимодействие Конституции и иных законов; взаимодействие законов и ведомственных актов; законов и постановлений высших судебных органов. Не следует принижать значение имплементации ведомственных актов, ибо в конечном итоге от качества ведомственных нормативных актов и правильной их реализации зависит эффективность и законов, и Конституции.

2. Соотношение и взаимодействие норм внутригосударственного и международного права

В соответствии с ч.4, ст.15, Конституции Российской Федерации структурным элементом исследуемых основ становятся общепризнанные принципы и нормы международного права. В дальнейшем они будут играть все большую роль в деятельности органов внутренних дел, что обуславливает также необходимость дальнейшей теоретической разработки проблемы соотношения внутригосударственного и международного права.

Внутригосударственная нормативная база, взаимодействуя с нормами международного права, испытывает все более возрастающее влияние с его стороны на различные аспекты функционирова-

ния государственного аппарата и деятельность конкретных государственных органов. Проблема взаимодействия международно-правовых и внутригосударственных норм носит не только технико-юридический, но и общетеоретический характер. Национальные правовые системы и международное право имеют как общие, так и отличительные черты, взаимосвязаны друг с другом и оказывают друг на друга взаимное влияние. Наличие их общих черт обусловлено их единой социальной природой — все они являются способом выражения, существования правовой материи, в центре их должны быть человек, его права и свободы. Различия же происходят из того, что в каждой стране складывается собственная экономическая, политическая и социальная структура, свой уровень культуры и собственные традиции. Некоторые из этих слагаемых, обладая определенной специфичностью и оказывая влияние на свойства правовой системы, придают ей такие черты, которые выделяют ее в особую, только этой стране присущую систему.

Соотношение и взаимодействие международного и внутригосударственного права — это соотношение и взаимодействие явлений надстроечного характера, природа и содержание которых определяются в конечном счете соответствующими базисными общественными отношениями¹.

Уже в конце XIX и в начале XX века некоторые ученые — М.Н. Коркунов, П.Е. Казанский, Л.А. Камаровский — начинают не только рассматривать взаимодействие и взаимовлияние исследуемых правовых систем, но и отмечать особую роль международного права. Л.А. Камаровский указывал, что задача международного права заключается в том, чтобы жизнь и отношения отдельных государств, на которые распадается человечество, поставить на юридическую почву, отыскать нормы права для их регулирования и через это обеспечить возможно прочный мир на земле; не вечный мир, о котором мечтают идеалисты, но мир юридически организованный и охраняемый².

Приоритет международного права, признаваемый в настоящее время большинством государств, вытекает, во-первых, из признания приоритета общечеловеческих ценностей над всеми другими, во-вторых, из экономических факторов: создания мирового рынка с международным разделением труда и возможности дальнейшей жизни на планете вообще лишь при приложении усилий всеми государствами, так как наличие средств массового уничтожения и существование угрозы реальной экологической катастрофы ставят под вопрос само существование человека. Поэтому развитие международного права, как и других категорий надстройки, определяется в конечном итоге закономерностями общественного развития.

Те принципы и нормы международного права, в том числе установленные договором, которые соответствуют закономерностям общественного развития и, следовательно, являются прогрессивными, могут рассчитывать на то, чтобы закрепиться в международном праве³.

Влияние национального права на международное право осуществляется через разработку и принятие международных договоров, через внешнюю политику государств. Иногда абсолютно определенные законодательные акты государств оказывают влияние на развитие норм международного права, если они являются прогрессивными и дают толчок дальнейшему поступательному развитию международных отношений. Примером могут быть Билль о правах 1689 года (Англия), Декларация независимости США 1776 года, Декларация прав человека и гражданина 1789 года (Франция). Являясь государственными законодательными актами, они, тем не менее, заложили фундамент института признания прав человека. Выраженные в них идеи нашли в XIX веке свое отражение в международно-правовых документах, касающихся вопросов установления прав и свобод, а Всеобщая декларация прав человека, принятая Организацией Объединенных Наций 10 декабря 1948 г., включает наиболее прогрессивные положения французской Декларации прав человека и гражданина. Влияние международного права на национальное носит преимущественно непосредственный характер: нормы ратифицированных государством международных договоров являются основанием появления новых норм национального права, отмены или изменения старых.

Национальное и международное право — результат воли государства с тем отличием, что в международном праве государство участвует в выработке норм как один из равноправных субъектов, а в национальном законодательстве — внутригосударственные нормы представляют собой продукт волеизъявления самого государства. Основные черты этого единства — связанность через воли государств и общности — представляют собой государственно-волевые нормативные системы⁴. Общие свойства названных правовых систем обуславливают возможность рассмотрения проблем их соотношения, а особенные черты дают право говорить об их взаимодействии, понимаемом как «всеобщая форма связи тел и явлений, выражающаяся в их взаимном влиянии друг на друга и изменении»⁵.

Все большее значение придается общим интересам государств, значительно изменились качественно и сами международные отношения. О моральности своей политики вынуждены думать все государства. Сила объективных законов общественного развития,

невиданный ранее рост общественного мнения и народной дипломатии ведут к тому, что моральные нормы все более и более становятся неотъемлемой частью международных отношений⁶. Для нашего государства переход на новый уровень отношений произошел с момента провозглашения так называемого нового политического мышления как идеологической платформы в осуществлении страной внешней политики. Значительное снижение напряженности в мире, улучшение международных отношений явились результатом этой политики как бы в подтверждение мнения Л.А. Камаровского: «Не подлежит сомнению, что никакое прочное улучшение международных сношений немыслимо без поднятия уровня, как в правительствах, так и в народах, политической ответственности»⁷.

Международные нормы о правах человека влияют не только на национальное право государств-участников, но и показывают отношение к правам человека стран—неучастников соглашений, которые под давлением большого политического и морального авторитета этих документов будут стремиться привести внутреннее законодательство в соответствие с общепризнанными нормами международного права в области прав человека. В международном праве можно выделить как правовые акты, обладающие юридической силой, так и нормативные акты, обладающие морально-политическим авторитетом, например резолюции Генеральной Ассамблеи ООН. Г.К. Дмитриева отмечает, что не только содержание и осуществление международно-правовых норм тесно связано с предписаниями морали, но и сам факт участия в договоре может предписываться нормами морали и иметь более или менее серьезные последствия⁸.

Для СССР принятие в 1989—1990 годах многих международных актов, касающихся вопросов защиты прав человека, послужило повышению авторитета государства на международной арене. Так, присоединение к Факультативному протоколу Международного пакта о гражданских и политических правах, давшее гражданам страны возможность подавать частные жалобы на свое государство в Комитет по правам человека, не только расширило правовой статус граждан СССР, но и подтвердило стремление государства построить действительно демократический строй. Ибо «нарушение прав человека "у себя дома" — почти безошибочное свидетельство агрессивного внешнеполитического курса и наоборот»⁹. Кроме того, это влияет на развитие процесса проникновения в правосознание людей идеи единства внутренней и международной законности, которая отражает углубляющееся единство человечества и его судеб¹⁰.

Согласно п. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, нормы международного права, определяющие правовой статус человека, наряду с другими международными нормами являются частью правовой системы нашего государства. Это принципиально новое положение, так как ранее наше государство — СССР утверждало, что хотя оно и признает обязательность Устава ООН, но регулирование прав человека относится к внутренней компетенции государства и вторжение в эту сферу является нарушением государственного суверенитета. По этому вопросу государства до сих пор придерживаются различных точек зрения. Эти вопросы решаются в зависимости от соотношения различных политических сил внутри страны, их позиций, а также других факторов, а не только от существования международных договоренностей. Все это отражается во внутреннем законодательстве, которое определяет, каким образом и в какой объеме государство будет выполнять взятые на себя международные обязательства¹¹. Задача российского государства — создать такой демократический порядок в стране, который, с одной стороны, будет способствовать максимальному расширению прав и свобод человека, используя международные нормы, а с другой — эффективно охранять их. В конечном счете стабильность, незыблемость содержания правового статуса членов общества — это стабильность и сила общества, а значит, и устойчивость государства, ибо «там, где государственная власть оказывается не в состоянии обеспечить каждому личную и имущественную безопасность, наступает опасный для государства момент — у населения может возникнуть сомнение в необходимости самого государства»¹².

Однако признание международно-правовых норм частью правовой системы страны ставит массу вопросов: каким образом следует применять эти нормы, имеют ли они прямое действие и какой уровень в системе законодательства занимают? Причем в процессе правоприменения сразу же выявляется, что даже при конституционном закреплении применения в коллизионных вопросах норм международного права проблема не всегда может быть разрешена так просто, так как введение международной нормы в сложившуюся систему может повлечь рассогласование норм используемой отрасли (или отраслей) национального права. Следовательно, становится необходимым согласование соответствующих международных норм и целых институтов или даже отраслей национального права.

3. От общетеоретических рассуждений — к практике имплементации норм международного права

Проблема имплементации международно-правовых норм во внутригосударственное законодательство является сложной. Чаще всего даже при закреплении в Конституции положения о включении международно-правовых норм в национальную правовую систему эти нормы не действуют вне механизма, определяющего их действие внутри государства. Это вызвано не только недостаточной сориентированностью на взаимодействие с международным правом национально-правовой системы, но неподготовленностью многих норм международного права к непосредственному их применению. Международное право еще не кодифицировано в должной мере. Его нормы недостаточно конкретно сформулированы, напоминая зачастую декларации о намерениях. А нередки и случаи, когда норма выражает поверхностный компромисс, а не согласие в отношении четкого правила¹³. Международные нормы имеют преимущество перед внутренними законами, хотя и занимают тот же законодательный уровень. Находясь на одной «ступени», они обладают различной с законами юридической силой. И нормы внутренних законов, и нормы международного права должны подчиняться конституционным положениям, но имплементированная норма имеет большую силу, чем обычная законодательная. Если принять другое, то мы окажемся перед фактом: нормы в последствии изданного внутреннего закона смогут изменить или отменить вовсе нормы международного договора, что совершенно недопустимо в силу принципа добросовестного исполнения обязательств.

Закон «О международных договорах Российской Федерации» от 16 июня 1995 г.¹⁴ устанавливает, что положения официально опубликованных международных договоров, не требующих издания внутригосударственных актов для применения, действуют в Российской Федерации непосредственно, а для осуществления иных положений международных договоров принимаются соответствующие правовые акты (ст.5). Некоторые международные договоры прямо предусматривают обязанность государств принять определенные законодательные меры для реализации их норм. Так, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах предусматривает, что участвующие в нем государства обязуются осуществлять провозглашенные в Пакте права лишь в «максимальных пределах имеющихся ресурсов» путем соответствующих «законодательных мер». Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации налагает на государства-участники обязательство объявить караемым по закону преступлением

распространение идей, основанных на расовом превосходстве, а также установить уголовную ответственность за участие в расистских организациях (ст. 4)¹⁵. Закон, подтверждая, что международные договоры, наряду с общепризнанными принципами и нормами международного права, в соответствии с Конституцией являются составной частью правовой системы Российской Федерации, устанавливает, что в случае коллизий между положениями международного договора и внутреннего закона применяется норма международного договора. Следует отметить, что это правило не всегда является обязательным. Например, если в национальном законе предусмотрены более благоприятные положения, то они применяются, несмотря на то что международным договором это правило не предусмотрено или предусмотрено в меньшем объеме. Такие нормы содержатся в Международном пакте о гражданских и политических правах (ч. 2, ст. 5) Конвенции о правах ребенка (ст. 41)¹⁶. Наделение правами и наложение обязанностей для выполнения конкретного договора — дело государства, предусматривающего их для своих органов и должностных лиц. Подтверждают это и нормы национального права. Так, ст. 32 Закона гласит: «Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации принимают меры, направленные на обеспечение выполнения международных договоров Российской Федерации». Далее предусматривается, что федеральные органы исполнительной власти, в компетенцию которых входят вопросы, регулируемые международными договорами Российской Федерации, обеспечивают выполнение обязательств российской стороны по договорам и осуществление прав Российской стороны, вытекающих из этих договоров, а также наблюдают за выполнением другими сторонами договоров их обязательств.

Большинство универсальных международных договоров были ратифицированы СССР и, следовательно, являются обязательными для России как его правопреемницы. В настоящее время у России в международно-правовой области существует более 300 многосторонних и двусторонних соглашений, регулирующих также и вопросы борьбы с преступностью, 100 из которых непосредственно затрагивают интересы Министерства внутренних дел. Как правопреемница СССР Россия является участницей около 30 универсальных договоров о борьбе с отдельными видами преступлений.

В отношении общепризнанных принципов и норм международного права следует исходить из их всеобщности, постоянства фактической и законодательной практики государств, ведущей к их созданию, единообразия применения. В качестве таких принципов и норм могут признаваться международные обычаи, декларации Генеральной Ассамблеи ООН и других международных организа-

ций (например, Всеобщая декларация прав человека), решения международных судебных и арбитражных органов, а также общие принципы права, признаваемые нациями. В качестве общепризнанной нормы признаются и нормы международных договоров, к которым пока не присоединилось государство, но которые являются общепризнанными. Последние могут выступать как в виде правовых норм, так и в виде правовых обычаев. Конституция не говорит о преимущественном применении общепризнанных принципов и норм международного права перед национальными нормами в случае коллизии, подчеркивая лишь, что права человека признаются и гарантируются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права (ч.1, ст.17). Но Закон «О международных договорах РФ» 1995 года впервые определил равную юридическую силу договорных и обычных норм. Поэтому, учитывая, что формой выражения общепризнанных принципов и норм зачастую служит обычай, можно предположить, что гражданин вправе ссылаться на эти положения в обоснование прав и свобод при отсутствии таких правоустановлений во внутригосударственном законодательстве.

Для органов внутренних дел обязательными являются все международные межгосударственные договоры, заключенные Российской Федерацией и прошедшие процедуру ратификации. Это Международные пакты о правах человека, Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинств видов обращения и наказания 1984 года, Женевские конвенции о защите прав человека в период вооруженных конфликтов и Дополнительные протоколы к ним, Конвенция о правах ребенка 1989 года и др. Деятельность органов уголовной юстиции может основываться и на ряде международных соглашений, направленных на борьбу с военными преступлениями и преступлениями против человечества: Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1966 года, Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1948 года, Конвенции о преступлении апартеида и наказании за него 1973 года и др. Существует также много международных документов, регулирующих определенные сферы деятельности правоохранительных органов либо определенные виды преступных деяний. Это Конвенция о предупреждении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, 1973 года, Единая конвенция о наркотических средствах 1961 года, Конвенция о физической защите ядерного материала 1978 года, Международная конвенция о борьбе с захватом заложников и многие другие. В качестве обязательного документа следует также назвать Всеобщую декларацию прав человека 1948 года, являющуюся примером общепризнанной нормы международного права.

4. Особое место договоров о правовой помощи в правовых основах органов внутренних дел

Детально разработанными и регулирующими целый круг вопросов в области деятельности органов уголовной юстиции являются договоры о правовой помощи и правовых отношениях. Эти договоры после их ратификации действуют для органов договаривающихся сторон непосредственно, взаимодействие Министерства внутренних дел России с органами юстиции или иными компетентными органами государства сторонами договора осуществляется обычно через Генеральную Прокуратуру Российской Федерации и дипломатические службы. Могут устанавливаться и прямые контакты — между министерствами внутренних дел стран Содружества Независимых Государств. Некоторые права для иностранных граждан предусматриваются в консульских конвенциях, договорах о торговом судоходстве.

Подавляющее количество норм международных договоров о правовой помощи и правовых отношениях имеют процессуальный характер и создают юридическую основу для развития непосредственного сотрудничества между органами уголовной юстиции, упрощают порядок сношений и позволяют этим органам действовать более быстро и слаженно. Основными условиями соблюдения договорных положений являются: а) взаимность; б) ненарушение суверенитета запрашиваемого государств исполнением просьбы; в) ненанесение оказанием правовой помощи ущерба безопасности государства.

На февраль 1996 года Россией заключено 28 договоров о правовой помощи (в том числе заключенных СССР и действующих для России как его правопреемницы), 30 межправительственных договоров о борьбе с преступностью и ее отдельными проявлениями, в частности с Узбекистаном, США, Швецией. МВД имеет 50 межведомственных договоров, 14 многосторонних и 12 двусторонних договоров со странами СНГ по вопросам оперативного и другого сотрудничества по вопросам борьбы с преступностью, 18 договоров с правоохранительными министерствами зарубежных стран¹⁷.

Начало заключению договоренностей о правовой помощи положили Гаагские конвенции по гражданскому процессу 1905 и 1954 годов, которые, хотя и не касались вопросов деятельности органов уголовной юстиции, устанавливали порядок выполнения поручений иностранных судов. Так, например, ст.6—16 Гаагской конвенции 1905 года предусматривали случаи отказа в исполнении поручения: а) если подлинность документа вызывает сомнения; б) если исполнение поручения в запрашиваемом государстве не относится к компетенции судебных органов; в) если, по мнению этого

государства, исполнение поручения могло бы нарушить его суверенитет или угрожало бы его безопасности.

Договоры о правовой помощи, несмотря на различия в наименованиях, в основном однотипны, хотя и регулируют более узкий или более широкий круг вопросов. Это обусловлено тем, что в разных странах под правовой помощью понимается различный объем процессуальных действий. Понятие «правовая помощь» в договорах не выработано и точного перечня действий, осуществляемых в порядке ее оказания, не дано.

В отношениях стран Содружества Независимых Государств вопросы оказания правовой помощи по уголовным делам регулируются Конвенцией о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам, подписанной в Минске 22 января 1993 г.¹⁸, и двусторонними договорами. В ст. 6 Конвенции предусматривается объем правовой помощи (хотя перечень не является исчерпывающим). К компетенции органов внутренних дел относятся следующие действия перечня: составление и пересылка документов; проведение обысков, изъятие, пересылка и выдача вещественных доказательств; проведение экспертизы; допрос сторон, обвиняемых, свидетелей, экспертов; уголовное преследование, розыск и выдача лиц, совершивших преступление. Стоит подчеркнуть, что прогрессивным положением Конвенции является порядок сношений учреждений юстиции непосредственно через центральные органы. В практике государств по заключению договоров о правовой помощи всегда отмечалось стремление установить такой порядок взаимоотношений органов государства, при котором отсутствовали промежуточные звенья. Такой порядок позволяет упростить пересылку документов, освобождает промежуточное звено (или звенья) от определенной части работы, суть которой к их основной компетенции не относится.

В отношении Министерства внутренних дел России и органов других зарубежных государств действует другой порядок. Основаниями действий в данной области является договор о правовой помощи и правовых отношениях, заключенный между Россией и конкретным государством, а также установленный порядок взаимодействия при производстве уголовно-процессуальных действий, который определяет: «В случае необходимости производства отдельных следственных действий на территории зарубежного государства (допроса, опознания, выемки, обыска и т.д.) органы дознания, следствия (юстиции) обращаются в Управление по надзору за следствием и дознанием Генеральной Прокуратуры Российской Федерации с соответствующей просьбой о подготовке международных следственных поручений в установленной форме»¹⁹. При этом поручение направляется прокуратурой в соответ-

ствующий орган прокуратуры (юстиции) запрашиваемого государства по дипломатическим каналам.

Первый порядок представляется более предпочтительным, и впоследствии следует стремиться к непосредственному сотрудничеству органов юстиции стран и устранению «промежуточных звеньев». На это обратил внимание Генеральный прокурор России Ю. Скуратов на проходившей 7 декабря 1995 г. пресс-конференции, посвященной прошедшему совещанию генеральных прокуроров стран Содружества Независимых Государств. Государства заинтересованы в том, чтобы дела их граждан за рубежом решались местными органами, а не поднимались на дипломатический уровень, осложняя межгосударственные отношения²⁰. Но надо учитывать, что в случае изменения порядка органы, осуществляющие сношения, должны быть укомплектованы квалифицированными сотрудниками, обладающими значительной подготовкой и знаниями не только в области национального права, но и международного права и международной этики. Вопрос о выборе органов, непосредственно исполняющих договоры о правовой помощи, решается каждым государством самостоятельно, но в любом случае этот порядок должен отвечать следующим требованиям: 1) способствовать быстрому и слаженному выполнению поручений; 2) гарантировать полноту и хорошее качество выполнения; 3) гарантировать охрану безопасности и суверенитета как запрашиваемого, так и запрашивающего государства. Упрощение порядка сношений с органами уголовной юстиции других стран стало настоятельной необходимостью, так как сроки рассмотрения запросов из-за направления их через Генеральную Прокуратуру достигают 5—6 месяцев.

В отношениях между Россией и другими странами при отсутствии договора о правовой помощи обращение компетентных органов запрашивающего государства вообще не порождает для органов внутренних дел никаких последствий. В таком случае Россия юридически не обязана предоставлять определенную информацию или совершать какие-либо процессуальные действия и может делать это лишь в порядке вежливости и на началах взаимности. Для органов внутренних дел обязательным будет лишь нормативный акт, принятый по этому поводу Правительством России.

5. Экстрадиция как основной вид взаимной правовой помощи

В качестве основного вида правовой помощи международные договоры обычно называют выдачу лиц, подозреваемых в совершении преступлений или осужденных к лишению свободы для при-

ведения приговора в исполнение. Выдача преступника — это передача его государством, на территории которого он находится, другому государству, на территории которого это лицо считается совершившим преступление или осужденным за него для применения наказания. Все договоры о правовой помощи содержат правила: невыдачи собственных граждан; выдачи только за преступления, предусмотренные договором (чаще всего за преступления, совершение которых может повлечь по законодательству обоих государств наказание в виде лишения свободы на срок не менее 1 года); невыдачи лиц, совершивших преступления на территории страны, к которой обращено требование; невыдачи при истечении срока давности, наличии постановления о прекращении дела и иных законных оснований; неприменении оговорки о выдаче политических преступников; обязательности возбуждения уголовного преследования по требованию другой стороны против собственных граждан, подозреваемых в совершении преступлений на ее территории.

Типовой договор о выдаче, разработанный и принятый Генеральной Ассамблеей ООН 14 декабря 1990 г., кроме того, предусматривает в качестве императивных оснований для отказа в выдаче следующие обстоятельства: «f) если лицо, в отношении которого поступает просьба о выдаче, было или будет подвергнуто в запрашивающем государстве пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство видам обращения или наказания или если это лицо в процессе судебного разбирательства не обладало и не будет обладать правом на минимальные гарантии в процессе уголовного разбирательства, предусмотренными в ст.14 Международного пакта о гражданских и политических правах; g) если... осужденное лицо не имело достаточной возможности для обеспечения его защиты» (ст.3). Эти правила следовало бы включать в каждый международный договор о правовой помощи. В принятой в 1993 году Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам стран Содружества Независимых Государств положения Типового договора не учитываются, не устанавливается в ней и такое основание для отказа в выдаче, как политический характер преступления, что кажется нам значительным отступлением от положений ранее заключавшихся СССР международных договоров.

Договоры подробно регламентируют вопросы содержания и формы документов о выдаче, порядок взятия под стражу лица, выдача которого требуется, и другие, связанные с ними. В случае коллизий, если требования о выдаче поступают от нескольких государств, вопрос разрешает запрашиваемое государство. Устав Международ-

ного уголовного суда, разработка которого завершена на 46-й сессии Комиссии международного права ООН, в ст.53 предусматривает по этому поводу, что государство — участник договора «по возможности отдает предпочтение просьбе Суда перед просьбами, поступившими от других государств». Хотя процедура выдачи в договорах не регулируется, этот вопрос решает Генеральная прокуратура. В процедуре выдачи следовало бы предусмотреть обязательное участие защитника, так как фактически нарушается право обвиняемого на защиту. Соблюдение всех формальностей при выдаче, а также при совершении иных процессуальных действий необходимо, ибо в судебном заседании будет проверяться не только относимость доказательств, но и их допустимость, то есть соответствие способов получения законодательно предусмотренным.

Международные договоры об обмене правовой информацией предусматривают обязательство обмена правовыми актами по вопросам, обозначенным в тематическом перечне нормативных актов, подлежащих межгосударственному обмену, прилагаемом к Договору. В 1992—1995 годах Россия заключила такие договоры с Арменией, Кыргызстаном, Грузией, Азербайджаном, Белоруссией, Украиной и подписала Многостороннее соглашение стран Содружества Независимых Государств. В протоколах к Соглашению и договорах в качестве организации, осуществляющей координацию работ по созданию эталонных баз данных и коммуникаций для межгосударственного обмена правовой информацией, со стороны России названо Государственно-правовое управление при Президенте РФ, со стороны других стран — министерства юстиции. Для российской стороны возложение этой обязанности на Министерство юстиции было бы более правильным. Согласно Положению о Главном государственно-правовом управлении Президента РФ²¹ оно является самостоятельным подразделением Администрации Президента и в качестве его основных функций и задач межгосударственный обмен правовой информацией не называется.

6. Дипломатическое право и деятельность органов внутренних дел

Сотрудникам органов внутренних дел необходимо знание положений дипломатических и консульских конвенций. В этой области международного права действует Венская конвенция о дипломатических сношениях от 18 апреля 1961 г., Венская конвенция о консульских сношениях от 24 апреля 1963 г., Венская конвенция о представительстве государств в их отношениях с международны-

ми организациями универсального характера от 14 марта 1975 г. и др. Дипломатические представительства защищают в государстве пребывания интересы аккредитуемого государства и его граждан (ст.3 Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г.). Права консулов по защите граждан ограничены узкой и определенной областью государственных интересов.

Наиболее подробно компетенция консульских должностных лиц устанавливается в двусторонних консульских конвенциях или соглашениях. Все конвенции содержат перечень привилегий консульских учреждений и консульских должностных лиц, к которым относятся: неприкосновенность личности консула и его семьи, иммунитет от уголовной юрисдикции государства пребывания, неприкосновенность помещений консульства и жилых помещений консульских должностных лиц, неприкосновенность официальной корреспонденции и архивов, средств передвижения. Кроме того, имеется ряд других привилегий. Так, глава консульского учреждения и консульское должностное лицо не подлежат уголовной и административной юрисдикции властей в отношении действий, совершенных при выполнении консульских функций; если такое лицо имеет дипломатический паспорт, оно имеет право отказаться от дачи свидетельских показаний. Сотрудники консульского учреждения и работники обслуживающего персонала хотя и могут быть вызваны для дачи свидетельских показаний, но в случае отказа к ним не могут применяться принудительные меры. Привилегии и иммунитеты не распространяются на сотрудников, работников obsługi и членов семей работников консульства, если они являются гражданами государства пребывания или постоянно проживают в нем.

В консульских конвенциях говорится, что для выполнения своих консульских функций консульское должностное лицо может обращаться к компетентным местным властям консульского округа, а также в центральные органы государства пребывания в той степени, в какой это допускается законами, правилами, обычаями государства пребывания или соответствующими международными соглашениями. Объем такой помощи определяется в конкретном соглашении. Например, Консульская конвенция между СССР и Республикой Индия предусматривает, что «консульское должностное лицо может обращаться к компетентным властям государства пребывания за содействием в розыске пропавших без вести граждан представляемого государства, постоянно проживающих или временно находящихся на территории государства пребывания» (ст.38)²².

Власти государства обязаны уведомлять консула обо всех случаях ареста или задержания граждан представляемого государства (если эти действия совершены в пределах консульского округа).

Консулу сообщается также обо всех случаях задержания, ареста, взятия под стражу, если задержанный — гражданин аккредитующего консула государства — этого потребует. Некоторые конвенции не предусматривают срока сообщения об аресте или задержании, говоря лишь об уведомлении в кратчайшие сроки (Консульская конвенция между СССР и Республикой Индия, ст. 38), другие устанавливают определенный срок: например, по Консульской конвенции между СССР и Турцией — 5 дней²³. Консульское должностное лицо имеет право немедленно или не позднее установленного срока посетить задержанного, арестованного или отбывающего наказание гражданина представляемого государства. Эти права осуществляются в соответствии с законами государства пребывания при условии, что они не аннулируют этих прав, то есть в случае, если национальное законодательство не будет предусматривать такие права, применяются непосредственно нормы конвенции.

Консульское должностное лицо имеет право без ущерба для прав государства пребывания расследовать любое происшествие, имевшее место во время плавания судна представляемого государства. В большинстве конвенций установлено, что правила, касающиеся судна представляемого государства, в равной мере применяются и к его воздушным судам. Договоры проводят разграничение юрисдикции государства пребывания в отношении происшествий на судах. Так, ст. 17 Консульского договора между СССР и КНР гласит: «Кроме как по просьбе капитана или консульского должностного лица или с их согласия компетентные власти государства пребывания не могут вмешиваться во внутренние дела судна представляемого государства»²⁴.

По смыслу двусторонних консульских конвенций консул может обратиться за помощью в расследовании преступления к местным властям, которые будут руководствоваться при проведении расследования национальным законодательством. Однако после окончания расследования местным судом дело не рассматривается. Для всех полученных в результате документов будет необходима консульская легализация, то есть подлинность подписей на любом акте и документе, составленном в пределах консульского округа, заверяется подписью и печатью консула.

Некоторые конвенции содержат перечень случаев, когда соответствующие органы государства пребывания могут предпринимать принудительные меры в отношении преступных действий, совершенных на борту судна представляемого государства. Статья 50 Консульской конвенции между СССР и Турцией предусматривает следующие основания для этого: «а) преступные действия совершены гражданином государства пребывания или против него, либо

преступные действия совершены лицом, не являющимся членом экипажа или против него; б) преступные действия нарушают порядок или безопасность территории или внутренних вод либо порта государства пребывания; в) преступные действия нарушают законы и правила государства пребывания, касающиеся охраны здоровья, обеспечения безопасности на море, иммиграционного и таможенного режима, предотвращения загрязнения моря нефтью и контрабанды; г) преступные действия влекут за собой наказание в виде лишения свободы не менее 3 лет и более по законам государства пребывания»²⁵. Если расследование начато компетентными властями государства пребывания на борту судна, об этом уведомляется консул до начала осуществления принудительных действий либо, если это было невозможно, в иной как можно более краткий срок.

Определенные нюансы деятельности сотрудников органов внутренних дел могут быть обусловлены и международными договорами, регулирующими торговое судоходство. Эти соглашения обычно предусматривают исключение из юрисдикции государства пребывания экипажей иностранных судов. Например, Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Грузия о торговом судоходстве в ч. 2, ст. 10, устанавливает: «Если член экипажа судна одной из Договаривающихся Сторон совершит правонарушение на борту судна во время пребывания судна во внутренних водах государства другой Договаривающейся Стороны, то компетентные органы этой Договаривающейся Стороны не привлекают его к ответственности без согласия дипломатического или консульского должностного лица»²⁶. Не подпадающие под это правило случаи специально оговариваются в договоре. Обо всех случаях совершения правонарушений на судне компетентные органы государства по просьбе капитана судна извещают дипломатическое или консульское лицо до принятия каких-либо мер или когда такие меры принимаются и способствуют установлению контакта между указанным должностным лицом и экипажем судна.

7. О межведомственных соглашениях как правовых основах деятельности органов внутренних дел

Для более действенного сотрудничества заключаются также соглашения между правительствами или министерствами внутренних дел стран о сотрудничестве в борьбе с преступностью или ее отдельными проявлениями. Такие соглашения заключаются как со странами, с которыми заключены договоры о правовой помощи, так и с государствами, в отношениях с которыми таких договоров

нет. Например, Соглашение между МВД Российской Федерации и МВД Итальянской Республики о сотрудничестве в борьбе с организованной преступностью и незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ от 11 сентября 1993 г.²⁷, Соглашение о сотрудничестве между МВД РФ и МВД Республики Грузия от 21 марта 1994 г.²⁸, Соглашение между МВД Российской Федерации и МВД Туркменистана о сотрудничестве в борьбе с организованной преступностью от 18 мая 1995 г.²⁹, Соглашение между Правительством РФ и Правительством США о сотрудничестве по уголовно-правовым вопросам³⁰. 24 сентября 1993 г. министерства внутренних дел стран СНГ заключили Соглашение о сотрудничестве в вопросах возвращения несовершеннолетних в государства их проживания, Соглашение в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, а 17 февраля 1994 г. были заключены соглашения, предусматривающие сотрудничество в области борьбы с организованной преступностью, сопровождения и охраны ОВД (полицией) ценных и специальных грузов, перевозимых по территории других государств, транзитной перевозки лиц, взятых под стражу³¹.

В 1995 году Прокуратурой РФ разработаны три типовых договора: «О передаче осужденных к лишению свободы для дальнейшего отбывания наказания», «О выдаче преступников» и «О передаче страдающих психическим расстройством для проведения принудительного лечения». 19 января 1996 г. на Совете глав государств СНГ был рассмотрен вопрос о сотрудничестве в области борьбы с преступностью и решено внести проекты типовых договоров на рассмотрение следующего Совета. Договор о выдаче значительно отличается от Конвенции, в нем учтены предложения Конгресса ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию 1995 года, в качестве условия выдачи предусмотрено обязательное письменное заявление осужденного о его согласии на выдачу для отбывания наказания. На март 1996 года Россией были заключены договоры о передаче осужденных для отбывания наказания с Азербайджаном, Латвией, Туркменистаном и Финляндией. Кроме того, Россия является участницей Конвенции о передаче лиц, осужденных к лишению свободы, для отбывания наказания в государстве, гражданами которого они являются, подписанное в Берлине представителями Болгарии, Венгрии, ГДР, КНДР, Кубы, МНР, ПНР, СССР, Чехословакии и ратифицированной в нашей стране 26 августа 1979 г.³² Договор о передаче психически больных устанавливает, что осужденный больной передается в страну гражданства, если эта страна имеет условия для его лечения. В качестве меры его безопасности оговаривается невозможность привлечения его к ответственности за деяние, в отношении которого он был признан

неизменяемым. Подписание этих договоров между странами Содружества Независимых Государств поставит массу вопросов. Для органов внутренних дел возникнут проблемы: передача осужденных граждан стран Содружества в страну гражданства возможна только с их согласия и по просьбе государства гражданства; большинство государств Содружества не имеют условий для лечения психически больных, следовательно, разгрузить уголовно-исполнительную систему будет задачей сложной.

8. О международных стандартах для органов внутренних дел

В последнее время много говорится о международных стандартах, правилах, руководящих положениях в области деятельности органов внутренних дел. Главным образом в них идет речь о принципах и правилах поведения должностных лиц и защите прав граждан, а также правах заключенных и задержанных. Международные стандарты — нормы чисто рекомендательного характера. Применять их или нет — решает государство. Оно может опираться на их положения при создании национальных законодательных актов, и речь идет лишь о степени соответствия, например, Минимальных стандартных правил обращения с заключенными, Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка и российского законодательства в этой области. Законодатель может использовать идеи, заложенные в этих документах, облекая их в форму нормативно-правовых актов. Это стремление имеет морально-политический характер. Хотя принятые стандарты и правила юридической силы не имеют, но отражают требования общедемократической морали, в их выработке и принятии участвуют также и представители России. Примером использования идей международных стандартов является воплощение типовых требований к сотрудникам органов уголовной юстиции, установленных в Кодексе поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка в нормах Российской Конституции и законов. При рассмотрении этих документов не стоит забывать, что и многие международные стандарты принимаются под влиянием прогрессивных норм национального, и российского в том числе, законодательства. Международные стандарты в систему правовых основ формирования и деятельности органов внутренних дел не входят, однако идеи этих документов должны использоваться, особенно в области деятельности пенитенциарной системы.

Подводя итог исследования, заметим, что общепризнанные принципы и нормы международного права пока слабо осознаются в науке и на практике как элемент правовых основ формирования и деятельности органов внутренних дел. Процесс взаимодействия международно-правовых и внутригосударственных элементов правовых основ формирования и деятельности органов внутренних дел находится в настоящее время в начальной стадии. Об их взаимозависимости (в целом) можно говорить с достаточной степенью условности. Однако, что касается международных договоров о правовой помощи и международных договоров об экстрадиции, здесь взаимосвязь и взаимозависимость с внутригосударственным правом прослеживается вполне четко. Общепризнанные принципы и нормы международного права осуществляются наряду с законами. И все же в связи с тем, что деятельность Министерства внутренних дел обеспечивает внутреннюю стабильность и безопасность государства, такого рода правовые установления должны осуществляться с помощью специальных процедур. Кроме того, в связи с участием сотрудников органов внутренних дел, служащих внутренних войск в миротворческих операциях и в борьбе с бандформированиями (участие в разрешении внутригосударственных конфликтов) настоятельной необходимостью являются введение для слушателей учебных заведений системы Министерства внутренних дел специального курса по международному гуманитарному праву (правила и обычаи ведения войны) и рассмотрение темы соотношения внутригосударственного и международного права при изучении общей теории права и государства.

¹ См. Мюллерсон Р.А. Соотношение и взаимодействие международного публичного, международного частного и национального права (автореферат). — М., 1985. — С. 45.

² См. Камаровский Л.А. Основные вопросы науки международного права. — М., 1892. — С. 65.

³ См. Тункин Г.И. Теория международного права. — М., Международные отношения. — 1970. — С. 179

⁴ См. Мюллерсон Р.А. Указ.соч. — С. 69.

⁵ Краткий словарь по философии. — М., 1982. — С. 39.

⁶ См. Баскин Ю.Я., Фельдман Д.И. История международного права. — М., Международные отношения. — 1990. — С. 179.

⁷ Камаровский Л.А. Основные вопросы науки международного права. — С. 55.

⁸ См. Дмитриева Г.К. Взаимодействие морали и международного права (автореферат). — М., 1991. — С. 167.

⁹ Мюллерсон Р.А. Указ.соч. — С. 132.

¹⁰ См. Лукашук И.И. Международное право в судах государств. — СПб., 1993. — С. 48, 49.

¹¹ См. *Карташкин В.А.* Права человека в международном и внутригосударственном праве (ИГПРАН). — М., 1995. — С. 10.

¹² *Шершеневич Г.Ф.* Общее учение о праве и государстве. — М., 1991. — С. 25.

¹³ См. *Лукашук И.И.* Международное право в судах государств. — СПб., 1993. — С. 106.

¹⁴ Российская газета. — 1995. — 21 июля.

¹⁵ Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. — М., Юридическая литература. — 1990. — С. 32—53, 125—140.

¹⁶ Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. — М., Юридическая литература. — 1990. — С. 35, 404.

¹⁷ Данные представлены МВД Конференции по применению международного права правоохранительными органами РФ, проходившей 7—9 февраля 1996 г. в г. Москве.

¹⁸ Сборник международных договоров Российской Федерации по оказанию правовой помощи. — М., изд-во «СПАРК». — 1996. — С. 26—52.

¹⁹ Интерпол—Информ. — М., 1994. — С. 165—167.

²⁰ См. *Лукашук И.И.* Международное право в судах государств. — СПб., 1993. — С. 7.

²¹ Российская газета. — 1996. — 19 марта.

²² Сборник международных договоров. — Вып. XLIII. — 1989. — № 4301.

²³ Сборник международных договоров. — Вып. XLY. — 1991. — № 4535. — Ст. 43.

²⁴ Сборник международных договоров. — Вып. XLIII. — 1989. — № 4302.

²⁵ Сборник международных договоров. — Вып. XLY. — 1991. — № 4535.

²⁶ Российская газета. — 1996. — 27 апр.

²⁷ Вестник МВД РФ. — 1994. — № 1.

²⁸ Вестник МВД РФ. — 1994. — № 6.

²⁹ Вестник МВД РФ. — 1995. — № 6.

³⁰ Сборник международных договоров РФ по оказанию правовой помощи. — М., изд-во «СПАРК». — 1996. — С. 465—471.

³¹ Вестник МВД РФ. — 1994. — № 3, 5.

³² Сборник международных договоров РФ по оказанию правовой помощи. — М., изд-во «СПАРК». — 1996.

Статья получена редакцией в феврале 1997 г.

Международно-правовые проблемы СНГ

МЕХАНИЗМЫ РАЗРЕШЕНИЯ СПОРОВ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВАМИ—УЧАСТНИКАМИ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ И МЕСТО В НЕМ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СУДА СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

И.В. Фисенко*

Государства—участники Содружества Независимых Государств в преамбуле Соглашения о создании СНГ от 8 декабря 1991 г. и ст. 3 Устава СНГ от 22 января 1993 г. провозгласили свою приверженность общепризнанным принципам международного права, включая принцип разрешения международных споров мирными средствами. В Декларации о соблюдении суверенитета, территориальной целостности и неприкосновенности границ государств — участников СНГ, принятой 15 апреля 1994 г. в Москве, они подтвердили свою готовность способствовать урегулированию споров посредством согласованных в каждом конкретном случае механизмов, предусматриваемых для этих целей соответствующими документами, принятыми в рамках СНГ, ООН и ОБСЕ.

В связи с этим возникает вопрос, каким же набором средств обладают сегодня государства—участники СНГ для разрешения возникающих между ними споров вообще и по поводу нарушения ими обязательств, вытекающих из документов, которые были приняты в рамках СНГ, в частности? Этот вопрос тем более актуален в силу того, что Советом министров иностранных дел СНГ 2 апреля 1996 г. принято решение о разработке в рамках СНГ концепции разрешения международных споров. Несмотря на то что решение уже принято, вполне правомерным представляется вопрос о необходимости такой концепции и при позитивном ответе — о ее возможном наполнении.

* Начальник отдела международного публичного права и правовых проблем многостороннего сотрудничества Договорно-правового управления Министерства иностранных дел Республики Беларусь, член Научно-консультативного совета Экономического суда СНГ.

Организация Объединенных Наций. Все 12 участвующих в работе Содружества государств являются членами ООН и в силу этого участвуют в Статуте Международного Суда ООН. На сегодняшний день это единственный институционный механизм по разрешению споров, который объединяет все 12 государств. Однако лишь одно из них (Грузия) признало обязательную юрисдикцию Международного Суда в соответствии с п. 2 ст. 36 Статута. Следовательно, основанием для рассмотрения в Международном Суде спора между государствами—участниками СНГ могут стать лишь соответствующие положения некоторых универсальных международных конвенций, принятых в рамках ООН с участием этих государств¹, положения договоров между этими государствами (в рамках СНГ договоров с такими положениями нет, сведения о наличии двусторонних договоров с такими положениями у автора отсутствуют) или заключенного для какого-либо конкретного случая компромисса. С учетом весьма ограниченных правовых оснований для передачи споров на рассмотрение суда, а также рецидива отношений советской доктрины международного права к вопросу о судебных средствах разрешения международных споров², относительной дороговизны, удаленности и языкового барьера использование Международного Суда ООН для разрешения возникающих между ними споров государствами—участниками СНГ стоит признать весьма маловероятным.

Другим способом разрешения межгосударственных споров является примирение. В рамках ООН разработаны Типовые правила по примирению споров между государствами³. Согласно ст.1, Типовые правила применимы лишь в тех случаях, когда государства в письменной форме явно договорились об их применении. В соответствии с природой примирительной процедуры результаты работы Комиссии по примирению носят исключительно рекомендательный характер (ст. 20). На различных стадиях примирения стороны могут просить Генерального секретаря ООН оказать им помощь в реализации процедуры примирения, а Председателя Международного Суда ООН — в формировании состава Комиссии. Легко поддающиеся адаптации к различным ситуациям, Типовые правила могут использоваться для разрешения споров между государствами—участниками СНГ, а также могут рассматриваться как одна из составляющих формирования Концепции разрешения международных споров в рамках СНГ.

Гаагские механизмы. Другие универсальные механизмы разрешения межгосударственных споров (добрые услуги и посредничество, обследование, арбитраж, включая Постоянную палату третейского суда) устанавливаются на основании Конвенций о

мирном разрешении международных столкновений 1899 и 1907 года. Все процедуры являются факультативными, причем для обращения к ним необходимо согласие обеих сторон в споре. Из 12 государств только 4 (Беларусь, Кыргызстан, Россия и Украина) участвуют в них, что, естественно, сужает возможности их использования для разрешения споров между государствами—участниками СНГ. Сегодня Международное бюро ППТС предпринимает определенные усилия с целью оживить интерес государств к этим механизмам и возлагает некоторые надежды на мероприятия, связанные со празднованием 100-летнего юбилея Первой конференции мира, на которой была принята первая из конвенций. Однако на сегодняшний день фактом является то, что в рамках конвенций последнее обращение государств к посредничеству состоялось в 1955-м, обследованию — в 1961-м, к арбитражу — в 1956 году.

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Все 12 государств являются участниками ОБСЕ. В силу этого на них распространяются договоренности в области мирного урегулирования споров, принятые в рамках этой организации. В первую очередь, это Положения процедуры ОБСЕ по мирному урегулированию споров, принятые в Валлетте в январе—феврале и одобренные на Берлинском заседании Совета в июне 1991 года⁴, с изменениями, принятыми в Женеве в октябре и одобренными на Стокгольмском заседании Совета в декабре 1992 года. Отличительной чертой Механизма ОБСЕ по урегулированию споров являются то, что он приводится в действие по одностороннему обращению любой из сторон в споре. Однако результатом деятельности Механизма в отношении существа спора являются лишь замечания или советы, имеющие рекомендательную силу.

В дополнение к Валлеттским положениям на Стокгольмском заседании Совета было принято решение о создании Комиссии ОБСЕ по примирению и Положение о ней. Спор между двумя государствами—участниками ОБСЕ может быть передан Комиссии, если об этом договорятся стороны в споре. Однако в соответствии с разд. II Положения государство-участник может в любое время заявить, что оно на условиях взаимности согласится с процедурой примирения Комиссии в отношении споров между ним и другими государствами-участниками. Таким образом, становится возможным обращение к Комиссии в одностороннем порядке. Как представляется, этот механизм, простой и гибкий, относительно дешевый, направленный на решение спора по существу путем примирения сторон, весьма перспективен с точки зрения его возможного использования государствами—участниками СНГ. Кроме того, он подкреплён возможностью для Совета или Комитета старших

должностных лиц предписать государствам-участникам прибегнуть к процедуре примирения с целью оказания им содействия в разрешении спора, который они не смогли урегулировать в течение разумного периода времени (так называемое директивное примирение).

Наконец, в этой области в ОБСЕ заключен до сих пор единственный международный договор — Конвенция по примирению и арбитражу в рамках ОБСЕ от 15 декабря 1992 г. Конвенцией учрежден суд по примирению и арбитражу. Участие в ней обеспечивает возможность для государств в одностороннем порядке обращаться к Примирительной комиссии, которая является частью этого суда. Как часть суда действует также Арбитражный трибунал. Спор может быть передан на его рассмотрение по соглашению между государствами—участниками ОБСЕ, причем для этого не обязательно быть участником Конвенции.

Нововведением Конвенции является положение об обязательном арбитраже. В соответствии с п. 2 ст. 26 государство—участник Конвенции может в любое время уведомить депозитария, что оно *ipso facto* и без специального соглашения признает обязательную юрисдикцию Трибунала при условии взаимности.

Однако на сегодняшний день 20 государств являются участниками Конвенции, из которых лишь 3 государства—участники СНГ⁵. Это, естественно, сужает возможности ее использования для разрешения споров между государствами—участниками СНГ. Наличие, наряду с Конвенцией, предполагающей уплату взносов, бесплатной Комиссии по примирению может сдерживать государства, имеющие проблемы с выплатой взносов даже в бюджет ОБСЕ, от участия в ней.

Содружество Независимых Государств. СНГ на сегодняшний день представляет собой интеграционное объединение, за которым некоторые исследователи признают характер конфедеративного⁶. Прошло пять лет после его образования. За это время состоялось более 40 встреч-заседаний высших органов Содружества, принято более 800 документов, создано более 50 координирующих органов. Государства-участники в силу участия в различных международных договорах, заключенных в рамках СНГ, несут большой объем международно-правовых обязательств, часто весьма специального и конкретного характера. Этим обусловлена возможность возникновения между ними значительного числа споров, в том числе в связи с невыполнением такого рода обязательств. Далеко не все из них могут быть решены в рамках указанных выше механизмов по причине как ограниченного участия в них государств, так и несоответствия предмета спора характеру соответствующего механизма⁷. Это

предполагает наличие в рамках СНГ механизма по разрешению споров или даже нескольких механизмов, в зависимости от характера спора.

Для определения того, какими механизмами для разрешения споров в рамках СНГ располагают сегодня государства-участники, представляется уместным обратиться к разд. IV Устава СНГ, озаглавленному «Предотвращение конфликтов и разрешение споров»⁸.

В ст. 17 государства обязуются добросовестно и в духе сотрудничества прилагать усилия к справедливому мирному разрешению своих споров посредством переговоров. Этот наиболее неприспособленный и эффективный способ всегда открыт для спорящих сторон, и от его упоминания в Уставе у государств каких-либо новых возможностей не появляется. Статья также оговаривает в качестве альтернативы достижение договоренности об обращении к другой процедуре, какой — на этот вопрос, как представляется, и призвана ответить Концепция. Этому посвящена настоящая статья.

Сам Устав содержит лишь последнее средство, к которому могут прибегнуть государства, если им не удастся решить спор при помощи вышеуказанных средств, — передать его в Совет глав государств. К сожалению, из положений Устава не вытекает, каким мог бы быть результат такого обращения. Учитывая порядок принятия решений в нем⁹ и существующую практику выборочного участия государств в документах СНГ¹⁰, трудно предположить, чтобы Совет смог разрешить спор по существу. Одна из сторон (или даже обе) может посчитать себя ущемленной решением Совета по существу спора и саботировать его сколь угодно долго и без каких-либо последствий.

Раздел VI Устава не упоминает о другом органе Содружества, который предназначен исключительно для разрешения споров. Это Экономический суд СНГ. Очевидно, это связано с тем, что компетенция Суда является специальной. Она ограничена, в первую очередь, спорами, возникающими при исполнении экономических обязательств, хотя в соответствии со ст. 32 Устава Экономический суд может разрешать и другие споры, отнесенные к его ведению соглашениям государств-членов. Возникает оправданный вопрос: почему он все же принципиально не рассматривается государствами в перспективе в качестве универсального механизма по разрешению споров и вместо того, чтобы наделить его необходимыми полномочиями по разрешению любых споров, государства предпочитают разрабатывать концепцию разрешения споров? Для ответа на него необходимо остановиться на том, как возник этот Суд, что он представляет собой сегодня, какие существуют планы его формирования и насколько они реальны.

Экономический суд Содружества Независимых Государств. Формально Суд был создан ст. 5 Соглашения о мерах по обеспечению улучшения расчетов между хозяйственными организациями стран—участниц СНГ от 15 мая 1992 г.¹¹ и имел название «Хозяйственный суд Содружества». Основной целью его провозглашалось разрешение межгосударственных экономических споров, которые не могут быть отнесены к компетенции высших хозяйственных (арбитражных) судов государств Содружества. Однако в процессе подготовки предусмотренных этим Соглашением документов название Суда было пересмотрено. 6 июля 1992 г. были приняты Соглашения о статусе Экономического суда¹² и Положение об Экономическом суде. Но реально Суд появился лишь в 1994 году, тогда же был принят Регламент и вынесено первое решение.

В качестве цели создания Суда Положение определяет обеспечение единообразного применения соглашений государств—участников СНГ и основанных на них экономических обязательств путем разрешения споров. Положение указывает две категории споров, подведомственных Суду: споры, возникающие при исполнении экономических обязательств, предусмотренных соглашениями, решениями органов Содружества, а также споры о соответствии нормативных и других актов государств—участников СНГ, принятых по экономическим вопросам, соглашениям, решениям органов Содружества. Этот перечень является открытым, так как соглашениями государств—участников СНГ к ведению Суда могут быть отнесены другие споры, связанные с исполнением соглашений и принятых на их основе решений органов Содружества. Компетенция Суда ограничивается лишь межгосударственными спорами, хотя в качестве возможных инициаторов рассмотрения спора в Суде Положение называет как заинтересованные государства, так и институты СНГ. Но трудно себе представить, чтобы орган Содружества (пусть даже Совет глав государств) вынес на рассмотрение Суда спор между государствами, который они не смогли вынести на его рассмотрение сами. Осуществление институтами СНГ права выносить на рассмотрение Суда споры между государствами представляется нереальным.

По результатам рассмотрения спора Суд принимает решение, в котором устанавливается факт нарушения (либо его отсутствие) государством—участником соглашений решений органов Содружества и определяются меры, которые рекомендуется принять соответствующему государству в целях устранения нарушения и его последствий. Исполнение решения обеспечивается государством, в отношении которого оно принято.

Помимо рассмотрения споров, Суд компетентен осуществлять толкование положений соглашений, решений органов Содружества.

ва, а также актов законодательства бывшего Союза ССР на период взаимосогласованного применения. Толкование осуществляется при принятии решений по конкретным делам, а также по запросам высших органов власти и управления государств, институтов Содружества, высших органов, разрешающих в государствах экономические споры.

В сравнении с аналогичными органами в рамках других интеграционных объединений (прежде всего Европейского союза) и той практически универсальной сферой, в рамках которой действует СНГ, компетенцию Экономического суда необходимо признать довольно узкой. С другой стороны, здесь нужно исходить из того, что существует соответствие между уровнем и интенсивностью интеграции в рамках объединения и эффективностью его судебного органа¹³. СНГ представляет собой сегодня рыхлое объединение с неопределенным кругом участвующих государств, который меняется в зависимости от сферы деятельности, степень интеграции его членов опять же весьма разнообразна (достаточно сравнить, к примеру, степень интеграции между Россией и Беларусью, создавших с целью единения Сообщество, с одной стороны, и Украиной, которая не участвует в организации Договора о коллективной безопасности 1992 г. и является лишь ассоциированным членом Экономического союза — с другой), но в целом в рамках Содружества как такового невысока. Это предопределяет невысокую эффективность Суда, что подтверждается практикой: за почти 3 года реального существования Судом рассмотрено: в 1994 году 3 дела, в 1995-м — 4, в 1996 году — немногим более 10 дел. Из них лишь два дела касались собственно споров между государствами. В подавляющем большинстве случаев запросы о толковании поступают от институтов Содружества. Причем далеко не всегда такие запросы являются оправданными и действительно требуют толкования со стороны Суда¹⁴.

В связи с этим интерес представляют планы реформирования Суда, инициатором которых стал сам Суд. 26 мая 1995 г. состоялось решение Совета глав государств «О работе Экономического Суда СНГ и необходимости совершенствования его деятельности», которым Совет поручил Суду подготовить проект концепции о статусе и деятельности Суда СНГ. В результате появился проект концепции, который планировалось принять в апреле 1996 года на заседании Совета глав правительств. Вместо этого появилось упомянутое выше решение Совета министров иностранных дел о разработке другой концепции — разрешения международных споров.

В чем же вкратце состоял замысел разработчиков концепции Суда и в чем заключается их просчет, в результате которого полугодовой труд оказался похороненным?

Проект предусматривал значительное расширение компетенции Суда: по предмету — за счет снятия ограничения в отношении характера споров о нарушении обязательств (не только экономических, но и любых других), по кругу лиц — за счет споров между различными институтами СНГ и даже субъектами хозяйствования. Помимо обязательной и консультативной юрисдикции Суд должен был получить факультативную. При наличии соглашения между сторонами на рассмотрение Суда предполагалось передавать споры между государствами—участниками СНГ по поводу исполнения договоров, заключенных вне рамок СНГ, а также по поводу возмещения ущерба, причиненного одним из государств-участников другому; между государствами, не входящими в СНГ, — по поводу исполнения заключенных между ними договоров; между субъектами хозяйствования — в связи с исполнением заключенных между ними гражданско-правовых договоров (в порядке третейского производства). Результат рассмотрения — решения Суда — должен был получить обязательную силу.

Принадлежащее Суду полномочие разрешать споры о соответствии нормативных и других актов государств—участников СНГ, принятых по экономическим вопросам, соглашениям, решениям органов Содружества, должно было преобразоваться в дачу консультативных заключений по этим же вопросам соответствия при обращении органов СНГ, органов государств—участников СНГ и физических лиц.

Речь шла о переучреждении Суда заново и заключении с этой целью договора о создании Суда СНГ.

Естественно, что с таким нагромождением полномочий (некоторое время стоял вопрос о включении в юрисдикцию того же Суда даже дел по правам человека) не смогло в конечном счете согласиться практически ни одно государство. Во-первых, резкое расширение полномочий Суда не было подкреплено усилением других интеграционных институтов. К примеру, до сих пор отсутствуют в рамках СНГ органы, уполномоченные принимать решения, имеющие прямое действие на территории всех государств-участников. Именно в такой ситуации роль Суда и его полномочия по установлению соответствия содержания решений компетенции принявших их органов могли бы получить решающее значение.

Во-вторых, сам проект концепции содержал ряд новаций, ценность которых представляется весьма сомнительной. К примеру, факультативная юрисдикция Суда в такой интерпретации малореалистична: споры государств—участников СНГ по договорам вне рамок СНГ обычно имеют собственный механизм разрешения споров; по спорам с третьими государствами третьи государства вряд

ли когда-нибудь согласятся с рассмотрением споров с их участием в суде, с которым они не имеют никакой организационной связи и в котором они не представлены. Неоправданно включение в компетенцию Суда споров между субъектами хозяйствования. Суд существует для других целей. Он создан в рамках СНГ для правового обеспечения интеграции. Его цель — обеспечить действенность правовых норм, принятых этим интеграционным объединением, а не заниматься разрешением частноправовых споров на основании в основном национального права.

Как представляется, концепция Суда СНГ была отвергнута вполне оправданно. Ни Содружество как таковое, ни Экономический союз, созданный в сентябре 1993 года, организационно не готовы к появлению сильного суда. Ему должно предшествовать или оно должно сопровождаться коренным укреплением интеграционного объединения. На нынешнем уровне интеграции существующие у суда полномочия необходимо признать вполне достаточными. Более того, они даже чрезмерны. Так, компетенция рассматривать споры о соответствии национального законодательства соглашениям и решениям, принятым в рамках СНГ, является сильным полномочием, до сих пор не востребованным (нет ни одного прецедента рассмотрения этой категории дел).

Немаловажной причиной такого отношения к Суду может быть рецидив общего, скорее негативного, отношения советской доктрины международного права к вопросу о судебных средствах разрешения международных споров, о котором уже шла речь выше в связи с Международным Судом ООН.

Таким образом, идея замены концепции Суда общей концепцией разрешения международных споров вполне своевременна. Чтобы вообще не похоронить возможность каким-то образом урегулировать в рамках СНГ эту проблему, вполне правомерен вопрос о том, что же может в перспективе предложить концепция разрешения международных споров в рамках СНГ государствам—участникам этого интеграционного объединения.

Концепция разрешения международных споров в рамках СНГ. В силу невысокого уровня интеграции в рамках СНГ во главу угла концепции должна ставиться диспозитивность выбора средств урегулирования споров. Нельзя навязывать государствам лишь какие-то одни средства в ущерб другим. Главное — не то, какие средства подлежат применению, а то, насколько эти средства адекватны характеру спора, насколько они применимы в конкретной ситуации. Это предполагает, что Концепция должна предложить государствам достаточно широкий выбор средств разрешения споров и оставить им право выбора в каждой конкретной ситуации. Наибо-

лее близким к ней по духу представляется механизм разрешения споров, существующий в рамках ОБСЕ. Вместе с тем основная тяжесть должна лечь на переговоры и посредничество, то есть средства, которые вряд ли подлежат какому-то урегулированию.

Концепция может вспомнить о судебных функциях ареопага — Совета глав государств — и решить вопрос о том, какими могут быть последствия рассмотрения им спора в соответствии со ст. 17 Устава СНГ. Как представляется, в силу характера органа его функция состоит в том, чтобы обсудить спорную ситуацию и, возможно, рекомендовать сторонам выход из нее.

Экономический суд сегодня не подлежит какому-то реформированию. Он должен рассматриваться в первую очередь как орган Экономического союза, а не СНГ вообще. Ограниченность его компетенции должна сохраняться по мере того, как к его работе присоединятся практически все государства — участники СНГ (как минимум, Азербайджан, Грузия и Узбекистан, возможно, Украина), и некоторое время после этого. Именно в таком качестве он может найти свое место в концепции разрешения споров — как орган по разрешению межгосударственных споров, возникающих при исполнении экономических обязательств.

Однако это не предрешает возможности создания на основе разработанной концепции Суда СНГ с некоторыми корректировками судебного органа в рамках четырехстороннего объединения Беларуси, Казахстана, Кыргызстана и России, созданного 29 апреля 1996 г. (оно до сих пор не имеет названия). Вряд ли это возможно путем простого расширения компетенции Экономического суда посредством заключения соответствующего протокола. Реформирование таких структур, как Экономический суд, требует одобрения соответствующей реформы со стороны абсолютно всех участников, иначе реформа не достигнет той цели, которая стоит перед Содружеством и всеми его органами: объединить как можно большее число республик бывшего Союза ССР по как можно большему числу вопросов. Концепция же разрешения международных споров в рамках СНГ вполне способна остаться в границах этого императива.

¹ За исключением тех случаев, когда государства сделали оговорки по этим положениям. В первую очередь это относится к Беларуси, России и Украине, которые согласно господствовавшей до конца 80-х гг. линии методично делали такие оговорки, основная масса которых действует до сих пор. К примеру, Беларусь, будучи в составе СССР, сделала 19 таких оговорок, однако 6 из них (в отношении конвенций по правам человека) были сняты ею (как и СССР и Украиной) еще в 1989 году.

² Согласно этой доктрине, судебная процедура носит сугубо вспомогательный характер, а большинство международных споров решается другими методами. См. *Энтин М.Л.* Советская доктрина международного права о судебных средствах разрешения международных споров//Советский ежегодник международного права. 1989—1990—1991. — СПб., 1992. — С. 100—101.

³ См. Приложение к резолюции Генеральной Ассамблеи 50/50 от 11 декабря 1995 г.

⁴ См. текст Доклада Совещания экспертов СБСЕ по мирному урегулированию споров//Советский журнал международного права. — 1991. — № 2. — С. 232—242.

⁵ Австрия, Венгрия, Греция*, Дания*, Италия, Кипр, Лихтенштейн, Монако, Польша, Сан-Марино, Словения, Таджикистан, Узбекистан, Украина, Финляндия*, Франция, ФРГ, Хорватия, Швейцария, Швеция* (*помечены государства, признавшие обязательную юрисдикцию Арбитражного трибунала).

⁶ См. *Гречко Л.В., Шинкаревецкая Г.Г.* Понятие конфедерации и СНГ // МЖМП. — 1994. — № 2. — С. 72; *Voitovich S.A.* The Commonwealth of Independent States: An Emerging Institutional Model // European Journal of International Law. — Vol. 4. — 1993. — № 4. — P. 416; *Фисенко В.Н., Фисенко И.В.* Хартия сотрудничества (комментарий к Уставу СНГ). — Минск, 1993. — С. 10; наличие у СНГ конфедеративных элементов признается также В.В. Пустогаровым (см. *Пустогаров В.В.* Международно-правовой статус Содружества Независимых Государств//Государство и право. — 1993. — № 2. — С. 29).

⁷ Такой критерий выглядит весьма неопределенно, особенно для правового исследования. Однако найти ему альтернативу не представляется возможным. Критерий соответствия компетенции, более приемлемый для такого исследования, в данном случае неуместен, так как компетенция всех перечисленных универсальных и региональных органов по разрешению споров ничем не ограничена.

⁸ При этом нужно принимать во внимание тот факт, что на сегодняшний день Устав СНГ не является уставным документом СНГ. Уставным по своей природе может быть только основополагающий документ, принципиально принятый всеми 12 участниками Содружества. Как это ни парадоксально, ни одного такого документа в рамках СНГ нет. В Уставе СНГ не участвуют 2 государства из 12: Туркменистан и Украина. Даже в Соглашении о СНГ государства участвуют «по-разному», сделав при ратификации оговорки (а точнее, поправки), противоречащие его объекту и целям. Об этом см. подробнее *Фисенко В.Н., Фисенко И.В.* Хартия сотрудничества в рамках Содружества Независимых Государств//МЖМП. — 1993. — № 3. — С. 44.

⁹ Порядок принятия решений Совета глав государств урегулирован Правилами процедуры Совета глав государств и Совета глав правительств Содружества Независимых Государств, утвержденными решением Совета глав государств от 17 мая 1996 г. Согласно правилу 20, решения этих органов принимаются консенсусом. При этом любое государство может заявить о своей незаинтересованности в том или ином вопросе, что не

является препятствием для принятия решения. Принятое решение обязательно для государств, участвовавших в его принятии.

¹⁰ См. *Fisenko V.N., Fisenko I.V. The Charter of Cooperation//The Finnish Yearbook of International Law. — Vol. IV (1993). P. 248—249.*

¹¹ Его участниками являются Армения, Беларусь, Казахстан, Россия, Узбекистан и Украина. Однако Украина сделала оговорку по ст. 5, исключив ее действие для себя.

¹² Его участниками являются Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Россия, Таджикистан и Узбекистан. Однако Узбекистан не участвует в работе Суда, в его составе отсутствует судья из Узбекистана.

¹³ См. *Voitovich S.A. Op. cit. — P. 415.*

¹⁴ Хотя суждение о том, является ли запрос оправданным, правомерно формируется лишь самим инициатором запроса и во многом является субъективным, определенные основания для оценки его обоснованности есть. К примеру, стоит ли запрашивать толкование Суда по положениям Соглашения, которое неприменимо к конкретной ситуации, находящейся на рассмотрении института и послужившей основанием для направления запроса? Ответ очевиден. Однако нужно подчеркнуть, что претензии в таком случае должны быть адресованы инициатору, не Суду, который не имеет правовых средств, чтобы отклонять необоснованные запросы, а кроме того, не заинтересован в этом, так как должен каким-то образом оправдывать свое существование.

Статья получена редакцией в феврале 1997 г.

Воздушное право

СОВРЕМЕННЫЕ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ ВОЗДУШНЫМ ДВИЖЕНИЕМ

А.В. Мезенцев *

Перемены, происшедшие в международных отношениях за последние годы, повлекли за собой ряд новых концептуальных тенденций, кроме прочего, в области управления воздушным движением (далее — УВД).

В международно-правовом аспекте эти тенденции сводятся к следующему: прогрессивное развитие и кодификация норм, относящихся к региональному, институциональному механизму УВД; использование космической техники для целей УВД; и в перспективе — создание всемирной (глобальной) системы УВД.

Особое внимание в мире сегодня уделяется тому региону, который в недалеком прошлом составлял территорию бывшего СССР. Здесь четко обозначились три тенденции. Первая — стремление западноевропейских стран максимально расширить свое влияние на восток в области УВД, что проявляется, кроме прочего, в соответствующих усилиях НАТО. Вторая тенденция состоит в попытках создания (точнее, воссоздания на основе Единой системы УВД, существовавшей на территории СССР) независимыми государствами — бывшими республиками СССР институционального механизма на региональной основе, по образцу, апробированному в других регионах. И наконец, третья тенденция — попытки выработать основы глобальной системы УВД.

В этой связи вполне оправданно то внимание, которое в последнее время уделяет вопросам авиации Государственная Дума Российской Федерации. В частности, Комитетом по вопросам геополитики Госдумы 20 июня 1995 г. были проведены специальные слушания на тему «Авиация в геополитических интересах России», в ходе которых особо подчеркивалось, что страны СНГ сами не в состоянии создать эффективные системы УВД и тяготеют к России

* Соискатель кафедры международного права Дипломатической академии МИД РФ.

по целому ряду авиационных задач, а Россия берет на себя их выполнение. Основной докладчик, заместитель председателя Комитета по вопросам геополитики Н.П. Столяров, отметил необходимость серьезной реорганизации системы органов руководства авиационно-космической деятельностью по образцу Соединенных Штатов Америки, где авиационно-космическая политика реализуется под руководством президента и вице-президента.

Вопросы УВД имманентно содержат иностранный и международно-правовой элементы, поскольку теоретически в любой точке воздушного пространства могут оказаться воздушные суда, совершающие международный полет (он может быть как санкционированным, так и несанкционированным).

Можно условно выделить такие основные проблемные части данной темы: внутригосударственное регулирование (хотя и здесь не уйти от международно-правового аспекта), двусторонние отношения с соседними государствами, региональные отношения в рамках СНГ и, наконец, проблема глобальной регламентации УВД, в том числе с использованием космической техники.

В российской науке международного права в последнее время появились специальные исследования, посвященные данной проблематике. Прежде всего следует отметить работы Ф.И. Сапрыкина. Он, в частности, отмечает, что «действующая система УВД, сложившаяся еще в СССР, на сегодняшний день оправданна и безальтернативна... На наш взгляд, основная задача бывших республик СССР — сохранить действие этой схемы, но с обязательным переводом отношений, связанных с ее деятельностью, из сферы государственного управления в международно-правовую. Эту проблему возможно решить двумя путями: заключить двусторонние договоры между государствами—членами СНГ или принять региональную конвенцию для Евразийского региона»¹. Ф.И. Сапрыкин высказывается в пользу второго решения, что, на наш взгляд, оправданно.

В принципе такой подход не нов. Существует группа региональных соглашений в данной области. Это Конвенция о создании Европейской организации по обеспечению безопасности аэронавигации (ЕВРОКОНТРОЛЬ, 1960 г., Брюссель), подписанная странами Западной Европы, Конвенция о создании Агентства по обеспечению безопасности аэронавигации в Африке и на Мадагаскаре (АСЕКНА, 1959 г., Сан-Луи, Сенегал), заключенная 12 африканскими государствами и Францией², Конвенция о создании Центральноамериканской корпорации по обслуживанию аэронавигации (КОКЕСНА, 1960 г., Тегусигальпа, Гондурас), подписанная рядом государств Центральной Америки³.

В историческом плане немаловажно отметить, что Болгария, бывшие ГДР, СССР и Чехословакия в 1986 году заключили в Бер-

лине Генеральное соглашение об организации потоков в Единой системе управления воздушным движением европейских стран—членов СЭВ. Соглашение предусматривало осуществление стратегической организации потоков воздушного движения через Московский центр организации потоков, образуемый в составе Центра Единой системы УВД (ЕС УВД) СССР, и тактической организации потоков через Московский центр организации потоков, Центр ЕС УВД СССР, Пражский и Софийский субрегиональные центры организации потоков центров ЕС УВД, соответственно, бывшей Чехословакии и Болгарии.

25 декабря 1991 г. рядом государств—участников СНГ было подписано Соглашение «О гражданской авиации и об использовании воздушного пространства». Статья 7, п. е, данного Соглашения содержит, казалось бы, ответ на проблему, поставленную автором настоящей статьи применительно к региону СНГ. Данный пункт гласит: «Развитие единых систем аэронавигации, связи, аэронавигационной информации, регулирования потоков воздушного движения».

Однако за прошедшее время дело практически не сдвинулось с места. Основная причина этого кроется в сложнейших политических и экономических реалиях на территории бывшего СССР. Вместе с тем тормозит процесс и очевидная неразработанность данной проблематики в отечественной юридической науке.

Автор настоящей статьи хотел бы выделить следующие основные вопросы по теме:

- содержание и роль управления воздушным движением (с акцентом на его международный элемент) в современных условиях;

- возможности международного сотрудничества и интеграции в данной области;

- оптимальный прототип организации (структуры) воздушного пространства как в пределах государственной территории, так и за ее пределами для целей УВД;

- основные международно-правовые принципы, действующие в сфере УВД, как основополагающие начала в решении соответствующих проблем;

- содержание и пределы действия прав и обязанностей государств по предоставлению УВД;

- рекомендации относительно регионального и универсального решения в исследуемой области.

Среди авторов, которые занимались данной проблематикой, необходимо указать следующих: Шоукросс К. и Бьюмонт К. («Воздушное право», 1977 г.); Марчисон Дж. («Прилежащая воздушная зона в международном праве», 1957 г.); Макнесон С. («Свобода

полетов над открытым морем», 1959 г.); Верплатс Дж. («Международное право в вертикальном пространстве», 1960 г.); Томпест А. («ИКАО и ответственность органов, контролирующих воздушное движение», 1964 г.); Барнес Л. (1970 г.) и Гилберт Г. (1973 г.) по той же проблематике, что и работы Томпест А.; Филд А. («Управление международным воздушным движением: контроль в мировом воздушном пространстве», 1985 г.); Танселин М. («Агентство по обеспечению безопасности аэронавигации в Африке и на Мадагаскаре», диссертация, 1963 г.); Теку Т. (диссертация с идентичным названием, 1982 г.).

Многочисленны также работы по ЕВРОКОНТРОЛЮ. Особо следует выделить современное монографическое исследование Джона Балфура «Воздушное право Европейского сообщества» (Лондон, 1995 г.), где хотя и фрагментарно, но затрагивается интересующая нас тематика. Интерес эта работа представляет именно ввиду ее современности.

Среди отечественных авторов следует отметить А.И. Котова, который посвятил ряд работ проблемам УВД. В соавторстве с В.Д. Бордуновым и Ю.Н. Малеевым им выпущена коллективная монография «Правовое регулирование международных полетов гражданских воздушных судов» (1988 г.). Отчасти затрагивали данную проблематику А.Н. Верещагин («Международная организация гражданской авиации (ИКАО), 1969 г., и «Основные проблемы международного воздушного права», докторская диссертация, 1971 г.), В.Д. Бордунов («Правовой механизм деятельности международных авиационных организаций», 1989 г.), М.Н. Копылов («Международное космическое право», 1987 г.), Ю.Н. Малеев («Международное воздушное право», 1986 г.), Ю.М. Смирнов («Региональные авиационные организации и их роль в создании норм международного воздушного права», кандидатская диссертация, 1983 г.), Ю.М. Колосов в ряде работ по воздушному и космическому праву, М.А. Пушкина («Научно-технический прогресс и унификация международно-правовых норм, регулирующих ответственность органов обслуживания воздушного движения», 1981 г.), Н.Н. Остроумов, В.Г. Шелковников, А.И. Травников, Ф.И. Сапрыкин, А.А. Подаков («Международно-правовые аспекты использования перспективных аэрокосмических объектов», 1996 г.), Акау Бру («Проблемы международного воздушного права на Африканском континенте», 1993 г.).

Материалы справочного характера по региональным организациям в области УВД содержатся в коллективном труде «Международное воздушное право» (Кн. 1. М., 1980 г.) и в «Словаре международного воздушного права» (М., 1988 г.).

В целом же названные работы весьма фрагментарны. В 1992 году в Голландии вышла коллективная работа «Воздушное и космическое пра-

во будущего», посвященная выдающемуся голландскому юристу в области воздушного права Генри Вассенбергу. Но и в этом исследовании проблематика данной статьи затрагивается в основном в связи с вопросами правопреемства.

Для раскрытия темы прежде всего необходимо определить юридическое содержание таких основополагающих понятий, как «воздушное движение», «управление воздушным движением», «организация (структура) воздушного пространства», определить источники правового регулирования в данном вопросе.

Понятие «воздушное движение» имеет комплексную природу. К нему относится перемещение в воздушном пространстве любых искусственных объектов: воздушных судов, ракет, космических аппаратов, шаров-зондов и т.п. От этого юридического аспекта следует отличать перемещение в воздушном пространстве птиц⁴. Орнитологическая опасность составляет определенную проблему в рассматриваемом вопросе, но соответствующие правовые нормы и практические действия, направленные на ее ликвидацию, непосредственно не относятся к УАД.

Предметом оживленной дискуссии в последние годы стал вопрос о юридической квалификации перемещения космических и аэрокосмических аппаратов в воздушном пространстве. обстоятельный анализ предпринят в этом отношении в диссертации А.А. Подакова⁵.

Представляются принципиально важными выводы данного автора о том, что указанные аппараты должны квалифицироваться как космические объекты и, соответственно, к ним должны применяться нормы космического права. Вместе с тем в данном вопросе не следует впадать в крайность. Движение космических и аэрокосмических объектов в воздушном пространстве (до высоты 100—110 км над уровнем моря) следует рассматривать как воздушное движение со всеми вытекающими последствиями для круга и характера применения соответствующих норм воздушного права. В данном случае невозможно избежать применения норм двух отраслей права — воздушного и космического. Аналог в этом отношении уже есть: применение норм как воздушного, так и морского права к полетам летательных аппаратов над открытым морем и архипелажными водами⁶.

К основным принципам, действующим в сфере УВД, относятся: принцип сотрудничества государств, принцип обеспечения безопасности международного воздушного движения, принцип координации действий сопредельных государств в организации и осуществлении УВД и принцип единого (военного и гражданского) УВД.

Эти принципы носят как договорное, так и обычно-правовое происхождение. В последнем случае обращается особое внимание на сложившийся обычай «безвредного пролета» аэрокосмических объектов через воздушное пространство иностранных государств.

Что касается практики государств в отношении регулирования УВД в пределах их территорий, то здесь сохраняется ориентация на стандарты и рекомендации ИКАО. Напоминая о праве государств (по ст. 39 Чикагской конвенции) представлять отклонения от таких стандартов и рекомендаций, вместе с тем следует отметить необходимость максимально ориентироваться на эти требования.

Особую проблему составляет установление государствами в соответствии со ст. 9 Чикагской конвенции запретных зон, зон ограничения полетов и опасных зон. При этом не должно проводиться никакой разницы в отношении «собственных» воздушных судов и иностранных воздушных судов, занятых в международной авиации. Нам представляется данное требование ст. 9 утопичным. С точки зрения интересов авиаперевозчиков различных стран и пользователей воздушным транспортом, логику этого подхода можно понять. Но указанные зоны нередко устанавливаются для защиты государственных секретов. В таких случаях неясно, почему отечественные самолеты должны пользоваться режимом, в смысле обеспечения УВД, одинаковым по сравнению с предоставляемым иностранным самолетам.

За пределами государственной территории разграничение воздушного пространства и, соответственно, УВД происходит в основном на основании Региональных аэронавигационных планов ИКАО и заключаемых государствами соглашений. Практика в данной сфере определенно устоялась.

Некоторые государства, например Бразилия, рассматривают режим исключительной экономической зоны как часть национальной территории, а не открытого моря. Это вносит неясность в определении того, какие правила УВД действуют над такой зоной: национальные или международные. По мнению автора, решение должно быть только в пользу последнего подхода, в противном случае огромные территории открытого моря окажутся подчиненными различным режимам УВД, что снизит обеспечение безопасности полетов и эффективность международной авиации.

Необходимо особо выделить значимость того, чтобы на государственном уровне была принята концепция создания единых органов УВД.

Указанная выше проблема приобретает особую актуальность, когда в рассмотрение вовлекаются вопросы, связанные с созданием и деятельностью региональных организаций по обеспечению безопасности авиации. В настоящее время действуют три такие организации: Европейская организация по обеспечению безопасности авиации (ЕВРОКОНТРОЛЬ), Агентство по обеспечению безопасности в Африке и на Мадагаскаре (АСЕКНА) и

Центральноамериканская корпорация по обслуживанию аэронавигации (КОКЕСНА)⁷.

Указанные организации являются межправительственными и пользуются всеми правами и привилегиями на территории государств-участников, которые обычно предоставляются в таких случаях. В их учредительных документах записано, что в своей деятельности они руководствуются стандартами и рекомендациями ИКАО.

С учетом сказанного отметим, что ЕВКОНТРОЛЬ, к примеру, обеспечивает безопасность аэронавигации и обслуживание полетов, контроль и координацию движения воздушных судов как гражданской, так и военной авиации в верхнем воздушном пространстве над территорией договаривающихся государств.

Полагаем, что необходимо заимствовать этот опыт в отношениях государств—участников СНГ, а именно создать (с возможным привлечением некоторых восточноевропейских государств) региональную организацию ИНТЕРКОНТРОЛЬ. Речь идет скорее о сохранении всего того позитивного в данной области, что существовало до распада СССР, в новом юридическом оформлении, чем о создании чего-то нового.

Частично данная тема затрагивалась в Государственной Думе в сентябре 1995 года во время слушаний на тему «Гражданская авиация в геополитических интересах России». Сама идея в рамках СЭВ обсуждалась еще раньше, в конце 80-х годов. Но с наступлением новых времен и распадом СССР и Варшавского договора она ушла на второй план.

Отдельного внимания требуют вопросы использования космической техники для целей УВД и перспективы создания всемирной (глобальной) системы УВД. Еще в 1965 году директор Аэронавигационного бюро ИКАО Дж. Хеерман высказался в пользу такого подхода, который явился предметом детального рассмотрения в ИКАО после создания в 1983 году Специального комитета по будущим аэронавигационным системам.

С учетом специфики современных политических, экономических и технических реалий необходимо выявить возможности решения данного вопроса. В частности, необходима тесная увязка принципов и норм международного воздушного права и международного космического права.

В этой связи весьма здравыми представляются соображения, высказываемые А.А. Подаковым. Данный автор считает, что в тех случаях, когда для регулирования международных отношений, затрагивающих интересы большинства государств, соответствующие нормы международного права не могут быть созданы, следует прибегать к использованию так называемого «мягкого» права. Достига-

емые при помощи «мягкого» права результаты могут закрепляться международным правом. Например, разработке и подписанию государствами Договора по космосу (1967 г.) предшествовало принятие Генеральной Ассамблеей ООН в 1963 году Декларации правовых принципов, регулирующих деятельность государств по исследованию и использованию космического пространства, которая в значительной мере способствовала становлению международно-правового режима использования космоса⁸.

В области прикладного использования космического пространства уже имеются примеры применения «мягкого» права — принятие ГА ООН правовых принципов, регулирующих некоторые виды практического использования космической техники: Принципы использования государствами искусственных спутников Земли для международного непосредственного телевизионного вещания (1982 г.); Принципы, касающиеся дистанционного зондирования Земли из космического пространства (1968 г.); Принципы, касающиеся использования ядерных источников энергии в космическом пространстве (1992 г.).

С этим подходом следует согласиться. С ним связана и проблема создания всемирной системы УВД. Очевидно, что без использования спутниковых систем связи этого добиться невозможно.

¹ Сапрыкин Ф.И. Международно-правовые проблемы использования воздушного пространства государств—участников СНГ//МЖМП. — 1993. — № 4. — С. 19—20.

² См. *Lanversin J.* L'agence pour la sécurité de la navigation aérienne en Afrique et Madagascar//Revue générale de l'air et de l'espace. — 1960. — № 3. — P. 211—224, 303—306.

³ См. *Pontavice E.* Navigation aérienne et droit international//Revue générale de l'air et de l'espace. — 1968. — № 3. — P. 251; *Lanversin J.* Op. cit. — P. 226.

⁴ Видимо, уже в качестве шутки воспринимается передвижение в воздушном пространстве птиц, комаров и бактерий.

⁵ См. *Подakov А.А.* Международно-правовые аспекты использования перспективных аэрокосмических объектов (Автореферат канд. диссертации). — М., 1996.

⁶ См. подробнее *Малеев Ю.Н.* Международно-правовые проблемы режима воздушного пространства (Автореферат диссертации). — М., 1986.

⁷ Подробнее см., например, *Тихонов В.М.* Международные авиационные организации. — М., 1986. — С. 159—179; *Смирнов Ю.М.* Региональные авиационные организации и их роль в создании норм международного воздушного права (Автореферат канд. диссертации). — М., 1983.

⁸ См. *Подakov А.А.* Указ. соч. — С. 13.

Вопросы территории

К ВОПРОСУ О НОВЫХ ПРИНЦИПАХ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО ПОДХОДА В ПРОВЕДЕНИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ НА СЕВЕРНОМ КАЗВКАЗЕ

В.В. Похлебкин*

Разрабатывая любую внешнюю политику по отношению к другой стороне, прежде всего ясно намечают ее цели, а затем устанавливают основные параметры, ориентиры и возможные тактические действия.

При этом основная цель, основная задача политики определяется в диапазоне между реально и идеально достижимым, между максимально и минимально необходимым с точки зрения общих государственных интересов. И лишь после этого намечаются конкретные пути осуществления этих задач, то есть разрабатывается та тактика, которая и должна привести к наилучшему результату. Если же тактическая линия лабильна, то есть вырабатывается в ходе проведения конкретной политики, то это хорошо только в том случае, если до этого была определена главная задача и четко намечен тот основной путь, который должен вести к наиболее благоприятнейшему, максимально выгодному для государственных интересов результату. Без этого, при стихийно осуществляющей свои тактические повороты внешней политике, при ее полной зависимости от конъюнктурно складывающихся ситуаций, она неизбежно обречена на неудачу, причем всегда более тяжелую, чем даже определенная заранее минимально достижимая цель.

Иными словами, только при полной, всесторонней проработке всех обстоятельств проведения политики, только при хорошем знании своего контрагента (противной стороны) и всех его достоинств, недостатков и возможностей, а также, естественно, учитывая собственные плюсы и минусы, можно достигнуть осуществления поставленных государственных задач.

* Лауреат премии «Московского журнала международного права» за 1996 г.

Казалось бы, все это — сухие, известные, теоретически-учебные истины, должныствующие, так сказать, автоматически присутствовать в головах любых государственных деятелей, отвечающих за государственную политику.

Однако если посмотреть ныне ретроспективно на российскую внешнюю и национальную политику в отношении Кавказского региона за последние 10 лет, то придется объективно признать, что и тени разработанной линии за это время не только не существовало, но даже и не возникало эпизодически и вся так называемая российская политика в отношении Кавказа в широком смысле и в отношении его отдельных частей представляла собой в тактическом отношении не политику, а качку. Причем такую качку, которая бывает в пустом, несущемся, не разбирая дороги, грузовике, когда и людей и предметы швыряет совершенно неожиданно из одного угла кузова в другой, причем предусмотреть, в какое мгновение произойдет очередной «швырок», просто невозможно.

Некомпетентность нашей нынешней, постсоветской, национальной политики настолько поразительна, что заставляет подозревать ее проводников либо в намеренном искажении государственных интересов, либо в полнейшей неспособности справляться со своими служебными обязанностями. А коль скоро дело обстоит таким образом, то необходимо, помимо официальных структур, провести объективный, научный анализ обстановки, сложившейся на Кавказе за последние 8—10 лет, и трезво, критически определить, какая в этой обстановке должна и может быть политика России.

Любой иной подход будет очередным повторением безответственных разговоров и позорных действий и их результатов, недостойных России, как государства.

Итак, к февралю 1997 года на Кавказе впервые за 10 лет установилась относительная стабильность и, главное, окончилась война в Чечне, созданы национально-государственные структуры этой республики, прекратилась тревога всех соседствующих с Чечней народов по поводу своей судьбы при развитии войны на Кавказе. Словом, обстановка благоприятная для подведения итогов и для наметки задач на ближайшее будущее, то есть на предстоящие пять лет.

Главные действующие стороны последней войны в Чечне уже обозначили свои цели.

Чеченская сторона определенно имеет задачу достижения полного суверенитета своего государства и как логический результат — конечную цель — полное отделение или выход из состава России.

Российское руководство, в свою очередь, уповает на то, что до этого дело не дойдет, и надеется на сохранение Чечни, в принципе, в составе России, пусть даже ценой различных серьезных уступок.

Никаких реальных путей к достижению своей цели, противоположной чеченской, российская сторона не имеет, она их не вырабатала, что прекрасно видно из заявлений всех ответственных лиц, связанных с российско-чеченским конфликтом. Они повторяют то же самое, что твердили все 10 лет. Ничего нового, ни одной здоровой идеи. Одно пустопорожнее выражение надежд и глупая уверенность, что... «все образуется», то есть классическое «расейское» упование на «авось». Между тем ситуация на Кавказе ныне резко изменилась по сравнению не только с 1986 годом, но и по сравнению с 1990, 1991, 1992-м и 1993, 1995 годом. Проще сказать, что она, эта ситуация, **совсем иная**: Россия и Чечня в правовом отношении, а именно в международно-правовом и в государственно-правовом, находятся ныне не только в абсолютно равном положении, но позиции Чечни гораздо предпочтительнее и солиднее.

Почему? Чтобы ответить на этот вопрос, совершенно ясно, необходимо сказать ту правду, которую в РФ избегают признавать официальные инстанции.

Дело в том, что Чечня *победила в войне с Россией, победила в военном и политическом отношении*, и этот факт придает отношениям двух стран иной оборот. Между тем данный факт стараются замолчать, исказить, наивно полагая, что, отмахнувшись и не признавая его, но протянув время, можно будет надеяться, что все само собой устроится. Словом, опять — «авось». Нет, не устроится, нет, не обойдется. Ибо это — невозможно. Чеченская сторона прекрасно понимает, что, добившись исторически почти невозможной цели, одолев, победив русские войска в открытой борьбе, Чечня, согласно всем законам международного права, как победитель имеет возможность независимого существования, то есть отделения от России. И это право завоевано оружием, открыто. Чечня обладает не только поддержкой собственного народа, но и легко может получить поддержку всех стран мусульманского Востока и Африки, а также ряда малых европейских стран, для которых жизненно важно, из собственных интересов, воспользоваться чеченским прецедентом, а вернее — превратить казус с Чечней в полновесный международно-правовой прецедент.

В такой обстановке, разумеется, отойдут на задний план те туманные заявления западных ведущих политиков, которые выражают надежду на то, что Россия договорится с Чечней и сохранит последнюю в своих границах. Все это — пустое убаюкивание. У Чечни не только все права, но и сила — сила международного общественного мнения, а в случае чего — открытая поддержка со стороны по меньшей мере десятка исламских государств, ибо после чеченской победы в войне, когда этот главный вопрос решен, также согласно законам международного права, любой субъект

международных отношений имеет все основания оказывать Чечне *легальную политическую, материальную и военную поддержку* в случае попыток России удержать Чечню силой в своих пределах.

Таким образом, цели, которые ставит себе Чечня, во-первых, вполне реальны, во-вторых, ясны для всех своей законностью и логичностью и, в-третьих, обеспечены реальной поддержкой международного мнения, а также военной силой.

А теперь посмотрим, в каком состоянии находится позиция России. Коротко говоря — она во всем неблагоприятна. Более того, у позиции российской стороны нет ни малейшей опоры на законность, она юридически крайне слаба. Во-первых, юридически Россия — побежденная страна, как бы от этого факта ни открещивались. Факты — упрямая вещь, и не признавать их — величайшая глупость. Чечне на протяжении последнего 50-летия нанесены такие глубокие раны в отношении ее существования, что ни народ, ни руководители Чечни не могут верить «исправлению» России в будущем и для того, чтобы обезопасить себя от «случайностей», просто вынуждены будут разорвать свою государственную связь с Россией. И это — тот полновесный аргумент, который Россия не сможет никак отвести, ибо все исторические прецеденты говорят о том, что Россия — будь то царская, меньшевистская, сталинская или ельцинская — ведет себя по отношению к Чечне агрессивно и «не исправляется» в этом отношении уже целое столетие. Следовательно, во-вторых, гарантий на будущее ожидать не логично. И это — еще один правовой минус в позиции России.

В-третьих, в нынешней, постсоветской России произошло возрождение, казалось бы, давно забытого казачества, возрождение его как военного сословия, активно требующего особых прав, и привилегий, в том числе на определенные территории, в прошлом занимаемые казачеством, и на владение оружием и его ношение в мирное время. Казачество всюду в России расположено либо в отдельных национальных районах, либо по их внешним границам. Отсюда столкновения (причем, вооруженные) между казачеством и нацменьшинствами России, которые нельзя исключать из анализа ситуации, они возможны, и с этим надо считаться. Специально в отношении Чечни выдвигает ряд претензий ставропольское, а точнее терское, казачество. Вот почему Чечня, чтобы избежать в будущем разборок с казачеством, и по этой причине стремится стать совершенно независимым от России государством. Ведь в таком случае казаки, сунься они в Чечню, станут нарушителями госграницы и их должна будет наказать сама российская власть. В противном случае в рамках Российской Федерации при любом казачье-чеченском конфликте в Чечне уверены, что власти России непременно поддержат казачество и, следовательно, превратят его

в орудие провокаций и вмешательства во внутренние дела Чечни, тем более что до сих пор позиция президента и правительства РФ остается подчеркнуто благожелательной по отношению к казакам, их организации. Как же в таком случае надеяться на объективность России в отношении Чечни в будущем?! Лучше уж раз и навсегда отделиться, чтобы все было ясно и споры не возникали.

Таким образом, поддержка казачества правительством России (а отсюда — запрограммированная нестабильность в районах, где казачество соседствует с Чечней) является еще одним, очередным минусом в правовой позиции России как федеративного государства. Оказывается, у России в федерации могут быть и пасынки, и «любимчики», а это не укладывается в понятия правовых, объективных отношений. Более того, всем ясно, что власти России не пойдут ни при каких обстоятельствах на ухудшение отношений с казачеством и будут удовлетворять все его требования. Какая же после этого «стабилизация» получится в Чечне? Это знают все, в том числе и за рубежом. А потому это также минус, ослабляющий правовые позиции России, тем более что речь идет не только об одной Чечне, об одном терском казачестве. Получи оно особые привилегии, их потребуют немедленно и кубанские казаки, окружающие Адыгею и другие республики Северного Кавказа, их потребуют и оренбургские казаки, расположенные на границах Башкортостана и Казахстана. Словом, вызвав джина из бутылки, возродив «опереточных» казаков, российские политики не подумали, что же из этого получится. Такова цена их исторической безграмотности, их «невинных» действий по восстановлению на пороге XXI века средневековой атрибутики.

Итак, у России — сплошные минусы в ее и так довольно слабой правовой позиции в споре с Чечней по государственному и международно-правовому вопросу. Все это еще более усиливает позицию Чечни, делает ее вполне легитимной и непробиваемой в юридическом отношении.

И если поставить данный вопрос, скажем, на решение любой авторитетной международной правовой инстанции, вроде Международного Суда в Гааге, то не надо быть даже специалистом, чтобы предсказать его вердикт: Чечня имеет все основания и все права на полное отделение от России. Именно так, чисто юридически, и рассматривают данный вопрос сами чеченские руководители. Их позиция справедлива, верна, юридически солидна — они спокойны.

Наоборот, со стороны России проявляется известное беспокойство, причем не только в правительственных кругах, где уповают на «авось» и по невежеству не чувствуют реальной и острой опасности, а в тех узких, численно небольших кругах, где еще остались

люди, пекущиеся не о том, чтобы набить свой личный карман, а заботящиеся о судьбах России, переживающие остро, со стыдом ее позор и поражения последнего десятилетия. Это те немногочисленные подлинные патриоты, которые, зная историю, понимают, чем грозит России выход Чечни из ее состава, и боятся даже во сне представить реальность такого положения. Для тех, кто понимает ситуацию — выход Чечни из РФ, выход законный, выход уже почти осуществленный, и лишь формально не зафиксированный, — это *Finis Russia*.

Но есть еще и другая, более многочисленная категория людей, являющихся противниками выхода Чечни из России, — это национал-шовинисты. Эти не понимают и не хотят понимать, в чем суть ситуации, они просто против того, чтобы Чечня стала неподвластной России. Эти люди есть во всех слоях — и в правительственных, и в самом люмпенском низу, среди завсегдатаев пивных, и они как раз самые опасные с точки зрения государственных интересов России. Во-первых, они склонны к применению силы в любых спорах, а во-вторых, и это главное, их националистическая «решимость» всегда провоцирует другие нации и народности возможно надежнее оградить себя от России, изолироваться от нее, ибо крикливость националистов и видимая поддержка их властями лишают Россию всякого доверия со стороны национальных меньшинств. Вот почему шовинистские «защитники» России на деле являются злейшими врагами российских государственных интересов. Более того, шовинисты препятствуют поддержке этих государственных интересов со стороны подлинных патриотов, которые стоят ныне перед дилеммой: либо выступить вместе с националистами и предать свои демократические идеалы, либо занять нейтралитет в русско-чеченском споре и позволить Чечне выйти из состава России, предав интересы России, но сохранив верность своим демократическим и интернациональным идеалам.

Раз так стоит вопрос внутри самой России, то необходимо более пристально посмотреть, в чем же состоят государственные интересы России и почему они вступили в непримиримые противоречия со стремлением Чечни к независимости.

Начиная с развала СССР в декабре 1991 года Россия (вернее, случайно находившиеся в это время у власти политики) отбросила от Федерации 14 республик, 14 новых государств, расположенных исключительно вдоль государственной границы СССР. И тогда Россия оказалась без видимых, заметных границ, кроме, конечно, канцелярско-административных, совершенно не ощутимых на местности. Уже одним этим актом Россия низвела себя на уровень третьестепенных государств, ибо только у них границы проводятся

путем произвольной линии на карте (прямой или кривой), но при отсутствии каких-либо естественно-географических рубежей. У СССР, как у великой державы, госграницы, создаваемые веками, шли исключительно по естественным рубежам: двум океанам на востоке и на севере, по горам на юге и юго-востоке и по рекам и озерам на западной и северной границах.

Кавказ отделяли от Турции и Ирана не только горы Малого Кавказа, но и реки — Аракс и его притоки. С отделением трех республик Закавказья государственная граница России была перенесена на Главный Кавказский хребет, отделяющий Северный Кавказ от Закавказья.

Таким образом, хотя общая стратегическая обстановка для России ухудшилась, но и новая кавказская граница все равно стала проходить по естественному рубежу, кстати, *единственному теперь в России*, поскольку вся остальная российская госграница имеет только «мягкие» рубежи — поле, лес, перелесок, степь. Даже речушки и озерки стали теперь редчайшим явлением на российской границе как разделители территории сопредельных стран.

Если теперь, с выходом Чечни из РФ, придется проводить новую госграницу, то это будет конец последней естественной границы России, ибо в Главном Кавказском хребте будет вырезана глубокая выемка, которая в виде «мягкой» степной границы окажется открытой раной на теле со всех сторон обрезанной, сокротившейся, как шагреновая кожа, России. В стратегическом отношении — это катастрофа. В политическом же — величайшее унижение, профанация статуса «великой державы», великой лишь своей беспорядочностью.

С подобной конфигурацией госграницы, естественно, не согласится ни один уважающий себя и свою страну политик. В прошлом, если такое случалось, глава государства должен был пустить себе пулю в лоб. Но наши, конечно, стерпят, им лишь бы осталась Барвиха или Горки-9, а ума для того, чтобы предотвратить государственный позор, просто не хватает. И, не имея за душой никаких идей, никаких конструктивных предложений вот уже 10 лет подряд, они надеются, что им удастся «купить» чеченское руководство обычными средствами — льготами, деньгами, различными подачками и привилегиями. В крайнем случае надеются, что при помощи дремучих националистов будут вновь угрожать Чечне войной. Но все это — только ребячество в политике. Чечня не поддастся ни на подкуп, ни на угрозы, и ее руководители, ее политики это уже блестяще доказали. Их морально-политический облик не запятнан, чего нельзя сказать о большинстве российских ответственных государственных мужей.

Словом, Чечня непременно отделится, и это будет большим ударом по России, ударом военно-стратегическим, политическим,

международно-правовым, экономическим и психологическим. Но, кроме того, такое развитие сильно усложнит национальную политику России на Кавказе в целом, где, помимо Чечни, останутся в пределах РФ шесть республик, разьединенных отныне — впервые за свою историю — выпавшей из их обоймы Чечней.

О предстоящих в связи с выпадением Чечни трудностях и новых проблемах хорошо осведомлены руководители шести кавказских республик — Адыгеи, Карачаево-Черкессии, Кабардино-Балкарии, Осетии (Алании), Ингушетии и Дагестана. Их судьба, судьба и настроения их народов — уже под вопросом. Стоит Чечне стать в какие-нибудь два-три года процветающей страной, что вполне возможно при ее теперешних мудрых руководителях и наличии нефтедобывающей и нефтеперерабатывающей промышленности, как другие республики Северного Кавказа начнут требовать для себя кто особых льгот, а кто и чистой независимости. А чем они хуже Чечни?

В результате южная граница России станет похожа на изгрызенный мышами во всех направлениях кусок сыра или на разорванные псами старые штаны. Но дело не только в эстетической красоте границы. Страдает в первую очередь ее непреступность, ее герметичность, а тем самым — и вся российская безопасность. Словом, процесс рано или поздно при таком развитии событий обязательно пойдет, процесс распада нерусских частей Российской Федерации, ибо выход Чечни даст импульс не только ее кавказским соседям, но и всем мусульманским республикам на территории России. Что из этого выйдет — даже страшно предположить. Наша самостоятельная история в таком случае закончится. Маленький Давид одолел-таки гигантского Голиафа. Вот что скажут историки!

Следовательно, выход Чечни угрожает коренным интересам безопасности и целостности России, и, значит, то, что нынешний российский режим намерен не упускать Чечню силой или хитростью, — правильно и его следует в этом всячески поддерживать? Нет, не значит! Режим — груб и туп, что он не раз доказывал на «отлично». И поддерживать его в глупейших и позорнейших актах и шагах не могут порядочные люди. Но разоблачать, указывать на его тупость — надо, необходимо и, конечно, требовать его замены как не обладающего способностями обеспечить безопасность и независимость России, как могильщика русской тысячелетней государственности.

Надо открыто, без всяких недомолвок осудить войну с Чечней, ведущуюся от имени РФ, признать преступными методы ее ведения и тем самым, во-первых, открыто признать свою вину перед русским народом, а во-вторых, сделать важную морально-политическую уступку чеченскому, примирив оба народа на основе честного признания своих ошибок.

Что же касается изменения государственно-правового или международного статуса Чечни, то и в этом вопросе необходимы предельная честность и искренность: надо ясно, с цифрами в руках, с иными деловыми аргументами экономического, социального и политического характера — а такие аргументы имеются — показать не только руководству Чечни, но и всему чеченскому народу, что глубокие государственные интересы Чечни исторически тесно связаны с Россией и что изолированная Чечня неизбежно будет игрушкой в руках международных антироссийских сил: сначала — балованной игрушкой, а потом — ненужной и забытой. И что строить свое будущее на столь зыбкой основе ни один народ, ни одни серьезные его руководители не могут, не имеют права.

С другой стороны, необходимо доказать Чечне делом, что у нее есть перспектива укрепления своей независимости и оставаясь в составе России.

Для этого необходимо предложить не набор уступок (больше или меньше или столько же прав, как Татарстану), ибо так не решаются серьезные исторические вопросы между равноправными народами, а предложить принципиально новое, глубокое решение всех кавказских проблем.

Это решение не должно быть ни ельцинским, ни дудаевским, а принципиально иным, при котором обе стороны действительно сохраняют свое лицо. Оно будет одинаково выгодно и для Чечни, и для России. Но предложить его должны только новые люди. Старым веры уже нет и не будет.

А состоит оно вот в чем:

Северный Кавказ — это единый в природном отношении регион. Он в принципе неделим. И это чутьем понимают все 70 населяющих его народов, во всех семи республиках. Их соседство и общность сложились исторически, и такое событие, как создание бреши из-за выхода Чечни из состава России, сильно беспокоит всех остальных кавказцев. Но они не видят выхода, а позиция российских властей еще более содействует созданию тупика. Между тем есть одно решение, способное изменить ситуацию на Северном Кавказе коренным образом. Необходимы лишь политическая воля и смелость, чтобы осуществить это решение.

Дело в том, что кроме семи республик Северного Кавказа к Кавказскому хребту прилегает и *восьмая* — Абхазия, которая формально относится к Закавказскому региону и на этом основании включалась в 1921—1991 годах в состав Грузии. Но абхазы не имеют ничего общего с грузинами, они родственны своим соседям в России — адыгейцам, абазинам, черкесам, карачаевцам, кабардинцам — и уже давно мечтают соединиться с ними и тем самым избежать принудительного сожительства с чуждыми им и религиоз-

но, и по языку, и по складу характера грузинами. Но Россия вечно препятствовала отделению Абхазии от Грузии, отчего абхазцам пришлось в одиночку начать с Грузией войну, которая ныне находится в тлеющем состоянии только из-за присутствия миротворческих войск в Абхазии.

Если бы новое руководство России было настолько мудро, что согласилось на вхождение Абхазии в состав России, то тогда открылась бы возможность полного преобразования Северного Кавказа в *федерацию, состоящую из восьми* родственных республик, в которой Чечня нашла бы свое достойное место.

Во-первых, она вышла бы из непосредственного подчинения Москве, а именно это обстоятельство крайне важно по соображениям престижа для чеченского руководства.

Во-вторых, Чечня стала бы частью увеличившегося Кавказского региона, а ее люди, их таланты и способности нашли бы применение в более крупной административной единице, то есть на всем Северном Кавказе.

В-третьих, создание Северо-Кавказской Федеративной Республики, решая проблему Абхазии и способствуя безболезненной и полной ликвидации «абхазского тупика», «абхазской проблемы», исполняя чаяния абазинских народов Северного Кавказа об их этническом объединении в единой административной единице и тем самым *устраняя* важный очаг национального недовольства на Кавказе, одновременно выилось бы *ясным знаком доверия России к своим кавказским республикам, к народам Кавказа*, знаком уважения к их способности строить свою государственность на более высоком уровне самостоятельно.

В-четвертых, создание СКФ давало бы Чечне и всем другим республикам этого региона гарантию в том, что Россия никогда более не будет прибегать к имперскому тону в своих отношениях с Кавказом, иначе она получит в качестве своего противника не одну Чечню, а весь СКФ.

Отсюда и положение СКФ в отношениях с Россией должно быть на более высоком уровне независимости, чем отношения с отдельными республиками. В то же время СКФ, в свою очередь, будет лучше осознавать свое исключительное положение в составе России и искренне стремиться быть верным России, *надежным прикрытием на южной российской границе*.

Таким образом, целью всех этих политико-национальных преобразований на Кавказе должна стать наглядная демонстрация Россией, что ее политика в данном регионе *принципиально меняется* и ей можно доверять не просто на слово, но *имея реальные* политические, территориальные и военные гарантии того, что *России будет невыгодно* при любых обстоятельствах ее любое ухуд-

шение отношений с Кавказом и что ей будет в случае нарушения обязательств противостоять весь Кавказ, все его народы.

С другой стороны, и народы СКФ, и его руководство, достигнув создания СКФ, на что они не могли надеяться при существовании СССР, осознают *выгоды своей прочной связи с новой Россией*, как военно-стратегические, так и экономические, и это поможет *постепенному изживанию* той неприязни к России, которую породила чеченская война.

Одновременно СКФ может быть наделена правами региональных внешних сношений и внешней торговли, что будет свидетельством как доверия России к СКФ, так и удовлетворением внешнеполитических амбиций руководителей СКФ и особенно лидеров Чечни, с которыми при современной ситуации им просто невозможно расстаться (не в последнюю очередь по престижным соображениям). Этот вопрос не должен решаться так, что Чечня будет унижена. Наоборот, надо дать возможность и время спокойно ликвидировать внешнеполитические посты Чечни в ряде стран, преобразуя их в ряде случаев в представительства всей СКФ с региональным диапазоном действия. Этим будет обеспечено и то, что приоритет российского руководства общей линией внешней политики России будет сохранен и на Кавказе, но при постоянных консультациях с кавказцами о конкретных тактических шагах в отношении непосредственных восточных соседей СКФ и более широкого исламского мира.

Предвижу одно возражение этому плану: а не подготовим ли мы сами отход не одной Чечни от России, а всего региона СКФ? На это опасение надо ответить ясно и решительно: нет и еще раз нет, ибо подобные опасения не имеют под собой реальной почвы, а строятся исключительно на основе националистических предубеждений и домыслов, исходящих из собственной, русской, имперской психологии.

Большой СКФ и ее народам надо создать такое положение, что им реально будет выгодно оставаться вместе с Россией, а это значит, что им надо предоставить максимум самостоятельности в устройстве своих внутренних дел. Пусть они покажут, что могут сделать СКФ процветающей, имея в тылу и на международной арене постоянную всестороннюю поддержку России.

Что же касается сепаратистских тенденций, то если они и возникнут временно, от головокружения по поводу успехов, то только в чеченской среде. Такие части СКФ, как Адыгея, Кабарда, Северная Осетия (Алания), Черкессия, находящиеся в тесных отношениях с Россией с XI—XII века, докажут жизненную необходимость для народов Кавказа не разрывать связи с Россией по государственной линии.

Кроме того, на той же позиции будут стоять и народы Абхазии и Дагестана, что прекрасно продемонстрировала чеченская война. И если Дагестан верен России, то это исключительно заслуга национальной политики советской власти. Это надо признать, и этому надо учиться. Народы Дагестана именно в силу своей малочисленности, раздробленности смогли лучше других оценить и запомнить то, что принесла Дагестану советская национальная политика: мир, достаток, небывалый расцвет национальной культуры всех 60 народностей этой горной страны. Задача нового руководства РФ — продолжать именно такую политику дружбы народов в отношении всего Кавказа, всего СКФ. Тем, кто в российских военных и политических кругах надеется, что «держать Кавказ в кулаке» можно при помощи традиционной царской политики разжигания розни между республиками Кавказа и натравливания на них казачества, следует ясно, открыто сказать: вы, и только вы, рекомендуя подобную политику, являетесь действительными врагами России, ибо тем самым подводите мину под ее существование. Сейчас не XVIII и не XIX век, и надеяться на то, что макиавеллизмом можно достигнуть успеха, причем на Кавказе, — химера, свидетельство вашей некомпетентности и в обстановке, и в ведении государственных дел. Интриговать можно было между ханами и беками. Сейчас же народы Кавказа политически неизмеримо выросли. Они создали кадры подлинных, серьезных руководителей государственного ранга. И вести отношения с ними надо честно, открыто, в духе постоянной дружбы. Они сами достаточно разумны, чтобы понимать выгоды пребывания в составе дружественной им России.

Не надо только быть мелочными, не надо кавказцев «учить жить», а следует относиться к ним с уважением, как к равным и даже просто как к талантливым государственным деятелям. Они это доказали на деле, нанеся военное и политическое поражение России, которая вела против них преступную войну в силу ошибок своего руководства и его косности. Теперь же только новые люди должны и могут разговаривать с Чечней, со всем Кавказом. История дает России последний и единственный шанс — мирно и с достоинством урегулировать свои отношения. Так что и победители, и побежденные на этот раз осуществят основные, коренные, конечные результаты намеченной ими в начале политики. Других решений не только нет, но и все они рано или поздно вновь приведут к войне, если в основе их будут лежать паллиативы и прежнее «расейское» мышление.

Если нынешние российские политики настолько ограничены, что не могут понять, что они должны ухватиться за этот последний шанс, то пусть пеняют на себя: в этом случае им действительно не видать всего Кавказа: они-таки лишат Россию важного стратеги-

ческого преимущества и похоронят окончательно русское государство. От них можно ожидать только этого. Вот почему для решения кавказского вопроса, для его прочности нужны не только новые люди, но и необходимо осудить главных военных преступников в России, развязавших и продолжавших ряд лет чеченскую войну.

Вот тогда Чечня будет прочно привязана к России узами признательности и доверия, которые на Кавказе, как известно, ценятся и действуют крепче золотых или стальных уз.

Народы Кавказа теснее сплотятся вокруг России, увидев на деле, что новая Россия отказывается от принципа «разделяй и властвуй», идет навстречу самым глубоким национальным чаяниям кавказских народов и созданием СКФ кладет конец вольному или невольному процессу обрусения Северного Кавказа, который в ряде республик уже превысил критическую черту¹.

P.S. Здесь изложена общая генеральная линия новой политики России, вытекающая из изменившейся исторической обстановки на Кавказе. Для многих не только в России, но и на Кавказе она покажется неожиданной, неприемлемой. К этому не все готовы. Мы еще во власти прежних, отживших представлений. Но это не должно обескураживать. Необходимо понять, что новой линии требует будущее, и надо ясно и настойчиво разъяснять эту новую политику, доводить ее до сведения самых широких масс и в России, и на Кавказе. Она должна получить добровольное и широкое одобрение всех народов; может быть, понадобится плебисцит.

Конечно, потребуется более детальная проработка данного плана. Возникнут конкретные вопросы, среди которых встанет и вопрос о будущей столице СКФ. (Ею, кстати, исторически и географически является Владикавказ.) Но все это — детали. Главное — понять и принять новый подход. И бороться за его осуществление.

¹ В настоящее время русские составляют в республиках Северного Кавказа следующий процент населения (с запада на восток):

в Адыгее — 70%;

в Карачаево-Черкессии — 43%;

в Кабардино-Балкарии — 32%;

в Северной Осетии — 30%;

в Чечне и Ингушетии (до 1991 г.) — 24% (в настоящее время положение в этом отношении совершенно неясное, статистические данные отсутствуют);

в Дагестане — 10%. И именно поэтому здесь отношение к русским очень доброжелательное. Они не угрожают национальному существованию, они только помогают, и без них будет трудно. Это, в первую очередь, специалисты: инженеры, энергетики, врачи, ветеринары, агрономы, юристы и т.п. Они нужны для жизни страны, и это чувствуют в Дагестане все. Создание СКФ будет постепенно содействовать оздоровлению демографическо-национальной обстановки и в остальных республиках Северного Кавказа. И это лишь укрепит доверие и связь СКФ с Россией.

Статья получена редакцией 20 февраля 1997 г.

Права человека

БАШКОРТОСТАН, РОССИЯ, ЗАРУБЕЖНЫЕ СТРАНЫ: РАЗВИТИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ОСНОВ ПРАВА ЧАСТНОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЛЮ

Г.Г. Файзуллин*

«Каждое физическое или юридическое лицо имеет право беспрепятственно пользоваться своим имуществом. Никто не может быть лишен своего имущества, кроме как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права». Так записано в ст. 1 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, подписанного в Париже 20 марта 1952 г.

В 1996 году во Дворце Европы (г. Страсбург, Франция) министр иностранных дел Российской Федерации Е.М. Примаков подписал Протокол о присоединении России к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ). Одновременно в пакете наша страна присоединилась и к дополнительным протоколам, которые составили Приложение к ЕКПЧ. Только в отношении одного из протоколов (Протокол № 6 — относительно отмены смертной казни) Россия сделала оговорку о поэтапном присоединении к нему. Что касается всех остальных положений Конвенции и Протоколов к ней, то все они были приняты без оговорок.

Что это означает для проблемы, которую хотелось бы поднять в данной статье? Речь идет о частной собственности на землю и об аграрном секторе экономики любой страны. В подавляющем большинстве стран мира, в том числе европейских, существует частная собственность на землю. Приведенное положение (или, говоря юридическим языком, норма международного права) означает, что любой гражданин — собственник земли может беспрепятственно ею пользоваться для извлечения из нее своих выгод и прибылей, если он делает это не в ущерб обществу и окружающей среде.

* Кандидат юридических наук, доцент Башкирского государственного университета.

Хотелось бы обратить также внимание на вторую фразу ст. 1 Протокола № 1, где подчеркивается, что никто не может быть лишен своего имущества. При этом оговариваются два условия, которые допускают изъятия из этого принципа. Изъятие первое — «кроме как в интересах общества». Изъятие второе — «на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права». Причем юридический анализ текста Конвенции приводит к выводу, что оба условия изъятия должны иметь место вместе и одновременно. Так вот, если посмотреть на события революции 1917 года в России не только с точки зрения внутреннего дореволюционного российского права, но и с позиций современного международного права, вся экспроприация, все лишения законных владельцев земли права на собственность земли являются неправовыми, незаконными. Спору нет, революции — локомотивы истории. Во многом они несут с собой прогресс, но вместе с тем в них было много отрицательного. Жизнь, к примеру, доказала, что преобразования в аграрном секторе России, уничтожение класса земельных собственников не пошли на пользу России. Международный опыт, в том числе ныне действующее международное право, позволяет нам безболезненно и плавно исправить допущенные ошибки и ввести повсеместно на деле право частной собственности на землю, что уже гарантировано Конституцией Российской Федерации.

Общеизвестно, что одно из фундаментальных прав человека — это его право быть собственником. Вообще, если говорить по справедливости о правах человека, то следует осознать аксиому: если люди не обладают правом иметь собственность, то слова о правах человека являются фикцией.

Генезис института права собственности уходит своими корнями в древнеримское право. В республиканском Риме для определения понятия собственности употребляли термин *dominium*, что условно означало в экономическом плане — собственность, а в правовом — общее правовое господство лица над материальной вещью. Подтверждая универсальность этого понятия в своем знаменитом труде «Философия права», Ф. Гегель пишет, что «существует воля применительно к собственности», и увязывает это понятие «с присвоением вещи, с господством над ней лица, т.е. собственника». В знаменитом Кодексе Наполеона (Гражданский кодекс Франции) говорится, что «собственность есть право пользоваться и распоряжаться вещами наиболее абсолютным образом». И сегодня под термином «собственность» в литературе и на практике понимают систему исторической смены циклов общественных отношений между людьми в процессе производства и присвоения предметов потребления.

Применительно к крестьянству следует отметить, что на протяжении 70-летнего «исторического заблуждения» подавляющее большинство населения России — крестьянство было фактически лишено его основополагающего права быть собственником земли. К каким драматическим последствиям привел подобный эксперимент огосударствления собственности средств производства, в том числе земли, общеизвестно.

Отсутствие в нашей стране в годы строительства социализма триады цивилизации — владеть, пользоваться и распоряжаться своим имуществом (землей) — привело к разложению крестьянства как хлебопашца, предпринимателя.

Сегодня приоритеты развития страны направлены на рыночную экономику. На конституционном уровне признана многоукладность экономики. Россия относится к той группе социальных систем, где зарождаются рыночные отношения, то есть идет процесс становления рыночной экономики. Она же немыслима без института частной собственности на землю.

Если командно-административный метод управления экономикой для сохранения монополии одной формы собственности прибегает лишь к тем нормативно-правовым аспектам, которые сквозят «запретами», то экономический метод управления предполагает такую правовую базу для демократического государства, в которой доминируют дозволений.

Главным регулятором становится рынок, который экономическими законами спроса и предложения определяет развитие общественно необходимого производства, цену товара, его качество, потребительские свойства. Рынок гасит ненужное, нерентабельное, неконкурентное производство.

Частная собственность как созидательное начало экономики теперь признана в законодательстве Российской Федерации и ее субъектах, в том числе и в Республике Башкортостан. Так, в соответствии с п. 2 ст. 9 Конституции РФ земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Действующая же Конституция Республики Башкортостан, отрицая частную собственность на землю, предусматривает, что в Республике «признаются и обеспечиваются равной защитой все формы собственности» (ст. 9).

Бесспорно, что в период становления рыночной экономики в Российской Федерации особое значение приобретает введение института частной собственности на землю. Понятно, что общество, выходя из командно-административной системы управления должно решительно расстаться с привычным стереотипом неизменности принципа государственной монополии на земельную собственность. Без демонтажа государственной собственности на

землю мы не сможем создать соответствующие правовые и экономические условия для вхождения в сообщество наиболее развитых стран.

В то же время здесь хотелось бы акцентировать внимание на то, что сложившиеся земельные правоотношения в Республике Башкортостан не изменились и после принятия ее Конституции. Несмотря на то, что в ст. 9 Основного Закона Республики Башкортостан подчеркивается равенство всех форм собственности, однако в следующей статье (ст. 10) Конституции Республики из этого общего правила делается исключение. Здесь сказано, что вопросы владения, пользования и распоряжения землей регулируются законодательством Республики Башкортостан, что земля не может быть объектом права частной собственности, предметом купли-продажи.

Таким образом, налицо противоречие между Конституциями Российской Федерации и Республики Башкортостан. Причем право частной собственности на землю закреплено в ст. 9 Конституции Российской Федерации и не подлежит пересмотру даже Федеральным Собранием Российской Федерации. Для пересмотра положения, гарантирующего право частной собственности на землю, в Российской Федерации необходимо разработать и принять новую Конституцию. Это состояние вполне можно понять. Дело в том, что речь идет о переходе к рыночной экономике. Ведь нельзя, с одной стороны, утверждать, что мы идем к рыночной экономике (поскольку командно-административная система управления себя скомпрометировала), а с другой стороны, законами запрещать частную собственность на землю. Запрещая частную собственность на землю, выйти на рыночные отношения в аграрном секторе невозможно.

Рыночное же хозяйство в Российской Федерации объективно требует единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств, свободы предпринимательской деятельности, вовлечения в гражданский оборот всех средств производства, в том числе и обрабатываемых земель. В этих условиях в целях действительного вхождения в рыночные отношения, создания оптимальных условий развития аграрного сектора и устранения конституционных и иных законодательных противоречий между Российской Федерацией и Республикой Башкортостан необходимо в Республике Башкортостан отменить все юридические ограничения и запреты относительно частной собственности на землю.

Конечно, законы Республики Башкортостан не могут полностью копировать законы Российской Федерации. Это пагубно не только для Республики Башкортостан, но и для самой Российской Федера-

ции. В законах Республики Башкортостан должны быть учтены особенности регионального и национально-культурного характера. Вместе с тем должны быть учтены и принципиальные для всей Российской Федерации положения. К ним как раз и относится положение, гарантирующее право частной собственности на землю.

На наш взгляд, чтобы на территории Республики Башкортостан в полной мере действовали принципиальные конституционные положения Российской Федерации о земельных отношениях и Указ Президента Российской Федерации «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в Российской Федерации» от 27 октября 1993 г., следует рассматривать названные акты как действующие на всей территории без каких-либо изъятий. Что же касается других положений земельного законодательства, в частности о крестьянских (фермерских) хозяйствах Российской Федерации, то относительно их расхождения с законодательством Республики Башкортостан также должны быть выработаны определенные формы взаимосвязи, взаимосогласования. Так, например, органы законодательной власти Республики Башкортостан, принимая свои акты, недвусмысленно должны отразить те доводы, причины, по которым не может действовать тот или иной нормативный акт Российской Федерации и в Республике Башкортостан должен действовать принцип реагирования на федеральные законы и иные акты.

В отдельных случаях законодательные органы власти Республики Башкортостан могут принять постановления об особенности действия того или иного федерального нормативно-правового акта на территории Республики Башкортостан. Однако такие акты должны быть научно аргументированы.

На сегодня различия между федеральным и республиканским законодательством о земле, о крестьянских (фермерских) хозяйствах еще существенны и они постепенно должны быть устранены. Самым важным противоречием остается то, что в Республике Башкортостан возможность ведения рыночного крестьянского хозяйства основывается только на пожизненном наследуемом владении либо пользовании. Приведенная нормативная установка оказалась весьма существенной и в определенной мере явилась фактором, сдерживающим широкое развитие крестьянского (фермерского) уклада в Республике.

Конечно, в Республике Башкортостан, по нашему мнению, будут приняты законодательные меры, позволяющие крестьянам в одинаковой степени для всей Российской Федерации иметь обрабатываемые земли на основе права частной собственности. В этом направлении после введения в действие Конституции Республики

Башкортостан уже приняты определенные меры. В частности, 7 декабря 1995 г. принят Указ Президента Республики Башкортостан «О передаче гражданам в собственность земельных участков для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, строительства и обслуживания индивидуального жилого, дачного и гаражного строительства», что фактически затрагивает интересы более 1,5 млн. граждан РБ. Большинство экспертов-правоведов на федеральном и региональном уровнях настоящий нормативно-правовой акт Президента РБ оценивают весьма высоко, квалифицируя его как правовой прорыв в направлении сближения двух уровней законодательства в федеративном государстве. Этот факт позволяет сделать вывод, что логика необходимости создания единого правового и экономического пространства в государстве — это не формальность, а объективная необходимость.

Нет сомнений в том, что принятый указ, во-первых, является серьезным началом для внесения соответствующих изменений в ст. 10 Конституции Башкортостан, а также в соответствующее законодательство Республики Башкортостан. Во-вторых, учет принципа примата международного и федерального законодательств в отношении наделения крестьянства земельной собственностью является юридическим основанием признания института частной собственности и в Башкортостане. Ведь в ст. 16 Конституции Республики Башкортостан (так же как и в ст. 15 Конституции Российской Федерации) записано, что общепризнанные нормы международного права и международные договоры Республики Башкортостан являются составной частью ее правовой системы.

Такая запись в Конституции Республики Башкортостан также обязывает положительно решить вопрос о предоставлении крестьянам прав на частную собственность, включая землю.

Таким образом, как вытекает из вышеизложенного, действующее международное право, а именно ст. 1 Протокола к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, опосредованно способствует проведению аграрной реформы в России, передаче крестьянам земли в частную собственность.

г. Уфа

Статья получена редакцией в апреле 1997 г.

Книжная полка

К ВЫХОДУ СБОРНИКА «МЕЖДУНАРОДНОЕ ГУМАНИТАРНОЕ ПРАВО В ДОКУМЕНТАХ» (Москва, 1996)

Издание сборника «Международное гуманитарное право в документах» следует считать весьма своевременным. Интерес к этой отрасли права и в научных кругах, и среди юристов-практиков стабильно сохраняется на достаточно высоком уровне. А в последние годы отмечается заметный рост внимания к гуманитарному праву. Составители сборника ставили перед собой задачу наделить студентов, аспирантов, ученых-юристов и практических работников, интересующихся данной областью, необходимым инструментарием для работы и, вне сомнения, хорошо с ней справились. Они исходили из концепции международного гуманитарного права (МГП) как отрасли, объединяющей не только нормы, применяемые в период ведения вооруженных действий, но и правовые нормы, регулирующие отношения, связанные с правами человека в целом. Следует, однако, иметь в виду, что полемика по данному вопросу в науке не закончена. Широкое распространение получала также концепция понимания МГП как свода правовых норм, применяемых исключительно в период военных действий. Этой трактовки придерживается в своей деятельности Международный комитет Красного Креста при осуществлении гуманитарной деятельности.

Сборник получился содержательным, при этом надо учесть, что подобное издание впервые выходит в России, что делает его заметным событием.

Первая часть сборника содержит основные документы в области обеспечения прав человека. Ценность представляет, наряду с такими документами, как Международная хартия прав человека, публикация в сборнике Конвенции Совета Европы о защите прав человека и основных свободах (в том виде, как ее подписала Россия), а также ряда протоколов к этой конвенции. Очевидно, что после вступления России в Совет Европы интерес к данной проблематике у юристов существенно возрастет. Наличие в одном издании как универсальных, так и европейских основных документов по правам человека делает сборник значительным подспорьем

для студентов, изучающих вопросы нормативного регулирования прав человека на юридических факультетах. В этой связи данный сборник интересен и полезен не только профессиональным юристам-международникам, но и весьма широкому кругу специалистов и читателей, интересующихся вопросами прав человека, правозащитной деятельностью.

Вторую часть сборника составляют документы международного гуманитарного права, применяемого в период вооруженных конфликтов. В первую очередь следует выделить публикацию четырех Женевских конвенций о защите жертв войны и двух Дополнительных протоколов к ним. Эти международные договоры являются базисными документами, и изучение права вооруженных конфликтов немислимо без знания их положений. Однако зачастую библиотеки юридических факультетов страны не имеют в достаточном количестве текстов Женевских конвенций, и рецензируемый сборник способствует исправлению сложившейся ситуации.

В третьей части значительное внимание уделено персональной ответственности лиц, виновных в преступлениях против мира и человечности. Среди других документов опубликованы Уставы международных трибуналов по бывшей Югославии и Руанде. Большой интерес специалистов, ученых и практических работников к деятельности трибуналов вполне закономерен. Данные документы дают представление о реализации международного правосудия, что полезно для изучающих международное право.

Завершают сборник два документа, принятых в рамках СНГ: о правах и основных свободах человека и о первоочередных мерах по защите жертв вооруженных конфликтов на территории СНГ. Эти документы подтверждают, что начало процесса формирования гуманитарного права СНГ положено и теперь большое значение имеет его дальнейшее развитие.

К сожалению, отдельные документы, опубликованные в сборнике, к моменту выхода из печати утратили свою актуальность. Это, в частности, касается II «минного» протокола к Конвенции 1980 года «О запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие». На завершившейся 3 мая 1996 г. в Женеве Международной конференции по пересмотру этой конвенции была принята новая редакция «минного» протокола. Этот документ вводит по сути новый, весьма подробно изложенный в протоколе режим использования противопехотных мин. Кроме того, принят IV протокол этой конвенции, посвященный ослепляющим лазерам. Эти документы бесспорно являются дальнейшим шагом в развитии и углублении

международно-правовых норм, направленных на ограничение использования обычных видов вооружений неизбирательного действия, запрещенных к применению.

В целом следует отметить, что издание сборника «Международное гуманитарное право в документах» является первым русскоязычным изданием такого рода. В первую очередь он будет полезен студентам юридических факультетов университетов и институтов, высших учебных заведений Министерства внутренних дел, Федеральной службы безопасности, Министерства обороны РФ.

В заключение хотелось бы отметить слишком небольшой тираж издания — 2 тыс. экземпляров. Этого, конечно же, недостаточно, чтобы покрыть весь спрос на данную книгу.

С.Ю. Кузьменков,
атташе Правового департамента МИД РФ

РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА В НАШЕЙ ЖИЗНИ (к выходу в свет брошюры Г.И. Морозова "Международное право и международные отношения (проблемы взаимосвязи)")

Институт мировой экономики и международных отношений РАН издал (при финансовой поддержке английского общества за глобальную социальную и экономическую интеграцию) брошюру «Международное право и международные отношения (проблемы взаимосвязи)» (М., 1997, 69 с.), написанную маститым российским юристом-международником, заслуженным деятелем науки РФ, доктором юридических наук, профессором Г.И. Морозовым. Автором предисловия выступил член-корреспондент РАН, заместитель директора названного выше института О.Н. Быков.

Оценку этого события в отечественной общественной науке хочется начать с предварительных комментариев. Во-первых, создание не прикладных, а фундаментальных теоретических работ является сегодня своеобразным подвижничеством. Такие труды не могут претендовать на массовую тиражность, и их издание, как следствие, не является прибыльным. Логика предельно проста — не востребовано массами населения, не дает прибыли, а значит, не подлежит изданию. Между тем есть и другая логика — не развивается фундаментальная наука, нельзя ожидать успехов в решении прикладных вопросов. Когда весьма низкооплачиваемый главный

научный сотрудник бюджетной организации берется за такой труд, он совершает в сегодняшней России своеобразный подвиг. Во-вторых, не унизительно ли для России, что теория, в частности, международного права развивается при финансовой поддержке не Государства российского, не его новых капиталистов, а заграничного общества?

Переходя к содержанию брошюры, отметим, что ее тема имеет существенное значение не только для общественных наук, но и для внешней политики в ее практическом повседневном смысле. В самом деле, что же для нас значит современное международное право, как прогнозируется его дальнейшее развитие, какова должна быть роль России в создании «всемирного правового пространства» (с. 5)?

Автор исходит из того, что существует тесная взаимосвязь и взаимодействие между системой международных отношений и международным правом (с. 13). Реалистично оценивая эту взаимозависимость, Г.И. Морозов отмечает, что «степень воздействия международного права на международные отношения и обратная связь между ними зависят от состояния мировой атмосферы» (с. 13). Соглашаясь с этим тезисом, хочется верить, что настанут времена, когда состояние мировой атмосферы будет определяться нормами международного права, то есть примат права в международных отношениях действительно станет центральным звеном будущего миропорядка, как говорится в предисловии к брошюре (с. 5).

В последующем повествовании автор на конкретных примерах убедительно доказывает, что международное право призвано содействовать установлению мирового порядка, обеспечивающего мирное развитие народов при полном уважении их национальных интересов.

В разделе I воздается должное выдающемуся юристу России Ф.Ф. Мартенсу (1845—1909) и крупному политологу СССР Н.Н. Иноземцеву (1921—1982), которые хорошо понимали и обосновывали неразрывную связь между международным правом и международными отношениями.

Автор брошюры постоянно подчеркивает, что международное право и международные отношения обусловлены законами общественного развития (с. 14), общими закономерностями и особенностями международных отношений (с. 21). К сожалению, закономерности международных отношений у нас изучены недостаточно. По нашему мнению, международное право развивается не по своим специфическим закономерностям, а по закономерностям международных отношений. Поэтому прогнозировать развитие международного права и планировать на научно обоснованной почве внешнеполитические правовые шаги можно только на базе законо-

мерностей международных отношений. Последние еще ждут своих исследователей.

В работе Г.И. Морозова рассмотрены как теоретические проблемы (например, понятие «мировое сообщество» (с. 25 и сл.), «функциональная надгосударственность» (с. 31 и сл.), классификация международных организаций), так и острейшие вопросы внешней политики государств и международных организаций (преступления против международного гуманитарного права, в том числе в ходе применения вооруженных сил РФ в Чечне, операции НАТО по принуждению к миру в обход ООН, противоправная позиция Генерального секретаря ООН в ходе югославского кризиса) (с. 49 и др.).

Некоторые вопросы освещены в брошюре схематично и нуждаются в более глубоком рассмотрении. Представляется, что подготовка и издание автором более фундаментального труда по данной проблематике были бы весьма полезными для науки и практики международного права и международных отношений в целом.

Заведующий кафедрой международного
права МГИМО(У) МИД РФ,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ

Ю.М. Колосов

(подробнее об авторе см. № 4
нашего журнала за 1993 г.)

Кто есть кто в нашей науке



БАГЛАЙ МАРАТ ВИКТОРОВИЧ

20 февраля 1996 г. избран Председателем Конституционного Суда Российской Федерации, является специалистом в области международного права.

Родился 13 марта 1931 г. в Баку. Высшее юридическое образование получил в Ростовском-на-Дону государственном университете. В 1957 году окончил аспирантуру Института государства и права АН СССР. Там же защитил кандидатскую диссертацию.

С 1962 по 1967 год работал доцентом МГИМО МИД СССР. В 1967—1977 годах заведовал отделом Института международного рабочего движения АН СССР. В 1977—1995 годах — проректор Высшей школы профсоюзного движения (с 1990 г. — Академия труда и социальных отношений).

7 февраля 1995 г. был избран членом Конституционного Суда. Избрание Председателем Конституционного Суда произошло с большим отрывом от остальных претендентов. Он набрал 12 голосов «за» из 19 голосовавших.

Автор многих газетных и журнальных статей, ряда книг по проблемам зарубежного права, учебников. Наиболее известная из его книг — «Дорога к свободе» (издательство «Международные отношения», 1994). В ней отвечает на вопросы: Можно ли совместить свободу с равенством и справедливостью? Что случилось со свободой в условиях капитализма? В какой мере свободен современный человек Запа-

да? Может ли быть эффективной общественная система без свободы? Автор раскрывает трудности создания правового государства и рыночной экономики, причины обострения социальной напряженности в России. Его книги интересны и полезны юристам, философам, историкам, бизнесменам, политическим деятелям, преподавателям и студентам, всем тем, кого волнуют проблемы права и свободы в современном мире.

Доктор юридических наук, доктор исторических наук, профессор. Заслуженный деятель науки Российской Федерации.

Награжден орденом Дружбы народов. Женат, имеет трех дочерей.

По возрасту он самый старший из судей Конституционного Суда и будет возглавлять Суд по закону до марта 2001 года.

В ответ на вопрос о политических пристрастиях Конституционного Суда, точнее, может ли новый Председатель гарантировать, что этим пристрастиям не будет места в Суде под его председательством, Марат Викторович ответил: «Настоящих гарантий, как известно, не может дать даже страховой полис. Мое мнение: их не должно быть ни при каких условиях».



**ГРОМЫКО-ПИРАДОВ
АНДРЕЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ**

Родился в апреле 1966 года. В 1988 году окончил факультет международных отношений МГИМО МИД СССР. В 1991 году защитил кандидатскую диссертацию (кандидат исторических наук).

Опубликовал две книги — «Роль ООН в урегулировании региональных конфликтов» (М., 1991) и «Земная цивилизация» (М., 1993). В 1995 году опубликовал в «Московском журнале международного права» статью «Суверенитет и конфликты в России в первой половине 1990-х годов», а в 1996 году в том же журнале — статью «Некоторые особенности трех основных этапов экономи-

ческой реформы в России 1985—1993 годов и их международно-правовые аспекты».

С 1988 года по настоящее время является старшим научным сотрудником отдела внешних экономических связей Института мировой экономики и международных отношений Российской академии наук.

С 1994 года — помощник депутата Государственной Думы, а с 1996 года — помощник председателя Комитета по геополитике Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. С 1997 года — член редколлегии «Московского журнала международного права».

На вопрос редакции «Вы выступаете в печати, увязывая право, историю и экономику. Почему так?» А.А. Громыко-Пирадов ответил: «Показ историко-экономического среза правовой проблемы — это неотъемлемая часть общего правового анализа той или иной ситуации. Одним словом, международно-правовой спектр проблемы нуждается в ее детальном историко-экономическом осмысливании».



**ЗИЛАНОВ
ВЯЧЕСЛАВ КОНСТАНТИНОВИЧ**

Родился в 1938 году. В 1957 году окончил рыбопромышленный техникум, в 1965 году — заочно Московский институт пищевой промышленности, рыбохозяйственный факультет по специальности «ихтиология и рыболовство». Без отрыва от основной работы в 1977 году защитил кандидатскую диссертацию по биологии. В 1991 году В.К. Зиланову присвоено ученое звание профессора по кафедре «мировое рыболовство и международные экономические отношения». В 1996 году избран действительным членом Международной академии наук экологии и безопасности жизнеде-

тельности (МАНЭБ). Заслуженный работник рыбного хозяйства Российской Федерации.

С 1957 по 1977 год В.К. Зиланов работал на научно-исследовательских и поисковых судах промысловой разведки Северного бассейна (г. Мурманск), где прошел путь от лаборанта до начальника промысловой разведки главка «Севрыба». Обосновал задачу по вовлечению в отечественный промысел новых районов и объектов рыболовства в Мировом океане, суммарный вылов которых только за последние два десятилетия превысил 20 млн. т, и руководил этими работами.

Работая на Севере, неоднократно привлекался как член делегации к переговорам по вопросам рыболовства с Норвегией, Исландией, Канадой, США, Болгарией и другими государствами.

В 1977 году был переведен в аппарат Министерства рыбного хозяйства СССР и назначен заместителем начальника, затем — начальником Управления внешних сношений и генеральных поставок, в 1988 году — заместителем министра рыбного хозяйства СССР, в 1992 году — заместителем председателя Комитета Российской Федерации по рыболовству, а в 1997 году — статс-секретарь-заместителем Председателя Государственного комитета Российской Федерации по рыболовству.

Без отрыва от основной работы избирался и исполнял обязанности в 1979—1985 годах — вице-президента, президента Международной организации по рыболовству в Северо-Западной Атлантике (НАФО); в 1993—1995 годах — президента Международной организации по сохранению лососевых рыб северной части Тихого океана (НПАФК); в 1994—1995 годах — председателя Международной комиссии по водным биоресурсам Каспийского моря (МКВБКМ); в ноябре 1996 года избран первым вице-президентом Международной комиссии по рыболовству в северо-восточной Атлантике (НЕАФК), участниками которой являются 15 стран—членов Европейского союза, Норвегия, Исландия, Россия, Польша, Фарерские острова и Гренландия.

Был представителем правительства Советского Союза в советско-норвежской, советско-фарерской, советско-японской, советско-китайской комиссиях по рыболовству. В настоящее время является представителем правительства Российской Федерации в двух международных рыболовных организациях — НПАФК, НЕАФК — и в российско-китайской комиссии по рыбному хозяйству, а также в российско-американском Консультативном комитете по рыбному хозяйству.

Имеет большой опыт ведения как двусторонних, так и многосторонних переговоров по вопросам морского рыболовства. Участвовал в качестве члена или главы делегации в переговорах по

разработке более двух десятков межправительственных соглашений в области рыболовства, а также семи многосторонних конвенций и соглашений. В декабре 1995 года от имени правительства Российской Федерации подписал в штаб-квартире ООН Соглашение об осуществлении положений Конвенции ООН по морскому праву от 10 декабря 1982 г., которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб.

В.К. Зиланов опубликовал более 200 научных работ и статей в отечественных и иностранных изданиях по вопросам рыболовства, экономики, права, экологии морских живых ресурсов Баренцева, Норвежского, Гренландского, Охотского, Берингова морей и других районов Мирового океана, развития международного сотрудничества в этих областях и совершенствования механизма управления рыбной отраслью страны в условиях переходного периода.

В последние годы В.К. Зиланов обосновал и развивает принципы оптимального использования и управления трансграничными морскими живыми ресурсами в замкнутых морях, прилегающих к побережью России, — Охотском, Баренцевом и Беринговом.

На вопрос редакции о том, какие наиболее важные проблемы существуют сейчас в мировом и отечественном рыболовстве, В.К. Зиланов ответил: «В мировом рыболовстве, по моему мнению, имеются две главные проблемы, и они взаимосвязаны. Первая — это имплементация в практику рыболовства того большого арсенала принципов, нормы которых выработаны и содержатся в соответствующих положениях Конвенции ООН по морскому праву 1982 года, Соглашения об осуществлении положений Конвенции ООН по морскому праву от 10 декабря 1982 г., которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими, и целого ряда других документов. Процесс этот многоплановый, так как необходимы соответствующие контрольные механизмы не только на национальном, но и на международном уровне. К тому же, национальное законодательство большинства прибрежных государств в области рыболовства находится только в начале своего становления. Кстати, это относится и к России. От того, насколько этот процесс будет идти динамично, зависит переход от стихийного рыболовства к управляемому, а следовательно, к устойчивому использованию рыбных ресурсов.

Вторая проблема — это исключение рыболовства как катализатора дальнейшего раздела Мирового океана. С принятием Конвенции ООН по морскому праву 1982 года и установлением института 200-мильных зон не только не приостановлены попытки отдельных стран вести линию посредством «ползучей юрисдикции» на расширение своих прав на рыбные ресурсы за пределы 200-мильных зон,

но, наоборот, они усилились. Идет процесс формирования доктрины, теоретических обоснований такого подхода. Избежать этих негативных тенденций, на мой взгляд, можно только при условии решения вышеупомянутой первой проблемы.

Что касается отечественного рыболовства, то оно, естественно, втянуто в обе проблемы, и мы богаты на сторонников различных направлений, включая и сторонников «ползучей юрисдикции». Особенно широко они представлены среди практиков морского рыболовства.

Главные же проблемы нашего рыболовства — это привлечение инвестиций в обновление прежде всего добывающего флота и формирование правового поля, прежде всего через Закон о рыболовстве и управлении водными биоресурсами. Последнее направление имеет огромное значение для надлежащего формирования концепции морского рыболовства в преддверии XXI века. Переход рыбного хозяйства России от директивно-планово-распределительной системы к рыночным отношениям проходит сложно, с большими потерями, прежде всего районов промысла с богатой сырьевой базой. Идет жесткая конкурентная борьба за передел рыбных ресурсов Мирового океана. Отстоять позиции России без международно-правового инструментария в современном мире невозможно, и от того, как овладеют этим арсеналом не только наши карьерные дипломаты, но и дипломаты от рыбаков, зависит устойчивость развития отечественного морского рыболовства».



САВАСЬКОВ ПАВЕЛ ВАСИЛЬЕВИЧ

Родился в 1940 году в г. Кульджа (Инине) Китайской Народной Республики. В 1966 году окончил юридический факультет Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, а в 1974 году — аспирантуру.

С 1968 по 1972 год и с 1972 по 1986 год — младший научный сотрудник, старший научный сотрудник, заведующий отделом международного публичного морского права Государственного проектно-изыскательского и научно-исследовательского института морского транспорта (Союзморниипроекта). С августа 1986 года — доцент кафедры международного права Московского государственного института международных отношений МИД РФ.

В 1974 году защитил кандидатскую диссертацию по истории международного морского права.

Имеет публикации по истории международного морского права, по вопросам морской войны, исторических заливов и другим проблемам международного морского права. Соавтор монографии «Международное морское право и практика его применения» (М., 1985), учебника «Международное право» (М., 1994).

Среди научных интересов П.В. Саваськова — проблемы истории международного права, международного морского права, права международных договоров.

На вопрос редакции, каким он видит будущее морского права, ученый ответил: «Вне всякого сомнения, морское право будет и далее все больше развиваться. Государства прекрасно понимают необходимость сотрудничества в этой отрасли международного права. Думается, что государства все более бережно будут относиться и к богатствам, которые имеются в морской среде, и к богатствам, которые находятся на дне морей и океанов. Одной из важных задач в этой отрасли права остается облегчение режима судоходства».



**ТИХОМИРОВ
ЮРИЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ**

Родился 21 июля 1931 г. Заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор.

В 1954 году окончил юридический факультет МГУ, в 1957 году

— аспирантуру Института права. С 1958 по 1985 год работал в Институте государства и права АН СССР научным сотрудником, ученым секретарем, заведующим сектором, заместителем директора. С 1985 по 1989 год трудился в качестве заведующего кафедрой Академии народного хозяйства, с 1989 года и по настоящее время работает первым заместителем директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Тихомиров Ю.А. в качестве члена-корреспондента Международной академии сравнительного права неоднократно участвовал в ее конгрессах. Много лет возглавляет секцию права Центрального дома ученых, является членом ученых советов и редколлегии журналов «Государство и право», «Правоведение», «Российское право».

Принимает активное участие в законотворческой деятельности. Является членом Объединенной комиссии по координации законодательной деятельности, членом экспертных советов двух комитетов Государственной Думы, членом Представительства Правительства Российской Федерации в Федеральном Собрании. Многократно выступал с докладами на международных конференциях. Последние годы Ю.А. Тихомиров работает в качестве эксперта российской делегации в Межпарламентской ассамблее СНГ и эксперта российской делегации в Конгрессе региональных и местных властей Совета Европы. Неоднократно выступал на заседаниях Консультативного совета субъектов Федерации МИД по международным и внешнеэкономическим связям.

Ю.А. Тихомиров ведет преподавательскую деятельность. Ряд лет читал лекции в Правовой академии, в юридическом колледже МГУ, а сейчас трудится в Международном университете.

Научные интересы Ю.А. Тихомирова весьма широки. Это проблемы конституционного и административного права, теории государства и права. Им опубликовано свыше 400 научных трудов. Среди наиболее известных: «Управленческое решение» (М., «Наука», 1972, 16 п.л.), «Теория закона» (М., «Наука», 1982, 16 п.л.), «Закон, стимулы, экономика» (М., Юриздат, 1989, 10 п.л.), «Действие закона» (М., «Известия», 1992, 12 п.л.), «Юридическая коллизия» (М., «Манускрипт», 1994, 10 п.л.), «Публичное право» (М., БЕК, 1995, 28 п.л.), «Курс сравнительного правоведения» (М., «Норма», 1996, 26 п.л.).

На вопрос редакции, какая проблема интересует его в настоящее время применительно к тематике нашего журнала, Ю.А. Тихомиров ответил:

«Считаю весьма актуальной проблему соотношения российского и международного права, а также соотношения между их норма-

ми. Новая роль России на международной арене и расширение ее участия в работе международных организаций и международных объединений требует введения четких процедур реализации международно-правовых норм в рамках российской правовой системы (прямое применение, издание внутренних актов и т.п.). Особенно необходим механизм преодоления возникающих юридических противоречий.

Столь же актуальна проблема новой, интегрирующей роли международного права в рамках сравнительного правоведения. Здесь оно выступает универсальным стандартом и своего рода правовым критерием сопоставления и оценки национальных законодательств».



**ФАЙЗУЛЛИН ГАЯЗ
ГАБДЕЛИСЛАМОВИЧ**

Родился в деревне Аблаево (Башкирия) в 1952 году. Кандидат юридических наук, доцент Башкирского государственного университета.

Начал трудовую деятельность как электросварщик на нефтеперерабатывающем заводе. Окончил филологический факультет БГУ, некоторое время преподавал в сельской школе. Затем получил второе высшее образование: окончил в 1990 году юридический факультет того же Башкирского университета. В течение семи лет работал в Совете Министров Республики Башкортостан.

Потом перешел на преподавательскую работу в БГУ, где и защитил кандидатскую диссертацию.

Автор свыше 30 научных публикаций. Наиболее известная из них — книга «Правовое обеспечение развития фермерства». В Мадриде опубликована работа, созданная совместно с испанскими авторами: «Испания и Россия — проблемы реформирования аграрного сектора экономики». Ряд статей опубликован в журнале «Го-

сударство и право». Участвовал в ряде международных научных конференций. В марте 1997 года в Уфе выступал на семинаре представителей законодательных органов власти, руководителей аппаратов и правовых служб законодательных органов власти 35 субъектов Российской Федерации Волго-Вятского, Поволжского и Уральского регионов на тему «Проблемы и особенности нормотворческой деятельности законодательных органов власти субъектов Российской Федерации». В апреле 1997 года он был в Екатеринбурге на семинаре, который проводился Советом Европы совместно с Уральской государственной юридической академией.

В ответ на вопрос редакции о его дальнейших научных творческих планах ученый сказал: «Вплотную подошел к написанию докторской диссертации. Уже утверждена ее тема: «Государственный протекционизм аграрного сектора экономики России». В ней будет показана необходимость менять модель хозяйствования в России и нашу правовую базу, с тем чтобы переходить постепенно на рельсы интенсивного земледелия и интенсивного развития сельского хозяйства. А то ведь получается совсем не здорово: в США, например, три процента населения кормят всю страну, в то время как у нас в России тот же показатель составляет 17%. Менять обстановку мы должны все вместе, в том числе и юристы. В работе будет уделено внимание вопросам сравнительного правоведения. Собираюсь подумать о том, с помощью каких внутренних законов, а также международных связей, а может быть, и международных соглашений мы сможем решить эту задачу».



ФИЛАТОВ ВЛАДИМИР ПЕТРОВИЧ

Кандидат юридических наук, доцент.

Родился в 1926 году в Красноярске. Стаж научно-педагогической работы — более 25 лет. Работал в Академии наук СССР (ст.

научный сотрудник, ученый секретарь, заведующий сектором) и в Академии СВР (ст. преподаватель, профессор, начальник кафедры). Имеет более 30 научных трудов: монографии, учебные пособия, курсы лекций, научные статьи и доклады.

На вопрос редакции, как, по его мнению, будет развиваться обстановка в ИНТЕРПОЛе, ученый ответил: «Оценивая сложившуюся ситуацию, можно достаточно уверенно говорить о продолжении франко-американской «подковерной» схватки на очередной Генеральной ассамблее организации. И те и другие будут пытаться провести на пост генерального секретаря своего человека. Роль России в этой схватке, по всей вероятности, не будет определяющей, хотя ее влияние в бывших советских республиках пока остается значительным».



**ШМАКОВ
ВЛАДИМИР АНАТОЛЬЕВИЧ**

Родился в 1967 году в Волгограде в семье юристов. В 1989 году окончил с отличием отделение международного публичного права международно-правового факультета МГИМО МИД СССР.

В 1989 году поступил на дипслужбу в систему МИД СССР. Работал в Посольстве СССР (затем РФ) в Сенегале и Гамбии с резиденцией в Дакаре (Западная Африка), принимал участие в открытии Посольства РФ в Азербайджане. В 1993 году уволился из МИД РФ по собственному желанию. Имеет дипломатический ранг атташе.

За время длительной служебной командировки по линии МИД в Западную Африку В.А. Шмаков собрал нормативно-правовой материал для кандидатской диссертации на тему «Правовой механизм сотрудничества стран ЕС-АКТ (Африки, Карибского бассейна и Тихого океана) в рамках IV Ломейской конвенции». Защита

диссертации состоялась в 1995 г. в МГИМО МИД РФ. Основные тезисы кандидатской диссертации отражены в статьях В.А. Шмакова «Сотрудничество стран ЕС-АКТ: от Римских договоров до IV Ломейской конвенции» («Московский журнал международного права», 1993, № 4) и «IV Ломейская конвенция как договорно-правовой инструмент установления НМЭП» («Московский журнал международного права», 1995, № 4).

С 1993 года В.А. Шмаков совмещает научно-исследовательскую деятельность с практической работой по юридической специальности в должности заместителя генерального директора по юридическим вопросам акционерного общества «Центр содействия международным обменам и развитию» (А/О ЦСМОР) под эгидой международной неправительственной организации «Московский международный центр предпринимательства» (ММЦП). Основным направлением хозяйственной деятельности акционерного общества «Центр содействия международным обменам и развитию» является девелопмент, то есть развитие, доходной недвижимости. А/О ЦСМОР занимается строительством и реконструкцией зданий, организацией и коммерческой эксплуатацией первоклассных офисных и торговых центров в Москве, предоставляет широкий спектр строительно-инжиниринговых и консультационных услуг в области недвижимости (включая юридическое сопровождение инвестиционных проектов на всех стадиях). Одной из добрых традиций А/О ЦСМОР является оказание материальной поддержки высшим учебным заведениям, научно-исследовательским учреждениям и театрам нашей столицы.

В качестве юриста-практика В.А. Шмаков специализируется в следующих областях: государственная регистрация коммерческих организаций (в т.ч. предприятий с иностранными инвестициями), юридическое сопровождение иностранных инвестиций в российскую экономику и социально-экономическую инфраструктуру, правовое регулирование и защита иностранных инвестиций, налогообложение российских и иностранных хозяйствующих субъектов, межгосударственные (межправительственные) соглашения Российской Федерации в области избежания двойного налогообложения, валютное регулирование и валютный контроль, правовое регулирование и налогообложение совместной хозяйственной деятельности. Но приоритетным направлением для В.А. Шмакова в настоящее время является правовое обеспечение цивилизованного рынка недвижимости, который развивается в России. Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним, аренда и продажа недвижимости, управление доходными объектами недвижимости, земельные отношения, ипотека, залог арендных прав,

лицензирование и правовое регулирование строительной деятельности, правовое регулирование договоров строительного подряда и возмездного оказания строительно-инжиниринговых и иных услуг в области недвижимости — таков далеко не полный перечень вопросов, с которыми приходится ежедневно работать юристу-практику.

На вопрос редакции, помогают ли при этом чисто теоретические исследования, осуществленные в рамках кандидатской диссертации, В.А. Шмаков ответил:

«Весьма вероятно, что да, поскольку социально-экономические проблемы новой России (структурная перестройка, переход к цивилизованным рыночным отношениям в экономике, поощрение малых и средних предприятий, диферсификация экспорта, продовольственное самообеспечение, обслуживание внешнего долга, привлечение и защита иностранных инвестиций, модернизация госаппарата) во многом близки и «классическим» развивающимся странам. Именно поэтому детальное изучение правовых аспектов экономической интеграции стран ЕС-АКТ в рамках Ломейской конвенции уже не раз пригодилось автору в практической работе».

Хроника

48-я СЕССИЯ КОМИССИИ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

И.И. Лукашук *

Заслуги КМП в области кодификации и прогрессивного развития международного права общеизвестны. Однако в последние годы результаты деятельности КМП становятся все менее существенными. Объясняется это рядом причин. Прежде всего, усложнились стоящие перед ней задачи. Одно дело — кодификация дипломатического и консульского права, и другое — кодификация международного уголовного права, права международной ответственности, которое затрагивает коренные интересы государств и их руководителей, ведет к значительному усилению самого механизма действия международного права.

Вторая, а возможно и первая, причина состоит в том, что ведущие державы в целом удовлетворены нынешним состоянием международного права и не жаждут его значительного совершенствования, особенно механизма его действия и обеспечения. Подтверждением тому может служить судьба подготовленных КМП проектов статей о несудоходных водотоках и особенно проекта статута Международного уголовного суда, которые бесконечно обсуждаются в созданных Генеральной Ассамблеей спецгруппах.

Еще одна причина снижения эффективности работы КМП состоит в увеличении ее состава до 34 членов, то есть более чем вдвое. В результате значительная часть времени стала уходить на общие дискуссии. Расширение состава было призвано обеспечить учет разных интересов, а также представительство более широкого круга правовых систем. Однако цель едва ли можно считать целиком достигнутой. Подготовленные КМП и принятые дипломатической конференцией конвенции о правопреемстве не учли в должной мере интересы значительного круга государств и в результате не имеют реальных шансов на вступление в силу в обозримом будущем.

* Профессор, член Комиссии международного права ООН (подробно об авторе см. № 3/4 за 1994 г. нашего журнала).

В результате обсуждение доклада КМП о ее 47-й сессии в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи носило несколько более критический характер, чем в прошлые годы. В принятой Ассамблеей резолюции 50/45 КМП настоятельно предлагалось сосредоточить усилия на двух проектах: на проекте кодекса преступлений против мира и безопасности человечества с тем, чтобы принять его во втором чтении, и на проекте статей об ответственности государств с тем, чтобы принять его в первом чтении.

Проект кодекса преступлений против мира и безопасности человечества

В 1947 году Генеральная Ассамблея приняла резолюцию, поручившую КМП подготовить проект кодекса преступлений против мира и безопасности человечества. Комиссия разработала проект и представила его Генеральной Ассамблее в 1954 году. Ассамблея отложила рассмотрение проекта до принятия определения агрессии. Такое определение Ассамблея приняла в 1974 году и в 1981 году предложила КМП возобновить работу над проектом кодекса. Через 10 лет, в 1991 году, Комиссия приняла проект в первом чтении и через Генерального секретаря направила его правительствам государств—членов ООН.

В 1990 году Ассамблея предложила КМП в рамках ее работы по проекту кодекса изучить проблемы, поставленные в ее докладе, относительно учреждения Международного уголовного суда. Проект статута Международного уголовного суда был принят Комиссией и представлен Ассамблее в 1994 году.

В 1995 году КМП вновь занялась разработкой проекта кодекса. Учитывая итоги обсуждения проекта в шестом Комитете Генеральной Ассамблеи и замечания правительств, КМП сократила перечень преступлений, ограничившись теми, квалификация которых как преступлений против мира и безопасности человечества является бесспорной. Из перечня были исключены такие преступления, как угроза агрессией, вмешательство, колониализм и иные формы иностранного господства, апартеид, вербовка, использование, финансирование и обучение наемников, преднамеренный и серьезный ущерб окружающей среде. В результате из первоначального перечня 12 преступлений остались 6: агрессия, геноцид, систематическое и массовое нарушение прав человека, исключительно серьезные военные преступления, международный терроризм и незаконный оборот наркотических средств.

Ряд членов Комиссии высказали сожаление по поводу того, что сокращение перечня преступлений сделано на основании замечаний относительно небольшого числа правительств, и сочли, что эти замечания нельзя рассматривать как представляющие мнение международного сообщества. Этот случай иллюстрирует важную роль активности правительств в представлении замечаний по проектам Комиссии. Признавая значение правительств в формулировании норм международного права, обращалось внимание и на роль КМП как экспертного органа независимых юристов в прогрессивном развитии международного права.

В ходе разработки проекта кодекса обсуждался вопрос о том, в каком документе он должен быть воплощен. Форма декларации Генассамблеи даст возможность немедленного принятия кодекса и постепенного превращения его положений в обычные нормы международного права. Форма конвенции представляет более надежную юридическую основу. Но принятие конвенции и особенно ее ратификация потребуют многих лет. Поэтому, очевидно, следует сочетать обе формы: принять декларацию, а на ее основе разработать конвенцию. Такая процедура оправдала себя в области прав человека: в 1948 году была принята Всеобщая декларация прав человека, а в 1964 году — два пакта о правах человека.

В соответствии с резолюцией Ассамблеи Комиссия решила первые три недели целиком посвятить работе Редакционного комитета, с тем чтобы он занялся доработкой двух основных проектов. Обсуждение проекта кодекса было начато со ст. 21, посвященной преступлениям против человечности. В предыдущем докладе она называлась «Систематическое или массовое нарушение прав человека». Такое название было слишком широким, не отражало достаточно четко содержание статьи и отходило от утвердившегося наименования (от Нюрнбергского трибунала до Трибунала для Югославии).

Субъектами преступления против человечности могут быть не только «агенты» государства, но и частные лица. К таким преступлениям отнесено систематическое совершение следующих действий: умышленное убийство, пытки, обращение в рабство, преследование, депортация и массовое переселение, а также «все иные античеловечные действия». Последняя формулировка недостаточно конкретна для уголовного права.

При обсуждении проекта статьи о военных преступлениях пришлось обратить внимание на не очень удачное название статьи и определение военных преступлений как серьезных нарушений Женевских конвенций 1949 году. С этой проблемой столкнулись в связи с использованием отмеченных формулировок в Статуте

Трибунала для Югославии. В комментарии к Статуту Секретариат вынужден был объяснить, что речь идет об обычном праве, как оно воплощено в Женевских конвенциях. В противном случае Трибунал лишится правовой основы, «поскольку неучастие в Женевских конвенциях государств, образовавшихся на территории бывшей Югославии, делало бы неприменимыми к их населению конвенционных постановлений»¹.

Комиссия согласилась с предложением, и теперь статья называется «Военные преступления». Однако дальше этого не пошла. Статья так и осталась разделенной на части в соответствии с договорами по гуманитарному праву, хотя ссылки на них сняты. Часть «а» — это нарушения «права Женевы», «b» — «права Гааги», «с» и «d» — опять «право Женевы», «е» — «право Гааги», «f» — международное гуманитарное право, применимое в вооруженных конфликтах немеждународного характера. Не удалось найти даже подходящих обозначений для каждой из частей.

Было бы более правильным разделить эту большую статью на три самостоятельных: 1) нарушения законов и обычаев войны; 2) преступления против лиц и собственности, находящихся под защитой международного гуманитарного права; 3) нарушения международного гуманитарного права, примененного в вооруженных конфликтах немеждународного характера.

Однако это предложение пришлось снять, поскольку оно встретило сопротивление со стороны ряда членов КМП и его дальнейшее обсуждение привело бы к отсрочке принятия проекта кодекса в целом. Причина подобной позиции видится в том, что последние части статьи соответствуют Дополнительным протоколам 1977 года к Женевским конвенциям. Эти протоколы неоднозначно восприняты рядом держав.

Тем не менее статья охватывает все основные виды военных преступлений, под которыми понимаются грубые нарушения международного гуманитарного права. Замечу, что выражение «международное гуманитарное право» прочно вошло в международную практику, заменив собой термины «право войны», «право вооруженных конфликтов» и т.п.

Статья «Геноцид» основана на соответствующей конвенции, и ее принятие прошло сравнительно легко.

Остро шло обсуждение статьи об агрессии. Отдельные члены Редакционного комитета, ссылаясь на неопределенность этого понятия, предлагали даже отказаться от него. Вместе с другими членами пришлось доказывать, что без определения понятия агрессии

¹ Док. ООН S/25704, 3 May 1993. — P. 33—35.

кодекс утратит смысл, так как со времени Нюрнберга оно стало общепризнанным. Ссылки на то, что существует общепризнанное определение агрессии, содержащееся в резолюции Генеральной Ассамблеи, были отвергнуты на том основании, что это определение носит преимущественно политический характер и непригодно для кодекса. В этом есть определенный смысл, хотя ряд признаков не вызывает сомнений. В качестве компромисса пришлось поддержать вариант, содержащий самое общее определение преступления агрессии, без перечисления конкретных признаков, как это сделано в других статьях.

В конечном счете статья обрела следующий вид: «Любое лицо, которое как руководитель или организатор активно участвует в планировании, подготовке, в начале или осуществлении агрессии, совершенной государством, либо отдает приказ о совершении указанных действий, несет ответственность за преступление агрессии».

Из этого видно, что Комиссия отказалась от разработки соответствующего определения агрессии, решив, что такое определение выходит за пределы кодекса. Думается, что у Комиссии и не было иного выхода. Вспомним, сколько сил затрачено межгосударственными органами и научными учреждениями на разработку определения. Если бы Комиссия решила взяться за эту работу, то проект кодекса не скоро увидел бы свет.

Что же касается общей части кодекса, то здесь отмечу следующие моменты. Установлено, что преступления против мира и безопасности человечества являются преступлениями по международному праву и наказуемы как таковые, независимо от их наказуемости по внутреннему праву (ч. 2, ст. 1). Тем самым закреплено новое содержание принципа «нет преступления без закона» (*nulum crimen sine lege*). В понятие закона входит и международное право. Между тем УК РФ предусматривает возможность уголовной ответственности только на основе собственных статей.

Преступление против мира и безопасности человечества влечет за собой уголовную ответственность совершившего его лица, то есть индивидуальную ответственность. Но это не влияет на ответственность государства по международному праву.

Официальный статус совершившего преступление лица, будь то глава государства или правительства, не является даже смягчающим вину обстоятельством. Государство обязано судить обвиняемое лицо или выдать его другому государству либо Международному уголовному суду. Обвиняемому обеспечиваются общепринятые гарантии.

Активно обсуждался вопрос о содержании принципа «нельзя судить дважды за одно и то же» (*non bis in idem*). Этот принцип подтвержден так, как он сформулирован в Пакте о гражданских и

политических правах: лицо не может быть вновь привлечено к уголовной ответственности за преступление, за которое оно уже было осуждено или по которому было оправдано.

В этой связи замечу, что в Конституции РФ и в УК РФ этот принцип сформулирован неполно. Отсутствует упоминание оправдания как обстоятельства, исключающего повторное привлечение к ответственности (ч. 1, ст. 50 Конституции РФ).

Исключений из принципа для Международного уголовного суда два: а) если деяние было квалифицировано национальным судом как общеуголовное преступление, а не как преступление против мира и безопасности человечества; б) если судебное разбирательство не было независимым или преследовало цель укрыть обвиняемого от международной уголовной ответственности.

Эти положения не вызывают сомнений. А вот с исключениями для национального суда дело обстоит хуже. Суд другого государства может привлечь к ответственности повторно, если деяние имело место на его территории или данное государство явилось основной жертвой преступления.

На последнем этапе обсуждалось наше предложение о включении в перечень преступлений против миротворческих сил ООН, которые должны находиться под особой защитой. В конечном счете была принята статья, которая поставила под защиту весь персонал ООН. Была взята формулировка Конвенции о безопасности персонала ООН 1994 года, но сопровождается существенным дополнением. Статья Кодекса касается лишь случаев нападения с целью воспрепятствовать или помешать персоналу выполнению операции ООН.

В целом проект кодекса представляет оптимальный вариант того, что, возможно, в наше время и заслуживает поддержки. Он может послужить надежной правовой основой для деятельности Международного уголовного суда и для борьбы с преступлениями против мира и безопасности человечества в целом. Мировая печать отметила принятие Комиссией проекта кодекса как значительное событие. К сожалению, отечественные средства массовой информации традиционно не удостоили это событие вниманием.

* * *

Следующим основным проектом был проект статей об ответственности государств. Отмечу ключевые моменты. Эта тема была включена в повестку дня еще на первой сессии Комиссии в 1949 году, что подчеркивало ее значение. С тех пор представлено 29 докладов. Среди их авторов — Гарсиа Амадор, Р. Аго, В. Рифаген и, наконец, Г. Аранжио-Руис, что говорит о трудности задачи.

Шесть докладов первого докладчика ограничивались ответственностью государств за причинение ущерба личности или имуществу иностранцев. Именно так трактовалась тема ответственности государств в международно-правовой литературе, а в значительной мере и на практике. Вскоре стало очевидным, что подобный подход уже не отвечает новому уровню развития международного права. В 1962 году Комиссия учредила подкомитет, поручив ему подготовить доклад относительно сферы охвата будущего исследования, а по сути дела — о новой концепции международно-правовой ответственности. После этого началась разработка института международной ответственности государств в целом. После многих лет работы, на последней сессии Комиссия приняла в предварительном порядке (в первом чтении) проект статей об ответственности с тем, чтобы он был передан правительствам для получения их замечаний к началу 1998 года.

Поскольку проект статей об ответственности уже рассматривался на страницах настоящего издания, напомним лишь о его принципах и структуре, а основное внимание уделено тому новому, что было сделано на последней сессии Комиссии.

Первая часть проекта озаглавлена «Происхождение международной ответственности» и состоит из четырех глав, которые посвящены изложению общих принципов, понятиям «деяние государства» по международному праву и «нарушение международных обязательств», а также причастности одного государства к международно-противоправному деянию другого. Принципами проекта статей являются:

а) всякое международно-противоправное деяние государства влечет за собой его международно-правовую ответственность;

б) любое государство может рассматриваться как совершившее международно-противоправное деяние;

в) элементами такого деяния являются: 1) любое поведение, заключающееся в действии или бездействии, которое может присваиваться государству; 2) такое поведение представляет собой нарушение международно-правовых обязательств этого государства;

г) деяние квалифицируется как противоправное лишь на основе международного права. На такую квалификацию не может влиять квалификация этого деяния внутренним правом государства как правомерного.

Вторая часть называется «Содержание, формы и степени международной ответственности». Она также состоит из четырех глав. В первой главе изложены общие положения (последствия противоправного деяния, *lex specialis*, понятие потерпевшего государства и др.). Вторая глава посвящена правам потерпевшего государства и

обязательствам государства, совершившего международно-противоправное деяние. Глава III целиком посвящена такому важному институту, как контрмеры. В ней утверждается, что за государством не предусмотрено право на «санкции», которые может применять лишь международная организация в пределах своей компетенции. Что же касается государства, то оно вправе применять контрмеры в случае, если государство, совершившее деликт, не выполняет свои обязанности, вытекающие из правоотношения ответственности. Под контрмерами понимается отказ от соблюдения одного или нескольких своих обязательств по отношению к государству, совершившему деликт. Установлены условия применения контрмер.

Глава IV посвящена международным преступлениям; это понятие явилось предметом острой дискуссии. Как известно, под таким преступлением проект понимает международное деяние, являющееся результатом нарушения государством международного обязательства, столь основополагающего для обеспечения жизненно важных интересов международного сообщества, что его нарушение рассматривается международным сообществом как преступление (ст. 19). Определение не отличается точностью. Его задача сводится к закреплению самой идеи наличия особо тяжких правонарушений, влекущих за собой особую ответственность.

Третья часть озаглавлена «Урегулирование споров». Здесь речь идет об общепринятых средствах: переговоры, добрые услуги и посредничество, примирение, арбитраж. Кроме того, предусмотрено учреждение специальной согласительной комиссии и арбитража.

Представленный спецдокладчиком Г. Аранжио-Руисом доклад содержал комплекс статей относительно полномочий органов ООН в разрешении споров, касающихся ответственности. Эти статьи вызвали серьезные возражения на том основании, что они затрагивают положения Устава ООН. В результате статьи были отклонены. Правда, в будущем они смогут еще пригодиться.

На последней сессии рассматривался вопрос о пределах концепции полного возмещения причиненного ущерба. Истории известны случаи, когда требование реституции в натуре возлагает на государство непропорциональное и даже явно непосильное бремя. Поэтому ст. 42 была дополнена пунктом, согласно которому возмещение не должно приводить к лишению населения государства его собственных средств к существованию.

Были уточнены некоторые условия применения контрмер, в частности установлено, что контрмеры, если они сопряжены с нарушением обязательства перед третьим государством, не могут считаться оправданными в той части, в какой они направлены против третьего государства (п. 3 ст. 47).

Широкая дискуссия развернулась по ст. 48 «Условия, связанные с применением контрмер». Было установлено, что до принятия контрмер потерпевшее государство выполняет свое обязательство по ведению переговоров. Однако переговоры и иные средства мирного урегулирования требуют значительного времени. Несущее ответственность государство может их умышленно затягивать. Между тем в ряде случаев применение контрмер может быть эффективным лишь в случае их немедленного применения, например при замораживании банковских вкладов.

Члены Комиссии согласились, что оговаривать контрмеры условия истощения всех мирных средств нельзя, поскольку это поставило бы потерпевшее государство в невыгодное положение. Поэтому ст. 48 ставит вопрос иначе, упор сделан на предоставление государству, являющемуся объектом контрмер, возможности использовать процедуру мирного урегулирования. Оно может также требовать приостановления контрмер, если добросовестно сотрудничает в обязательной процедуре урегулирования спора.

Потерпевшему государству предоставлено право принятия временных мер, необходимых для защиты его прав. Понятие «временные меры» употреблено в том же смысле, в каком оно используется в практике международных судов и арбитражей.

Особенной остротой отличалась дискуссия о последствиях международного преступления. Было решено, что независимо от названия этой категории противоправных деяний, будь то «преступление» или «исключительно тяжкие деликты», они должны повлечь за собой особые последствия. В противном случае не было бы смысла выделять их в особую категорию.

Прежде всего возникла проблема, кто и как решает вопрос о квалификации деликта как преступления. Было признано, что в первую очередь решение принимается потерпевшим государством. При этом его право на получение реституции в натуре и на получение сатисфакции не подлежит ограничениям, установленным для иных деликтов.

Что же касается обязательств всех государств в случае совершения каким-либо государством преступления (обязательство непризнания и др.), то они возникают для каждого государства в тот момент, когда оно признает наличие преступления. Такая обязанность может возникнуть для всех государств и в случае признания факта преступления, например, Советом Безопасности ООН.

Обязательства всех государств в случае международного преступления состоят в следующем: не признавать правомерной ситуацию, сложившуюся в результате преступления; не оказывать содействие государству, совершившему преступление, в сохране-

нии сложившейся ситуации; сотрудничать с другими государствами в выполнении указанных выше обязательств; сотрудничать в осуществлении мер, направленных на ликвидацию последствий преступления (ст. 53).

Проект статей об ответственности завершается двумя приложениями. Одно из них предусматривает создание согласительной комиссии, другое — арбитража.

В связи с проектом статей об ответственности замечу, что было бы более правильно говорить не об ответственности и даже не о международной ответственности государств, а о международно-правовой ответственности государств. Как известно, помимо правовой существует также моральная и политическая ответственность. Далее, принятый Комиссией обширный комплекс норм по существу представляет собой право международной ответственности государств. Соответствующие предложения были сделаны мной, но не были приняты со ссылкой на то, что это проблема следующего этапа.

* * *

В ходе сессии прошли заседания Рабочей группы по теме «Международная ответственность за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом». Поскольку Комиссия не имела возможности рассмотреть на пленарных заседаниях доклад Рабочей группы, то было решено включить доклад группы в качестве приложения к докладу Комиссии Генеральной Ассамблеи и направить его правительствам для получения замечаний.

Проект статей по данной теме состоит из трех глав. В главе I определена сфера действия статей в целом, разъясняется используемая терминология, излагаются общие принципы. Глава II посвящена осуществлению принципа предотвращения вредных последствий. В главе III рассматриваются вопросы компенсации или иного возмещения в связи с фактически понесенным ущербом.

Вызывает определенные сомнения само название темы: ответственность за вредные последствия действий, *не запрещенных международным правом*. Более правильно, на мой взгляд, было бы говорить об ответственности за трансграничное загрязнение. В основу статей положен принцип, достаточно прочно утвердившийся в международном праве со времени Декларации Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды 1972 года. Проект статей воспроизводит этот принцип следующим образом: «Свобода государств осуществлять или разрешать различные виды деятельности на своей территории или в иных условиях под их юрисдик-

цией или контролем не является безграничной. Она обуславливается общим обязательством в отношении предотвращения или сведения к минимуму риска нанесения существенного трансграничного ущерба, а также любыми конкретными обязательствами в этом отношении перед другими государствами».

Этот принцип подтвержден рядом общих конвенций. Рамочная конвенция ООН об изменении климата 1992 года (ратифицирована Россией в 1996 г. САЗ, № 46) выводит этот принцип из Устава ООН и принципов международного права.

* * *

В 1995 году Генеральная Ассамблея попросила Комиссию проанализировать процедуры своей работы в целях дальнейшего увеличения вклада в прогрессивное развитие и кодификацию международного права. Группа по планированию Комиссии представила доклад о методах и процедурах работы КАП. После обсуждения доклад был принят Комиссией. Основные положения доклада сводятся к следующему:

а) несмотря на произошедшие изменения в международном праве и международных организациях, сохраняется важное значение упорядоченного процесса кодификации и прогрессивного развития;

б) существует ряд путей возможного повышения эффективности методов работы Комиссии;

в) следует продолжить деятельность Комиссии по определению возможных тем будущей работы. При обсуждении этого пункта пришлось обратить внимание Комиссии на то, что выбор тем порой является недостаточно обоснованным, в стороне остаются более актуальные по сравнению с избранными темы. Между тем в Положении о Комиссии содержится предписание большого значения: «Комиссия делает обзор всей области международного права с целью выбора тем для кодификации». К сожалению, это предписание ни разу не было обстоятельно реализовано. Поэтому было бы целесообразно назначить спецдокладчика для осуществления такого обзора. Решено возвратиться к этому вопросу в дальнейшем;

г) Генеральной Ассамблее и через нее другим органам системы ООН следует рекомендовать представлять Комиссии возможные темы для кодификации;

д) спецдокладчикам следует работать не в одиночку, а совместно с Консультативной группой членов Комиссии;

е) шире использовать рабочие группы для ускорения рассмотрения тем, предоставив им право действовать в качестве Редакционного комитета, с тем чтобы подготовленные проекты представлять непосредственно пленуму Комиссии;

ж) Комиссии следует развивать связи со специализированными учреждениями ООН, занимающимися нормотворческой деятельностью в своей области.

* * *

По своим результатам 48-я сессия Комиссии международного права займет особое место в ее истории. Подготовленные до этого проекты были направлены в основном на кодификацию и прогрессивное развитие норм, относящихся к основному содержанию международного права. Мало уделялось внимания нормам, призванным обеспечить реализацию этого права. Достаточно сказать, что такой важнейший институт, как международно-правовая ответственность, до сих пор находится в зачаточном состоянии. Представленный проект статей явится важным шагом в изменении положения. Можно утверждать, что после принятия его государствами он ляжет в основу новой отрасли международного права — права международной ответственности.

Сказанное имеет отношение и к проекту кодекса преступлений против мира и безопасности человечества, который устанавливает уголовную ответственность индивида за наиболее тяжкие преступления по международному праву. Без этого юридической механизм обеспечения норм международного права не может считаться завершенным.

Статья получена редакцией в феврале 1997 г.

БОЛЬШОЙ РАЗГОВОР О ВАЖНОМ МАЛОМ

*Научная конференция в Институте славяноведения
и балканистики*

Могут ли китайцы быть меньшинством?

Американцы, англичане, французы, наконец, русские? Могут, если живут за пределами территории своего государства. Но есть огромное количество народностей, которые живут компактно только в пределах какого-то государства, говорят на своем языке, имеют свою культуру и являются гражданами этого государства.

Итак, определение

Рассказ о научной конференции о национальных меньшинствах, которая проводилась в ноябре 1996 года в Институте славяноведения и балканистики РАН, хочется начать с доклада доктора юридических наук (кстати, единственного юриста из докладчиков) А.Х. Абашидзе об определении понятия «меньшинство» и о толковании права на самоопределение в контексте прав меньшинств. Сразу же подчеркнем, что эта конференция была проведена в рамках проекта, осуществляемого при поддержке Российского гуманитарного научного фонда.

Международные договоры, заключенные до создания Лиги Наций, говорил он, не содержали дефиниции «меньшинство». Позже начали предприниматься попытки выработать это понятие. В частности, в заключении Постоянной палаты международного правосудия от 31 июля 1930 г. понятие «меньшинство» истолковывалось так: критерием «...является наличие коллектива лиц, проживающих в одной стране или местности, имеющих одну расу, религию, язык и одни традиции и объединенных... чувством солидарности с тем, чтобы сохранить свои традиции, поддерживать свою религию, обеспечить обучение и образование детей в соответствии с духом и традициями их расы и оказывать друг другу помощь».

Следующий этап в развитии характеристики меньшинства приходится на начальный период деятельности институтов ООН. На первой сессии в 1947 году Подкомиссия по предупреждению дискриминации и защите меньшинств отметила, что «защита меньшинств представляет собой защиту недоминирующих групп, которые, в целом стремясь к равному с большинством обращению, в то же время нуждаются в особом обращении с тем, чтобы сохранить их особые характерные черты, отличающие их от большинства населения. Отличительными чертами, подлежащими такой защите, являются раса, религия и язык».

В январе 1950 года та же Подкомиссия, в рамках подготовки документов для Всеобщей декларации прав человека, рекомендовала обратить внимание на следующие аспекты: 1) термин «меньшинство» распространяется только на те недоминирующие группы населения, которые имеют устойчивые этнические, религиозные или языковые традиции или особенности, явно отличающиеся от особенностей остальной части населения, и которые желают их сохранить; 2) число лиц, образующих такие меньшинства, должно являться достаточным для того, чтобы такие особенности могли появиться; 3) члены таких меньшинств должны проявлять лояльность к тем государствам, гражданами которых они являются.

В дальнейшем наработки по определению понятия «меньшинство» и критериев, касающихся защиты прав меньшинств, проводились рабочей группой открытого состава, созданной Комиссией по правам человека на ее 42-й сессии, которая на основе обобщения поступивших предложений подготовила сводное исследование для Комиссии по правам человека. В 1978 году Генеральный секретарь ООН обратился к правительствам стран мира с просьбой представить свои замечания по подготовленным документам, касающимся прав меньшинств.

Среди поступивших тогда дополнений привлекает внимание акцентирование рядом государств такого критерия, как необходимость учитывать не только число лиц, принадлежащих к той или иной группе меньшинства населения, но и соотношение между их числом и размерами территории, на которой эта группа проживает. Другое уточнение в толковании термина «меньшинство» было связано с субъективным фактором, то есть выраженным у этой группы желанием сохранять свои собственные традиции и характеристики. При любом определении меньшинства следует учитывать ту степень, в которой какое-либо меньшинство **чувствует себя отдельной частью общества** или же рассматривается и считается таковой со стороны других.

Рабочая группа, созданная Комиссией по правам человека, с 1980 по 1984 год изучала все представленные материалы, имея задачу выработать проект Декларации о меньшинствах. Однако в 1984 году, после утверждения преамбулы и дискуссии по первым статьям проекта, обсуждение вопроса об определении понятия «меньшинство» зашло в тупик. По мнению одних членов группы, дать определение этому понятию нельзя — это задача академического характера, поэтому ООН нуждается скорее в разработке норм защиты прав меньшинств на основе международных документов о защите прав человека, которые составляют «универсальную гарантию по отношению к любому члену любого общества». Часть разработчиков декларации продолжала высказываться в пользу желательности зафиксировать дефиницию «меньшинство» в официальных документах ООН.

В ходе многочисленных дискуссий, проводившихся под эгидой различных институтов ООН и ОБСЕ в последнее десятилетие, выявился круг проблем, составляющих наибольшую сложность при определении искомого понятия, тем более что нет приемлемого согласия по этим вопросам и в научных кругах. Например: конкретная группа составляет меньшинство по отношению к населению всего государства или же отдельных его областей? Во многих странах меньшинство, рассматриваемое к населению страны в це-

лом, может составлять большинство в рамках отдельных районов на территории государства. Встает вопрос и о необходимости расширения некоторых других характеристик меньшинства помимо этнических, религиозных и языковых особенностей: следует учитывать и культурные связи (особенно на примере цыган). Необходимо выделить сущностные характеристики национальных меньшинств как особых групп, отличных от этнических, религиозных или языковых меньшинств. В современной доктрине международного права исследователи склоняются к пониманию под национальными меньшинствами группы населения, «принадлежащие к какой-либо нации, обладающей собственным государством, но живущие в другом, как правило сопредельном, государстве».

Сложность определения понятия «меньшинство», в частности, состоит в многообразии ситуаций, связанных с существованием самых различных меньшинств: трудно объединить в одном универсальном определении признаки всех меньшинств мира, нуждающихся в особой защите. Однако, по нашему мнению, все же существует совокупность элементов, которая охватывает общие разновидности меньшинств и используется наиболее широко во всех имеющихся определениях, а именно: меньшинство — это национальная, этническая, религиозная или языковая группа, отличающаяся от других групп на территории данного суверенного государства.

Поскольку понятие «меньшинство» в рамках ООН до сих пор официально не определено, хотя в ее международных документах зафиксированы права меньшинств, мы отдаем предпочтение подходу ОБСЕ, согласно которому однозначно употребляется понятие «национальное меньшинство», включающее в себя понятия «этнические» и «языковые» меньшинства. Подчеркнем наиболее существенные аспекты этого подхода ОБСЕ: под понятием «национальные меньшинства» понимаются только граждане данного государства, а также подразумевается существование другого государства, которое является исторической родиной этих меньшинств. Даже учрежденный в 1992 году в рамках ОБСЕ пост называется «Верховный комиссар по делам национальных меньшинств».

В заключение выделим один из основных и актуальных вопросов, который рассматривается на данной конференции: в чем суть проблемы меньшинств? Отвечая на него кратко, хотим прежде всего подчеркнуть, что факт существования на территории государств меньшинств еще не означает, что в этой стране существует проблема меньшинств. Проблема меньшинств как таковая возникает лишь тогда, когда имеются основания утверждать, что эти

меньшинства находятся в неблагоприятных, фактически неравноправных условиях, в которых невозможно сохранять и развивать их отличительные черты, а также пользоваться всеми конституционно закрепленными правами человека и гражданина.

Таким образом, при возникновении проблем меньшинств мы имеем дело с дискриминацией в отношении как лиц, принадлежащих к меньшинствам, так и целой группы, отождествляющей себя в качестве отдельной общности людей в данном обществе. Поскольку постановка вопроса о проблемах меньшинств непосредственно связана с дискриминацией, задача определения общепринятого термина «меньшинство» теряет свою актуальность. Однако при любой попытке охарактеризовать положение меньшинств в государстве, на наш взгляд, определяющим элементом должен стать критерий дискриминации. Поэтому в понятии «меньшинство» внимание следует обращать не на субъективные характерные черты меньшинств, а на их юридическое и фактическое положение в сравнении с остальным населением страны.

Значение проблемы

И вот теперь хотелось бы дать слово историкам. В своем вступительном слове заместитель директора института профессор Ю.С. Новопашин разъяснил смысл и значение проходящей конференции. Мы начинаем, сказал он, работу научной конференции «Международный и политико-правовой статус национальных меньшинств Центральной и Юго-Восточной Европы: Версаль 1919 г. — Париж 1946 г. — Хельсинки 1975 г. — Страсбург 1995 г.». Из множества актуальных проблем, связанных с крушением в этой части континента семь лет назад так называемого реального социализма, одной из бесспорно наиболее важных выступает та, которая называлась политикой в национальном вопросе. Последний считался подчиненным, как вы знаете, по отношению к вопросу обеспечения классовой, интернационалистской солидарности на национально-государственном и международном уровне. До тех пор пока эту, во многом искусственную, межнациональную и межгосударственную солидарность удавалось поддерживать с помощью многообразных силовых и пропагандистских средств, видимость подчиненности национального вопроса решению неких проблем более высокого порядка сохранялась. Но теперь, когда этот искусственный порядок советской империи исчез, бурное утверждение коллективных прав, чаще всего выражаемое как стремление к национальному самоопределению, стало серьезной угрозой европейской и глобальной стабильности.

В Восточно-Европейском регионе катастрофический потенциал, заложенный в домогательствах коллективных прав в посткоммунистическую эру, наиболее драматично проявил себя в Югославии. Населяющие ее народы в том виде, как они конституировались с 1918 по 1991 год, были разделены национальностью, религией и историей. Репрессии коммунистического правительства и личный авторитет Иосипа Броз Тито удерживали эту причудливую амальгаму в течение 35 лет после второй мировой войны. Но со смертью Тито в 1980 году начался процесс дезинтеграции. Проблемы задолженности и экономический застой ускорили этот процесс. Утрата СКЮ в конце 80 — начале 90-х годов монополии на власть довела центробежную энергию до критического уровня.

Военные конфликты в Словении, Хорватии и в Боснии и Герцеговине, как и войны в бывших советских республиках, продемонстрировали некоторые весьма отрезвляющие реальности. Первая из них заключается в том, что переход к демократии вместо того, чтобы смягчить противоречивые притязания на коллективные права, может усилить их. У руководителей или будущих руководителей новых республик и провинций имеется сильное искушение провозгласить независимость или добиваться ее. Движение за независимость отвлекает внимание народа от острых социально-экономических проблем, наличие которых ведет к перманентному уменьшению поддержки властей придерживающихся со стороны населения. Если это движение добивается успеха, то независимость немедленно повышает статус национального лидера и степень его народной поддержки — из провинциального политика он, таким образом, становится главой государства. То есть пока бывшие социалистические страны Центральной и Юго-Восточной Европы стараются придерживаться демократических правил политической и государственной жизнедеятельности, движения за автономию и независимость тем или иным способом будут проявлять себя. Причина такого, казалось бы, противоречивого положения заключается как в подавлении десятилетиями всех домогательств коллективных прав в бывших социалистических странах, так и в неопределенности или двусмысленности международного и политико-правового статуса отдельных наций и национальностей, особенно национальных меньшинств, Центральной и Юго-Восточной Европы, которые были характерны для Версальской системы государственной организации Европейского континента, для аналогичной системы после второй мировой войны, подтвержденной хельсинкским Заключительным актом 1975 года.

Вторая из отрезвляющих реальностей минувшего посткоммунистического семилетия состоит в том, что настойчивые домогательства коллективных прав не могут быть разрешены простым

подтверждением права на политическое самоопределение посредством референдума в данной географической области. Чистого разделения населения нет. Имеется слишком много областей с двумя, тремя и более претендентами. Один зарубежный историк, например, нанес 11 различных оттенков на карту Закавказья, иллюстрирующих претендентов или сочетание претендентов на территорию сравнительно небольшой площади (*Cullen R. Numan Rights Quandary/Foreign Affairs*, winter 1992/93, vol. 72, No 5, p. 81—82). То же относится и к Восточно-Европейскому региону, особенно балканской его части, где при отсутствии уравнивающих факторов в истории у идеологов и политиков практически любой национальной группы найдется более чем достаточно воспоминаний о страданиях и несправедливости, чтобы возбудить у соплеменников ненависть к своим соседям.

Стоит здесь заметить, что наличие демократической политической системы с одним и более национальных меньшинств не ведет неизбежно к борьбе — то есть это не общесоциологическая закономерность, а печальная реальность Восточно-Европейского региона и всего постсоветского пространства, как и любого другого, где может проявиться или проявилась совокупность похожих исторических, международных и иных обстоятельств. Однако в западной части Европейского континента дело во многих случаях обстоит по-другому. Например, жители Швейцарии, говорящие на итальянском языке, не требуют объединения с Италией. Этнические шведы, живущие на принадлежащих Финляндии Аландских островах, также не организуют этнополитических движений за объединение со Швецией. Хотя и нет простой формулы для гармонии в полиэтническом государстве, важность ряда факторов очевидна. Национальные меньшинства будут менее беспокойными, если сознательно согласятся со своим статусом, учитывающим, что им нужна некоторая степень политической автономии. Так, на упомянутых Аландских островах шведское население имеет определенный контроль за правом поселения и голосования. Обеспечение права на родной язык тоже может способствовать удовлетворению меньшинств, хотя это право необязательно должно быть неограниченным. Скажем, в Швейцарии обучение в муниципальных школах во французских катонах идет на французском языке, но если франкоязычный швейцарец переезжает в кантон, где говорят на немецком языке, он не может требовать для своих детей муниципальной школы с преподаванием на французском языке. Многое зависит от атмосферы взаимного уважения и согласия. Языковые группы в Швейцарии сосуществуют, в частности, потому, что они по традиции готовы изучать языки друг друга.

Помимо политики правительства, охраняющей автономию меньшинств, важное влияние на националистические чувства оказывает состояние национальной экономики. Люди, имеющие надежный легальный канал добывания средств к жизни и повышения своего благосостояния, не склонны прислушиваться к национальным экстремистам. Но те, уровень жизни которых понижается, наоборот, выражают все большую готовность идти за политиками, доказывающими, что дело в другой национальности, обманывающей их соплеменников.

Разумеется, перед странами Восточно-Европейского региона стоят в этом смысле огромные, трудноразрешимые задачи, но указать общее направление тем не менее возможно. Оно заключается в том, чтобы во внутригосударственном аспекте и в международном разработать политику, которая помогла бы увести тревожные районы Центральной и Юго-Восточной Европы от югославских условий к швейцарским условиям. Чтобы продвигаться в этом направлении, потребуются труд не одной администрации, а целых поколений. И прежде всего должна быть разработана политика в национальном вопросе с прицелом на ближнюю и более отдаленную перспективу. Исходной в этой политике выступает позиция по коллективным и индивидуальным правам человека.

В теории национальных отношений сложились две точки зрения. Одни ученые, опираясь на последние достижения европейской мысли в данной области, подчеркивают значение политико-государственных факторов в формировании национальных общностей. Другие утверждают, что главную роль здесь играют единство первичных кровно-родственных связей (т.е. этнических), освоение единой территории, развитие экономических отношений в той или иной национальной среде. С этой точки зрения политика государства призвана выражать объективно заданные интересы национально-этнических сообществ.

Таким образом, если государство «творит нацию» (первая точка зрения), то оно может достаточно произвольно решать вопросы административно-территориального деления, использования ресурсов, определения гражданских прав и прав наций. Если оно выражает интересы национально-этнических общностей (вторая точка зрения), то тогда следует вывод о признании принципа «одна нация — одно государство».

Обе позиции для России, например, в которой проживают люди многих национальностей, неприемлемы. По-видимому, в многонациональном государстве субъектом права должны быть не только граждане (концепция доминирования индивидуальных прав), но и национально-этнические образования, союзы, ассоциации, строя-

щиеся как по административно-территориальному принципу, так и на основе культурной автономии (концепция приоритетности коллективных прав).

Коллективные права, кстати сказать, охватывают широкий спектр понятий от простой свободы ассоциаций до различных специальных мер и средств защиты. Самое высшее коллективное право — это, разумеется, право создать независимое государство. Если не доходить обязательно до этого, то национальные меньшинства могут настаивать на праве иметь свои школы или на провозглашении их языка официальным языком данного района. Они могут добиваться ограничения въезда лиц других национальностей на их территорию. Они могут требовать специальных политических прав. Крымские татары, например, сейчас составляют менее 10% населения Крыма. Они, однако, считают себя коренной национальностью на этом полуострове, лишенной своего законного места русским завоеванием в XVIII столетии и сталинской депортацией во время второй мировой войны. Их требования, помимо школ, специального права снова поселяться в Крыму, включают право вето на законодательство в парламенте Крыма, где большинство составляют русскоязычные представители теперешней независимой Украины.

В скобках, так сказать, замечу, что те из наших зарубежных коллег, кто занимается историей сталинских этнических чисток, не забывают упоминать, что «во время войны крымские татары официально просили у оккупирующей полуостров Румынии разрешения истребить всех русских, оставшихся в Крыму. Когда в этой просьбе было отказано, татарский совет сам организовал бойню, во время которой были убиты от 70 до 120 тыс. русских. Вследствие этого Советы в конце войны выслали всех татар из Крыма (*Bell-Fialkoff A. A Brief History of Ethhic Cleaning. Foreign Affairs, 1993, vol. 72, No 3, p. 115*).

Не отвергая, следовательно, принципа коллективных прав в его разумном понимании, есть, видимо, сегодня необходимость как по философским, так и прагматическим причинам выразить обеспокоенность бурным домогательством этих самых прав. Что касается философской стороны дела, то я полностью согласен с директором Института социологии РАН профессором В.А. Ядовым, который подчеркивает: «Путь усиления русской этничности, следования национальной идее приведет к гибели. Россия должна развиваться как геополитическое пространство». Иными словами, я разделяю идею, что гражданство и политические права не могут базироваться на этнической или религиозной идентичности.

Говоря же о прагматических причинах, думаю, бесспорно, что тенденция, при которой домогательство коллективных прав со-

проводится, как правило, насильственным конфликтом, уже достаточно проявила себя. Разумеется, остается проблема защиты отчаявшегося национального меньшинства, в том числе и за счет поддержки его требований на определенное количество коллективных прав. Но в то же время нельзя тут перейти известную грань, чтобы не подогреть националистические страсти, а содействовать их охлаждению и выиграть время для развития экономики и гражданских традиций, которые характерны для стран, где различные этнические группы умудряются сосуществовать. Было бы очевидной утопией рассуждать сейчас об урегулировании в швейцарском стиле для таких «очагов тревоги» в межнациональных отношениях, как восточноевропейские и, прежде всего, балканские (хотя для продумывания программы на перспективу швейцарский опыт, разумеется, будет полезен, о чем уже говорилось выше). Во всяком случае, нелишне подчеркнуть, что все успешные полиэтнические модели, которые существуют, начинаются со строгого уважения индивидуальных прав человека.

Я отнюдь не стремлюсь к характеристике всего круга проблем, намеченного к рассмотрению на настоящей конференции. Да это и невозможно сделать, пока она не завершится. Однако факт, что мы собрались на один из первых научных форумов на данную тему, непростую в исследовательском плане и довольно деликатную — в политическом. В социалистическую бытность нашей страны подобная тематика отнюдь не поощрялась; если и готовились какие-то материалы, то не иначе как с грифом «для служебного пользования» или «секретно». Теперь есть возможность заняться проблемой национальных меньшинств без цензурных ограничений и с привлечением новых документальных, в том числе архивных, материалов.

Думаю, что в процессе конференции надо стремиться к реализации двух одинаково важных задач: во-первых, по выявлению и систематизации доступного источниковедческого и историографического материала на тему национальных меньшинств в странах Центральной и Юго-Восточной Европы; во-вторых, по научному анализу и обобщению того круга проблем, который обозначен в разработанной заранее программе.

Было и второе вступительное слово на конференции — директора Института славяноведения и балканистики РАН профессора В.К. Волкова. Он заявил, что проблема национальных меньшинств — очень острая. Она в мире была и есть, а сейчас охватила и страны СНГ. Достаточно привести пример Казахстана. Первый вопрос, который возник при рассмотрении ситуации в независимом Казахстане, — это проблема статуса национальных меньшинств, о языке, то есть о правах этой категории населения. А поскольку этих

«меньшинств» оказалось так много, то их называют по-своему — «нетитульные нации», чтобы четко отличить, например, русских от казахов.

Балканский регион, пожалуй, первым испытал остроту национальных проблем, начиная с балканских войн. Тогда и родился термин «балканизация». Теперь это наблюдается в Центральной и Юго-Восточной Европе. В Западной Европе — это проблема басков, Уэльс в Великобритании, национальные беспорядки в Бельгии. Регионализм — отличительная черта времени.

Этими проблемами занимались и важные державы в Лиге Наций, в Хельсинки да и в настоящее время. Рассмотреть, как все это происходило и происходит в Европе, — цель нашей конференции.

Период после первой мировой войны

Кандидат исторических наук А.И. Миллер показал, что проблема национальных меньшинств тесно связана с процессом распространения национализма и, позднее, идеи национального государства. Бросается в глаза большой разрыв во времени между первыми этапами формирования националистических идеологий — от 30-х годов XIX в. до момента преодоления некоторых барьеров, когда исключался принцип множественной лояльности, столь характерный для мира империй и столь неприемлемый для мира национализма.

Заимствованный характер националистических идеологий в этой части Европы нашел продолжение и в имитационном характере «национальных» государств, созданных на развалинах империй, которые вернее было бы называть национализирующимися государствами. Это верно для Центральной Европы после первой мировой войны и теперь — для пространства бывшего Советского Союза. Эти государства во многом были уменьшенными копиями многонациональных империй. Конфликт между национализирующей направленностью якобы национального государства и этнокультурным многообразием — заметно более острый, чем в империях. Это связано с усилением ассимиляционного давления и исключением принципа множественной лояльности, столь характерного для мира империй и столь неприемлемого для мира национализма.

Какие бы работы, затрагивающие проблему специфики Центральной Европы как исторического региона в XIX веке мы ни взяли, все они подчеркивают этническую калейдоскопичность как конституирующую особенность.

XX век можно описать как век последовательного уничтожения этого многообразия. Он характеризуется этническими чистками и геноцидом. В этот период происходит крах политики как условия преодоления конвенциональных барьеров. То есть самые драматические вещи происходили тогда, когда правовое регулирование в принципе не работало; примеры тому — события в Югославии и бывшем СССР. То есть прогресс правового регулирования происходит по мере упрощения самой проблемы, снятия ее масштабов в процессе нерегулируемых в правовом отношении действий.

Сегодня да собственно и с 50-х годов общества Центральной, Восточной и Юго-Восточной Европы уже совершенно иные, чем даже два века назад, тем более в прошлом веке.

В XIX веке, раскрыл эту идею в своем выступлении доктор исторических наук из МГУ Г.Ф. Матвеев, в международных отношениях не учитывался принцип самоопределения наций, разделявшийся в это время лишь либерально-демократическими, социалистическими и пацифистскими организациями и движениями.

Начало его восприятия в качестве одной из норм международного права относится ко времени первой мировой войны и связано с судьбой польского вопроса. Непосредственный толчок процессу был дан манифестом австро-венгерского и германского генерал-губернаторов от 5 ноября 1916 г., провозгласившим создание польского королевства на территории Царства Польского. Ответная реакция России означала, что при любом окончании войны польский вопрос так или иначе будет решаться. Февральская революция в России окончательно интернационализировала вопрос о судьбе поляков.

Потребности затяжной войны благоприятствовали использованию вопроса о судьбах угнетенных народов Центральной и Юго-Восточной Европы в качестве мощного пропагандистского оружия обеими воюющими сторонами. Более предпочтительными оказались шансы Антанты и США.

С конца 1916 года президент США В. Вильсон и британский премьер Ллойд Джордж активно работали в этом направлении, не выходя, впрочем, в большинстве случаев за рамки программы переустройства Австро-Венгрии на принципах автономии.

Следующий этап начинается на рубеже 1917—1918 годов. В декабре 1917 года была оглашена советская программа достижения всеобщего мира, а в январе 1918-го по вопросу о праве наций на самоопределение выступили Ллойд Джордж и Вильсон («14 пунктов»). Во второй половине 1918 года Антанта и США признали Чехословацкий национальный совет в качестве временного правительства и своего военного союзника, отказывая тем самым Авст-

ро-Венгрии в праве на существование в прежних границах. Среди политических лидеров угнетенных народов к этому времени широко распространились иллюзии относительно всеобщего характера принципа самоопределения наций в вильсоновской редакции.

Однако США не сумели реализовать своей программы и под давлением союзников, связанных взаимными договорами, согласились на ограничение масштабов применения этого принципа только чехами и поляками, а также прибалтийскими народами России.

Всем другим угнетенным народам региона было отказано в этом праве. Вместо него было решено создать институт международной охраны прав национальных, расовых, религиозных и языковых меньшинств. Гарантом была определена Лига Наций, созданная по решению Парижской мирной конференции. С вновь созданными и увеличившими свою территорию государствами (Польша, Чехословакия, Румыния, Югославия и Греция) были заключены неравноправные для них договоры об охране меньшинств. Положения этих договоров были также предложены к исполнению Албании, Эстонии и Финляндии.

Таким образом, принцип самоопределения наций так и не стал всеобщим, хотя и был на словах признан всеми державами. Он не был включен в каком-либо виде и в Устав Лиги Наций. Но не получил всеобщего характера и принцип охраны прав национальных меньшинств.

Такое положение в области международно-правовых установлений в сфере межнациональных отношений явилось одной из причин сохранения достаточно сильных тенденций к разрушению сложившейся системы, а тем самым и ко второй мировой войне.

Интересным было сообщение кандидата исторических наук Ю.М. Трибицова. Интересным и любопытным хотя бы потому, что о проблемах украинских нацменьшинств в Польше докладывал человек из Сибири, доцент кафедры новой и новейшей истории Кемеровского государственного университета.

Украинское нацменьшинство, говорил он, в межвоенной Речи Посполитой — наибольшее по численности по сравнению с другими (белорусским, литовским, еврейским и немецким); в основном оно компактно проживало на значительных территориях юго-востока страны, особенно в сельской местности, и составляло явное большинство населения. Польско-украинские отношения еще со средневековья гораздо чаще были отношениями вражды, чем сотрудничества. Эти нации разделяли не столько даже язык, религия и культура, сколько взгляд польских имущих классов на украинцев как на народ второго сорта, удел которого — подчинение и работа на поляков в качестве крестьян и слуг, а в ответ — взгляд украинцев на польскую нацию как на панов-угнетателей. В момент круше-

ния Австро-Венгрии, с конца XVIII века владевшей Галицией, и расколотости гражданской войной России, с тех пор владевшей Волынью, оба эти региона проживания массы украинцев оказались объектом исторически оправдываемых устремлений поляков, решивших восстановить свое уничтоженное в ходе раздела 1772—1795 годов государство. Страны Антанты — победительницы в первой мировой войне, играя решающую роль в послевоенном территориальном размежевании Восточной Европы, несмотря на трения между ними, в целом (Франция особенно) явно стали на польскую сторону, особенно когда белое движение в России потерпело военную неудачу. Большевицкая Россия, до предела возможного стремясь установить свой контроль над указанными землями, тоже ни в коей мере не желала создания здесь независимого украинского государства, о чем мечтала и чего с оружием в руках добивалась немалая часть здешних украинцев. Вот какое наследство получила Польша, закрепив за собой эти земли силой оружия, чему помог Рижский мир с большевицкой Россией. Понятно, что затем польско-украинские отношения не могли быть безоблачными, тем более что соседями Польши были СССР и Чехословакия с крупными украинскими нацменьшинствами и своими, весь межвоенный период достаточно острыми, противоречиями с Польшей, а имевшая не менее острые противоречия с ней Германия стремилась и умела найти с частью польских украинцев общий — антипольский — язык.

Хронологически рассматриваемый период польско-украинских отношений в силу как внутренних, так и международных факторов логично разделить на этапы:

1. Обретение возрожденной Польшей устойчивых госграниц (октябрь 1918 г. — март 1921 г.).
2. Досанационный период (март 1921 г. — май 1926 г.).
3. Режим санации до разгрома «Центролева» (май 1926 г. — сентябрь 1930 г.).
4. Финиш власти Ю. Пилсудского (сентябрь 1930 г. — май 1935 г.).
5. Предвоенный период (май 1935 г. — август 1939 г.).
6. Утрата Польшей государственности вследствие расчленения ее внешними силами (сентябрь 1939 г.).

Октябрь 1918 — март 1921 года во взаимоотношениях Польши как государства и ее украинского нацменьшинства характерны прежде всего длительной вооруженной борьбой между поляками и украинцами за Галицию, начатой захватом власти в столице Галиции Львове «Украинской генеральной командой» в ночь на 1 ноября 1918 г. и завершившейся окончательным отступлением под натиском польских войск украинской Галицкой армии за р. Збруч

в середине июля 1919 года. Тогда же — правда, в основном в борьбе не с местными украинцами-националистами, а с Красной Армией — польские войска заняли и Волынь с немалым процентом украинского населения. С апреля по ноябрь 1920 года войска западноукраинских националистов соучаствуют с польской армией в войне против Советской России. На некоторое время Красная Армия подходит к самому Львову, но большая часть здешних украинцев пассивно наблюдает за исходом событий. При заключении перемирия и затем Рижского мира между Польшей и Советской Россией польская сторона согласилась на недопущение на своей территории антисоветских украинских формирований, а советская сторона фактически позволила Польше закрепить за собой западноукраинские земли без предоставления им автономии.

Март 1921 — май 1926 года Варшава не склонна считать Восточную Галицию с преимущественно украинским населением чем-либо иным, как Малопольшей, стремится к усилению польской национальной прослойки здесь и на Волыни не в последнюю очередь посредством осадничества — поселения здесь крепких крестьян-поляков из числа ветеранов войны 1918—1920 годов. Поначалу, вслед за принятием Конституции 17 марта 1921 г., украинцы все же имеют немало возможностей собственной образовательной, культурной, спортивной и иной деятельности. Огромную роль ее с австро-венгерских времен и впредь до середины 1940-х играет украинская униатская церковь во главе с митрополитом Андреем Шептицким. Украинские депутаты польского сейма сыграли наряду с депутатами других нацменьшинств важную роль в избрании президентом Польши Г. Нарutowича в конце 1922 года. Однако вскоре после убийства этого президента и в связи с резким обострением положения в Польше в 1923 году (не в последнюю очередь по инструкциям из Москвы местным коммунистам), в 1924 году доходит до вооруженных выступлений украинцев. Поляки сужают украинские права даже в сфере культуры. Общепольская экономическая стабилизация не подкрепляется политической, и весной 1926 года большинство украинцев левых взглядов поддерживает переворот Пилсудского, опиравшегося прежде всего на восточные районы Польши.

Май 1926 — сентябрь 1930 года. Поскольку режим Пилсудского быстро проявил себя не меньшим полонизатором национальных окраин, чем его предшественники, равно как и в связи с ухудшением польско-советских отношений и соответственно усилением антипольской деятельности из Москвы с лета 1927 года, а также с ростом антипольских настроений в Германии и особенно когда все это резко усугубило распространение мирового экономического

кризиса на Польшу, отчуждение между польским государством и украинским нацменьшинством растет. В конце 1928 года по всей Галиции проходят массовые манифестации в связи с 10-летием захвата украинцами власти во Львове и провозглашения Западно-Украинской Народной Республики, польская полиция применяет силу.

В начале 1929 года возникает Организация украинских националистов — мощное конспиративное сообщество, планирующее и возглавляющее всевозможные массовые антипольские акции, вплоть до применения оружия. Положение в Галиции и в целом польско-украинские противоречия — составная часть резкого обострения к осени 1930 года отношений между правящим блоком и оппозицией в Польше.

Сентябрь 1930 — май 1935 года. Решение властей разгромить оппозицию, роспуск сейма и сената, арест и затем осуждение лидеров «Центролева», создание парламента из одних пилсудчиков резко усилили подавление Варшавой оппозиционного движения украинцев, как коммунистов, так и националистов.

Конец 1930 — начало 1931 года — роспуск как левого «Сельроба», так и правых украинских организаций, вплоть до скаутских. Затем польско-украинские отношения находятся под растущим воздействием меняющейся обстановки вокруг Польши. В Германии побеждает нацизм и начинается возрождение ее как сильной военной державы — врага Польши, с его возрастающим интересом к западноукраинскому национализму как «ножу в спину» этой стране (широкомасштабные конференции ОУН в Берлине и Данциге в 1933 г.). СССР становится мощной индустриальной державой, упрочивающей свое международное положение политико-военным сближением с Францией и Чехословакией не в пользу Польши (Чехословакия начала 1930-х — тоже база украинских националистов). В то же время польско-советский пакт о ненападении 1932 года и польско-германская декларация о мирном решении споров 1934 года, кроме прочего, вынудили как СССР, так и Германию ослабить использование западных украинцев в антипольских целях, по крайней мере открыто. Из СССР до украинцев Польши доходят сведения о подавлении «украинского буржуазного национализма», до того немало подпитываемого украинскими кругами Галиции, о преследовании религии, ужасах коллективизации и о голоде 1933 года на Украине. Украинские националисты в Польше в ответ на усиление полонизации переходят к более активным силовым действиям, вплоть до террора против высокопоставленных политиков (убийство и антибольшевистский фронт, включая нападения на советских дипломатов). Польское правительство от-

вечает массовыми арестами активистов ОУН и созданием изоляционного лагеря в Березке Картузской, не в последнюю очередь для украинских националистов и коммунистов. К концу этого периода в Польше кончается затяжной экономический кризис, слабеет безработица в Галиции и на Волыни, сокращается поток эмигрантов отсюда, что наряду с ослаблением ОУН вследствие репрессий делает и национальный вопрос менее острым. На деле коренное противоречие между польской великодержавностью и обоими ее смертными врагами среди польских украинцев — национализмом с растущей надеждой на Гитлера и большевизмом с неслабеющей верой в Сталина — просто ждет более подходящего часа для открытого проявления.

Май 1935 — август 1939 года. Противоречивые тенденции в польско-украинских отношениях, во многом обусловленные как ослаблением твердости польской государственной власти без Пилсудского, так и изменением тактики Коминтерна («народный фронт») и началом перекройки карты Европы. Польские власти продолжают энергичные репрессии против ОУН (крупные процессы в Варшаве и Львове в 1936 г.: главы осуждены на казнь, замененную по амнистии пожизненным заключением). Тогда же Львов становится одним из главных в Польше центров массовых выступлений рабочих и левой интеллигенции под антифашистскими лозунгами с участием поляков, украинцев, евреев и др. Однако вскоре резко слабеет политическая активность и с этой, поощряемой из Москвы, стороны: там и на Советской Украине идет массовое заточение и истребление польских и непольских коммунистов, среди которых много украинцев. Летом 1938 года следует роспуск Компартии Польши вместе с Компартией Западной Украины. Польские власти в 1920-х и первой половине 1930-х годов делают некоторые послабления украинцам, например, позволяют больше свободы печати. В то же время Гитлер готовится к давлению и затем к нападению на Польшу и тайно активизирует прогермански настроенных украинских националистов. К критическим для себя дням августа 1939 года Польша подходит без острого кризиса в отношениях с большинством своих украинцев, но и без малейшего пропольского патриотизма с их стороны. А Молотов и Риббентроп уже договорились, что в случае ликвидации Польши как государства Германией и Советским Союзом вся Западная Украина от Збруча до Сана войдет в состав СССР...

Сентябрь 1939 года. Фактически не поддержанная Англией и Францией, Польша быстро терпит поражение от германского вермахта, в итоге его части уже к середине месяца достигают района Львова. Большинство украинцев не рвется в бой за мачеху-Польшу,

радуется разгрому ее войск и паническому бегству польских властей и остатков армии через Галицию в Венгрию и Румынию. С. Бандера и другие виднейшие националисты вырываются из Брестской и других польских тюрем и стремятся вернуться домой для борьбы за украинскую независимость. С 17 сентября начинается главное событие этого периода для западноукраинских земель — быстрое занятие их Красной Армией, вплоть до разграничения с потеснившимися отсюда к западу гитлеровскими воинскими частями. Множество украинцев встречает Красную Армию если не восторженно, то по меньшей мере доброжелательно, как освободительницу от польского ига. Новая советская власть немедленно начинает коренную ломку, ужасы которой многим западноукраинцам предстояло испытать позднее, а пока что большинству из них нравится резко антипольский и проукраинский (пусть и «красный») ее акцент.

В целом Польша, в немалой степени ввиду неспособности дать своим украинцам ощущение преимуществ жизни в этой стране, а не где-либо вне ее, получила в их лице не составную часть своего единства и обороноспособности, а источник противодействия тому и другому. Это снимает вину с соседей Польши, бесцеремонно использовавших ее украинское нацменьшинство в своих антипольских целях. Подчеркиваемое ныне в Украине стремление украинцев по обе стороны Збруча объединиться в единое независимое государство сколько-нибудь заметно проявилось лишь в начале периода, затем же стало прежде всего орудием пропаганды в СССР, особенно с момента начала занятия им Восточной Галиции и Волыни осенью 1939 года.

Версальская система — источник постоянной напряженности

Мирные договоры, завершавшие первую мировую войну, подписанные в окрестностях Парижа главными союзными державами-победительницами и побежденными, а также их договоры с присоединенными странами в 1919—1920 годах содержали обязательства в отношении национальных меньшинств. Они и стали в межвоенный период постоянным источником напряженности между побежденными странами и государствами-победителями. Этот основной тезис раскрыл в своем докладе доктор исторических наук А.И. Пушкаш.

В договорах положения, содержащиеся в разделе «Защита меньшинств», были признаны в качестве основных законов, и никакие

законы, положения и официальные действия в конкретных странах не могли ставиться выше их. Эти обязательства международного значения были поставлены под гарантии Лиги Наций. Спорные же вопросы решались Постоянной палатой Международного Суда.

По этим договорам государства отказывались предоставить всем своим жителям по рождению гражданские права, полную и абсолютную защиту их жизни и их свободы без различия национальности, языка, расы или религии. Они объявлялись равными перед законом, могли пользоваться равными гражданскими и политическими правами, в том числе на государственной службе и при занятии различными профессиями. Не устанавливались ограничения пользования гражданами любым языком во всех сферах общественной жизни (собраниях, печати, в судах и т.д.).

В деле народного образования в городах и округах, в которых жило значительное число граждан меньшинств, правительство должно было в начальных школах обеспечить обучение на родном языке, а также справедливую долю сумм из центральных и местных бюджетов.

В договорах с Польшей и Румынией специально оговаривались права евреев, а с Югославией — мусульман.

Эти права меньшинств не тянули на культурную автономию. Только в одном случае, в отношении Закарпатья (в договоре с Чехословакией), содержалось обещание дать краю автономию, дать Подкарпатской Руси «наибольшую степень самоуправления» со своим сеймом, с законодательными правами. Но и в этом случае автономия была предоставлена только в октябре 1938 года (выборы проведены в феврале 1939 г., за месяц до распада Чехословакии).

Остальные постановления договоров о меньшинствах выполнялись только частично, где было можно — обходились. Практика, сложившаяся в Лиге Наций в связи с жалобами представителей национальных меньшинств, результатов не давала. В отношении региона Средней и Юго-Восточной Европы Лигой Наций не было принято ни одного решения.

Между тем государственно-политическая практика в отношении национальных меньшинств привела к использованию этой проблемы для расшатывания Версальской системы, отказа от предписаний мирных договоров, сначала со стороны Италии и гитлеровской Германии, а затем и их последователей.

В 30-е годы Венгрия пыталась вести переговоры с целью улучшения положения венгерского национального меньшинства в Югославии, Румынии и Чехословакии. Переговоры велись в Буха-

ресте и Женеве и завершились в августе 1938 года частичным соглашением в Блде, но до конца они так и не были доведены. Аргументы правителей Румынии сводились к тому, что это внутренний вопрос, и в отношении Венгрии Румыния на себя обязательств не принимала. Чехословакия тянула переговоры, объясняя это тем, что готовится общий закон по всем меньшинствам, который так и не был принят. Между тем национальный вопрос, его нерешенность, был использован гитлеровским блоком для развала ряда государств, в том числе Чехословакии и Югославии.

Остается до сих пор нерешенным вопрос, какие народы и нации имеют право на самоопределение, самостоятельное государственное существование, на территориальную или культурную автономию в отдельных странах, а какие обречены нести судьбу так называемых национальных меньшинств, отданных на произвол правящих кругов господствующей нации.

Не изучавшаяся у нас ранее польская межвоенная литература по проблеме нацменьшинств, отражая состояние польской политической мысли в этой области, представляет несомненный интерес как с научной, так и с политической точки зрения. Это было мнение кандидата исторических наук М.Н. Черных.

Заключенный Польшей в июне 1919 года договор о защите нацменьшинств, поставивший их под международную опеку, получил в стране негативную оценку. В нем усматривали ущемление суверенитета Польши и создание возможности для иностранного вмешательства в ее внутренние дела.

Среди причин, вызвавших появление этого договора, в польской литературе назывались следующие: миротворческая концепция В. Вильсона с ее принципом самоопределения наций и идеей Лиги Наций; установившаяся с XVI века традиция международных договоров включать статьи о предоставлении свободы вероисповедания религиозным меньшинствам; германская нота от 29 мая 1919 г., потребовавшая гарантий для национального развития немецкого населения, оказавшегося в составе Польши, и, наконец, деятельность еврейских международных организаций.

С позиций историзма польские авторы рассматривали и вопрос о происхождении нацменьшинств, относя их зарождение к результатам бесконечных войн между государствами. При выяснении сущности понятия «национальное меньшинство» польские исследователи высказались за определение его на основе двух других понятий — нации и государства. Как установил один из польских авторов, польская политическая мысль по проблеме нацменьшинств заявила о себе еще в июне 1917 года. Тогда при подготовке

проекта будущей польской конституции было признано необходимым включить в нее статью о правах граждан непольской национальности на национальное развитие.

Анализ обсуждений проектов конституции (более десяти), проходивших в 1919—1920 годах, показал, что усилия их участников были направлены на решение сложнейшей задачи многонационального, только что восстановленного государства — снять противоречия между нацией, стремящейся к свободе, и государством, выступающим против ее сепаратизма. Не без влияния пережитого польским народом полуторавекового угнетения дискуссии по вопросу о пользовании родным языком, о воспитательно-образовательной системе нацменьшинств в основном заканчивались в пользу последних. Предложения же о федеративном устройстве Польши, о предоставлении меньшинствам на востоке страны национально-территориальной автономии не получили поддержки из-за опасений нарушить целостность польского государства. Исходя из тех же соображений, национал-демократическая партия в своей концепции настаивала на ненасильственной ассимиляции инонационального населения восточных окраин, проводимой с помощью активной деятельности польского правительства и народа по подъему экономического и цивилизационного уровня этих земель.

По мнению одного польского автора, на возможность достижения интеграции и консолидации граждан разных национальностей в Польше указывал опыт США, где глубокая демократизация всех сфер общественно-политической жизни помогла миллионам выходцев из Европы освободиться от национальной ненависти. Но при этом он не упомянул о насильственном присоединении к Польше украинцев, белорусов и литовцев, которого не испытали в США выходцы из Европы.

В 1934 году польское правительство с помощью дипломатического маневра освободилось от договора о защите национальных меньшинств. С учетом этого фактора и печальной судьбы Чехословакии в 1938 году автор вышедшей в 1939 году работы о нацменьшинствах предложил решать эту проблему на основе новых международных договоров о нерушимости существующих государственных границ и о всестороннем равенстве национальностей, проживающих в данном государстве, что явилось почти предвосхищением Хельсинкских постановлений 1975 года.

Вторая мировая война помешала проверке на жизнеспособность названных польских концепций по проблеме нацменьшинств. Правда, через известное иностранное вмешательство в 1939 и 1945 годах война и освободила Польшу от этой проблемы. На основании

косвенных доказательств (прежде всего опыта СССР) можно предположить, что в условиях Польши ни одна из названных концепций не дала бы желаемых результатов.

О проблеме национальных меньшинств в Болгарии после первой мировой войны говорила доктор исторических наук Р.П. Гришина. После заключения Нейского мирного договора 1919 года между странами Антанты и проигравшей войну Болгарией для последней принципиально важно было добиться признания прав болгарского национального меньшинства за населением, проживавшим на территориях, которые отторгались победителями от Болгарии в пользу Югославии, Греции, Румынии (более 600 тыс. человек), причем так, что болгарские подданные, оказывавшиеся в составе вновь образуемого, например, югославского государства, становились его гражданами. Такое же право признавалось за Грецией. Вершители послевоенного мира, в частности Англия и Франция, а отсюда и Лига Наций, проявляли особую заинтересованность в незыблемости Версальской системы, что обрекало все попытки болгарской дипломатии, общественности, церкви решить с помощью международных организаций, хотя бы на компромиссной основе, важную для страны национально-территориальную проблему. С другой стороны, непризнание болгарского меньшинства за населением за пределами Болгарии развязывало руки правительствам соседних государств в проведении собственной целенаправленной национальной политики в отношении этого населения в условиях, когда само оно еще не всегда полностью национально идентифицировалось.

Неравноправное положение Болгарии как страны побежденной отразилось и на содержании ряда двусторонних соглашений Болгарии с соседними государствами, что породило тяжелейшую для страны проблему беженцев. Особенно большим был их приток из греческой Македонии (31,5% всех беженцев) на основании Соглашения о добровольном, а фактически принудительном, переселении; из Восточной Фракии (25%), Западной Фракии (17%), из Добруджи (11%), сербской Македонии (8%). В 1924 году в Болгарии насчитывалось около 300 тыс. беженцев (примерно 6% 5-миллионного населения страны), правовое положение их долгое время оставалось неурегулированным. В 1926 году в документах Лиги Наций беженцы все еще определялись как лица, не пользовавшиеся защитой своего отечества и не получившие другого гражданства.

Попыткой урегулировать положение беженцев в Болгарии стало предоставление ее правительству под гарантии Лиги Наций так называемого беженского займа (1926 г.), причем право на полу-

ние ссуды и участка земли имели только те беженцы, кто давал подписку принять болгарское подданство. В остальном положение беженцев регулировалось местным законодательством в рабочем порядке.

Кризис Версальской системы в 1930-е годы и начавшаяся вторая мировая война способствовали изменению внешнеполитической ориентации Болгарии: Германия, в отличие от Лиги Наций, поощряла болгарские национально-территориальные претензии. Незавершенность процесса национальной идентификации населения в македонских землях и ко времени ввода сюда союзных с Германией болгарских войск и администрации привела к тому, что часть населения встречала их как освободителей, часть — как оккупантов. В современной историографии сохраняется двойственность оценок этого эпизода истории: «инкорпорация в болгарское государство» и/или «оккупация вражеской армией».

Внутренний аспект проблемы состоял в том, что с правовой точки зрения проблема национальных меньшинств в самой Болгарии определялась еще постулатами Конституции страны 1879 года, декларировавшей равенство всех граждан независимо от расы, вероисповедания и родного языка. Согласно переписи 1926 года, наиболее крупными инонациональными группами были турки (до 11%) и цыгане (1,5%). Особую группу составляли помаки, то есть исламизированные болгары: в 1926 году 14,3% мусульман указало на болгарский язык как на родной. Архивные документы свидетельствуют о сравнительно развитой системе национальных школ (турецких, армянских, русских), содержавшихся населением при поддержке государства.

Основная религия в Болгарии — православие. Имелись незначительные группы католиков (40 тыс.), протестантов (около 7 тыс.), иудеев (46 тыс.), армяно-грегорианцев (25,4 тыс.). Конституция признавала за всеми ими равные права и возможности отправлять церковные службы, каждая церковь имела свою организацию и верховные органы.

С освобождением Болгарии в 1878 году после массового выезда турок (примерно 150 тыс., а затем еще 250—300 тыс. в период до 1912 г.) на протяжении нескольких последующих десятилетий масштабного перелива турецкого населения не наблюдалось. Однако в нарушение прав меньшинств над турецким и исламизированным населением Болгарии государство неоднократно осуществляло насилие, решая свои главным образом внешнеполитические проблемы. В 1912 году при ориентации на Россию оно предприняло акцию по массовому крещению и переименованию помаков, а в 1915 году, войдя в союз с Германией и Турцией, стало возвращать

им имена и религию. В годы второй мировой войны коллизия повторилась: 1942 год был отмечен кампанией по переименованию исламизированного населения, а после событий 9 сентября 1944 г. и вхождения Болгарии в орбиту советского влияния началось восстановление арабо-турецких имен. В социалистической Болгарии подобная «национальная политика» волнообразно повторялась несколько раз, вызвав в 1980-е годы акции массового протеста, масштабную эмиграцию и просто бегство в Турцию.

Послевоенный период

Здесь хотелось бы выделить доклады докторов наук А.Ф. Носковой и Г.П. Мурашко. Тема первого — «Переселение "малых" народов в СССР как элемент международной практики переселений в годы второй мировой войны». Второй доклад был посвящен судьбам венгерского меньшинства в Словакии и позиции Москвы по этому вопросу.

Принудительное переселение больших или малых национально-компактных групп коренного населения, доказывала А.Ф. Носкова, совершалось на территории ряда европейских стран и было превращено в инструмент государственной политики, в первую очередь в Германии и СССР.

За такими переселениями стояло стремление конкретного политического режима обеспечить свою внутри- и внешнеполитическую безопасность, то есть те национально-государственные интересы, которые он олицетворял.

Причины, скорее поводы, переселений были в каждом случае различными: расовые обоснования, классовые мотивы, превентивные меры, коллективные наказания за коллективную (реальную или мнимую) вину. Заметим, что после окончания войны победители возложили на весь немецкий народ коллективную вину за преступления фашизма при осуществлении переселений немцев из Польши, Чехословакии, Венгрии и других стран. С помощью этого инструмента решались вопросы внутренней стабильности и территориального устройства послевоенных государств.

Долгое время из-за недоступности советских архивов в отечественной науке не велись исследования проблемы тех переселений, которые совершались по решению руководства СССР накануне и в годы второй мировой войны.

Как свидетельствуют новые рассекреченные документы НКВД (отчасти уже опубликованные), в 30—50-е годы в СССР подверглись принудительному переселению почти 40 народов или части

их. В конце 40-х годов на спецпоселении находилось около 3,5 млн. человек.

Переселенческие акции проводились на основе решений ПБ ЦК ВКПб, постановлений Совнаркома, приказов ГКО и наркомов ВД и ГБ и фактически противоречили действовавшей тогда Конституции. К проведенным крупным акциям следует отнести переселения около 400 тысяч поляков (1938, 1939—1941 гг.); корейцев — около 180—190 тыс. (с 1937 г. в течение ряда лет); украинцев — около 400 тыс. (1939—1941, 1944—1951 гг.); народов Прибалтики — около 230 тыс. человек (1940—1941, 1945—1951 гг.); немцев — около 1,2 млн. (1941—1942 гг.); карачаевцев — 70 тыс. (1943 г.); чеченцев, ингушей — около 480 тыс., балкарцев — 37 тыс., крымских татар — 190 тыс., болгар, греков, турок, кабардинцев, курдов, хемшилов — свыше 120 тыс. чел. (1944 г.).

Среди обоснований этих акций на первое место в документах НКВД СССР выдвигались наказания за сотрудничество с оккупантами, антисоветские и сепаратистские настроения, обеспечение внешней безопасности.

Важно обратить внимание на «географию» переселений: они тянулись вдоль границ СССР. Просматриваются и внешнеполитические «раздражители» — Германия, Польша, Япония, Турция.

Как конкретизировалась вина многих народов, в первую очередь народов Северного Кавказа и Крыма? Речь шла о дезертирстве из рядов Красной Армии, бандитизме в ее тылах, сотрудничестве с оккупантами.

Многочисленные документы НКВД подтверждают это фактическим материалом. Например, в Чечне по мере приближения в 1942 году линии фронта резко активизировались антисоветские и сепаратистские элементы, дестабилизирующие тыл действующей армии. В Крыму сотрудничество крымских татар с гитлеровцами носило массовый (до 19% татарского населения) характер.

Вместе с тем, принимая решение о поголовном переселении этих народов, советское руководство сбрасывало со счетов другие факторы: 16% крымских татар участвовало в партизанском движении, тысячи представителей народов Кавказа до конца исполнили свой воинский и патриотический долг в рядах Красной Армии.

Следует подчеркнуть, что перед началом каждой акции по переселению НКВД производил массовые аресты лиц, виновных в сотрудничестве с оккупантами или бандитизме или же подозреваемых в таких преступлениях, что было закономерно с учетом военного времени и норм права. Коллективная же вина, тем не менее, была

возложена и на ту часть народа, которая не была замешана в преступлениях.

В 1991 году Верховный Совет СССР принял постановление «О признании незаконными и преступными репрессивных актов против народов, подвергшихся насильственному переселению». Тем самым была снята коллективная вина народов за деяния предателей.

В докладе Г.П. Мурашко отмечалось, что российские архивы в своих фондах хранят большой материал по вопросам положения венгерского меньшинства в Словакии после второй мировой войны. Эта проблема вызывала серьезные осложнения в отношениях Будапешта и Праги, и советская сторона зачастую выступала в роли арбитра.

Известно, что чехословацкое правительство с момента подписания перемирия с Венгрией настойчиво добивалось от великих держав согласия на тотальное переселение венгерского меньшинства из Словакии. По мере освобождения Словакии местные органы начали осуществлять акции по переселению венгров. Архивные документы свидетельствуют о крайне жестоких формах этого переселения (информация ПУРККА на имя Димитрова).

Запись беседы Фирлингера со Сталиным 26 июня 1945 г. показывает, что Сталин неофициально поддерживал эту линию, хотя советские дипломаты неоднократно заявляли о необходимости отложить решение венгерского вопроса до мирной конференции.

Венгерская сторона, пытаясь воспрепятствовать массовому переселению венгров из Словакии, пыталась найти поддержку в Москве. Об этом наглядно свидетельствует запись беседы Сталина с правительственной делегацией Венгрии 10 апреля 1946 г.

В ходе этой беседы вопрос о судьбах венгерского меньшинства в Словакии занял одно из центральных мест. В начале беседы Сталин пытался добиться от венгерской стороны согласия на прием всех переселяемых из Словакии венгров, но по мере развертывания венгерской стороной своей аргументации вынужден был искать компромисс, настаивая на обмене населением между Венгрией и Чехословакией по образцу такого обмена между СССР и Польшей, Польшей и Литвой.

Документы показывают, что чехословацкая сторона, не получив поддержки своей позиции на Парижской мирной конференции, активизировала акции по выселению и ресловакизации венгерского населения. Февраль 1948 года не внес существенных перемен в политику по национальному вопросу. Акции по переселению просто приняли «классовую» окраску, хотя формально было произведено уравнивание венгров в правах с словаками (октябрь 1948 г.).

Кандидаты наук А.С. Аникеев и Т.В. Волокитина говорили о проблеме национальных меньшинств в югославо-итальянских отношениях после второй мировой войны (первый) и о тешинском вопросе (вторая).

Создание Королевства сербов, хорватов и словенцев в 1918 году с оставленными Италией (как было обещано ей по Лондонскому договору 1915 г.) территориями с более чем полумиллионным славянским населением на долгие годы спровоцировало напряженность в югославо-итальянских отношениях, отмечал А.С. Аникеев. Несмотря на то что в последующих политических соглашениях 1924, 1925 и 1937 годов стороны брали на себя взаимные обязательства защищать права меньшинств, в реальной политике Рим, особенно после прихода к власти фашистов, систематически игнорировал договоренности, подвергая словенцев и хорват дискриминации во всех сферах их жизни. Межвоенный период характеризовался процессом усиленной ассимиляции славян в Юлийской Крайне, что привело к эмиграции более 150 тыс. человек в Югославию и другие страны.

Итальянская оккупация Словении в годы войны, сопровождавшаяся в разной степени этноцидом, чистками и ассимиляцией, определила жесткую позицию Югославии в отношении Италии и границы с ней на завершающем этапе войны и в первые послевоенные годы. Югославия, опираясь на свой статус члена антигитлеровской коалиции, стремилась к максимально возможному расширению границы на северо-западе (в идеале — к старой австро-венгеро-итальянской границе), что позволило бы включить в федерацию все славянское население региона. О подобных установках Белграда свидетельствовал конфликт Югославии с западными державами вокруг Триеста в мае—июне 1945 года. Установленная тогда как временная итало-югославская граница («линия Моргана») отвечала интересам Югославии, которая стремилась к превращению ее в постоянную на протяжении последующих десяти лет.

Между тем позиция Запада в ходе подготовки Мирного договора с Италией не позволила Югославии в полной мере реализовать свои планы. Югославское руководство, подписав в феврале 1947 года мирный договор с Италией, сделало оговорку устами министра иностранных дел С. Симича, который заявил, что «народы Югославии не отказываются от своих претензий на территории, этнически им принадлежащие, но сохраняют свои права на них, несмотря на возможные этнические изменения, которые могут произойти вследствие иностранного управления ими».

Мирный договор определил новую югославо-итальянскую границу и статус ранее созданной так называемой Свободной территории Триест. Правам меньшинств на переходящих территориях было посвящено несколько статей договора. Славянское и итальянское население получало на бумаге максимум гарантий свободного и равноправного развития, которые должны быть закреплены в принятых на основе этого главного документа двусторонних и международных соглашениях.

Конфликт Югославии с Коминформом и последующая политика Белграда, направленная на развитие сотрудничества с Западом, оказали влияние и на всю совокупность проблем в сфере югославо-итальянских отношений. Югославия в начале 50-х годов, опираясь на статус косвенного члена западных военно-политических блоков, активно пытается решить в свою пользу вопрос о территориях в районе Триеста, преодолевая сопротивление США и их союзников, рассматривавших ситуацию в регионе преимущественно с позиции противостояния СССР в эвентуальном конфликте. В этих условиях вопрос о меньшинствах в политике всех заинтересованных сторон приобретает инструментальный характер.

Многолетние трудные переговоры по Триесту завершились подписанием в Лондоне 5 октября 1954 г. Меморандума о согласии между США, Великобританией, Италией и Югославией, по которому СТТ делилась между Италией и Югославией. Права меньшинств детально описывались в Специальном статуте, включенном в Меморандум о согласии. Первая статья этого документа обязывала итальянскую и югославскую администрации действовать в соответствии с принципами Всеобщей декларации прав человека, принятой ООН в 1948 году. Предписывалось обеспечить равенство прав жителей бывших зон «А» и «Б» Свободной территории Триест с «материковыми» итальянцами и югославами. Национальные меньшинства получали самые широкие возможности организации духовно-культурной жизни: могли иметь свою печать, создавать социальные, просветительские и спортивные организации, детские сады и школы с преподаванием на родном языке.

Скупщина ФНРЮ ратифицировала Меморандум о согласии 25 октября 1954 г., а итальянский парламент отказался утвердить этот документ. Премьер-министр Италии М. Шельба заявил, вместе с тем, что соглашение будет уважаться, поскольку оно отвечает итальянским интересам — Италия получила Триест.

Меморандум 1954 года, как показали последующие события, не поставил последней точки в длительном югославо-итальянском споре. Сохранились вопросы практического применения многих

положений этого документа, в частности о государственном суверенитете над бывшими зонами «А» и «Б» Италии и Югославии. Обе стороны выступали с обвинениями в отступлении от духа и буквы Меморандума, продолжали использовать ситуацию вокруг Триеста в политических целях. Окончательно (но, как свидетельствуют последние документы МИД Словении, не во всем) большинство проблем вокруг Триеста были обоюдно разрешены подписанием двустороннего итало-югославского соглашения в Озимо (так называемые Озимские соглашения) в 1975 году. Стороны делимитировали часть спорной сухопутной и морской границы, подтвердив в целом ее окончательный и бесспорный характер, договорились о решении имущественных прав оптантов и т.д.

Т.В. Волокитина подготовила свой доклад на основе материалов Архива внешней политики и хронологически охватила 1945—1946 годы, на которые приходится, судя по документам, «пик» развития конфликта между Польшей и Чехословакией по вопросу о Тешине.

Материалы показывают, что советское руководство в определении собственной позиции в отношении территориальных споров и возможности их урегулирования исходило на завершающем этапе второй мировой войны и непосредственно после ее окончания из той стратегической установки, что СССР необходимо было иметь в сопредельных странах режимы, ориентированные на поддержание дружественных отношений с Москвой. Задачей № 1 становилось создание по периметру советских западных границ так называемого «пояса безопасности». Вместе с тем геополитические расчеты советской стороны диктовали ей дифференцированный подход к странам Восточной Европы и определяли место каждой из них в послевоенном раскладе сил.

Отсюда четкое определение позиции СССР (в ходе работы над планами послевоенного устройства мира в 1942—1944 годах в НКВД СССР) по вопросу о Трансильвании (в пользу Румынии, а не Венгрии), о Тешине (в пользу Чехословакии) и т.д. Характерно, что при этом в Москве исходили, что касается Румынии, из задачи превращения этой страны в важный фактор советской обороны на юго-востоке Европы. Вопрос о Тешине напрямую зависел от оценки в НКВД СССР Чехословакии как потенциального и «важного проводника нашего влияния в Центральной и Юго-Восточной Европе». Задача «стремиться к созданию сильной Чехословакии» обуславливалась при постановке тешинского вопроса незаинтересованностью СССР «в рождении слишком большой и слишком сильной Польши» (АВП РФ, ф. 07, оп. 9, п. 61, д. 68, л. 13—14).

На протяжении всего послевоенного периода советская сторона занимала последовательную позицию, согласно которой Чехословакия должна была быть восстановлена в домюнхенских границах. Однако в Москве, как свидетельствуют документы, стремились при этом к «компромиссу», к «полюбовному разрешению» вопроса о Тешинской Силезии методом «непосредственных переговоров между чехословаками и поляками», а соответствующие решения должны были удовлетворить обе стороны (АВП РФ, ф. 45, оп. 1, д. 393, л. 68—69; АВП РФ, ф. 0138, оп. 26, п. 132, д. 6, л. 1—2; д. 5, л. 2).

Чехословацкая и польская стороны стремились склонить советское руководство к решению тешинской проблемы в свою пользу, неоднократно обращались к И.В. Сталину как к высшему арбитру, но ни одной из сторон успеха это не принесло. Безрезультатными оказались и взаимные попытки шантажа (поляки поднимали вопрос о проведении в Тешинской Силезии плебисцита, результаты которого, учитывая преобладание там польского населения, было нетрудно предугадать, а чехи, в свою очередь, «угрожали» сперва непризнанием Временного польского правительства, а затем стали откровенно затягивать подписание двустороннего договора с Польшей о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи, в чем был крайне заинтересован Советский Союз. Москва в этих условиях стремилась в общем и целом предоставить решение тешинского вопроса самим заинтересованным сторонам, но одновременно блокировать «перегибы» (в частности, советское руководство заняло жесткую позицию в связи с оттяжкой признания чехами Временного польского правительства), «держала руку на пульсе», не допуская интернационализации конфликта. При этом, как свидетельствуют документы, и советское, и чехословацкое руководство понимало сложность положения польского правительства, не располагавшего поддержкой большинства общества.

После подписания в марте 1947 года польско-чехословацкого договора объем информации, поступавшей в МИД СССР по вопросу о Тешине, резко сокращается. Основное внимание обеих сторон фокусируется теперь на таких сторонах его, как «школьный вопрос», «организация» национальной жизни чехов и словаков в Польше и поляков в Чехословакии и пр. Из документов видно, что более резкую и эмоциональную оценку происходившего давала чехословацкая сторона, в то время как тональность материалов, исходивших от поляков, была более спокойной и сдержанной.

Конфликт после 1947 года перешел в спокойную фазу, которая тем не менее растянулась до 1958 года, когда тешинский вопрос на основе достигнутых договоренностей, фиксировавших домюнхенские границы Чехословакии, был окончательно снят. По счастью, он не превратился в еще одну «горячую точку» на политической карте Европы.

Конечно, было много и других докладов на этой интересной конференции, которая на историческом фоне позволяет понимать современные международно-правовые проблемы. Отдельно стоит отметить участие в ней шведского профессора Й. Левандовского и румынского ученого из Института истории А. Йошу, что придало национальной конференции зарубежный колорит.

А в общем историческая конференция, где в каждом докладе было много ссылок на право, на договоры и соглашения, в которой приняли участие видные российские ученые-историки и балканисты, удалась на славу.

В. Петров

Статья получена редакцией в марте 1997 г.

Документы

ОСОБАЯ НАДЕЖДА — НА ОБСЕ

ВЫСТУПЛЕНИЕ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В.С. ЧЕРНОМЫРДИНА НА ВСТРЕЧЕ ГЛАВ ГОСУДАРСТВ И ПРАВИТЕЛЬСТВ ГОСУДАРСТВ — УЧАСТНИКОВ ОБСЕ

(Лиссабон, 2 декабря 1996 г.)

Уважаемый господин Председатель!

Уважаемый Премьер-министр Португальской Республики господин Антониу Гутерреш!

Уважаемые дамы и господа!

Прежде всего хочу выразить искреннюю признательность руководству Португалии за гостеприимство и прекрасную организацию нашей встречи.

Руководство России придает этой встрече особое значение. Президент Б.Н. Ельцин сожалеет, что не смог лично принять в ней участие. Он направил участникам встречи обращение, которое я передаю в Президиум.

Дамы и господа!

Общеввропейские встречи стали неотъемлемой частью политической жизни Европы. Но на лиссабонскую встречу наши народы возлагают особую надежду.

Наша задача — принять решения, которые бы в полной мере отразили общую заинтересованность в создании единой, мирной и демократической Европы. Именно такая Европа должна быть создана на развалинах «холодной войны».

Время, прошедшее после Будапештского саммита, приблизило нас к этой цели.

Прежде всего потому, что сегодня на европейской земле люди не гибнут в межнациональных и гражданских войнах. Удалось прекратить кровопролитие в Боснии, сохранить режим прекращения огня в Приднестровье, Абхазии и Нагорном Карабахе. Немалая заслуга в этом ОБСЕ и ее миссий.

От лица России хочу выразить признательность членам миссий ОБСЕ, а также группе содействия в Чечне, которые в сложных условиях, зачастую и с риском для жизни, вносят посильный вклад в дело восстановления мира и стабильности в Европе.

За прошедшее время ошутимо окрепла, стала более действенной сама ОБСЕ. Складывается работающая система органов ОБСЕ. Доказали свою эффективность институт Действующего председателя, «тройка» и другие структуры.

Серьезное достижение ОБСЕ — организация первых после ожесточенной гражданской войны выборов в Боснии и Герцеговине.

ОБСЕ прибавила в оперативности и, я бы сказал, в практичности. Но за два прошедших года еще явственнее стала и другая перспектива для Европы — появление на континенте нового водораздела. Я имею в виду планы расширения НАТО на Восток.

Мы четко заявляли и заявляем о своей твердой оппозиции планам продвижения к нашей территории Североатлантического союза, его военной инфраструктуры. Разве не ясно, что появление в Европе новых разделительных линий привело бы к ухудшению всей геополитической ситуации в мире. Да, у России нет вето на расширение альянса. Но ни у кого нет вето на наше право защищать свои национальные интересы. Мы убеждены: еще есть и время, и смысл подумать, к чему может привести расширение НАТО. Если наша общая цель — единая и мирная Европа, то разве можно достичь ее через расширение военных альянсов?

Наша страна на деле доказывает свою приверженность общеевропейской идее. Российские преобразования — важная составная часть процесса укрепления европейской безопасности, создания единой демократической Европы. На недавних президентских выборах российское общество проголосовало за реформы, за открытое и равноправное сотрудничество с внешним миром.

Мы также за интеграцию в рамках СНГ. Считаем, что Содружество, основанное на принципах добровольности и суверенного равенства, может стать одной из опор безопасности и сотрудничества в рамках всей Европы.

Россия вносит весомый вклад в миротворчество. Около двадцати тысяч наших граждан, подчас рискуя жизнью, участвуют в операциях по поддержанию мира в Боснии, Приднестровье, Абхазии, Южной Осетии и Таджикистане.

Россия выполнила положения Договора об ОБСЕ, сократив больше вооружений, чем все остальные участники Договора вместе взятые.

Первоочередными направлениями строительства новой европейской архитектуры мы считаем следующие:

Первое. Глубокое обновление концептуальной базы общеевропейского процесса, придание ей правового характера.

Хельсинкский Заключительный акт, Парижская хартия сослужили Европе хорошую службу. Но возникшие с того времени новые проблемы и накопленный нами опыт их решения должны быть обобщены, кодифицированы, поставлены на службу будущим поколениям европейцев. Вот почему Россия вместе со многими другими участниками ОБСЕ выступает за начало работы над **новой Хартией европейской безопасности.**

Для этой работы у нас неплохая «дорожная карта» — каталог угроз безопасности, подготовленный в рамках ОБСЕ. Он включает в себя и такие новые вызовы, как распространение оружия массового уничтожения, терроризм, организованную преступность, наркобизнес и другое. Есть и развернутые, детально проработанные предложения, подобные «Платформе кооперативной безопасности» Евросоюза, направленность которой российская сторона поддерживает.

Подчеркну: наш акцент на важность правовой регламентации общеевропейского процесса — не прихоть. Весь опыт развития европейских и

евроатлантических институтов показывает: успешные действия требуют эффективных структур и инструментов. А для этого нужна система правил, нужна правовая основа.

Считаю, что такая хартия, нацеленная на потребности XXI века, должна быть разработана к следующему саммиту ОБСЕ.

Второе. Необходимо придать ОБСЕ роль координатора усилий всех европейских и евроатлантических организаций.

В нашем понимании координирующая роль ОБСЕ должна заключаться не в «командных» функциях по отношению к другим структурам. Мы видим ОБСЕ в качестве универсального форума для обмена мнениями по заботящим нас вопросам: органа, способного предпринять от имени всей Европы быстрые действия превентивной дипломатии; института, под сводом которого легче и проще договориться о разделении функций и кооперации между многочисленными европейскими институтами.

Третье. Необходимо перейти к новому этапу процесса укрепления военной безопасности в Европе.

Глобальная военная угроза, полвека нависавшая как дамоклов меч над Европой, отошла на задний план. Однако военные потенциалы, причем весьма значительные и современные, не исчезли. Нужно безотлагательно укрепить материальные гарантии неприменения силы в Европе. Нужны, причем срочно, новые масштабные договоренности, исключающие и наращивание наступательных потенциалов, и их «миграцию» по Европе.

Здесь ключевой вопрос — адаптация Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ). Эту работу нужно нацелить на ограничение военного потенциала военно-политических союзов; ненаращивание военного присутствия на иностранных территориях; ограничение более широкого, чем до сих пор, круга категорий боевой техники.

В качестве первого шага, создающего благоприятные условия для переговоров по адаптации, предлагаю договориться об отказе от увеличения количества вооружений у военно-политических союзов, отдельных государств, а также на иностранных территориях по сравнению с имевшимися на 17 ноября 1995 г.

Четвертое. Нужно усиливать общеевропейский потенциал миротворчества. И здесь не обойтись без правовой базы, без разработки своего рода «устава» действий миротворческих миссий ОБСЕ. Принципиально важно установить более тесную связь между Советом Безопасности ООН и Секретариатом Организации, с одной стороны, и структурами ОБСЕ — с другой. Это поможет укрепить ответственность Совета Безопасности за поддержание мира, в том числе в Европе, о которой говорится в Уставе ООН.

Особое внимание ОБСЕ должна уделить боснийскому урегулированию. Первоочередная задача — подготовка муниципальных выборов в Боснии. Ожидаем от миссии ОБСЕ энергичного и беспристрастного подхода к подготовке этих выборов. Однако задача ОБСЕ в этом регионе гораздо шире. Необходимо оказать содействие в становлении высоких стандартов защиты прав человека и национальных меньшинств, в предотвращении новых межэтнических столкновений, потоков миграции и беженцев.

Пятое. ОБСЕ должна еще активнее заняться решением проблем национальных меньшинств в Европе, защиты их от дискриминации, обеспечения условий для сохранения самобытности. Практика ущемления прав национальных меньшинств, в том числе русскоязычного меньшинства в ряде стран Балтии, должна быть прекращена. Надеемся, что ОБСЕ, внесшая свой вклад в решение этой проблемы, будет и в дальнейшем более активно заниматься ею.

Реализация всех этих масштабных задач возможна только при активной, целеустремленной работе Председателя. Хотел бы поблагодарить за такую работу нынешнего Председателя господина Котти. Желаю успеха вступающему на этот пост датскому министру иностранных дел г-ну Н. Хельвегу Петерсену.

Уважаемый господин Председатель,

Уважаемые коллеги,

Дамы и господа!

Уверен, с этой трибуны прозвучит еще немало конкретных инициатив. Они могут быть базой для наших действий. Надеюсь, что к следующему саммиту ОБСЕ мы существенно продвинемся в создании новой системы общеевропейской безопасности, в создании Европы сотрудничества, Европы, свободной от разделительных линий.

Благодарю за внимание.

ДЕКЛАРАЦИЯ ЛИССАБОНСКОЙ ВСТРЕЧИ

Лиссабонский документ встречи ОБСЕ на высшем уровне

1. Мы, главы государств и правительств государств — участников Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, собрались в Лиссабоне, чтобы оценить ситуацию в регионе ОБСЕ и заложить фундамент для нашей общей безопасности, основанной на сотрудничестве. По мере приближения к новому столетию сейчас, как никогда, важно то, что мы совместно формируем регион мира ОБСЕ, где все государства и каждый человек в отдельности чувствуют себя в безопасности.

2. Мы принимаем сегодня лиссабонскую Декларацию по модели общей и всеобъемлющей безопасности для Европы XXI века, чтобы укрепить безопасность и стабильность во всем регионе ОБСЕ. Мы приветствуем историческое решение государств — участников ОБСЕ, подписавших ДОВСЕ, приступить в начале 1997 года к переговорам по его адаптации к изменяющейся обстановке в области безопасности в Европе. Мы намерены реализовать весь наш потенциал для укрепления мира и процветания во всем регионе ОБСЕ и, как продемонстрировали наши совместные усилия, через ОБСЕ и другие соответствующие институты продвигаться к устойчивому миру в Боснии и Герцеговине.

3. Мы подтверждаем принципы ОБСЕ так, как они зафиксированы в хельсинкском Заключительном акте, и другие обязательства ОБСЕ. Мы

полагаем, что соблюдение всех этих принципов и выполнение всех обязательств требуют улучшения и постоянного обзора. Мы признаем, что серьезные риски и вызовы, в том числе касающиеся нашей безопасности и суверенитета, по-прежнему вызывают большую озабоченность. Мы обязаны справиться с ними.

4. Уважение прав человека остается основополагающим для нашей концепции демократии и для процесса демократизации, закрепленных в Парижской хартии. Мы полны решимости укрепить демократические завоевания, достигнутые в ходе перемен, происшедших с 1989 года, и мирным путем управлять их дальнейшим развитием в регионе ОБСЕ. Мы будем сотрудничать в укреплении демократических институтов.

5. ОБСЕ призвана играть ключевую роль в укреплении безопасности и стабильности во всех их измерениях. Мы принимаем решение продолжать наши усилия для дальнейшего повышения ее эффективности как главного инструмента раннего предупреждения, предотвращения конфликтов, регулирования кризисов и возможностей постконфликтного восстановления. Мы обращаемся с просьбой к Действующему председателю представить на встрече Совета министров в 1997 году доклад о проделанной работе.

6. Лиссабонская Декларация по модели общей всеобъемлющей безопасности для Европы XXI века является всеобъемлющим выражением наших усилий, направленных на укрепление безопасности и стабильности в регионе ОБСЕ; в этом смысле она дополняет взаимно подкрепляющие усилия других европейских и трансатлантических институтов и организаций в этой области.

7. Контроль над вооружениями составляет важный элемент нашей общей безопасности. Договор об ОБСЕ в особенности является и впредь будет оставаться ключевым для нашей безопасности и стабильности. Форум по сотрудничеству в области безопасности (ФСР), работа которого также важна для нашей безопасности, принял сегодня два решения, определяющие новые направления дальнейшей работы: «Концептуальную базу для контроля над вооружениями» и «Развитие повестки дня ФСБ». Будучи примером безопасности, основанной на сотрудничестве, Договор об открытом небе, охватывающий территорию от Ванкувера до Владивостока, призван повысить транспарентность между всеми сторонами. Напоминая о Будапештском решении 1994 года, мы вновь особо подчеркиваем значение вступления в силу и выполнения этого Договора. В дополнение к этому прекращение незаконных поставок оружия, в частности в зоны конфликтов, могло бы значительно содействовать не только региональной, но и глобальной безопасности.

8. Мы приветствуем выполнение Казахстаном, Украиной и Беларусией их обязательств по выводу со своих территорий всех ядерных боеголовок. Это является историческим вкладом в уменьшение ядерной угрозы и создание общего пространства безопасности в Европе.

9. Всеобъемлющий подход ОБСЕ к безопасности требует улучшения ситуации с выполнением всех обязательств в области человеческого измерения, в частности в том, что касается уважения прав человека и основных свобод. Это еще более закрепит общие ценности свободного и демократи-

ческого общества во всех государствах-участниках, что является важной основой нашей общей безопасности. Среди острых проблем в области человеческого измерения продолжающиеся нарушения прав человека, такие как недобровольная миграция, неполная демократизация, угрозы независимым средствам массовой информации, подтасовки на выборах и проявления агрессивного национализма, расизма, шовинизма, ксенофобии и антисемитизма, по-прежнему угрожают стабильности в регионе ОБСЕ. Мы обязуемся продолжать решать эти проблемы.

10. На фоне недавних трагедий беженцев в регионе ОБСЕ и с учетом проблем насильственной миграции мы вновь осуждаем и принимаем на себя обязательства отказаться от любой политики «этнических чисток» или массовых выселений. Наши государства будут содействовать, согласно международным стандартам, безопасному и достойному возвращению беженцев и лиц, перемещенных внутри стран. Их обустройство в местах первоначального проживания должно проводиться без дискриминации. Мы приветствуем работу советника ЮДИПЧ по вопросам миграции и выражаем поддержку продолжению его усилий по выполнению Программы действий, принятой в мае 1996 года на Региональной конференции по рассмотрению вопросов беженцев, перемещенных лиц, других форм недобровольных перемещений и лиц, возвращающихся в соответствующие государства.

11. Свобода печати и средств массовой информации является одной из предпосылок подлинно демократических и гражданских обществ. В хельсинкском Заключительном акте мы приняли на себя обязательство уважать этот принцип. Есть потребность усилить выполнение обязательств ОБСЕ в области средств массовой информации с учетом, при необходимости, работы других международных организаций. Мы поэтому поручаем Постоянному совету рассмотреть пути усиления внимания к выполнению обязательств ОБСЕ в области средств массовой информации, а также разработать мандат для назначения представителя ОБСЕ по вопросам, относящимся к свободе средств массовой информации, и представить его не позднее чем к встрече Совета министров в 1997 году.

12. Такой же всеобъемлющий подход к безопасности требует постоянных усилий по выполнению обязательств ОБСЕ в области экономического измерения и адекватного развития деятельности ОБСЕ, касающейся экономических, социальных и экологических проблем, относящихся к безопасности. ОБСЕ должна сосредоточиться на выявлении рисков, обусловленных экономическими, социальными и экологическими проблемами, обсуждении их причин и потенциальных последствий и привлечь внимание соответствующих международных институтов к потребности принятия надлежащих мер в целях уменьшения трудностей, являющихся следствием этих рисков. С этой целью ОБСЕ должна и далее укреплять свои связи с подкрепляющими друг друга международными экономическими и финансовыми институтами, включая регулярные консультации на соответствующих уровнях, с целью повышения способности выявлять и оценивать на ранней стадии экономические, социальные и экологические факторы, имеющие отношение к безопасности. Следует усилить взаимодействие с региональными, субрегиональными и трансграничными иници-

ативами по сотрудничеству в экономической и экологической областях, поскольку они способствуют укреплению добрососедских отношений и безопасности. Мы поэтому поручаем Постоянному совету рассмотреть роль Секретариата ОБСЕ в экономическом измерении и выработать мандат координатора в рамках Секретариата ОБСЕ по экономической и экологической деятельности, который будет представлен не позднее чем к встрече Совета министров в 1997 году.

13. Мы отдаем должное достижениям миссии ОБСЕ в Боснии и Герцеговине в содействии выполнению Общего рамочного соглашения о мире в Боснии и Герцеговине. Прагматическое сотрудничество с международными институтами и СВС, а также роль Высокого представителя в значительной мере содействовали этому успеху, ошутимо продемонстрировав тем самым способы действий на основе сотрудничества, на которых может строиться безопасность посредством действий подкрепляющих друг друга институтов.

14. Мы приветствуем решение Президиума Боснии и Герцеговины о формировании Совета министров, что представляет собой важный шаг в формировании эффективных во всех отношениях совместных институтов.

Мы подтверждаем потребность выполнения в полном объеме мирного соглашения, мы приветствуем руководящие принципы, согласованные на заседании Руководящего комитета на уровне министров иностранных дел и Президиума Боснии и Герцеговины в Париже 14 ноября 1996 года, а также решение ОБСЕ о продлении мандата миссии в Боснии и Герцеговине на 1997 год, учитывая возможность его продления в рамках двухгодичного периода консолидации. Мы принимаем на себя обязательства предоставить миссии все необходимые финансовые и людские ресурсы для выполнения ею своего мандата.

15. ОБСЕ будет и далее играть важную роль в продвижении и консолидации мира в Боснии и Герцеговине на основе принципов и обязательств ОБСЕ. Мы подтверждаем, что ОБСЕ будет осуществлять наблюдение за подготовкой и проведением выборов в муниципальные органы власти в 1997 году, и приветствуем соответствующее соглашение сторон, подписавших Приложение 3 Соглашения о мире. Мы будем в полном объеме поддерживать работу миссии и ее вклад в реализацию итогов выборов. Мы будем содействовать укреплению демократии посредством конкретных программ и активно действовать в деле укрепления прав человека и их мониторинга. Мы будем продолжать содействовать выполнению мер по субрегиональной стабилизации между сторонами Соглашения о мире.

16. Напоминая о том, что главная ответственность за выполнение мирного соглашения лежит на самих сторонах, мы призываем их добросовестно сотрудничать с ОБСЕ и другими институтами в выполнении гражданских аспектов Соглашения о мире. Роль Высокого представителя в этом контексте по-прежнему будет иметь особое значение. Мы призываем стороны в полном объеме сотрудничать с Международным трибуналом по бывшей Югославии.

17. Соглашение о мерах по укреплению доверия и безопасности в Боснии и Герцеговине и Соглашение по субрегиональному контролю над вооружениями продолжают играть важную роль в содействии укреплению

военной стабильности в Боснии и Герцеговине и вокруг нее. Необходимо создавать благоприятные условия для полного выполнения этих соглашений. Невыполнение обязательств по этим соглашениям продолжает, однако, вызывать у нас серьезную озабоченность. Мы поддерживаем подтвержденную в ноябре 1996 года в Париже Руководящим комитетом и Президиумом Боснии и Герцеговины необходимость в полной мере выполнять их и не допускать отхода от обоих соглашений. Мы призываем стороны выполнять свои обязательства путем сотрудничества в духе доброй воли. С учетом регионального контроля над вооружениями и в зависимости от удовлетворительного прогресса в выполнении Статей II и IV будут продолжены усилия, предпринимаемые для продвижения выполнения Статьи V Приложения IV Соглашения о мире.

18. Выполнение мирного соглашения по Боснии и Герцеговине открыло путь усилиям на региональном и субрегиональном уровнях, направленным на достижение прочного мира, стабильности и добрососедства в Юго-Восточной Европе. Мы приветствуем развитие различных инициатив, продвигающих субрегиональный диалог и сотрудничество, таких как процесс стабильности, начатый в Руайомоне инициативой по сотрудничеству в Юго-Восточной Европе, Центральноевропейская инициатива и всеобъемлющий процесс стабильности, безопасности и сотрудничества, вновь активизированный в результате принятия Софийской декларации министров иностранных дел стран Юго-Восточной Европы. ОБСЕ могла бы внести вклад в использование в полном объеме потенциала различных региональных усилий по сотрудничеству, предпринимаемых взаимно во все усиливающейся степени.

19. Мы приветствуем постоянное внимание ОБСЕ к Союзной Республике Югославия. Мы ожидаем, что долгосрочная миссия ОБСЕ в Косово, Санджаке и Воеводине сможет возобновить свою работу в возможно короткий срок. Выполняя свой мандат, такая миссия должна, помимо прочего, активно содействовать наблюдению за ситуацией и укреплению диалога с целью преодоления существующих трудностей. Другие формы вовлеченности ОБСЕ также были бы желательны. Они должны включать усилия по ускорению демократизации, развитию независимых средств массовой информации и обеспечению свободных и справедливых выборов. Напоминая о наших предыдущих декларациях, мы призываем к развитию предметного диалога между федеральными властями и албанскими представителями Косово с целью решения всех остающихся там проблем.

20. Мы подтверждаем нашу полную поддержку суверенитета и территориальной целостности Грузии в пределах ее международно признанных границ. Мы осуждаем этническую чистку, результатом которой являются массовые разрушения и насильственное изгнание преимущественно грузинского населения в Абхазии. Деструктивные действия сепаратистов, включающие воспрепятствование возвращению беженцев и перемещенных лиц, а также решения о проведении выборов в Абхазии и Цхинвальском районе Южной Осетии, подрывают позитивные усилия, предпринимаемые для того, чтобы продвинуть вперед политическое урегулирование конфликтов. Мы убеждены, что международное сообщество, прежде всего ООН и ОБСЕ, с участием Российской Федерации в качестве со-

действующей стороны продолжит вносить активный вклад в поиск мирного урегулирования.

21. Мы отмечаем, что достигнут определенный прогресс в направлении политического урегулирования в Молдове. Теперь требуется реальная политическая воля для преодоления остающихся трудностей с целью достижения решения, основывающегося на принципах суверенитета и территориальной целостности Республики Молдова. Мы призываем все стороны наращивать свои усилия в этих целях. Напоминая о решении Будапештского саммита, мы вновь выражаем озабоченность недостаточным прогрессом в том, что касается вступления в силу и выполнения молдавско-российского соглашения от 21 октября 1994 года о выводе российских войск. Мы ожидаем скорого, организованного и полного вывода российских войск. Во исполнение мандата миссии и других соответствующих решений ОБСЕ мы поддерживаем обязательство ОБСЕ, в том числе через свою миссию, пристально наблюдать за осуществлением этого процесса, а также содействовать достижению урегулирования в восточной части Молдовы в тесном сотрудничестве с российским и украинским посредниками. О достигнутом прогрессе Действующий председатель доложит следующей встрече Совета министров.

22. Мы приветствуем недавние шаги в направлении мирного урегулирования в Чечне, Российская Федерация. Мы признаем ценную роль, которую сыграла Группа содействия ОБСЕ в диалоге по направлению политического решения кризиса. Мы полагаем, что Группа содействия должна и далее играть свою роль в будущем, особенно с целью продвижения к прочному мирному урегулированию, осуществляя мониторинг прав человека и поддерживая деятельность гуманитарных организаций.

23. Мы подчеркиваем значение центральноазиатских государств в ОБСЕ. Мы привержены наращиванию усилий ОБСЕ, направленных на развитие демократических структур и укрепление верховенства закона, на поддержание стабильности и предотвращение конфликтов в этом регионе.

24. Мы привержены дальнейшему развитию диалога с нашими средиземноморскими партнерами по сотрудничеству, Японией и Республикой Корея. В этом контексте укрепление безопасности и сотрудничества в Средиземноморье имеет важное значение для стабильности в регионе ОБСЕ. Мы приветствуем постоянный интерес к ОБСЕ, проявляемый средиземноморскими партнерами по сотрудничеству, а также Японией и Республикой Корея, и углубление диалога и сотрудничества с ними. Мы предлагаем им принять участие в нашей деятельности, включая встречи, где применимо.

25. Следующая встреча Совета министров состоится в Копенгагене в декабре 1997 года.

26. Мы принимаем к сведению приглашение Турции провести следующий саммит ОБСЕ в Стамбуле.

27. Польша будет выполнять обязанности Действующего председателя ОБСЕ в 1998 году.

Lisbon, 1996, REF.S/174/96
3 December, 1996

ЛИССАБОНСКАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ ПО МОДЕЛИ ОБЩЕЙ ВСЕОБЪЕМЛЮЩЕЙ БЕЗОПАСНОСТИ ДЛЯ ЕВРОПЫ XXI ВЕКА

1. Мы, собравшиеся в Лиссабоне главы государств и правительств государств—участников ОБСЕ, полагаем, что история предоставила нам беспрецедентную возможность. Свобода, демократия и сотрудничество между нашими странами и народами теперь являются основой нашей общей безопасности. Мы преисполнены решимости извлечь уроки из трагедий прошлого и трансформировать наше видение будущего, основанного на сотрудничестве, в реальность, создав единое пространство безопасности, свободное от разделительных линий, в котором все государства являются равными партнерами.

2. Перед нами стоят серьезные вызовы, но мы вместе готовы на них ответить. Они затрагивают безопасность и суверенитет государств, а также стабильность наших обществ. Права человека уважаются не в полной мере во всех государствах ОБСЕ. Этническая напряженность, агрессивный национализм, нарушения прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, а также серьезные экономические трудности переходного периода способны нести угрозу стабильности и могут также распространиться на другие государства. Терроризм, организованная преступность, оборот наркотиков и оружия, неконтролируемая миграция и ущерб окружающей среде вызывают растущую озабоченность всего сообщества ОБСЕ.

3. Черпая силу в нашем многообразии, мы совместно справимся с этими вызовами, используя ОБСЕ и в партнерстве с другими международными организациями. Наш подход — безопасность, основанная на сотрудничестве, которая опирается на демократию, уважение прав человека, основных свобод и верховенство закона, рыночную экономику и социальную справедливость. Он исключает любые претензии на доминирование. Он предполагает взаимное доверие и мирное урегулирование споров.

4. ОБСЕ играет центральную роль в достижении нашей цели — единого пространства безопасности. Его основополагающие элементы — всеобъемлющий и неделимый характер безопасности и приверженность разделяемым нами ценностям, обязательствам и нормам поведения — питают наше видение того, как придать силы любому правительству и любому человеку в строительстве лучшего и более безопасного будущего.

5. Мы признаем, что в рамках ОБСЕ государства подотчетны своим гражданам и несут ответственность друг перед другом за выполнение ими обязательств ОБСЕ.

6. Мы совместно обязуемся:

- действовать в духе солидарности для содействия полному выполнению принципов и обязательств ОБСЕ, закрепленных в хельсинкском Заключительном акте, Парижской хартии и других документах ОБСЕ/ОБСЕ;
- проводить срочные консультации — в соответствии с нашими обязательствами в рамках ОБСЕ и используя в полном объеме процедуры и

инструменты ОБСЕ — с государством-участником, безопасность которого находится под угрозой, и совместно рассматривать вопрос о действиях, которые могут потребоваться для защиты наших общих ценностей;

- не поддерживать государств-участников, которые в нарушение международного права применяют силу или угрозу силой против территориальной целостности или политической независимости любого государства-участника;
- придавать важное значение интересам безопасности всех государств-участников независимо от их принадлежности к военным структурам или договоренностям.

7. Мы подтверждаем присущее каждому государству-участнику право свободно выбирать или менять свободы обеспечения своей безопасности, включая союзные договоры, по мере их эволюции. Каждое из государств-участников будет уважать права всех других в этой области. Они не будут укреплять свою безопасность за счет безопасности других государств. В рамках ОБСЕ ни одно государство, организация или группировка не может обладать какой-либо преимущественной ответственностью за поддержание мира и стабильности в регионе ОБСЕ или рассматривать какую-либо часть региона ОБСЕ в качестве сферы своего влияния.

8. Мы также обеспечим, чтобы присутствие иностранных войск на территории государства-участника находилось в соответствии с международным правом, свободно выраженным согласием принимающего государства или соответствующим решением Совета Безопасности Организации Объединенных Наций.

9. Мы привержены транспарентности в наших действиях и в наших отношениях друг с другом. Все наши государства, участвующие в договоренностях в области безопасности, будут учитывать, что такие договоренности должны носить доступный для общественности характер, быть предсказуемыми и открытыми и должны отвечать потребностям индивидуальной и коллективной безопасности. Эти договоренности не должны нарушать суверенные права других государств и будут принимать во внимание их законные интересы в области безопасности.

Мы можем использовать ОБСЕ в качестве хранителя деклараций и соглашений, касающихся наших договоренностей в области безопасности.

10. Опираясь на эти основы, нашей задачей теперь является укрепление нашего сотрудничества на будущее.

С этой целью:

- мы поощряем двусторонние или региональные инициативы, направленные на развитие отношений добрососедства и сотрудничества. В этом контексте ОБСЕ могла бы рассмотреть меры укрепления доверия и безопасности в поддержку региональных процессов в области безопасности. Мы будем продолжать следить за выполнением Пакта стабильности в Европе. Региональные круглые столы могут быть полезным средством превентивной дипломатии;
- в качестве важного вклада в безопасность мы подтверждаем нашу решимость в полном объеме уважать и выполнять все наши обязательства в отношении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Мы подтверждаем нашу готовность в полном объеме сотрудничать

с Верховным комиссаром по делам национальных меньшинств. Мы готовы ответить на обращение любого государства-участника, ищущего решений вопросов меньшинств на его территории;

- мы ценим наше сотрудничество с регионами, прилегающими к региону ОБСЕ, уделяя особое внимание району Средиземноморья;
- мы обязуемся продолжать процесс контроля над вооружениями в качестве центрального вопроса безопасности в регионе ОБСЕ.

Дальнейшее укрепление безопасности путем контроля над обычными вооружениями будет решающим для будущего европейской безопасности.

Мы подтверждаем важность Договора об ОБСЕ и приветствуем решение государств — участников Договора об ОБСЕ адаптировать его к изменяющейся обстановке в области безопасности и тем самым внести вклад в общую и неделимую безопасность.

Мы приветствуем решения о «Концептуальной базе для контроля над вооружениями» и «Развитии повестки дня Форума по сотрудничеству в области безопасности», принятые Форумом по сотрудничеству в области безопасности. Мы полны решимости приложить дальнейшие усилия на этом Форуме для совместного рассмотрения общих интересов государств-участников в области безопасности и продвижения всеобъемлющей и основанной на сотрудничестве концепции ОБСЕ о неделимой безопасности.

В этом контексте мы подтверждаем, что мы будем поддерживать лишь такой военный потенциал, который соизмерим с индивидуальными или коллективными законными потребностями безопасности, принимая во внимание права и обязательства по международному праву. Мы будем определять наши военные потенциалы на основе национальных демократических процедур, транспарентным образом, с учетом законных интересов безопасности других государств, а также необходимости содействовать укреплению международной безопасности и стабильности.

Мы подтверждаем, что европейская безопасность требует самого широкого сотрудничества и координации между государствами-участниками и европейскими и трансатлантическими организациями. ОБСЕ является всеохватывающей и всеобъемлющей организацией для консультаций, принятия решений и сотрудничества в ее регионе и региональным соглашением согласно Главе VIII Устава ООН. В этом качестве она является особенно подходящим форумом для укрепления сотрудничества и взаимодополняемости между такими организациями и институтами. ОБСЕ будет действовать в партнерстве с ними, с тем чтобы эффективно отвечать на угрозы и вызовы в ее регионе.

В исключительных обстоятельствах государства-участники могут совместно принять решение передать от имени ОБСЕ вопрос на рассмотрение Совета Безопасности ООН, когда, по их оценке, могут потребоваться действия Совета Безопасности согласно соответствующим положениям Главы VII Устава ООН.

ОБСЕ будет укреплять сотрудничество с другими организациями в области безопасности, которые транспарентны и предсказуемы в своих действиях и члены которых индивидуально и коллективно привержены принципам и обязательствам ОБСЕ и членство в которых основывается на открытых и добровольных обязательствах.

11. Наша работа над моделью безопасности существенно продвигается и будет активно продолжена. Мы поручаем нашим представителям энергично работать над моделью безопасности и приглашаем Действующего председателя представить доклад на этот счет следующей встрече Совета министров в Копенгагене. Повестка дня их работы будет включать следующее:

- продолжение обзора соблюдения принципов ОБСЕ и выполнения обязательств для обеспечения прогресса в направлении целей ОБСЕ и в направлении работы, обозначенной в этой повестке дня;
- укрепление инструментов совместных действий, основанных на сотрудничестве, в рамках ОБСЕ в случае невыполнения каким-либо государством-участником обязательств ОБСЕ;
- определение в Платформе безопасности, основанной на сотрудничестве, модальностей сотрудничества между ОБСЕ и другими организациями в области безопасности, как указано выше;
- совершенствование — основываясь на опыте инструментов ОБСЕ в области превентивной дипломатии и предотвращения конфликтов — существующих инструментов и создание дополнительных, с тем чтобы поощрять государства-участники к более широкому использованию ОБСЕ в продвижении их безопасности;
- углубление сотрудничества между государствами-участниками для дальнейшей разработки концепций и принципов, включенных в эту декларацию, и для наращивания наших способностей противостоять конкретным рискам и вызовам безопасности;
- рекомендации относительно каких-либо новых обязательств, структур или соглашений в рамках ОБСЕ, которые могли бы укрепить безопасность и стабильность в Европе.

На основе этой работы, оставаясь приверженными хельсинкскому Заключительному акту и вспоминая Парижскую хартию, мы рассмотрим разработку Хартии европейской безопасности, которая может служить потребностям наших народов в новом столетии.

Наша цель — превратить наши поиски большей безопасности в совместные усилия по воплощению чаяний и улучшению жизни всех наших граждан. Этот поиск, основывающийся на практических достижениях, а также на идеалах, будет опираться на гибкую и динамичную природу ОБСЕ и ее центральную роль в обеспечении безопасности и стабильности.

Lisbon, 1996, REF.S/174/96
3 December, 1996

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ТРИБУНАЛ ООН ПО МОРСКОМУ ПРАВУ

Согласно Конвенции ООН по морскому праву 1982 года, вступившей в силу в 1994 году, впервые в истории создан **Международный трибунал по морскому праву**. Конвенция предусматривает, что Трибунал будет находиться в г. Гамбурге (ФРГ) (см. ниже).

Трибунал состоит из 21 судьи (избраны 1 августа 1996 г. в Нью-Йорке, в ООН) — от Российской Федерации, Великобритании, ФРГ, Италии, Исландии, Болгарии, Хорватии, Китая, Японии, Индии, Южной Кореи, Ливана, Аргентины, Бразилии, Ганы, Танзании, Сенегала, Камеруна, Туниса, Белиза, Гайаны. Первая сессия Трибунала состоялась с 1 по 31 октября 1996 г., вторая, третья и четвертая состоятся, соответственно, в феврале, апреле и октябре 1997 года.

18 октября 1996 г. состоялось торжественное официальное вступление избранных судей в должность судьи. Судьи дали присягу в присутствии Генерального секретаря ООН, министра иностранных дел ФРГ, послов и других официальных представителей 137 государств—членов ООН, в том числе посла России в ФРГ В.П. Терехова и Генерального консула РФ в Гамбурге Д.Д. Черкашина.

В соответствии со своим статусом (Приложение VI к Конвенции и другие ее соответствующие положения) Трибунал призван разрешать споры между государствами, возникающие по поводу применения положений Конвенции и толкования этих положений по различным вопросам, относящимся к данной Конвенции¹. Более того, это могут быть также споры, касающиеся толкования или применения какого-либо иного международного соглашения, не связанного с целями Конвенции (например, соглашение между двумя государствами о проходе судов через проливы или территориальное море и т.д.).

Весьма важным правом Трибунала является вынесение решения о «незамедлительном освобождении» судов и экипажей одного государства, арестованных другим государством. Подобное освобождение предусмотрено ст. 292 данной Конвенции². Главное при этом состоит в том, что Трибунал может вынести решение о незамедлительном освобождении, если судно и экипаж не освобождаются несмотря на предоставление «разумного залога или иного финансового обеспечения» и если в течение десяти дней со времени задержания не будет достигнуто соглашение между государством флага и прибрежным государством о передаче вопроса об освобождении любому суду или арбитражу. По рассмотрении заявления, поданного после этого в Трибунал, последний может вынести решение о «незамедлительном освобождении». Такое решение является обязательным.

В этой связи необходимо отметить также дополнительные и весьма существенные обстоятельства.

Во-первых, положения о незамедлительном освобождении действуют только применительно к государствам, являющимся **участниками Конвенции**. Поэтому так важно, что Россия ратифицировала Конвенцию в марте 1997 года.

Во-вторых, заявление об освобождении может быть сделано только государством флага или от его имени.

В-третьих, учитывая, что многие суда, принадлежащие российским судовладельцам, находятся под флагом ряда стран—участниц Конвенции: Кипра, Мальты и др., целесообразно обратиться к этим государствам, чтобы они использовали возможность обращения в Трибунал в случае задержания таких судов и экипажей и отказа их освободить, несмотря на внесение залога или иного финансового обеспечения.

Возможность обращения в Трибунал с просьбой о вынесении решения прямо следует из одного из следующих положений Конвенции:

— в случае отказа освободить судно, арестованное вследствие загрязнения в территориальном море или исключительной (200-мильной) экономической зоне (ст. 200, п. 7, и 226, п. 1 б);

— в случае отказа от освобождения при задержании судна из-за несоблюдения «применимых международных норм и стандартов, касающихся годности судов для плавания».

Наряду с этим, по нашему мнению, обращение в Трибунал будет правомерно в случае неосвобождения судна, если оно арестовано в силу ответственности, принятой или навлекенной на себя этим судном во время прохода через территориальное море иностранного государства, или вследствие каких-либо других нарушений, когда оно проходит территориальное море после выхода из внутренних вод (ст. 28, пп. 2 и 3).

Вполне понятно, что эти положения Конвенции касаются всех морских судов: транспортных, промысловых, научно-исследовательских, речных судов — «река—море», но не военных кораблей.

Отметим, что «немедлительное освобождение» предусмотрено также в случае отказа освободить судно, несмотря на внесение залога или иного обеспечения, в случае ареста из-за нарушения законов и правил рыболовства (ст. 73, п. 2 Конвенции).

Трибунал может работать в полном составе или когда имеется кворум — 11 судей. Предусмотрено обязательное создание камеры по спорам, связанным с глубоководным морским дном: его режимом, разведкой и разработкой естественных ресурсов дна. Эта камера уже образована в составе 11 судей. Созданы камеры по делам, связанным с рыболовством и защитой морской среды. Уже создана камера из пяти судей по ускоренному разрешению дел. Камера по какому-либо конкретному делу может быть создана по просьбе сторон, причем, что очень важно, состав камеры в этом случае определяется Трибуналом с одобрения сторон.

Весьма существенной особенностью компетенции Трибунала является рассмотрение споров не только между государствами, но и между органом по морскому дну и государствами, а также между физическими и юридическими лицами. Но это предусмотрено только для споров, связанных с режимом и использованием глубоководного морского дна, то есть споров, которые будут рассматриваться в упомянутой выше камере. «Камера, — гласит статья 37 Статута, — открыта для государств-участников, Органа и других субъектов, указанных в Разделе 5 Части XI». Имеется в виду ст. 187 Конвенции, согласно которой камера обладает компетенцией по спорам, в частности, между «государствами-участниками, Органом или Предприятием, государственными предприятиями и физическими или юридическими лицами, как об этом говорится в пункте 2 «б» статьи 153...». В последней же, когда речь идет о том, кем может осуществляться деятельность на морском дне («Районе»), сказано об Органе, государствах-участниках, государственных предприятиях, а также о физических и юридических лицах, имеющих «гражданство государств-участников» или находящихся «под эффективным контролем этих государств или их граждан».

Итак, вполне очевидно, что создание Организацией Объединенных Наций Трибунала по морскому праву — событие исторического значения. Такой орган создан впервые. Примечателен и город, в котором он будет находиться: «вольный и ганзейский город Гамбург».

Сегодня Гамбург — один из крупнейших портов мира, второй по объему грузооборота (после Роттердама). В нем — известный университет, действующий с IX столетия, он — родина Брамса, Тельмана. Не случайно в Гамбурге огромное число консульств — 96.

Хотелось бы, чтобы Трибунал оправдал надежды ООН, всего международного сообщества, действуя на благо мирного использования морей и океанов в интересах всех народов мира.

В заключение необходимо на страницах журнала выразить глубокую благодарность руководству Грузии, особенно ее постоянному представителю при ООН П.П. Чхикваидзе, и В.В. Вольскому за согласие выдвинуть в Трибунал представителя России и поддержку, оказанную в связи с выборами. Известно, что на тот момент Россия еще не ратифицировала Конвенцию и не могла выдвигать своего представителя, а Грузия уже была участницей Конвенции (как и Франция, выдвинувшая представителя Великобритании).

Судья Трибунала от Российской Федерации, Президент Российской ассоциации международного права и Ассоциации морского права СНГ, заместитель директора Государственного научно-исследовательского института морского транспорта, заслуженный деятель науки России, доктор юридических наук, профессор А.Л. Колодкин (подробнее об авторе см. № 4 нашего журнала за 1993 г.)

¹ В литературе: *Sh. Oda*. Dispute settlement prospects in the Law of the Sea//The International and Comparative Law Quarterly. — Vol. 44. — 1995. — P. 863—872; *Sh. Rosenne*. Essays of the Law of the Sea and on the International Tribunal for the Law of the Sea//The Hague: Kluwer Law International. — 1996. — P. 200—215.

² См. также *T. Treves* (Italy). The Proceeding Concerning Prompt Release of Vessels and Crews before the International Tribunal for the Law of the Sea//The International Journal of Marine and Coastal Law. — Vol. 11. — No 2. — P. 179—200; *B.H. Oxman* (USA). Observations on Vessel; Release under the United Nations Convention on the Law of the Sea. *Ibid.* — P. 201—215.

СТАТУТ МЕЖДУНАРОДНОГО ТРИБУНАЛА ПО МОРСКОМУ ПРАВУ*

Статья 1

Общие положения

1. Международный трибунал по морскому праву образуется и действует в соответствии с положениями настоящей Конвенции и настоящего Статута.

2. Местопребыванием Трибунала является вольный и ганзейский город Гамбург в Федеративной Республике Германии.

3. Трибунал может заседать и выполнять свои функции в других местах всякий раз, когда он считает это желательным.

4. Любая передача спора в Трибунал регулируется Частями XI и XV.

РАЗДЕЛ 1. ОРГАНИЗАЦИЯ ТРИБУНАЛА

Статья 2

Состав

1. Трибунал состоит из коллегии в составе 21 независимого члена, избранных из числа лиц, пользующихся самой высокой репутацией беспристрастности и справедливости и являющихся признанными авторитетами в области морского права.

2. В составе Трибунала в целом должно быть обеспечено представительство основных правовых систем мира и справедливое географическое распределение.

Статья 3

Членство

1. В составе Трибунала не может быть двух граждан одного и того же государства. Лицо, которое можно рассматривать с точки зрения членства в Трибунале как гражданина более чем одного государства, считается гражданином того государства, в котором оно обычно осуществляет гражданские и политические права.

2. В составе Трибунала должно быть не менее трех членов от каждой географической группы, установленной Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций.

* Статут является Приложением VI к Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.

Статья 4

Выдвижение кандидатур и выборы

1. Каждое государство-участник может выдвинуть не более двух кандидатов, обладающих качествами, указанными в статье 2 настоящего Приложения. Члены Трибунала избираются из списка лиц, кандидатуры которых были выдвинуты таким образом.

2. Не позднее чем за три месяца до дня выборов Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций при первых выборах или Секретарь Трибунала — при последующих выборах — обращается к государствам-участникам с письменным приглашением представить своих кандидатов в члены Трибунала в течение двух месяцев. Он составляет в алфавитном порядке список всех лиц, чьи кандидатуры были выдвинуты, с указанием государств-участников, которые предложили эти кандидатуры, и представляет этот список государствам-участникам до седьмого числа последнего месяца, предшествующего дате каждых выборов.

3. Первые выборы проводятся не позднее чем через шесть месяцев с момента вступления настоящей Конвенции в силу.

4. Члены Трибунала избираются тайным голосованием. Выборы проводятся на совещании государств-участников, созванном Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций, при первых выборах и в соответствии с процедурой, согласованной государствами-участниками, — при последующих выборах. На таком совещании две трети числа государств-участников составляют кворум. Избранными в Трибунал считаются кандидаты, получившие наибольшее число голосов, но не менее двух третей голосов присутствующих и участвующих в голосовании государств-участников при условии, что такое большинство включает большинство государств-участников.

Статья 5

Срок полномочий

1. Члены Трибунала избираются на девять лет и могут быть переизбраны с тем, однако, что срок полномочий семи членов из числа членов первого состава истекает через три года, а срок полномочий еще семи членов истекает через шесть лет.

2. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций немедленно после первых выборов определяет по жребию, кто из членов Трибунала считается избранным на указанные выше первоначальные сроки в три года и в шесть лет.

3. Члены Трибунала продолжают исполнять свои обязанности впредь до замещения их мест. Даже после замещения они заканчивают любое разбирательство, начатое ими до даты их замещения.

4. В случае отставки члена Трибунала заявление об отставке адресуется Председателю Трибунала. Место становится вакантным по получении такого заявления.

Статья 6

Вакансии

1. Открывающиеся вакансии заполняются в том же порядке, который установлен для первых выборов, с соблюдением нижеследующего правила: в течение месяца после открытия вакансии Секретарь Трибунала направляет приглашения, предусмотренные статьей 4 настоящего Приложения, а день выборов устанавливается Председателем Трибунала по консультации с государствами-участниками.

Член Трибунала, избранный взамен члена, срок полномочий которого еще не истек, занимает должность до истечения срока полномочий своего предшественника.

Статья 7

Несовместимая деятельность

1. Ни один член Трибунала не может исполнять каких-либо политических или административных обязанностей или активно участвовать или быть материально заинтересованным в каких-либо операциях любого предприятия, занимающегося разведкой или разработкой ресурсов моря или морского дна или другими видами коммерческого использования моря или морского дна.

2. Ни один член Трибунала не может выступать в качестве представителя, поверенного или адвоката в каком-либо деле.

3. Любое сомнение по этим вопросам разрешается большинством других присутствующих членов Трибунала.

Статья 8

Условия, касающиеся участия членов Трибунала в конкретном деле

1. Ни один член Трибунала не может участвовать в решении какого-либо дела, в котором он ранее участвовал в качестве представителя, поверенного или адвоката одной из сторон или в качестве члена национального или международного суда, либо в ином качестве.

2. Если по какой-либо особой причине член Трибунала считает, что он не должен участвовать в решении конкретного дела, он сообщает об этом Председателю Трибунала.

3. Если Председатель находит, что кто-либо из членов Трибунала не должен по какой-либо особой причине участвовать в заседании по конкретному делу, он уведомляет его об этом.

4. Любое сомнение по этим вопросам разрешается большинством других присутствующих членов Трибунала.

Статья 9

Случай, когда член Трибунала перестает удовлетворять требованиям

Если по единогласному мнению других членов Трибунала какой-либо член Трибунала перестает удовлетворять предъявляемым требованиям, то Председатель Трибунала объявляет место вакантным.

Статья 10

Привилегии и иммунитеты

Члены Трибунала при исполнении ими обязанностей в Трибунале пользуются дипломатическими привилегиями и иммунитетами.

Статья 11

Торжественные заявления членов Трибунала

Каждый член Трибунала обязан до вступления в должность сделать в открытом заседании торжественное заявление, что он будет отправлять свою должность беспристрастно и добросовестно.

Статья 12

Председатель, Заместитель Председателя и Секретарь

1. Трибунал избирает Председателя и Заместителя Председателя на три года; они могут быть переизбраны.

2. Трибунал назначает своего Секретаря и может принять меры для назначения таких других должностных лиц, которые могут оказаться необходимыми.

3. Председатель и Секретарь Трибунала проживают в месте пребывания Трибунала.

Статья 13

Кворум

1. В заседаниях участвуют все имеющиеся в наличии члены, при этом для образования присутствия необходим кворум из 11 избираемых членов Трибунала.

2. При условии соблюдения статьи 17 настоящего Приложения Трибунал определяет, кто из членов имеется в наличии, чтобы образовать присутствие для рассмотрения того или иного спора, принимая во внимание эффективное функционирование камер, предусмотренных в статьях 14 и 15 настоящего Приложения.

3. Все споры и заявления, представляемые Трибуналу, заслушиваются и разрешаются Трибуналом, кроме случаев, когда применяется статья 14 настоящего Приложения или когда стороны просят, чтобы дело рассматривалось в соответствии со статьей 15 настоящего Приложения.

Статья 14

Камера по спорам, касающимся морского дна

В соответствии с Разделом 4 настоящего Приложения образуется Камера по спорам, касающимся морского дна. Она обладает компетенцией, полномочиями и функциями, предусмотренными в Разделе 5 Части XI.

Статья 15

Специальные камеры

1. Трибунал может образовывать такие камеры, состоящие из трех или более его избираемых членов, которые он считает необходимыми для разбирательства конкретных категорий споров.

2. Трибунал образует камеру для разбирательства переданного ему конкретного спора, если об этом просят стороны. Состав такой камеры определяется Трибуналом с одобрения сторон.

3. В целях ускоренного разрешения дел Трибунал ежегодно образует камеру в составе пяти его избираемых членов, которая может рассматривать и разрешать споры в порядке упрощенного производства. Для замещения членов, которые не могут участвовать в том или ином деле, избираются два заместителя членов.

4. Споры рассматриваются и разрешаются камерами, предусмотренными в настоящей статье, если об этом просят стороны.

5. Решение, принятое одной из камер, предусмотренных в настоящей статье и статье 14 настоящего Приложения, считается вынесенным самим Трибуналом.

Статья 16

Регламент Трибунала

Трибунал устанавливает регламент, определяющий порядок осуществления им своих функций. Трибунал, в частности, устанавливает правила производства дел.

Статья 17

Гражданство членов

1. Члены Трибунала, состоящие в гражданстве любой из сторон в споре, сохраняют право участвовать в разбирательстве в качестве членов Трибунала.

2. Если в составе Трибунала при рассмотрении любого спора находится член, состоящий в гражданстве одной стороны, любая другая сторона в споре может избрать какое-либо лицо для участия в качестве члена Трибунала.

3. Если в составе Трибунала при рассмотрении какого-либо спора нет ни одного члена, состоящего в гражданстве сторон, то каждая из этих сторон может избрать какое-либо лицо для участия в качестве члена Трибунала.

4. Настоящая статья применяется к камерам, упомянутым в статьях 14 и 15 настоящего Приложения. В таких случаях Председатель Трибунала по консультации со сторонами просит конкретных членов Трибунала из состава камеры в таком числе, какое требуется, уступить место членам Трибунала, состоящим в гражданстве заинтересованных сторон, либо, если

таковых нет или они не могут присутствовать, членам, специально избранным сторонами.

5. Если у нескольких сторон имеется общий интерес, то они для цели предыдущих положений рассматриваются как одна сторона. Любое сомнение по этому вопросу разрешается определением Трибунала.

6. Члены, избранные согласно изложенной в пунктах 2, 3 и 4 процедуры, должны удовлетворять условиям, предусмотренным в статьях 2, 8 и 11 настоящего Приложения. Они участвуют в принятии решений на условиях полного равенства со своими коллегами.

Статья 18

Вознаграждение членов Трибунала

1. Каждый избранный член Трибунала получает годовой оклад и особую надбавку за каждый день, когда он выполняет свои функции, при этом в любой год общая сумма, подлежащая выплате какому-либо члену Трибунала в качестве особой надбавки, не должна превышать сумму годового оклада.

2. Председатель Трибунала получает специальную годовую надбавку.

3. Заместитель Председателя Трибунала получает специальную надбавку за каждый день, когда он исполняет обязанности Председателя.

4. Избранные в порядке статьи 17 настоящего Приложения члены, не являющиеся избранными членами Трибунала, получают вознаграждение за каждый день осуществления ими своих функций.

5. Эти оклады, надбавки и вознаграждения устанавливаются время от времени на совещаниях государств-участников с учетом рабочей нагрузки Трибунала. Они не могут быть уменьшены в течение срока службы.

6. Оклад Секретаря устанавливается на совещаниях государств-участников по представлению Трибунала.

7. Правила, принятые на совещаниях государств-участников, определяют условия, на которых членам Трибунала и Секретарю назначаются пенсии при выходе их в отставку, равно как и условия, на которых члены Трибунала и Секретарь получают возмещение своих путевых расходов.

8. Оклады, надбавки и вознаграждения освобождаются от всякого налогообложения.

Статья 19

Расходы Трибунала

1. Государства-участники и Орган несут расходы Трибунала на условиях и в порядке, определяемых на совещаниях государств-участников.

2. Когда стороной в деле, переданном на рассмотрение Трибунала, является субъект, не являющийся государством-участником или Органом, Трибунал определяет сумму, которую данная сторона должна внести на покрытие расходов Трибунала.

РАЗДЕЛ 2. КОМПЕТЕНЦИЯ

Статья 20

Доступ в Трибунал

1. Трибунал открыт для государств-участников.

2. Трибунал открыт для субъектов, не являющихся государствами-участниками, в любом деле, прямо предусмотренном в Части XI, или в любом деле, переданном на рассмотрение Трибунала в соответствии с любым другим соглашением, предусматривающим компетенцию Трибунала, на что дали согласие все стороны в этом деле.

Статья 21

Компетенция

К ведению Трибунала относятся все споры и все заявления, передаваемые ему в соответствии с настоящей Конвенцией, и все вопросы, специально указанные в любом другом соглашении, которое предусматривает компетенцию Трибунала.

Статья 22

Передача споров, подпадающих под другие соглашения

По соглашению всех участников действующего договора или конвенции, касающихся вопросов, охватываемых настоящей Конвенцией, на рассмотрение Трибунала могут передаваться в соответствии с таким соглашением любые споры, касающиеся толкования или применения этого договора или этой Конвенции.

Статья 23

Применимое право

Трибунал разбирает все споры и заявления в соответствии со статьей 293.

РАЗДЕЛ 3. ПРОИЗВОДСТВО ДЕЛ

Статья 24

Возбуждение дела

1. Споры передаются на рассмотрение Трибунала в зависимости от обстоятельств либо путем уведомления Секретаря о специальном соглаше-

нии, либо путем письменного заявления на его имя. В обоих случаях указывается предмет спора и стороны.

2. Секретарь незамедлительно уведомляет о специальном соглашении или заявлении все заинтересованные стороны.

3. Секретарь также уведомляет все государства-участники.

Статья 25

Временные меры

1. В соответствии со статьей 290 Трибунал и его Камера по спорам, касающимся морского дна, имеют право предписывать временные меры.

2. Если Трибунал не заседает или если нет достаточного числа членов, чтобы образовать кворум, временные меры предписываются камерой упрощенного производства, образуемой в соответствии с пунктом 3 статьи 15 настоящего Приложения. Несмотря на пункт 4 статьи 15 настоящего Приложения, такие временные меры могут быть приняты по просьбе любой стороны в споре. Они подлежат пересмотру и изменению Трибуналом.

Статья 26

Рассмотрение дела

1. Слушание дела ведется под руководством Председателя или, если он не может председательствовать, — Заместителя Председателя. Если ни тот, ни другой не могут председательствовать, то председательствует старший из присутствующих судей.

2. Слушание проводится публично, если Трибунал не принял иного решения или если стороны не требуют, чтобы публика не была допущена.

Статья 27

Ведение дела

Трибунал выносит распоряжения относительно ведения дела, определяет, в какой форме и в какие сроки каждая сторона должна изложить свои доводы, и принимает все меры, относящиеся к получению доказательств.

Статья 28

Неявка

Если одна из сторон не является в Трибунал или не представляет своих доводов, другая сторона может просить Трибунал продолжить разбирательство и вынести решение. Отсутствие стороны или непредставление стороной своих доводов не являются препятствием для ведения разбирательства. Прежде чем вынести решение, Трибунал должен удостовериться не только в том, что ему подсуден данный спор, но также и в том, что иск достаточно обоснован как с фактической, так и с юридической стороны.

Статья 29

Большинство для принятия решений

1. Все вопросы решаются большинством голосов присутствующих членов Трибунала.
2. В случае разделения голосов поровну голос Председателя или замещающего его члена Трибунала является решающим.

Статья 30

Решение

1. В решении должны быть приведены мотивы, на которых оно основано.
2. В решении указываются фамилии членов Трибунала, участвовавших в его принятии.
3. Если решение, в целом или в части, не выражает единогласного мнения членов Трибунала, то любой член Трибунала имеет право представить свое особое мнение.
4. Решение подписывается Председателем и Секретарем. Оно оглашается в открытом заседании после надлежащего уведомления сторон в споре.

Статья 31

Просьба о вступлении в дело

1. Если государство-участник считает, что решение по какому-либо спору может затронуть какой-либо его интерес правового характера, то это государство может обратиться в Трибунал с просьбой о разрешении вступить в дело.
2. Решение об удовлетворении такой просьбы принимает Трибунал.
3. Если просьба о вступлении в дело удовлетворяется, решение Трибунала по этому спору будет обязательным для вступившего в дело государства-участника постольку, поскольку оно касается вопросов, в связи с которыми это государство-участник вступило в дело.

Статья 32

Право вступления в дело по вопросу о толковании или применении

1. В случае возникновения вопроса о толковании или применении настоящей Конвенции Секретарь незамедлительно уведомляет все государства-участники.
2. В случае возникновения, в соответствии со статьями 21 или 22 настоящего Приложения, вопроса о толковании или применении международного соглашения Секретарь уведомляет всех участников соглашения.

3. Каждая сторона, упомянутая в пунктах 1 и 2, имеет право вступить в разбирательство; если она воспользуется этим правом, то толкование, содержащееся в решении, будет равным образом обязательно и для нее.

Статья 33

Окончательность и обязательная сила решений

1. Решение Трибунала является окончательным и выполняется всеми сторонами в споре.

2. Решение имеет обязательную силу только для сторон и только в отношении данного спора.

3. В случае спора о смысле или охвате решения Трибунал по просьбе любой стороны даст его толкование.

Статья 34

Издержки

Если Трибунал не принял иного решения, каждая сторона покрывает свои собственные издержки.

РАЗДЕЛ 4. КАМЕРА ПО СПОРАМ, КАСАЮЩИМСЯ МОРСКОГО ДНА

Статья 35

Состав

1. Камера по спорам, касающимся морского дна, указанная в статье 14 настоящего Приложения, состоит из 11 членов, выбранных большинством избираемых членов Трибунала из их числа.

2. При выборе членов Камеры обеспечивается представительство основных правовых систем мира и справедливое географическое распределение. Ассамблея Органа может принимать рекомендации общего характера, касающиеся такого представительства и распределения.

3. Члены Камеры выбираются каждые три года и могут выбираться на второй срок.

4. Камера избирает из числа своих членов своего Председателя, который занимает эту должность в течение срока, на который выбрана Камера.

5. Если какое-либо разбирательство остается незавершенным на конец любого трехлетнего срока, на который выбрана Камера, она завершает данное разбирательство в своем первоначальном составе.

6. При открытии вакансий в Камере Трибунал выбирает из числа своих избираемых членов преемника, который занимает должность до истечения срока полномочий его предшественника.

7. Для образования присутствия в Камере требуется кворум в семь членов, избранных Трибуналом.

Статья 36

Камеры ad hoc

1. Камера по спорам, касающимся морского дна, образует камеру ad hoc в составе трех своих членов для рассмотрения какого-либо конкретного спора, переданного ей в соответствии с пунктом 1 «b» статьи 188. Состав такой камеры определяется Камерой по спорам, касающимся морского дна, с одобрения сторон.

2. Если стороны не согласны с составом камеры ad hoc, каждая сторона в споре назначает одного члена, а третий член назначается ими по соглашению. Если они не достигли соглашения или если какая-либо из сторон не производит назначения, Председатель Камеры по спорам, касающимся морского дна, незамедлительно производит такое назначение или назначения из числа ее членов после консультации со сторонами.

3. Члены камеры ad hoc не могут состоять на службе какой-либо из сторон в споре или являться ее гражданами.

Статья 37

Доступ

Камера открыта для государств-участников, Органа и других субъектов, указанных в Разделе 5 Части XI.

Статья 38

Применимое право

В дополнение к положениям статьи 293 Камера применяет:

- а) нормы, правила и процедуры Органа, принятые в соответствии с настоящей Конвенцией; и
- б) условия контрактов, касающихся деятельности в Районе, в вопросах, связанных с такими контрактами.

Статья 39

Обеспечение исполнения решений Камеры

1. Другие разделы настоящего Приложения, не являющиеся несовместимыми с настоящим Разделом, применяются к Камере.

2. При осуществлении своих функций, относящихся к консультативным заключениям, Камера руководствуется положениями настоящего Приложения, касающимися производства дел в Трибунале, постольку, поскольку она признает их применимыми.

РАЗДЕЛ 5. ПОПРАВКИ

Статья 40

Поправки

1. Поправки к настоящему Приложению, за исключением поправок к Разделу 4, могут приниматься лишь в соответствии со статьей 313 или консенсусом на конференции, созванной в соответствии с настоящей Конвенцией.

2. Поправки к Разделу 4 могут приниматься лишь в соответствии со статьей 314.

3. Трибунал может предлагать такие поправки к настоящему Статуту, какие он считает необходимыми, сообщая их в письменной форме государствам-участникам для рассмотрения в соответствии с пунктами 1 и 2.

ТРИ УКАЗА ПРЕЗИДЕНТА

25 ноября 1996 г. Президент Российской Федерации подписал три указа, которые после их опубликования в печати стали федеральными законами.

Почему мы взяли именно эти три указа, сделавших три важные международные договоренности законами Российской Федерации? Речь идет о следующих ратификациях: Конвенции о сотрудничестве в области культуры, образования, науки и информации в Черноморском регионе, Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, учреждающего партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны, и, наконец, Договора между Российской Федерацией и Туркменистаном о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Туркменистана, и граждан Туркменистана, постоянно проживающих на территории Российской Федерации.

Ответ прост. Чтобы показать разницу в процедуре ратификации, которая имела место в СССР и которая намного усложнилась ныне по Конституции Российской Федерации.

Что такое ратификация? Слово происходит от латинского *ratus* (утвержденный) и *facio* (делаю). А означает оно окончательное утверждение международного договора, соглашения, конвенции и т.д. высшим органом государства или его главой. Ратификация подразумевает два различных акта: внутригосударственный — закон, указ и т.п. и международно-правовой — ратификационная грамота. Во внутригосударственном плане ратификация придает договорным нормам внутригосударственную юридическую силу. А с точки зрения международно-правовой ратификация самым авторитетным образом закрепляет окончательное согласие государства на обязательность для него ратифицируемого международного документа.

Процедура ратификации в различных странах не была похожей. Она определяется законодательством каждого государства. В Советском Союзе она осуществлялась Президиумом Верховного Совета СССР. Порядок ратификации был прописан в ст. 12 Закона о порядке заключения, исполнения и денонсации международных договоров СССР. Решения о ратификации принимались в виде указа, на основании которого подписывалась ратификационная грамота.

Однако в большинстве стран мира ратификация являет собой сложный процесс: прежде чем попасть на подписание главе государства, международный договор, имеющий важное значение для судеб страны и подлежащий ратификации, проходит обсуждение в парламенте, и только в случае согласия парламента попадает на стол главы государства для подписания и окончательного утверждения ратификации.

Именно эта процедура предусмотрена в ст. 106 Конституции Российской Федерации, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.:

«Обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам:

...

г) ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации».

И уже потом, после ратификации Федеральным Собранием и после подписи Президента, закон вступает в законную силу в порядке и сроки, предусмотренные в договоре или согласованные между договаривающимися сторонами, а Президент подписывает по нему ратификационную грамоту (ст. 86 Конституции РФ).

Конституция, как известно, — это основной закон. И она требует от законодателя — в данном случае от российского парламента, Федерального Собрания — детализации законодательства по всем направлениям жизни и деятельности государства и его граждан. При этом следует стремиться, чтобы не осталось никаких пробелов в действующих юридических актах. Что касается ратификации, то эта тема перекрыта федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации», принятым Государственной Думой 16 июня 1995 г. и подписанным Президентом России 15 июля того же года. Комментарий этого закона дан в статье доктора юридических наук, профессора А.Н. Талалаева, опубликованной в нашем журнале № 2 за 1996 год.

Мы же здесь обратим внимание только на статьи этого закона, связанные с ратификацией международных договоров, подводящих эту процедуру в России под международный стандарт и положения Венской конвенции 1969 года о праве международных договоров.

Так, в соответствии со ст. 14 Закона ратификация международных договоров Российской Федерации осуществляется в форме федерального закона. Обратите внимание на подзаголовки в каждом из указов. Речь идет о ратификации, и, казалось бы, следует писать «принята» и «одобрена», но написано «принят» и «одобрен», потому что речь идет о законе.

В ст. 15 дается перечень международных договоров Российской Федерации, подлежащих ратификации:

а) исполнение которых требует изменения действующих или принятия новых федеральных законов, а также устанавливающие иные правила, чем предусмотренные законом;

б) предметом которых являются основные права и свободы человека и гражданина.

Под эту формулировку как раз и подпадает Договор между Российской Федерацией и Туркменистаном, о котором речь шла выше. Впервые в международно-правовой практике России заключен договор, где официально признается право на двойное гражданство для лиц, проживающих в Туркменистане и Российской Федерации и желающих воспользоваться этим правом. Обычно двойное гражданство до сих пор осуждалось в международном праве. Можно привести немало примеров, когда государства подписывали договоры о том, чтобы избежать двойного гражданства. Но жизнь в постсоветском пространстве бывшего СССР настолько усложнилась, что даже в Конституции Российской Федерации пришлось записать ст. 62, п. 1: «Гражданин Российской Федерации может иметь гражданство

иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации»;

в) о территориальном разграничении Российской Федерации с другими государствами, включая договоры о прохождении Государственной границы Российской Федерации, а также о разграничении исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;

г) об основах межгосударственных отношений, по вопросам, затрагивающим обороноспособность Российской Федерации, по вопросам разоружения или международного контроля над вооружениями, по вопросам обеспечения международного мира и безопасности, а также мирные договоры и договоры о коллективной безопасности;

д) об участии Российской Федерации в межгосударственных союзах, международных организациях и иных межгосударственных объединениях, если такие договоры предусматривают передачу им осуществления части полномочий Российской Федерации или устанавливают юридическую обязательность решений их органов для Российской Федерации. К этому подпункту можно отнести первый и второй законы, приводимые ниже. В первом речь идет о сотрудничестве в области культуры, образования, науки и информации в Черноморском регионе. Это — не постоянная международная организация, но осуществление такого многостороннего сотрудничества, несомненно, потребует встреч *ad hoc* представителей государств по тому или иному вопросу сотрудничества. Что же до второго закона — о сотрудничестве с Европейскими сообществами, то здесь чистой воды международные организации, к которым это положение закона применимо целиком и полностью.

В законе строго регламентированы и другие положения, связанные с ратификацией: «Порядок внесения на ратификацию международных договоров», «Решения о ратификации международных договоров Российской Федерации», «Подписание ратификационной грамоты», «Обмен ратификационными грамотами и сдача грамот о ратификации международных договоров Российской Федерации на хранение депозитариям».

Таким образом, можно смело сказать, что в вопросе о ратификации международных договоров Российская Федерация ликвидировала пробелы в законодательстве и вышла в число передовых стран мира. А день 26 ноября 1996 г. — один из рядовых дней — пример того, как четко и точно применяется новое законодательство по этому вопросу.

В. Петров

Статья получена редакцией в январе 1997 г.

**О РАТИФИКАЦИИ КОНВЕНЦИИ
О СОТРУДНИЧЕСТВЕ В ОБЛАСТИ КУЛЬТУРЫ,
ОБРАЗОВАНИЯ, НАУКИ И ИНФОРМАЦИИ
В ЧЕРНОМОРСКОМ РЕГИОНЕ**

**Принят Государственной Думой 18 октября 1996 года
Одобен Советом Федерации 13 ноября 1996 года**

Ратифицировать Конвенцию о сотрудничестве в области культуры, образования, науки и информации в Черноморском регионе, подписанную в городе Стамбуле 6 марта 1993 года.

**Президент Российской Федерации
Б. ЕЛЬЦИН**

Москва, Кремль
25 ноября 1996 года
№ 134-ФЗ

**О РАТИФИКАЦИИ СОГЛАШЕНИЯ
О ПАРТНЕРСТВЕ И СОТРУДНИЧЕСТВЕ,
УЧРЕЖДАЮЩЕГО ПАРТНЕРСТВО МЕЖДУ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ, С ОДНОЙ СТОРОНЫ,
И ЕВРОПЕЙСКИМИ СООБЩЕСТВАМИ И ИХ
ГОСУДАРСТВАМИ-ЧЛЕНАМИ, С ДРУГОЙ СТОРОНЫ**

**Принят Государственной Думой 18 октября 1996 года
Одобен Советом Федерации 13 ноября 1996 года**

Ратифицировать Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны, подписанное на острове Корфу 24 июня 1994 года.

**Президент Российской Федерации
Б. ЕЛЬЦИН**

Москва, Кремль
25 ноября 1996 года
№ 135-ФЗ

**О РАТИФИКАЦИИ ДОГОВОРА
МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И ТУРКМЕНИСТАНОМ
О ПРАВОВОМ СТАТУСЕ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ, ПОСТОЯННО ПРОЖИВАЮЩИХ
НА ТЕРРИТОРИИ ТУРКМЕНИСТАНА, И ГРАЖДАН
ТУРКМЕНИСТАНА, ПОСТОЯННО ПРОЖИВАЮЩИХ НА
ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Принят Государственной Думой 25 октября 1996 года
Одобен Советом Федерации 13 ноября 1996 года**

Ратифицировать Договор между Российской Федерацией и Туркменистаном о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Туркменистана, и граждан Туркменистана, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, подписанный в городе Москве 18 мая 1995 года.

**Президент Российской Федерации
Б. ЕЛЬЦИН**

Москва, Кремль
25 ноября 1996 года
№ 136-ФЗ

28—29 мая 1997 г.

в Государственном Кремлевском дворце

проводится

Всероссийский конгресс

**"НОВЫЙ ЭТАП ЭКОНОМИЧЕСКИХ РЕФОРМ:
проблемы правового регулирования".**

Заявки присылать по факсу:

232-62-36 или 232-62-37

Оргкомитет

МОСКОВСКИЙ ФОНД ШАДИЕВА

117454, Москва, пр. Вернадского, 76. Российская Федерация
Тел./факс (7-095) 434-90-86



INTERNATIONAL CHODIEV FOUNDATION

76, Vernadsky Prospect, Moscow, 117454, Russia
Tel./fax (7-095) 434-90-86

Международный фонд Шадиева (International Chodiev Foundation) учрежден выпускником МГИМО 1976 г. ФАТТАХОМ ШАДИЕВЫМ в знак глубокой признательности за полученные знания и с целью сохранения интеллектуального потенциала Института, расширения форм межвузовского сотрудничества по родственным специальностям, стимулирования проведения комплексных научных исследований и поддержки наиболее талантливой части научной молодежи.

Деятельность ICF на территории РФ и государств СНГ ведется в соответствии с совместными программами Фонда «Международные отношения» МГИМО и Ассоциации Школ международных отношений, одним из учредителей которой выступил ICF.

Московское бюро International Chodiev Foundation
тел./факс (7-095) 434-90-86
117454, Москва, пр. Вернадского, 76. МГИМО

МОСКОВСКИЙ ЖУРНАЛ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Сдано в набор 26.03.97. Подписано в печать 23.05.97. Формат 60x88^{1/16}.

Бумага офсетная. Гарнитура "Таймс". Печать офсетная.

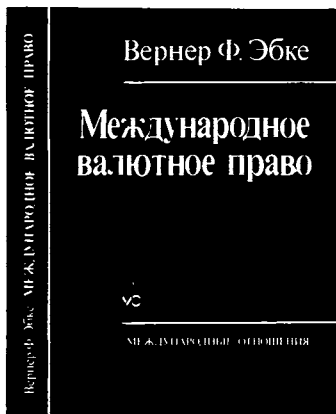
Усл. печ. л. 15,68. Уч.-изд. л. 16,18.

Тираж 2500 экз. Изд. № 2-МЖМП/97. Заказ № .

Отпечатано с готового оригинал-макета издательства
«Международные отношения» в типографии № 9 Комитета РФ
по печати. 109033, Москва, Волоцкая, 40

В издательстве
«Международные
отношения»
в 1997 г.
вышла книга:

Эбке В.
**Международное
валютное
право**
Пер. с нем.



Книга принадлежит к числу фундаментальных трудов современной юриспруденции и считается лучшей в мировой литературе работой в области международного валютного права.

Впервые в России читатель имеет возможность ознакомиться с комплексным исследованием экономико-правовых основ международных валютных отношений. В центре внимания автора — Договор о Международном валютном фонде, история и цели его создания, правовые обязательства стран—участниц МВФ, контроль за мерами валютного регулирования.

Анализ ст. VIII, разд. 2(b) Договора о МВФ, судебной практики и применения коллизионных норм в международном валютном праве делает книгу особенно ценной и полезной для юристов и экономистов, банковских работников и коммерсантов, специалистов в области международных финансов, преподавателей вузов и аспирантов. Актуальным является издание Приложения к книге с переводом наиболее важных статей Договора о МВФ, впервые публикуемых на русском языке.



"Действующее международное право" (трехтомник важнейших документов). Издание, предпринятое Московским независимым институтом международного права, представляет собой единственный в своем роде набор основных международных документов, знание которых необходимо и студенту-международнику, и преподавателю международного права, и практическому работнику-дипломату, и ученому, который занимается разработкой проблем, связанных с международным правом. Составителями этого уникального сборника являются проф. Ю.М. Колосов и проф. Э.С. Кривчикова. Все три книги появились благодаря поддержке и участию в их выпуске сотрудников Министерства иностранных дел Российской Федерации и Московского государственного института (университета) международных отношений МИД РФ.

Трехтомник можно заказать по адресу: Москва, 117454, проспект Вернадского, 76, МГИМО(У) МИД РФ, кафедра международного права