

Московский журнал международного права



- ДАЛЬНЕЙШЕЕ
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ
СОТРУДНИЧЕСТВА
СТРАН СНГ
- ПОСЛЕВОЕННОЕ
ВОЗВРАЩЕНИЕ
КУЛЬТУРНЫХ ЦЕННОСТЕЙ
- ПРОДВИЖЕНИЯ
В РОССИЙСКО-КИТАЙСКИХ
ОТНОШЕНИЯХ
- ТУРКМЕНИСТАН —
ПОСТОЯННО НЕЙТРАЛЬНОЕ
ГОСУДАРСТВО

Moscow
Journal
of International
Law

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

Председатель

Ю.М. КОЛОСОВ (Москва)

Н.И. АКУЕВ (Алма-Ата),

Э.Д. БЕЙШЕМБИЕВ (Бишкек),

И.И. БЕРГХОЛЬЦАС (Рига),

В.Г. БУТКЕВИЧ (Киев),

Р.В. ДЕКАНОЗОВ (Тбилиси),

Г.В. ИГНАТЕНКО (Екатеринбург),

А.Л. КОЛОДКИН (Москва)

Г.И. КУРДЮКОВ (Казань),

Б.П. ЛИХАЧЕВ (Москва),

С.А. МАЛИНИН (Санкт-Петербург),

В.П. ПАРХИТЬКО (Москва),

А.Х. САИДОВ (Ташкент),

А.В. ТОРКУНОВ (Москва),

А.А. ТРЕБКОВ (Москва),

В.Н. ФИСЕНКО (Минск),

М.О. ХАЙТОВ (Ашхабад),

А.Г. ХОДАКОВ (Москва),

А.Ю. ШАТАС (Вильнюс),

В.Н. ЯКОВЛЕВ (Ижевск)

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

Главный редактор

В.П. ПАРХИТЬКО

Л.Б. АРХИПОВА,

К.А. БЕКЯШЕВ,

И.П. БЛИЩЕНКО,

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),

Т.О. РАМИШВИЛИ,

В.А. РОМАНОВ,

Ю.М. РЫБАКОВ,

Г.П. ТОЛСТОПЯТЕНКО,

Б.Р. ТУЗМУХАМЕДОВ (первый
заместитель Главного редактора),

И.Г. ФОМИНОВ,

О.Н. ХЛЕСТОВ

Издание "Московского журнала международного права" осуществляется при финансовой поддержке юридической службы Московского международного центра предпринимательства.

СОУЧРЕДИТЕЛИ:

**МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИНСТИТУТ
МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ-УНИВЕРСИТЕТ
МИНИСТЕРСТВА ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
МЕЖДУНАРОДНОЕ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ
"СОЮЗ ЮРИСТОВ"**

ИЗДАТЕЛЬСТВО "МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ"

Адрес издательства: 107078, Москва, Садовая Спасская, 20
телефон 975-12-63; телефакс 200-22-04

Адрес редакции: 117454, Москва, проспект Вернадского, 76
телефон/телефакс 434-94-52

Адрес английской редакции: 121019, Москва Г-19, а/я 32
НЕСТОР АКАДЕМИК ПАБЛИШЕРЗ Лтд.
телефон 737-89-61; телефакс 737-89-62
E-mail: nestpub @ dol.ru

© 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,
с 1997 года введен
на обоих языках
в систему INTERNET:
www.diplomat.ru/mjilaw/

Выходит один раз в три месяца

№ 4/98/32
октябрь—декабрь

СОДЕРЖАНИЕ

К 50-летию Всеобщей декларации прав человека

- Гусейнов Т.И. (Баку). Конституционные гарантии реализации международно-правовых норм по правам человека в Азербайджанской Республике 3
- Сафонов В.Н. (Курск). Права человека и социальное законодательство в США (историко-правовые аспекты) 10
- Галенпольский Ф.С. (Иркутск). Вопросы правового регулирования ограниченных прав и свобод человека в условиях чрезвычайного положения (на примере ФРГ) 23

Вопросы теории

- Михайлов В.С. (Владивосток). Международно-правовое наследие в западной части Тихого океана. С чем мы подходим к XXI веку? 31
- Кепбанов Е.А. (Ашхабад). Статус Туркменистана как постоянно нейтрального государства 35
- Конкурс на коррумпированность 47

Международно-правовые проблемы СНГ

- Моисеев Е.Г. "Четверка" в рамках СНГ: задачи и перспективы 48
- Шумский В.Н. (Минск). Институты Содружества Независимых Государств: создание, деятельность и направления дальнейшего совершенствования 61
- Ультрасовременный вид телефонной связи 73

Международное частное право

- Кудряшов С.М. Разрешение спора *ex aequo et bono* 74
- Ковалев А.А., Шишаев А.И. Актуальные проблемы доступа российских товаров на рынок Европейского Союза (антидемпинговые процедуры) 78

Право международных договоров

- Манасуев А.В. Действие и применение международных договоров 94

Международное гуманитарное право

- Бюньон Франсуа (Швейцария). Справедливая война и агрессивная война 125
- Иванов Д.В. Международная система защиты беженцев 141
- Молчанов С.Н. (Екатеринбург). К вопросу о реституции культурных ценностей 159

Хроника

- Кривчикова Э.С. Юридическому институту ДВГУ 40 лет 167
- Ляхов Е.Г. Встреча на Тайване 169
- Гаджинская С.М., Дианова Е.В., Клочкова Л.Т., Хохлова М.А. Не допустить попыток! Предупредить бесчеловечное обращение! (Отчет об информационном семинаре) 171

Страницы истории

Семенов В.С., Трагнюк О.Я. (Харьков). Вопросы государственного и международного права в комментариях Джона Мэра к сентенциям Петра Ломбардского (малоизвестная статья В.Э. Грабаря)	178
---	-----

Трибуна преподавателя и студента

Е. Козина, В. Кузьмина, К. Сулова. Ответы на зачетах	186
А. Деуленко, Р. Карандин, О. Окунева, Д. Рожнова, А. Токарь. Почему экономисты изучают международное право	188

Кто есть кто в нашей науке и практике

Галенпольский Федор Станиславович (Иркутск). Гусейнов Ляtif Гусейн оглы (Баку). Дёмин Юрий Георгиевич (Москва). Кочарян Виген Владимирович (Ереван). Лукшин Андрей Вячеславович (Саранск). Моисеев Евгений Григорьевич (Москва). Мухамеджанов Амон Закирович (Ташкент). Нурумов Дмитрий Игоревич (Алма-Ата). Саунина Елена Валентиновна (Нижний Новгород). Сафонов Владимир Николаевич (Курск). Семенов Владимир Сергеевич (Харьков). Сумин Андрей Михайлович (Москва). Хайрутдинова Фарида Гаррафутдиновна (Казань). Худойкина Татьяна Викторовна (Саранск)	192
Беспроигрышный успех	212

Книжная полка

Старушенко Г.Б. Соотечественники: правовой аспект проблемы	213
Костин А.А. Труды о гражданском праве КНР	219
Филатов В.П. Нашего полку прибыло	223
Каюмова А.Р. (Казань). Поговорим о новой отрасли	226
Пархитыко В. Вспышка — фейерверк — свечение	228
Алешин В.В. Потеряв империю, найдем ли свое место в мире?	231
Похлебкин В.В. Об исторических судьбах и международно-правовом статусе Аджарии — одной из автономных частей Грузии	234
Самые высокие доходы — в СНГ	240

Письма в редакцию

Ми рошниченко Л. и еще свыше 30 подписей. Прекратить произвол!	241
--	-----

Пolemика

Морозов Г.И. К вопросу об основах правопорядка в международных отношениях В Исполкоме РАМП	244
В Исполкоме РАМП	280

Документы

На пути совершенствования договорной базы двусторонних отношений России с Китаем, Швецией, Вьетнамом и Турцией. Вступительный комментарий А.И. Лебедева	281
Европейская хартия местного самоуправления. Вступительный комментарий А.И. Владыченко	317

* * *

Премии “Московского журнала международного права” за 1998 год	328
Предметный указатель статей и материалов, опубликованных в “Московском журнале международного права” в 1998 году	329

“Московский журнал международного права” является правопреемником “Советского журнала международного права”, созданного в 1991 году как общесоюзный журнал юристов-международников СССР. После 1992 года, выходя под названием “Московский” (по месту его издания), журнал сохранил в составе своего Редакционного совета ученых из стран, расположенных на территории бывшего СССР, и на его страницах могут находить отражение как точки зрения самих юристов, так и официальные позиции их государств. Отбор и содержание материалов журнала определяются Редакцией. Вместе с тем публикация материала в “Московском журнале международного права” не всегда означает, что Редакция разделяет точку зрения автора. При перепечатке материала или его части, а также при цитировании ссылка на наш журнал обязательна.

К 50-летию Всеобщей декларации прав человека

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ГАРАНТИИ РЕАЛИЗАЦИИ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ НОРМ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Т.И. Гусейнов*

День прав человека, отмечаемый в 1998 году, является юбилейным — пятидесятым с тех пор, как 10 декабря 1948 г. Генеральная Ассамблея ООН резолюцией 217 А (III) провозгласила Всеобщую декларацию прав человека “как общие стандарты, к выполнению которых должны стремиться все народы и все государства...”¹. Именно с нее начался переворот, когда международное право “взяло человека под свою защиту” и обязало государства обеспечить права и свободы всем людям, проживающим на их территории². За прошедшие 50 лет на международном уровне принято огромное количество норм, касающихся прав и свобод человека, проделана обширная работа по созданию международно-правовых механизмов защиты этих прав и свобод. За это время изменилось также отношение некоторых ученых-международников к проблеме прав и свобод человека. Если раньше они считали проблему защиты прав и свобод человека исключительно внутренним делом государства (А.П. Мовчан, В.А. Карташкин, Л. Оппенгейм, Ч. Хайд и др.), то сейчас, как отмечает В.А. Карташкин, права человека являются точкой отсчета в национальных правовых системах и показателем их цивилизованности и демократичности³. Именно на государство возлагается создание соответствующих национальных механизмов защиты прав и свобод человека, иными словами, создание реальных условий для их реализации. Так, статья 8 Всеобщей декларации прав человека 1948 года требует наличия эффективно работающей системы охраны прав человека, а статья 2 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 года возлагает на каждое государство обязанность обеспечить любому лицу, права и свободы которого

* Аспирант кафедры государственного и международного права Казанского государственного университета.

нарушены, эффективную защиту. В Пакте предусматривается, чтобы “право на защиту для любого лица, требующего защиты, устанавливалось компетентными судебными, административными или законодательными властями или любым другим компетентным органом”. Пакт также предлагает “развивать возможности судебной защиты; обеспечить применение компетентными властями средств правовой защиты, когда они предоставляются”⁴. Как известно, не все международно-правовые нормы являются самоисполнимыми, поэтому важным средством их имплементации является принятие внутригосударственных мер в виде соответствующих законодательных и других нормативно-правовых актов, а также мероприятий организационного характера⁵. На фоне изложенного хотелось бы в общих чертах рассмотреть гарантии, которые предоставляются Конституцией Азербайджанской Республики в целях защиты прав и свобод человека и гражданина на национальном уровне.

Конституционный акт “О государственной независимости Азербайджанской Республики” от 18 октября 1991 г. провозгласил: “Все граждане Азербайджанской Республики равны перед законом. Азербайджанская Республика, присоединяясь ко Всеобщей декларации прав человека, Заключительному акту Хельсинкского совещания и другим общепризнанным международно-правовым документам, обеспечивает соблюдение и беспрепятственное осуществление всех предусмотренных ими прав и свобод, независимо от пола, расовой и национальной принадлежности, вероисповедания, социального происхождения, политических убеждений и иных обстоятельств...” (ст. 10)⁶. За годы, прошедшие после принятия данного акта, в Азербайджане достигнуты существенные изменения на пути демократических преобразований, в обеспечении государством прав и свобод человека, построении демократического правового государства. Сегодня в соответствии с п. 1 а ст. 34 Венской конвенции “О правопреемстве государств в отношении договоров” от 23 августа 1978 г. на территории Азербайджана имеют силу международные договоры, касающиеся прав и свобод человека, которые находились в силе в момент правопреемства на территории государства-предшественника (СССР). Об этом говорится и в Декларации глав государств — участников СНГ о международных обязательствах в области прав и основных свобод человека (24 сентября 1993 г.), которой подтверждаются обязательства в области прав и свобод человека, вытекающие из международных договоров и соглашений, участником которых являлся СССР. Так, Азербайджанская Республика является участником Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 года, Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 года, Конвенции о правах ребенка 1989 года, Женевских конвенций 1949 года и Протоколов к ним

1977 года и др. Азербайджаном также подписаны международные акты, касающиеся прав и свобод человека в рамках СНГ: Конвенция о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 г., Соглашение о первоочередных мерах по защите жертв вооруженных конфликтов от 24 сентября 1993 г., Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 24 сентября 1993 г., Конвенция об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, от 21 октября 1994 г., Постановление Межпарламентской ассамблеи государств — участников СНГ от 15 сентября 1992 г. о социальной защите граждан. Кроме того, в настоящее время в республике ведется активная работа по созданию условий для вступления в Совет Европы (отмена смертной казни 10 февраля 1998 г., реформа системы отбывания наказания и т.д.)⁷.

Нормой общего характера во внутригосударственном механизме реализации международно-правовых норм в Азербайджанской Республике является принятая на всенародном референдуме 12 ноября 1995 г. Конституция Азербайджанской Республики, определяющая азербайджанское государство как демократическую, правовую, светскую, унитарную республику (ч. 1 ст. 7). Статья 12 Конституции гласит, что “обеспечение прав и свобод человека и гражданина — высшая цель государства”. Во втором разделе Конституции — “Основные права, свободы и обязанности человека и гражданина” (ст. 24–80) — нашли отражение большинство общепризнанных международно-правовых норм, касающихся прав и свобод человека, которые применяются в соответствии с международными договорами, стороной которых является Азербайджан (ч. 2, ст. 12). Хотелось бы остановиться на некоторых пробелах, на взгляд автора, в Конституции, касающихся прав и свобод человека и гражданина. Так, в конституционном перечне прав и свобод человека отсутствует предусмотренное статьей 11 Пакта об экономических, социальных и культурных правах право каждого на достаточный жизненный уровень для него самого и его семьи, включающий нормальное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни. Однако несмотря на реалии нынешней экономической ситуации в Азербайджане, уместно было бы предусмотреть такое право, поскольку Азербайджан в соответствии с Пактом принял обязательство в максимальных пределах имеющихся ресурсов обеспечить постепенно полное осуществление провозглашенных в Пакте прав. Но отсутствие такого права в конституционном перечне не лишает индивида таких прав, так как ст. 16 Конституции гласит, что “азербайджанское государство заботится о повышении благосостояния народа и каждого гражданина, его социальной защите и достойном уровне жизни”.

Кроме того, п. 7 ст. 149⁸ противоречит ст. 15 Пакта о гражданских и политических правах, пункт 2 которого предусматривает, что

“ничто в настоящей статье не препятствует преданию суду и наказанию любого лица за любое деяние или упущение, которые в момент совершения являлись уголовным преступлением согласно общим принципам права, признанным международным сообществом”⁹. Здесь следовало бы отметить, что международные договоры с участием Азербайджана — неотъемлемая составная часть системы законодательства Азербайджанской Республики (ч. 2, ст. 148), они обладают приматом при коллизии с нормативно-правовыми актами, входящими в систему внутреннего законодательства. Однако данное приматное положение не распространяется при коллизии с Конституцией Азербайджана и актами, принятыми путем референдума. Поэтому следовало бы сделать оговорку в отношении лиц, совершивших преступления международного характера.

Кроме предоставленных прав и свобод, Конституция Азербайджана возлагает и определенные обязанности (соблюдение Конституции и законов, уважение прав и свобод других, охрана окружающей среды, охрана памятников истории и культуры и др.).

Основополагающие принципы и нормы Конституции более детально регламентируются в принятых нормативно-правовых актах Азербайджанской Республики. Так, например, право на социальное обеспечение (ст. 38) детализируется в законе “О социальном обеспечении” от 18 февраля 1997 г.; право на обращение в суд (ст. 57) — в законе “О порядке рассмотрения обращений граждан Азербайджанской Республики” от 10 июня 1997 г.; право на объединение (ст. 58) — в законах “О профсоюзах” от 24 февраля 1994 г. с изменениями и дополнениями от 25 апреля 1997 г. и “Об общественных объединениях” от 10 ноября 1992 г. с изменениями и дополнениями от 5 октября 1996 г.

Важное место занимают также нормативно-правовые акты, предусматривающие наказание за нарушение этих принципов и норм. Так, к примеру, в Уголовном кодексе Азербайджанской Республики отдельная глава посвящена наказаниям за нарушение политических прав граждан, в ее статьях также находят отражение уголовно-правовые санкции за воспрепятствование осуществлению равноправия женщин (ст. 131 УК), нарушение неприкосновенности жилища граждан (ст. 132 УК), нарушение тайны переписки, телефонных переговоров (ст. 133 УК) и т.д. Вопросы защиты прав человека предусмотрены также в различных основополагающих правовых документах и отраслевых законах (УПК, ГК, ГПК, КоБС, КЗоТ и др.).

Провозглашение основополагающих принципов и норм в Конституции означает, что их применимость вытекает непосредственно из основного закона страны, укрепляя таким образом гарантии их защиты. Однако для их фактической реализации, как было отмечено, требуется установление развернутой системы государственной

защиты прав и свобод человека и гражданина. В отличие от Конституции Азербайджанской ССР 1978 года, где, хотя и говорилось о правах и свободах граждан, но при этом не затрагивался вопрос о праве граждан на судебную защиту, новая Конституция Азербайджанской Республики закрепляет положение о государственной гарантии прав и свобод человека и гражданина (ст. 26) и защите прав и свобод каждого в суде (ст. 60). Новая Конституция также закрепляет право каждого на получение правовой помощи (ст. 61), на рассмотрение его дела в установленном законом суде (ст. 62)¹⁰, на презумпцию невиновности (ст. 63), на повторное обращение в суд (ст. 65), тем самым реализовывая такие общепризнанные международно-правовые нормы, как право каждого человека на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами (ст. 8 Всеобщей декларации прав человека), право на эффективное средство правовой защиты (ст. 13 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод). При этом следовало бы отметить, что включение в Конституцию положения, обязывающего государство защищать права и свободы каждого, означает принятие государством на себя соответствующих обязательств по созданию благоприятных условий для их реализации, так как “конституционное право каждого на судебную защиту действительно только при наличии условий, вне которых оно остается всего лишь декларацией”¹¹. Однако создание необходимых благоприятных условий для их фактической реализации затруднено экономическими причинами, отсутствием развитой структуры судопроизводства, неприведением ряда законов в соответствие с новой Конституцией и рядом других факторов¹².

Следует подчеркнуть роль организационно-правового механизма, участвующего в реализации международно-правовых норм по обеспечению выполнения обязательств. Так, по Конституции Азербайджанской Республики гарантом соблюдения международных договоров, стороной которых является Азербайджан, является глава государства — Президент (ст. 8). Он заключает межгосударственные и межправительственные договоры, подписывает указы о ратификации международных договоров (ст. 109) и документы по обеспечению выполнения международных обязательств.

Немаловажна и роль законодательного органа — Национального собрания АР, которое устанавливает общие правила по вопросам пользования правами и свободами человека и гражданина, закрепленным в Конституции, а также государственные гарантии этих прав и свобод; занимается ратификацией и денонсацией международных договоров путем принятия правообеспечительных и конкретизирующих актов. Как было сказано выше, велика роль и судебных органов.

Важнейшим аспектом конституционных гарантий защиты прав и свобод человека является проблема их ограничения и пределы таких ограничений. В соответствии с п. 3 ст. 71 Конституции Азербайджанской Республики осуществление прав и свобод человека и гражданина может быть частично и временно ограничено с учетом международных обязательств Азербайджанской Республики лишь при объявлении войны, военного и чрезвычайного положения, а также мобилизации. О правах и свободах, осуществление которых ограничено, заблаговременно объявляется населению¹³.

Одной из сложных проблем юридической системы является установление пределов ограничения прав и свобод человека и гражданина. В современных условиях международное сообщество выводит эту проблему за пределы внутренней компетенции государства. Поэтому исходя из вышесказанного, Президент Азербайджанской Республики при объявлении военного и чрезвычайного положения, мобилизации (ст. 108, 111, 112 Конституции) должен руководствоваться положениями международных документов по правам человека, стороной которых является Азербайджан. Так, некоторые аспекты ограничений прав и свобод человека подробно отражены в п. 2 ст. 8 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах¹⁴, в ст. 12 Международного пакта о гражданских и политических правах¹⁵. Однако ст. 71 Конституции АР не дает перечня допустимых ограничений прав и свобод человека и гражданина, но она делает ссылку на международные обязательства Азербайджана, что должно не допустить злоупотреблений ограничениями. Здесь уместно процитировать Р.А. Мюллерсона, который отмечал, что возможность ограничения прав и свобод личности по соображениям обеспечения интересов общества в целом или прав и свобод других лиц всегда таит в себе угрозу если даже не злоупотреблений, то во всяком случае принятия несоразмерных охраняемому общественному интересу ограничительных мер¹⁶. Таким образом, допустимые ограничения по Конституции АР должны соразмерно по своему содержанию и объему соответствовать целям вводимых ограничений и применяться только для защиты иных равнозначных правовых ценностей.

Завершая краткий обзор конституционных гарантий реализации международно-правовых норм по правам человека в Азербайджанской Республике, хотелось бы отметить, что, несмотря на существенные трудности на пути построения демократического общества, Азербайджан подтверждает взятые на себя обязательства и прилагает все усилия для проведения демократических реформ, создания необходимых условий для обеспечения и соблюдения основных прав и свобод человека, построения светского государства.

¹ См. Действующее международное право / Сост. Ю.М. Колосов и Э.С. Кривчикова. — Т. 2. — М.: Изд-во Московского независимого института международного права, 1997. — С. 5.

² См. *Тункин Г.И.* Международное право: наследство XX века // РЕМП. 1992. — СПб., 1994. — С. 18.

³ См. *Карташкин В.А.* Всеобщая декларация и права человека в современном мире // СЕМП. 1988. — М., 1989. — С. 47.

⁴ См. Действующее международное право / Сост. Ю.М. Колосов и Э.С. Кривчикова. — Т. 2. — С. 5, 22.

⁵ См. Международное право / Под ред. Г.И. Тункина. — М.: Юридическая литература, 1994. — С. 164; Международное право / Под ред. Г.В. Игнатенко. — М.: Высшая школа, 1995. — С. 133—134.

⁶ См. Сборник законов Азербайджанской Республики. — Т. 1. — Баку: Изд-во “Закон”, 1997. — С. 75.

⁷ В настоящее время Азербайджан имеет в Совете Европы статус “специального приглашенного”.

⁸ “Нормативно-правовые акты, улучшающие правовое положение физических лиц и... устраняющие или смягчающие их правовую ответственность, обладают обратной силой”.

⁹ См. Действующее международное право. — Т. 2. — С. 27.

¹⁰ В соответствии со ст. 19 закона Азербайджанской Республики “О судах и судьях Азербайджанской Республики” от 10 июня 1997 г. правосудие осуществляется следующими судами: районным (городским) судом, судом по тяжким преступлениям, военным судом, военным судом по тяжким преступлениям, местным экономическим судом, экономическим судом по рассмотрению споров, вытекающих из международных договоров Азербайджанской Республики, Верховным судом Нахичеванской Автономной Республики, Апелляционным судом АР, Экономическим судом АР, Верховным судом АР.

¹¹ *Колосова И.М.* Конституционное право граждан на судебную защиту их прав и свобод в СНГ // Государство и право. — 1996. — № 2. — С. 33.

¹² Так, например, к сожалению, не принят закон, регулирующий порядок деятельности Конституционного Суда АР (ст. 130 Конституции АР), и не создан сам Конституционный Суд. Однако следует отметить обозначенную в Конституции АР роль Конституционного Суда, так как в условиях становления в республике демократического правового государства именно Конституционный Суд, ставя во главу угла права и свободы человека, мог бы устанавливать соответствие законов и иных нормативных актов Конституции АР.

¹³ См. Конституция Азербайджанской Республики. — Баку, 1996. — С. 18.

¹⁴ См. Действующее международное право. — Т. 2. — С. 14.

¹⁵ Там же. — С. 26.

¹⁶ См. *Мюллерсон Р.А.* Права человека: идеи, нормы, реальность.— М., 1991. — С. 86.

Статья поступила в редакцию в марте 1998 г.

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И СОЦИАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В США (ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ)

В.Н. Сафонов*

Одной из ведущих тенденций в развитии права является процесс интернационализации прав человека. Не крах социализма, а наступление эпохи всеобщности прав человека — важнейший итог нашего столетия. Под всеобщностью следует иметь в виду понимание прав человека как основы жизни общества и сближения государств и цивилизационных систем. Это сближение происходит в ходе развития правовых доктрин, совершенствования механизмов гарантий прав, политической практики.

Стремление к свободе, человеческому достоинству, сохранению права на жизнь в период тоталитаризма породило первую волну в потоке реформ по интернационализации прав человека. В период холодной войны столкнулись две непримиримые концепции прав человека: одна признавала решающее значение личных и политических прав, другая — социально-экономических. В это же время впервые с момента принятия Всеобщей декларации прав человека по инициативе демократических сил Европы и Америки удалось приблизиться к общему пониманию прав и свобод.

С нашей точки зрения, решающую роль в становлении “международного права прав человека” (термин британского исследователя П. Сигарта) во второй половине XX века приобретает не только система международных пактов и конвенций о правах человека, а внедрение в национальное законодательство, в правовую систему норм, присущих двум основным системам права.

В англосаксонском праве приоритетное значение имеют личные и политические права. Так, американская конституционная доктрина не признает социально-экономические права, а право частной собственности относит к естественному праву. В европейском континентальном праве традиционно большее внимание уделяется социально-экономическим правам, о чем свидетельствуют содержание послевоенных конституций и становление разветвленной системы социальных гарантий. Положения о социальных правах были внесены в тексты большинства европейских конституций, а в отдельных из них предусматривались и определенные виды гарантий.

* Кандидат исторических наук, доцент Регионального открытого социального института, г. Курск. Подробнее об авторе см. рубрику “Кто есть кто в нашей науке и практике” этого номера журнала.

Основная цель данной статьи — выявить особенности американской концепции прав человека и отметить существенные изменения в правовом статусе личности в XX веке.

Общим местом в юридической литературе стала констатация факта присоединения США к ряду важнейших международных пактов по правам человека¹. Мы полагаем, что эволюция социального законодательства и интерпретация социальных законов Верховным Судом США привели к превращению социальных прав в “фундаментальное право” страны².

В качестве предварительного замечания поясним, что под социальным законодательством здесь мы понимаем не совокупность отраслей права (право социального обеспечения, законы о трудовых отношениях, о государственной поддержке образования), а федеральные и штатные законы, дополнения к ним, судебные решения, не всегда посвященные прямо социальным вопросам, но декларирующие социальные права и гарантии. Кроме того, правильная оценка социального законодательства невозможна без рассмотрения вопросов, связанных с его судебным толкованием в рамках конституционного контроля и применением на практике. Права человека должны быть основой любого закона, а гарантии имеют первостепенное значение.

Исторически легитимация социальных прав в США прошла несколько этапов. В ходе первого, на рубеже XIX–XX веков, идет борьба по вопросу о возможностях законодательного закрепления социальной ответственности на федеральном уровне. Проблема остается нерешенной из-за сопротивления Верховного Суда. Второй этап связан с событиями “нового курса” — именно тогда, в 30-е годы, наблюдается прорыв к идеям социального государства. На третьем этапе, имеющем особое значение (50–60-е гг.), механизм социальных гарантий подкрепляется решениями Верховного Суда. И четвертый этап, совпадающий с последними десятилетиями XX века, характеризуется сохранением “правового реализма” как доктрины права, социальной ответственности федерального правительства как политической доктрины, несмотря на мощное сопротивление консерваторов.

В течение XIX столетия сфера деятельности федерального правительства не распространялась на решение социальных проблем — господствовало убеждение о принадлежности ее к конституционной ответственности штатов. Подход к правам человека на основе формального равенства был совместим с существованием рабства, а затем расовой дискриминации в южных штатах. Этот подход предполагал приоритет личных прав, имеющих естественный, неотчуждаемый характер, а в ряду личных прав подчеркивалось главенствующее значение права на частную собственность. Оно рассмат-

ривалось и как право, и как основная гарантия личных прав и свобод.

Победа Севера в гражданской войне и принятие 14-й поправки, провозгласившей равенство всех перед законом, открыли путь к решению расовой проблемы в США. Однако юридическое равенство оказалось весьма эфемерным. Южные штаты принимают один за другим законы о сегрегации, о раздельном пользовании и посещении общественных мест. Эти законы вошли в противоречие с положениями федерального закона о гражданских правах 1875 года. Несмотря на это, в ряде своих решений Верховный Суд объявил неконституционными не законы штатов, а федеральный закон. В 1883 году Суд мотивировал свое решение тем, что 14-я поправка охраняла гражданские права от посягательств только властей штатов, но не частных лиц. А поскольку железные дороги, рестораны, больницы и т.д. являются собственностью частных лиц, то сегрегация там допустима.

Если в этом случае позицию высшего судебного органа можно объяснить исходя из традиционного подхода в пользу частной собственности как квинтэссенции личного права, то решение 1896 года по делу Плесси против Фергюсона признается в юридической литературе позорным в истории американского конституционализма. Верховный Суд подвел новое обоснование под расовую сегрегацию, с тем чтобы распространить ее на объекты, принадлежащие не только частным лицам, но и властям штатов. Верховный Суд утверждал, что 14-я поправка осуждала только неравенство прав, но якобы не отрицала возможности раздельного пользования ими.

В выступлении судьи У. Брауна прозвучало два вида аргументов. Первый о том, что данные проблемы относятся к компетенции штатных legislatures (законодательных собраний штатов), а второй о том, что “социальные пороки не могут быть изменены законами”¹³. “Социальные различия — результат различий природных, физических... — продолжал Браун, — сегрегация естественна и необходима”.

Очевидно, Суд исходил не столько из желания сохранить полномочия штатов, сколько из стремления отказаться от реальных шагов к фактическому равноправию и равным социальным возможностям.

В соответствии с концепцией “дуалистического федерализма” в США действует принцип остаточных полномочий штатов, или, как говорилось в решениях Верховного Суда, “презумпции штатов”. Таким образом, внутренняя политика остается в компетенции штатов, поскольку иное не указано в Конституции.

Мы видим, что на начальном этапе социального законодательства рассматриваемые проблемы были только поставлены, но не решены. Сторонники перемен были готовы к новому толкованию Конституции, исходя из концепции “равных возможностей”, созда-

ваемых органами власти всех уровней. Они были готовы относиться к Конституции в соответствии с доктриной “проникновения на фасад”. То есть сам текст не может дать ответа на все возникающие проблемы. Необходимо расширительное толкование. В ответ на обструкцию консервативных южных штатов дополнительным аргументом реформаторов стала необходимость привлечения финансовых средств федерального правительства в связи с их отсутствием на местах.

Верховный Суд на этом этапе выражал интересы противников расширительного толкования. Суд считал более насущной задачей следовать теории “ограниченной конституции”, понимая под ней неприемлемость расширительного толкования, невозможность наделения федеральной власти функциями, которые Конституцией отнесены к ведению штатов. Высший конституционный орган тем самым придерживался прежней концепции, абсолютизирующей личные права, прежде всего право собственности как естественное право, не допускающее вмешательства государства.

О том, что защита конституционных полномочий штатов являлась скорее предлогом, чем действительной целью, свидетельствовала борьба в судах по вопросу о “свободе контракта”. В период ранней истории рабочего движения американские суды всех уровней исходили из того, что органы власти не имеют права на регулирование отношений между рабочими и работодателями, поскольку это будет нарушением индивидуальных прав собственников (собственников рабочей силы и собственников средств производства, заключивших между собой договор, влекущий определенные обязательства). Отсюда свобода договора, или свобода контракта.

Суды с догматическим упорством применяли эту доктрину для обоснования запретов на создание профсоюза, преследования его членов, ограничения прав на забастовку и, главное, как довод для объявления неконституционными первых законов о регулировании трудовых отношений. Первые такие законы появились в северо-восточных штатах, потому что появилась угроза миграции рабочей силы на Запад и Юг. Именно в штатах, а не на федеральном уровне, потому что господствовала прежняя концепция конституционной ответственности штатов за внутреннюю социальную политику в соответствии с 10-й поправкой.

В 1905 году на этом основании Верховный суд штата Нью-Йорк запретил первый прогрессивный закон, предполагающий установление 10-часового рабочего дня для работников хлебопекарной промышленности штата в деле “Lockner v. New York”. Последовали весьма лицемерные разъяснения об отсутствии действительной связи между здоровьем работающих и продолжительностью рабочего дня. Знаменитый адвокат Л. Брандейс в ходе рассмотрения подобно-

го дела в штате Орегон подготовил многостраничный доклад, где, основываясь на данных социальной статистики, физиологии, медицины, доказал вред продолжительного рабочего дня, особенно для женского и детского организмов. В 1908 году по делу “Muller v. Oregon” закон этого штата был признан неконституционным, но только в отношении детей и женщин. Следовательно, основным прецедентом оставалось дело Локнера. Вместе с тем дело 1908 года давало сигнал судьям и законодателям о необходимости “выхода за фасад”, использования не только догматического толкования Конституции, но и обращения к реальным правам.

Весьма знаменательно, что в это же время и представитель исполнительной власти — президент Теодор Рузвельт поставил вопрос об изменении американской концепции прав человека. В своей речи о “новом национализме” президент говорил о необходимости более активного государственного вмешательства с целью изменения социальных и экономических условий жизни. “Те, кто говорит о правах собственников, противопоставляя им права человека, — заходят слишком далеко. Право каждого владеть собственностью совместно с правами общества регулировать ее использование в той степени, в какой этого требует социальное благосостояние (public welfare)”⁴.

В такой обстановке суды не могли и дальше закрывать глаза на происходящие перемены. Появляется доктрина “полицейских полномочий” (police power doctrine). Под ней имелась в виду доктринальная конструкция федеральных судов, созданная на основе толкования принципиальных положений Конституции 1787 года. К таким положениям относятся формулировка Преамбулы (“с целью содействовать всеобщему благосостоянию”) и разд. 8 ст. 2 (“издавать все законы, которые необходимы и уместны для осуществления вышеперечисленных и всех других полномочий, предоставленных настоящей Конституцией Правительству США”)⁵. В рамках стратегии “судебного конструктивизма” (предполагается, что Верховный Суд уточняет дополнительной “конструкцией” текст Основного Закона, не развивая его) высший орган судебной власти США перешел к признанию этих положений как дающих право федеральной власти на законодательство по внутривнутриполитическим вопросам в направлении содействия всеобщему благосостоянию.

Второй этап в развитии конституционно-правовой концепции прав человека и гражданина охватывает первую половину XX века, но высшей точкой этого этапа были действия Верховного Суда и федеральной власти в период “нового курса” Франклина Рузвельта.

В литературе утвердилось мнение об ожесточенном сопротивлении реакционного Верховного Суда прогрессивным законам Ф. Рузвельта и Конгресса. Такая точка зрения нуждается в корректировке.

Во-первых, Верховный Суд в решениях 30-х годов отошел от доктрины “свободы контракта” к признанию регулирующих функций федерального правительства. В 1936 году (с некоторым опозданием) Суд признал конституционность закона Вагнера по делу “Nation Labor Relations Board v. Laughlin Steel Corporation”.

Во-вторых, этот судебный орган перешел к использованию клаузулы “о регулировании междуштатной торговли” (разд. 8 ст. 2 Конституции) для признания правомочности федеральных законов о минимальной зарплате и максимальной продолжительности рабочего дня (по делу “Shecter v. United States”, 1936)⁶.

В-третьих, высший орган судебной власти США нанес удар по собственной концепции “дуалистического федерализма”, применяемой им как прикрытие для объявления незаконными решений о социально-экономических мероприятиях федеральной власти на основе 10-й поправки к Конституции. Положения этой поправки “сохраняются, соответственно, за штатами либо за народом” (имелись в виду не указанные в Конституции полномочия) в это время, в эпоху “нового курса”, начинают трактоваться в пользу “народа”, под которым судьи понимают его представителей в федеральных органах власти, а не только в штатах. Это произошло в решении по делу “United States v. Carolin Products” 1937 года.

Вместе с тем было бы ошибочным полагать, что Суд санкционировал отмену полномочий штатов и полностью отказался от прежней концепции формального равенства по правам личности. Признав полномочия федеральной власти на проведение социально-экономических мер конституционными, Суд отметил, что в дальнейшем с еще большей тщательностью будет защищать “единство конституционно-политического процесса”. Далее разъяснялось, что верховные судьи будут применять доктрину “подозрительного основания” “в случае, если в социально-экономических законах проводится разделение граждан по признакам пола, расы, национальной принадлежности”; если “затрагиваются индивидуальные права и свободы граждан”⁷. Под “единством” понимались санкционированные высшим судебным органом законы о социальных (направленных на защиту отдельных групп населения) действиях, которые ни в какой мере не должны затрагивать индивидуальные права и свободы, права и свободы граждан-собственников прежде всего. А отсюда следует, что речь идет не о “равных результатах”, а только о создании “равных возможностей” для реализации всех тех же формально-юридических прав индивида в соответствии с естественно-правовой, а не европейской континентальной концепцией в духе позитивного права, закрепляющей социально-экономические права в качестве фундаментальных.

В этом стиле Верховный Суд с 1937 по 1973 год одобрял все законы, предназначенные для регулирования бизнеса, но аннулиро-

вал все законы, предусматривавшие ограничение личных прав и свобод. И так, в США не перешли к концепции “коллективных прав” в ущерб индивидуальным. Оставляя в стороне вопрос о характере противоборства между Ф. Рузвельтом и Верховным Судом, отметим, что преемник Рузвельта Г. Трумэн в своих выступлениях пытался совместить концепции индивидуальных и коллективных прав, “лексику Г. Гувера совместить с лексикой Ф. Рузвельта”⁸. В одном из выступлений Трумэн с пафосом отмечал: “Некоторые утверждают, что новые программы сделают правительство таким всевластным, что люди утратят свободу. В действительности они сделают американцев независимыми — от власти большого бизнеса и корпораций. Люди, имеющие возможность работать и получать зарплату, имеющие гарантированный доход в старости, — свободны. Это — реальная свобода”⁹. Практические же результаты деятельности администрации этого президента были весьма незначительны. В начале предвыборной кампании 1948 года Трумэн обратился к Конгрессу с посланием, в котором предлагал рассмотреть рекомендации созданной им Комиссии по гражданским правам.

Столкнувшись с противодействием Конгресса, он в июле того же года в форме исполнительного приказа ограничился запрещением всех форм расовой дискриминации в американской армии.

Третий этап правового регулирования социально-экономических прав (50–60-е гг. XX в.) характеризуется “судебным активизмом” Верховного Суда США и появлением так называемых “компенсирующих программ”.

В 1954 году появилось эпохальное решение Верховного Суда по делу “Brown v. Board Education”. Суд признал неконституционным принцип “разделенного, но равного развития”, проще говоря, систему расовой сегрегации, разделения белого большинства и национальных меньшинств в системе образования и во всех сферах общественной жизни. В решении Суда речь шла о том, что ответственность за исполнение решения возлагается на суды низших инстанций. Надо признать, что, несмотря на сопротивление южных штатов, “процесс пошел”, правда, весьма медленными темпами.

Федеральные суды объявляли законодательные решения штатов недействительными, если они содержали элементы сегрегации. В 1956 году Верховный суд штата Арканзас принял протест группы граждан на действия по десегрегации. Самовольным порядком темнокожие дети изгонялись из школ. Тогда президент Эйзенхауэр ввел войска в столицу штата. В своей речи 24 сентября 1956 г. он заявил: “В ходе событий... была нарушена неукоснительная обязанность граждан, организаций и органов власти по соблюдению федеральных законов и судебных предписаний... Сущностью и основой нашей правовой системы является ответственность президента и ис-

полнительной власти за выполнение решений федеральных судов с использованием всех необходимых средств...” Вместе с тем Эйзенхауэр заявил: “Федеральное правительство никоим образом не претендует на предоставленное Конституцией право местным органам власти управлять системой образования”¹⁰.

Не случайно как раз в это время, в 1956 году, в решении по делу “Pennsylvania v. Nelson” Верховный Суд подчеркнул, ссылаясь на абз. 2 ст. 6 Конституции, что при совпадении содержания законов федерации и штатов федеральное законодательство имеет право верховенства, если закон штата может помешать осуществлению соответствующей федеральной программы.

В 60-х годах взаимодействие всех трех ветвей власти привело к феномену, названному “революцией прав”. В американской литературе считается, что огромный вклад внесла именно судебная власть, прежде всего Верховный Суд, руководствуясь доктриной “судебного активизма”. В соответствии с этой доктриной судьи не должны применять только те правила, которые предписываются Конституцией. Они еще обязаны и развивать конституционные принципы, создавая новаторские решения. Новый состав Суда во главе с председателем Э. Уорреном применял два вида таких новаторских, концептуально развивающих американскую доктрину права решений.

Во-первых, это применение статьи Конституции о регулировании междуштатной торговли как полномочии Конгресса США (ст. 1, разд. 8) для запрета дискриминации в местах публичного пользования, принадлежащих частным лицам. Краткость, лаконичность американской Конституции не давала множества вариантов доказательства конституционности федерального вмешательства. Еще в 1887 году был принят федеральный закон о междуштатном регулировании сети железных дорог. Но в то время Верховный Суд объявил, что созданная комиссия по междуштатному бизнесу не вправе принимать решения о железнодорожных тарифах. После введения “нового курса” и решения 1954 года о десеграции граница, разделяющая область ответственности штатов и федерального правительства, почти исчезла. Поэтому Верховный Суд вернулся к идее принудить собственников исполнять федеральные акты, опираясь на реальное изменение содержания понятия “торговля”. С экономической точки зрения торговля даже в самых маленьких заведениях не ограничивается рамками штата (например, использование продовольственных продуктов и компонентов их производства), как было в XIX веке. Частные заведения типа отелей, наемного жилья, розничной торговли, спортивных и зрелищных заведений и т.д. попадали под действие федерального антидискриминационного законодательства, в случае если их коммерческая деятельность означала “перемещение, торговлю, перевозки, средства связи, транспортиров-

ку, предпринимательскую деятельность между несколькими штатами... между двумя пунктами одного и того же штата через другой штат... между иностранным государством и штатом...”¹¹. После принятия первых законов о гражданских правах в 1964–1965 годах многое зависело от позиции Верховного Суда. В 1965 году по делу “Katzenbach v. Mcklung” Суд подтвердил новую трактовку клаузулы о торговле по этому делу о маленькой закусочной в Алабаме.

Вторым новаторским решением, принятым по инициативе исполнительной власти и поддержанным судебной властью, стали “утвердительные” (affirmative)¹² мероприятия по конкретным программам социальной политики (образование, здравоохранение, социальное обеспечение и государственное социальное страхование), сущность которых не в прямом запрете дискриминации в социальной сфере на местах (поскольку это область ответственности штатов, или совместной ответственности), а в запрете на получение средств от федерального правительства по программам социальной помощи в случае, если получатели (предприятия, учреждения, учебные заведения, административные органы штатов и т.д.) практикуют дискриминацию по признаку расы, пола, цвета кожи, вероисповедания или национального происхождения.

В 60-х годах число таких программ приближалось к 500 стоимостью в десятки миллиардов долларов, они были предназначены для работников, студентов, учащихся в учреждениях всех форм собственности. Соответствующие положения санкционировали льготы (например, при поступлении в вузы) для малообеспеченных и темнокожих граждан, получившие название “компенсирующие программы”. Одновременно с 1964 года принимаются законы о гражданских правах.

Важно отметить, что процесс реализации прав предполагал и объединение законодательных норм различных отраслей, и усилий различных ветвей власти и судов всех уровней. К примеру, положения законов о соблюдении прав человека при поступлении в вузы были включены и в законы о социальной помощи, и в законы о гражданских правах (1964 и 1968 гг.). Решения, санкционировавшие отказ от социальных выплат в программах с участием федерального правительства по причине дискриминации, предполагалось принимать в виде исполнительных приказов президента (как и предлагал в послании Конгрессу в 1964 г. президент Л. Джонсон) и в форме судебных решений. Исполнительная власть принимала решения административного характера по жалобам и в суды, и в федеральные органы власти. Правозаконность социальных программ признавалась, в отличие от периода “нового курса”, всеми ветвями власти. Правовой барьер, отделяющий программы социальной государственной помощи от сердцевины американского конституционализ-

ма — нерушимости личных прав, стал разрушаться. Огромное значение 60-х годов состояло в том, что суды превратились в центры самых важных решений и с их помощью укреплялся механизм гарантий для реализации прав. Фраза “борьба за гражданские права” стала символом Америки тех лет, но эта борьба преимущественно велась на правовом поле.

К концу 60-х годов система гарантий прав человека в США создавалась быстрыми темпами, а суды всех уровней принимали соответствующие решения. Говорить об угрозе нового ограничения прав человека в США на этом этапе можно с позиции формального равенства как догмы, имея в виду возможное ограничение прав предпринимателей, владельцев, управленцев формировать контингент учащихся, служащих, работников только с позиции личных выгод и пристрастий. Скорее следует признать сближение американской модели прав человека с континентальной, где равновесие прав и обязанностей, личных и социально-экономических прав, прав и гарантий является более выраженным.

Следующий этап в развитии концепции прав человека (70–80-е гг.) примечателен попытками вернуться к ограниченному толкованию положений Конституции о правах и свободах. Многие в США считали активность федерального правительства 30–60-х годов опасной угрозой основам конституционализма. Знаменем борцов за “возвращение свободы” и “ослабление гнета федерального правительства” стала проблема федерализма.

Эта проблема имеет множество аспектов, важнейшим из которых является соотношение властных полномочий. В ходе политической борьбы противники федеральных социальных программ обращали внимание на такие отрицательные последствия, как дублирование отдельных видов помощи на федеральном и местном уровнях, несоординированность программ, увеличение количества федеральных предписаний, инструкций, постановлений и приказов, рост числа чиновников Вашингтона и в федеральных агентствах, и на местах. Рост федерального финансирования сфер образования, здравоохранения, социального обеспечения, охраны окружающей среды действительно нарушал баланс, систему властных противовесов между центром и штатами. Федеральная помощь предоставлялась обычно на определенных условиях. Чаще всего выдвигались требования целевого использования на условиях встречного финансирования под контролем федерального правительства. Понятно, что это ограничивало возможности штатов управлять в рамках собственной территории, тем более что число программ и условий в 60–70-х годах постоянно увеличивалось. Например, по всей стране было создано значительное количество учебных факультетов по подготовке специалистов-экологов. Эти факультеты развивались на основе фе-

деральной финансовой поддержки. Их выпускники в основном шли на работу в федеральные ведомства, они же принимали решения о создании новых экологических органов и финансировании новых учебных заведений (своеобразный мультиэффект).

Однако тезис о необходимости ограничения юрисдикции федерального правительства очень противоречив. Если во времена Т. Джефферсона, ранней истории США, борьба против центра была связана с защитой демократических прав и свобод, то с конца XIX века принцип децентрализации использовался для извлечения выгод руководством штатов, местными элитами через так называемый “рынок законов”. Под этим имеются в виду остающиеся по Конституции возможности для штатов принимать законы, создающие наиболее благоприятные условия для бизнеса¹³. И в конце нашего столетия процедура лицензирования тех или иных видов профессиональной деятельности осуществляется штатами; они издают законы об акционерных обществах и о ценных бумагах корпораций. Отсюда и то значительное давление на власти штатов, которое имело место в связи с усилением влияния федерального правительства в социально-экономической сфере в период Кеннеди—Джонсона в 1961—1968 годах.

Не менее важной целью, в отличие от первой, активно не декларируемой, стало стремление не допустить расширенного толкования конституционных положений о правах человека, расширения их за счет социально-экономических прав. Баланс властей, система сдержек и противовесов по линии штаты — федеральное правительство стали главным препятствием для окончательной рецепции в США социально-экономических прав и гарантий. Многие в США не скрывали свою цель — возвратиться от концепции “равенства результатов” к концепции “равенства возможностей”, связанной с принципами формально-юридического, а не фактического равенства. Объектом усиленных атак были избраны аффирмационные действия.

Решения Верховного Суда по делу В. Бакке против Калифорнийского университета ждала вся Америка. Суть иска В. Бакке к Совету регентов университета в том, что этот молодой человек считал причиной отказа в приеме в университет существование привилегированных условий зачисления для небелых студентов. В обстановке всеобщего ажиотажа Суд признал незаконным решение Совета учебного заведения об отказе в приеме белому абитуриенту из-за цветной квоты. Однако в решении Суда “утвердительные действия” не были объявлены неконституционными, не были отменены: “...раса должна приниматься во внимание, но принадлежность к ней должна быть только одним из критериев отбора”¹⁴. И в последующие годы в судах всех уровней рассматривалось множество дел о незаконности аф-

фирмационных действий, но принципиального отказа от этого вида компенсирующих программ не последовало.

В период 80-х годов явственными стали предпосылки возвращения к толкованию полномочий федерального правительства как ограниченных. Р. Рейган внес предложения по ограничению социальной ответственности федерального правительства. Рейганисты обращали внимание на то, что социальные программы являются по Конституции сферой ответственности штатов и местных органов власти. Известно, что часть федеральных программ удалось ликвидировать. Однако той широкой поддержки, на которую консерваторы рассчитывали в штатах, они не получили. Губернаторы, мэры, представители штатов в обеих палатах конгресса, многие из которых раньше заявляли, что федеральный центр “узурпировал власть вопреки Конституции”¹⁵, теперь не были согласны с Рейганом. Причина заключалась в том, что тотальные сокращения социальных программ потребовали бы вынужденного увеличения социальных расходов внутри штатов. Местные власти не могли пойти на это как по экономическим (отсутствие собственных средств), так и по политическим соображениям. В течение десятилетий начиная с Ф. Рузвельта социальные программы, несмотря на недостаточные ассигнования, способствовали реализации принципов либерализма и созданию равных возможностей как основы концепции прав человека.

Законодательные решения рейгановского периода, прежде всего закон 1988 года, не поставили под сомнение конституционно-применительные акты 30–60-х годов.

Американские суды, опираясь на свой богатый опыт, проявляли крайнюю осторожность в вопросах разделения полномочий в социальной сфере. В 1985 году в деле “Garcia v. San-Antonio Metropolitan Transit Authority” Верховный Суд США подтвердил значение федерального закона о справедливых стандартах труда для этого городского управления, являющегося местным органом власти. Излагая позицию Суда, Г. Блэкмун, как и раньше, говорил о том, что “клаузула Конституции о праве регулировать междуштатную торговлю означает и право регулировать все, что влияет на междуштатную торговлю и находится под ее влиянием”¹⁶.

Таким образом, концепция прав человека в США проистекает из Конституции и основополагающих документов, предполагающих очевидный перевес личных прав — прав индивида. Гарантиями этих прав является государственная политика, судебная власть, права собственника и равенство всех перед законом (рассматриваемое как “равенство возможностей”). Однако для оценки реальных прав человека конституционная практика не менее важна, чем теория.

Новый этап развития американского общества в XX веке привел к “революции прав”, поскольку американское общество осознало пределы конституционной концепции. Две высшие точки этой рево-

люции в 30-х и в 60-х годах XX века сопровождались активными действиями в виде конституционно-применительных актов (федеральных законов, законов штатов, постановлений исполнительной власти, решений судов). К примеру, штаты вынуждены были отменить часть своих законодательных решений, содержащих положения о дискриминации, в связи с несоответствием федеральным законам и решениям исполнительной и судебной властей.

Следует отметить, что сдвиг в сторону государственных гарантий с точки зрения консерваторов привел к ограничению прав граждан, прежде всего белых собственников. На самом деле их тезис о “равенстве результатов” как нарушении прав и свобод не соответствовал содержанию социального законодательства. Необходимо подчеркнуть обратное: новая правовая концепция соответствовала процессу реализации провозглашенных прав в этой стране для большинства граждан. “Чтобы пользоваться правами, необходимо иметь их не только по закону, но и фактически обладать ими”¹⁷. Механизм реализации прав граждан в этой стране сложился как межотраслевой правовой институт и функционирует с участием всех ветвей власти и уровней правления.

Разумеется, взаимодействия государственных институтов, штатов, органов самоуправления, общественных организаций и коллективов недостаточно для решения проблемы.

Огромную роль сыграли суды всех уровней, и прежде всего Верховный Суд США, с его полномочиями по толкованию Конституции. Этот орган оказался достаточно гибким для понимания необходимости для личности добиваться осуществления своих интересов и прав не только через институт собственности, но и через государство. Реальная правотворческая роль судов, вытекающая из прецедентного права, способствовала преодолению весьма сложного и взрывоопасного периода несоответствия конституционных норм реальному положению с правами человека в законодательной, правоприменительной и социальной сферах.

Подобная задача стоит сейчас и перед новой Россией. Следует, однако, иметь в виду, что простое перенесение американского опыта не даст результата. Различные социальные условия, правотворческая и правоприменительная практика говорят о необходимости идти своим путем.

¹ См., например, *Никифорова М.А.* Гражданские права и свободы в США: судебная доктрина и практика. — М., 1991. — С. 37; *Права человека. История, теория, практика / Орг. авт. колл. Б. Назаров.* — М., 1995. — С. 285.

² Под фундаментальным правом обычно имеют в виду положения Декларации независимости, Конституции США, поправки к ней, положения конституций штатов, решения Верховного Суда.

³ Basic Readings in American Democracy / Ed. by M. Urofsky. — Wash., 1994. — P. 207.

⁴ Basic Readings ... — P. 196.

⁵ Цит. по: Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты / Под ред. О.А. Жидкова. — М., 1993.

⁶ Хотя по этому же делу были отменены другие статьи Акта о восстановлении промышленности — одного из первых законов “нового курса”.

⁷ Basic Readings ... — P. 214.

⁸ Харц Л. Либеральная демократия в Америке. — М., 1993. — С. 252.

⁹ Документы и материалы по истории США. 1945–1990 гг. / Сост. В.Н. Сафонов, С.Н. Картамышева. — Курск, 1993. — С. 7.

¹⁰ Speeches of the American Presidents / Ed. by Y. Rowdell and S. Ozolin. — N.Y., Prentice hill., 1988. — P. 547.

¹¹ Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты / Под ред. О.А. Жидкова. — С. 362.

¹² В литературе не случайно данный термин переводится как “позитивные”, что косвенно свидетельствует о той же тенденции к формулированию прав в позитивной форме.

¹³ Хрестоматийными стали примеры Невады и Делавэра, обеспечивших приток капиталов путем ликвидации ограничений для некоторых видов бизнеса.

¹⁴ Basic Readings... — P. 214.

¹⁵ R. Freeman. The Growth of American Government. — Stanford, Calif., 1977. — P. 23.

¹⁶ Остром В. Смысл американского федерализма. — М., 1993. — С. 120.

¹⁷ Воеводин Л.Д. Правовой статус личности. — М., 1997. — С. 225.

Статья поступила в редакцию в апреле 1998 г.

ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ФРГ)

Ф.С. Галенпольский*

1. Чрезвычайное положение и ограничение прав и свобод человека

Одним из наиболее оперативных способов предотвращения кризисных ситуаций и стабилизации общественно-политичес-

* Старший преподаватель юридического факультета Иркутского государственного университета. Подробнее об авторе см. в рубрике “Кто есть кто в нашей науке и практике” этого номера журнала.

кой обстановки в государстве в целом и особенно в его отдельных регионах является использование средств, предусмотренных так называемым чрезвычайным законодательством. При введении чрезвычайного положения происходит ограничение прав и свобод человека, причем это ограничение носит не индивидуальный, персонифицированный характер, как при правонарушении, но распространяется на население всей территории, вне зависимости от того, предпринимались ли конкретными субъектами противоправные или ставящие под угрозу общественную безопасность действия или нет.

При этом не стоит забывать и о том, что, ограничивая некоторые права и свободы человека с одной стороны, с другой стороны государство посредством введения чрезвычайного положения обеспечивает сохранение других, более значимых и необходимых для существования человека прав и свобод. Собственно, весь конституционный строй в демократическом государстве представляет собой не что иное, как обобщенную производную от индивидуальных прав и свобод отдельных людей. Таким образом, введение чрезвычайного положения невозможно рассматривать лишь в негативном контексте ограничения прав и свобод. Необходимо помнить и о позитивной стороне — защите прав и свобод и создании условий для восстановления нормального правопорядка как принципиальной цели введения чрезвычайного положения.

2. Общая проблематика чрезвычайного законодательства в германском контексте

Для абсолютистского государства было характерно такое положение, при котором монарх был носителем всей государственной власти, он ею не только не делился ни в сфере правотворчества, ни в сфере исполнения с каким-либо другим государственным органом, но даже не был связан необходимостью получения согласия или взаимодействия с кем-либо.

Напротив, в конституционных системах на основании идей народного суверенитета и разделения властей монархическое всевластие ограничено в соответствии с конституцией. Только в этом случае государственная власть может быть охарактеризована как конституционная.

Немецкий философ и юрист XVIII века Иоганн Стефан Пюттер считал “благим без всяких сомнений”, что “каждый правитель в случае действительной необходимости, исходя из обстоятельств, может предпринять нечто... противоречащее конституции, чтобы посредством чрезвычайных мероприятий предотвратить чрезвычайную опасность...”¹. Это “чрезвычайное, исключительное право” было

обозначено им как *“ius extremae necessitatis”*² или как *“ius (imperium) eminens”*³, или, соответственно, “государственное чрезвычайное право”.

Немецкий юрист конца XVIII — начала XIX века Й.Л. Клюбер даже признавал за государственным чрезвычайным правом в немецких государствах “нечто другое, как естественные границы”⁴, причем он мог сослаться на многочисленные авторитеты в области права. А другой юрист И. Цёпфль утверждал, что это было “так признаваемо всеми, что большинство текстов конституций времени до 1848 г. ... совершенно не считали необходимым ясно упоминать эти полномочия короны”⁵.

Это положение впервые существенно изменилось после 1848 года, когда по примеру французской Конституции 1830 года введение чрезвычайных полномочий разрешалось только в случае войны или мятежа (восстания) или в соответствии с Законом о войне. Главным образом регламентировалось ограничение основных прав.

Так чрезвычайное право было “конституционализировано”, и его применение в определенной степени ограничено. Говорилось о “военном положении” или “чрезвычайном положении” (например, § 96 Конституционного акта Вальдека от 17 августа 1856 г.⁶, ст. 20 австрийской Конституции от 21 декабря 1867 г.⁷) или “военном или политическом осадном положении”.

Конституционализация в то же время ничего не изменяла в представлении о том, что право использования полномочий должно быть предоставлено государству, что оно им владеет в силу очевидности и речь идет лишь о том, чтобы придать этому конституционные формы. Сомнения возникали не в отношении принципа, но лишь относительно его отражения в объеме конкретных прав и обязанностей и размере вытекающих отсюда последствий в отдельных случаях. При этом исходили из того, что подобно тому, как каждый индивид имеет право на самосохранение, отражение угрозы существованию, таким же правом обладает каждый организованный коллектив, то есть каждое государство.

Определение чрезвычайного положения и правомочие государства по его введению дал более 100 лет назад К.Ф. фон Гербер в формулировке, применяемой и поныне: “В основе признания государственного чрезвычайного права лежит идея, что у государства сверх его нормальной конституционной жизни есть право на существование, которое появляется при аномальных чрезвычайных обстоятельствах. Лучше всего соблюдена конституционная точка зрения, если конституция сама дает определение праву необходимости и регулирует его применение”⁸.

Чем более государство становилось конституционным, тем сильнее становилась потребность регулировать конституционное и чрез-

вычайное право, причем основаниями для введения чрезвычайного положения рассматривались преимущественно угрозы государственному существованию извне (война) или изнутри (восстание).

3. Система чрезвычайного права ФРГ

Чрезвычайное положение определяется иногда в германском праве как диктатура. В отличие от употребления этого понятия в отечественной правовой науке и беспредельного политического употребления этого слова, германская научная терминология придерживается лишь двоякого толкования диктатуры: государственная власть, которая ломает конституционные ограничения, чтобы в будущем создать новую конституцию (суверенная диктатура), или государственная власть, которая на почве конституции временно переступает ее ограничения, чтобы предотвратить опасность для существования конституции (комиссарская диктатура)⁹. Чрезвычайное положение представляет один из случаев комиссарской диктатуры.

“Как любая норма права предусматривает нормальное положение, так и в основе кодифицированной нормативной конституции лежит представление о нормальном положении. Нормативно разделенные и ограниченные полномочия приспособлены к нормальному положению. Если нормальное положение уничтожено или ликвидировано, конституция не может больше исполнять свои функции и наступает необходимость приниматься за необычайные мероприятия, чтобы вернуть упорядоченные конституционные отношения. Конституция может такой случай предусмотреть и предоставить в распоряжение правовые обращения (способы) к ликвидации помех нормальному конституционному положению”¹⁰, — пишет германский юрист Эрнст Форштофф.

В отличие от отечественной правовой терминологии, германский законодатель акцентирует внимание не столько на чрезвычайности применения данных средств, сколько на необходимости таковых. Исходя из этого, ключевым словом при описании подобных явлений становится термин, точнее всего переводимый на русский как “необходимость”, но в то же время данный термин можно перевести и как “бедствие”, “нужда” (нем. Notstand).

Соответственно, законодательство носит название, которое в первом приближении можно было бы перевести как “законодательство необходимости”. В отечественной же правовой терминологии данные понятия обозначаются как “чрезвычайное положение” и “чрезвычайное законодательство”. Аналогично переводится и германская терминология.

Данный перевод имеет свои плюсы, так как иная терминология адаптируется к отечественной и таким образом удается избежать определенной путаницы и двусмысленности понятий, но в нем налицо и свои минусы, так как при этом упускаются некоторые важные оттенки переводимых терминов.

При традиционном переводе из сферы внимания ускользает связь, на которую как раз и указывают германские ученые: чрезвычайное законодательство должно рассматриваться не как нечто выпадающее из всей правовой системы, противоречащее общим принципам права и оправдывающее свое существование исключительно практической необходимостью, но в общем контексте проблематики необходимости в правовом понимании этого понятия.

Рассматриваемое комплексно, чрезвычайное право представляет собой не более чем государственно-правовой или публично-правовой вариант института необходимой обороны и крайней необходимости, широко известный и другим отраслям права (уголовное, гражданское) практически всех национальных систем.

Система чрезвычайного права ФРГ имеет более сложную внутреннюю структуру. Она включает в себя:

1. Законодательную необходимость.
2. Внешнее чрезвычайное положение (чрезвычайное положение, вводимое вследствие внешних, внешнеполитических, причин):
 - a) состояние обороны,
 - b) состояние напряженности,
 - c) состояние, вводимое бундестагом вне состояния напряженности,
 - d) состояние, вытекающее из союзнических обязательств.
3. Внутреннее чрезвычайное положение (чрезвычайное положение, вводимое вследствие внутренних, внутривнутриполитических, причин).
4. Право на восстание¹¹.

В российской системе чрезвычайного права пока предусмотрены лишь п. 2 а (причем лишь на уровне конституционного регулирования) и п. 3.

4. Чрезвычайное законодательство ФРГ

В конце 60-х годов в ФРГ были внесены изменения в Основной закон и принят пакет законов в области чрезвычайного законодательства. Эти правовые акты подробнейшим образом регулируют основания и порядок введения особого режима общественно-политической жизни, определяют пределы ограничения прав и введения дополнительных обязанностей граждан по отношению к государству.

Принятию этих законов предшествовала бурная дискуссия в стране, итогом которой стало господствующее мнение, что принятие данных законов не только не способствует установлению в стране диктатуры и всевластия государства, но, наоборот, подводит под диктательность последнего в условиях чрезвычайного положения четкую правовую основу, исключая, таким образом, саму возможность произвола и каких-либо “импровизаций” со стороны государственной власти в этот период. Помимо этих соображений к принятию чрезвычайных законов западногерманских законодателей подталкивали и внешнеполитические причины. Наличие такого законодательства и соответствующих изменений Основного закона рассматривалось западными державами (в первую очередь Соединенными Штатами) как необходимое условие для предоставления ФРГ окончательной самостоятельности.

Необходимо отметить, что эти законы так никогда и не применялись в ФРГ, что еще раз доказывает отсутствие прямой зависимости между введением чрезвычайных форм управления и наличием в государстве соответствующего законодательства.

Чрезвычайное законодательство ФРГ, в отличие от соответствующего законодательства Российской Федерации, представляет собой достаточно продуманную систему, межотраслевой правовой институт, в основном локализованный в рамках государственного права. На конституционном уровне в этот институт входят как нормы Основного закона ФРГ, посвященные непосредственно чрезвычайному положению (в его широком понимании: гл. Ха “Состояние обороны”; ст. 80а; ст. 35; ст. 91; ст. 87а; ст. 11), так и находящиеся там же институт так называемой законодательной необходимости (ст. 81 Основного закона ФРГ), институт, посвященный специальному органу — Общему комитету (гл. IVа “Объединенный комитет”, ст. 53а Основного закона ФРГ) и др. На законодательном уровне в этот институт входит целый пакет законов, более десятка отдельных актов, в том числе: Первый закон о мероприятиях по защите гражданского населения (о самозащите гражданского населения)¹²; Закон о расширении защиты от катастроф¹³; Закон об обеспечении защиты рабочих мест¹⁴; Закон об обеспечении федеральной повинности¹⁵; Закон об обеспечении защиты экономики (об экономическом обеспечении)¹⁶; Закон об обеспечении защиты продовольствия¹⁷; Закон об обеспечении защиты (транспортного) сообщения (об обеспечении транспортными средствами)¹⁸; Закон об обеспечении защиты воды¹⁹; Закон к статье 10 Основного закона/Закон об ограничении тайны переписки, почтовых отправок и иной [связи]²⁰; Закон о корпусе защиты гражданского населения (о корпусе гражданской обороны)²¹; Закон о защитном строительстве. Подзаконный нормативный массив отсутствует, так как практики применения чрезвычайного законодательства в ФРГ не было.

Перед современной Россией стоят проблемы как с точки зрения более развернутой регламентации института чрезвычайного положения на уровне конституционного регулирования, либо разработки единого кодифицированного акта о чрезвычайном и военном положении, либо принятия отдельных подробных соответствующих законов, так и с точки зрения разработки четкого и ясного понятийного аппарата и терминологии в этой сфере, на что в отечественной литературе уже обращалось внимание²³.

¹ "Wohl ausser allen Zweifeln", dass "jeder Regent in einem wahren Nothfalle, wo es darauf ankommt, durch ausserordentliche Messregeln ausserordentliche Gefahren abzuwenden, gegen die Grundgesetz... etwas unternehmen koenne...". — Пер. автора. Цит. по: Anleitung zum Teuteschen Staatsrechte, aus dem Lateinischen uebersetzt von C.A.F. Graf von Hohenthal, 1791, Teil I. § 119, S. 151.

² "Право экстремальное, необходимое" (лат.). — Пер. автора.

³ Лат. "право (власть) превосходное [в значении "превосходящее"]". — Пер. автора.

⁴ "Keine anderen als die natuerlichen Grenzen". — Пер. автора. Цит. по: Klueber J.L., Oeffentliches Recht des Deutschen Bundes und der Bundesstaaten, 4, Aufl, 1840. — S. 826.

⁵ "So allgemeinen anerkannt, dass mehrere Verfassungsurkunden aus der Zeit vor 1848... es gar nicht fuer noethig erachteten, diese Befugniss der Krone ausdruecklich zu erwahnen". — Пер. автора. Цит. по: Zoepfl H., Grundsaeetze des Gemeinen Deutschen Staatsrechts Teil I, 5. Aufl. 1863. — S. 179, 767.

⁶ Fuerstlich Waldeckische Regierungsblaetter 1852. — S. 141.

⁷ Reichgesetzblatt. Nr. 141.

⁸ "In Anerkennung des Staatsnotrechts liegt der Gedanke, dass es ein Existenzrecht des Staates ueber sein normales verfassungsmaessiges Leben hinaus giebt, welches in anomalen Nothverhaeltnissen zur Erscheinung kommt. Am besten ist der Verfassungsstandpunkt gewahrt, wenn die Verfassung selbst das Notrecht definiert und seine Ausuebung regelt" Перев. автора. Цит. по: Grundzuege des deutschen Staatsrecht, 3 Aufl. 1880 S. 42.

⁹ "Der Ausnahmezustand wird auch als Diktatur bezeichnet. Gegenueber dem schrankenlosen politischen Gebrauch dieses Staatsherrschaft, die Verfassungsschranken zerbricht, um eine kuenftige neue Verfassung zu schafffen (souveraene Diktatur) oder eine Staatsherrschaft, die auf dem Boden der Verfassung deren Schranken zeitweilig ueberschreitet, um eine Gefahr fuer den Bestand der Verfassung abzuwehren (kommisarische Diktatur)". — Пер. автора. Цит. по: Forstoff, E.: Ausnahmezustand, in: Handwoerterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 1, 1956, S. 455.

¹⁰ "Wie jede Rechtsnorme eine Normalitaet voraussetzt, so liegt auch der kodifizierten Normativverfassung eine Vorstellung von Normalitaet zugrunde. Die normativ verteilten und begrenzten Befugnisse sind auf eine Normallage zugeschnitten. Wird diese Normallage gestoert oder beseitigt, so kann die Verfassung ihre Funktion nicht mehr erfuellen, und es tritt die Notwendigkeit

ein, aussergewoehnliche Massnahmen zu ergreifen, um zu geordneten Verfassungsverhaeltnissen zurueckzukehren. Die Verfassung kann diesen Fall vorsehen und rechtliche Handhaben zur Beseitigung von Stoerungen der normalen Verfassungslage zur Verfuegung stellen" Перев. автора. Цит. по: Forststoff, E.: Ausnahmezustand, in: Handwoerterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 1, 1956. — S. 455.

¹¹ 1. Der Gesetzgebungsnotstand.

2. Der aessere Notstand: a) Verteidigungsfall, b) Spannungsfall, c) Zustimmungsfall, d) Buendnisklausel.

3. Der innere Notstand.

4. Das Widerstandsrecht.

¹² Erstes Gesetz uebber Massnahmen zum Schutz der Zivilbevoelkerung [ZBG]//1957 (BGB1. I S. 1696), 1958 (BGB1. I S. 893), 1965 (BGB1. I S. 1232), 1968 (BGB1. I S. 776).

¹³ Gesetz ueber die Erweiterung des Katastrophenschutzes (KatSG)//1968 (BGB1. I S. 776).

¹⁴ Arbeitsicherstellungsgesetz [ArbsG]//1968 (BGB1. I S. 787).

¹⁵ Bundesleistungsgesetz [BLG]//1961 (BGB1. I S. 1770), 1961 (BGB1. I S. 1183), 1968 (BGB1. I S. 503).

¹⁶ Wirtschaftssicherstellungsgesetz [WiSG]//1968 (BGB1. I S. 1069).

¹⁷ Ernaerungssicherstellungsgesetz [ESG]//1968 (BGB1. I S. 1075).

¹⁸ Verkehrssicherstellungsgesetz [VSG]//1968 (BGB1. I S. 1082).

¹⁹ Wassersicherstellungsgesetz [WasSG]//1965 (BGB1. I S. 1225), 1968 (BGB1. I S. 503).

²⁰ Gesetz zu Artikel 1- Grundgesetz [G 10]/Gesetz zur Beschraenkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses//1968 (BGB1. I S. 949).

²¹ Gesetz ueber das Zivilschutzkorps//1965 (BGB1. I S. 782), 1968 (BGB1. I S. 741).

²² Schutzbaugesetz//1965 (BGB1. I S. 1232), 1968 (BGB1. I S. 503).

²³ См. Ларин А.М. Чрезвычайные ситуации и деятельность правоохранительных органов//Право и чрезвычайные ситуации. — М., 1992. — С. 108–115.

г. Иркутск

Статья поступила в редакцию в декабре 1997 г.

Вопросы теории

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ НАСЛЕДИЕ В ЗАПАДНОЙ ЧАСТИ ТИХОГО ОКЕАНА. С ЧЕМ МЫ ПОДХОДИМ К ХХІ ВЕКУ?

В.С. Михайлов*

Многие ученые и политические деятели разных стран мира предсказывают, что ХХІ век будет веком Тихого океана, который станет центром мировой экономики, политики, культуры и науки. Особую роль будет играть западная часть Тихого океана, район Японского, Восточно-Китайского и Южно-Китайского морей, который, по мнению многих исследователей, станет “центром мира”.

В связи с перемещением “центра мира” в западную часть Тихого океана придется решать многие международно-правовые проблемы, которые уже существуют сейчас и могут возникнуть в ближайшем будущем. Жизнь настоятельно требует их решения.

Одна из таких проблем — проблема международно-правового статуса некоторых морских пространств в западной части Тихого океана. В первую очередь это касается Японского моря, которое, в соответствии со ст. 122 Конвенции ООН по морскому праву 1982 года, является полузамкнутым морем. В соответствии со ст. 123 этой Конвенции, государства, омываемые полузамкнутыми морями, должны сотрудничать друг с другом, координировать управление живыми ресурсами моря, их сохранение, разведку и эксплуатацию. Следовательно, Россия, Япония, КНДР и Республика Корея должны заключить между собой соглашение по этим вопросам, а также координировать осуществление своих прав и обязанностей в отношении защиты и сохранения морской среды в Японском море.

Очевидно, однако, что такое соглашение не может быть заключено, пока два возможных его субъекта — КНДР и Республика Корея — не нормализуют свои отношения, пока перемирие, действующее на Корейском полуострове с 1953 года до сегодняшнего дня, не будет заменено мирным договором и между двумя Кореями

*Профессор, доктор юридических наук. Подробнее об авторе см. в № 3 нашего журнала за 1994 г.

не будут установлены дипломатические отношения или обе Кореи не объединятся и не станут единым субъектом международного права или конфедерацией.

Говоря о защите и сохранении морской среды в Японском море в смысле пункта “в” ст. 123 Конвенции 1982 года, следует особо отметить обязанность государств, выходящих к Японскому морю, координировать свою деятельность при захоронении ядерных отходов (от ядерных реакторов на подводных лодках и т.п.), при принятии мер по предотвращению загрязнения моря нефтью и т.д.

С правовым режимом Японского моря тесно связан правовой режим проливов, ведущих в Японское море: Корейского (Цусимского), Цугару (Сангарского), Лаперуза, Татарского. В настоящее время специальных международных соглашений, касающихся этих проливов, нет. Их правовой статус определен в одностороннем порядке государствами, которым эти проливы принадлежат (Япония, Южная Корея, Россия). К ним может быть применена часть третья Конвенции ООН по морскому праву 1982 года (“Проливы, используемые для международного судоходства”). Однако представляется целесообразным заключить специальное соглашение между странами, омываемыми Японским морем, о режиме этих проливов, подобно соглашению о режиме Черноморских проливов — Босфора и Дарданелл, разумеется, с учетом специфики Японского моря. В частности, в этом соглашении следует установить особый режим для пролива Лаперуза, поскольку берега этого пролива принадлежат двум государствам — России и Японии, и для Татарского, берега которого принадлежат только России и который не имеет значения для международного судоходства, а следовательно, на него не распространяется часть третья Конвенции 1982 года.

В Корейском (Цусимском) проливе и проливе Цугару (Сангарском) необходимо установить, в соответствии с частью третьей Конвенции 1982 года, право транзитного прохода для любых невоенных судов всех стран, причем необходимо особо оговорить в соглашении, что это право не может быть никем и ни при каких обстоятельствах ограничено (даже в случае резкого ухудшения международной ситуации). Необходимо также закрепить в договорном порядке аналогичное право транзитного прохода для военных кораблей тех государств, берега которых омываются Японским морем.

В Охотском море в последние годы ведется интенсивный, хищнический лов рыбы рыбаками многих стран мира, часто находящихся на огромном расстоянии от этого моря (например, Польша). Это может привести к полному уничтожению рыбных запасов в регионе, о чем неоднократно с тревогой говорили наши рыбаки. Для предотвращения катастрофы необходимо принять меры международно-

правового характера. Охотское море, в соответствии со ст. 122 Конвенции ООН по морскому праву 1982 года, является полузамкнутым, поэтому к нему, как и к Японскому морю, применима ст. 123 этой Конвенции, в силу которой Россия и Япония как государства, берега которых омываются этим морем, должны сотрудничать друг с другом по координации управления живыми ресурсами моря, их сохранения, разведки, эксплуатации, защиты и сохранения морской среды. В соответствии с п. "d" этой же статьи Россия и Япония должны приглашать другие заинтересованные государства и международные организации для сотрудничества в претворении в жизнь вышеуказанных мер.

Особым правовым статусом обладает залив Петра Великого, объявленный в 1957 году Правительством СССР внутренними водами Советского Союза. Пункт 6 статьи 10 Конвенции ООН по морскому праву 1982 года допускает объявление некоторых заливов "историческими", к категории которых относится залив Петра Великого. Однако некоторые страны до сих пор не признают за ним статуса внутренних вод. Представляется целесообразным в будущем мирном договоре с Японией или в каком-либо отдельном международном соглашении закрепить за заливом Петра Великого статус внутренних вод России.

Ожидает своего международно-правового решения и проблема определения статуса некоторых морских вод, прилежащих к побережью КНДР — так называемой "зоны береговой охраны" КНДР, бухты Ченсонман и других, приведя их статус в соответствие с нормами международного морского права.

Одна из проблем, решение которой, видимо, перейдет в XXI век, — определение границ исключительных экономических зон в Японском и Охотском морях. Особенно это касается района Южно-Курильских островов. Проблема связана с притязаниями Японии на данные острова. Возникла она после второй мировой войны, и, несмотря на то что за последние полвека СССР и Япония (а сейчас и Россия) неоднократно обсуждали этот вопрос, обоюдодоприемлемого решения до сих пор нет. На протяжении 50 лет правительства обоих государств выдвигали довольно убедительные, как кажется, доводы в обоснование своих позиций, ссылаясь на многочисленные международно-правовые документы. При этом одни и те же документы толковались каждой стороной по-своему. В связи с тем что вопрос о государственном суверенитете над Южно-Курильскими островами является по своей природе международно-правовым спором между Россией (как правопреемницей СССР) и Японией, представляется целесообразным, чтобы в соответствии со ст. 33 Устава ООН и ст. 36 Статута Международного Суда ООН этот спор был передан на рассмотрение Международного Суда.

При этом следует подчеркнуть, что передача дела в Международный Суд в соответствии с п. 1 ст.36 его Статута может иметь место лишь с согласия обеих спорящих сторон. Однако правительство России, как и правительство Японии, до сих пор о таком согласии не заявило. Достоинно сожаления, что 53 года после окончания второй мировой войны между Россией и Японией все еще нет мирного договора, что препятствует развитию дружественных отношений между соседними странами. До сих пор не установлена в международно-правовом порядке граница между Россией и Японией, хотя в Законе РФ “О государственной границе” говорится (ст. 2): “Границы РФ с сопредельными государствами, не оформленные в международно-правовом отношении, подлежат их договорному закреплению”.

Не исключается, что в начале XXI века придется пересматривать правовой статус морских вод в районе реки Тумыньцзян (Туманная) в связи с проектами превращения этой реки в международную и создания там международного “золотого треугольника”. Если это произойдет, то возникнет множество международно-правовых проблем, связанных со статусом морских вод в этом районе. Однако следует подчеркнуть, что **любые** изменения правового статуса морских вод в устье реки Тумыньцзян могут иметь место исключительно с согласия правительства России, поскольку на эти воды распространяется полный и исключительный суверенитет России. Следует также учитывать, что на морские воды к югу и юго-западу от устья Тумыньцзяна распространяется суверенитет КНДР, вследствие чего изменение статуса этих вод может иметь место лишь с согласия правительства КНДР. Все это неразрывно связано с правовым статусом залива Петра Великого и исключительных экономических зон России и КНДР в Японском море.

Свою заинтересованность в будущем развитии “золотого треугольника” в районе реки Тумыньцзян высказывали также Китай и ряд других стран, находящихся очень далеко от этого региона, — Канада, США, Япония и др. Однако их интересы могут быть учтены лишь постольку, поскольку они не будут противоречить интересам России и КНДР, причем это должно быть зафиксировано с согласия правительств России и КНДР в международном договоре.

г. Владивосток

Статья поступила в редакцию в октябре 1998 г.

СТАТУС ТУРКМЕНИСТАНА КАК ПОСТОЯННО НЕЙТРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА

Е.А. Кепбанов*

Современный Туркменистан, уверенно идущий по пути цивилизационного развития и проводящий активный внешнеполитический курс на международной арене, все больше привлекает внимание мирового сообщества. Место и роль Туркменистана как в региональном, так и в глобальном смысле обозначены, согласно его концептуальной внешнеполитической модели, в качестве постоянного нейтрального государства, признанного международным сообществом наций.

Свидетельством такого признания стало историческое заседание Генеральной Ассамблеи ООН, состоявшееся 12 декабря 1995 г., на котором при единогласном голосовании представителей всех 185 государств — членов ООН была принята специальная резолюция “Постоянный нейтралитет Туркменистана”¹.

Объективный анализ политического курса Туркменистана, в том числе его внешнеполитической стратегии, приводит к выводу о том, что концепция позитивного нейтралитета является оптимальной моделью национально-государственного развития страны. Она сочетает в себе перспективы развития страны с тенденциями региональных и глобальных процессов, национальные интересы с объективными требованиями дня. Концептуальная модель нейтрального статуса Туркменистана базируется на глубоком осмыслении философско-правовых аспектов современного мирового и регионального развития с учетом самобытности, традиций и исторической роли туркменского народа, его менталитета.

Жизнь доказала правомерность политической линии, выработанной правительством страны в начальный период распада глобальной системы, построенной на биполярном балансе, когда на первый план были поставлены задачи обеспечения региональной стабильности и безопасности в Центральной Азии. Эти задачи были непосредственно связаны с проблемами глобального структурирования международных отношений в новых условиях.

Нейтралитет Туркменистана стал достойным ответом на исторический вызов времени, когда туркменский народ оказался перед необходимостью осознанного выбора своего места в геополитической и геоэкономической системе современности. Для правительства

* Кандидат юридических наук, заместитель министра иностранных дел Туркменистана.

этот выбор был связан с принятием на себя значительной доли ответственности при разработке и осуществлении как внутри-, так и внешнеполитического курса страны.

Идея нейтралитета Туркменистана базируется на системном анализе взаимообусловленных факторов, имеющих геоэкономическое и геополитическое значение. В условиях Туркменистана с его 5-миллионным населением и в то же время относительно большой территорией, наделенной огромными природными богатствами, естественным образом на переднем плане оказались **факторы экономического характера.**

Геостратегическое расположение Туркменистана, его огромные запасы углеводородного сырья обуславливают постоянный интерес к нему со стороны крупных держав мира. Сегодня лишь на одной трети территории Туркменистана проведены научно-исследовательские работы. Но и здесь запасы газа превышают 20 трлн. куб. м. На шельфе Каспия и берегах Амударьи сокрыты богатейшие залежи нефти, запасы которых на сегодня превышают 12 млрд. т. Туркменистан может гарантировать поставку на мировой рынок ежегодно свыше 100 млрд. куб. м газа.

Кроме того, одним из главных факторов, служащих обоснованием идеи нейтралитета, являлась **историческая специфика туркменского народа**, который всегда отличался своим миролюбием и добрососедством, высоким трудолюбием и самобытностью. Верность традиционным укладам и религии, уважение и преклонение перед авторитетом старейшины (будь то глава семьи или всего государства) также являются неотъемлемыми свойствами туркменского общества. В немалой степени подобную прочность общественного фундамента можно объяснить природно-географической спецификой Туркменистана: ведь выживание в пустынных зонах аридного (засушливого) климата, где каждая капля воды сравнима по стоимости с золотом, было бы просто невозможно без прочных семейных укладов, без мирного согласия с соседями.

Идея нейтралитета также связана с тем, что обретение независимости Туркменистаном стало воплощением вековой мечты туркменского народа о своем очаге, о своем государстве. Необходимо было использовать этот уникальный шанс в судьбе туркменского народа с тем, чтобы **обеспечить и на века сохранить независимость, свою государственность.** Историческим фундаментом использования такой возможности было то, что за долгие столетия своей истории туркмены накопили мощный духовный потенциал, сохранив при этом свою национальную самобытность, богатое наследие, берущее начало в таких древнейших цивилизациях, как Парфянская, Сельджукская и др.

Придерживаясь политики позитивного нейтралитета и в результате всестороннего анализа обозначенных выше обстоятельств ру-

ководство Туркменистана во главе с первым Президентом Сапармурадом Туркменбаши с самого начала независимости взяли установку на то, чтобы не копировать никакие модели, а исходить из имеющихся реалий. Критерием выбора пути было то, что высшим проявлением свободы волеизъявления народа является его право на выбор. **Высшим правом каждого независимого народа и государства является выбор пути собственного развития, выбор приемлемой формулы государственного устройства.**

Следуя такой логике, с первых дней обретения независимости Туркменистан спокойно, без политического романтизма начал реализовывать программу национально-государственного строительства, построения системы внешних связей, поиск оптимальных путей участия в международных отношениях на основе собственных национальных интересов. **Каждый шаг сверялся, с одной стороны, с национальными интересами Туркменистана, а с другой — с требованиями стабилизации в регионе, укреплении международной безопасности.** Эти задачи нельзя было отделить одну от другой.

На этой основе **была разработана собственная, с учетом национальной особенности, модель,** которая стала стержнем одобренной Народным советом программы “Десять лет стабильности”. Поэтапное выполнение этой программы позволило избежать потрясений и социальных конфликтов, удержать страну в поле эволюционных преобразований, снискать Туркменистану авторитет миротворческого государства, заинтересованного не только во внутренней стабильности, но в установлении мира и цивилизованных отношений в регионе и во всем мире.

В программе “Десять лет стабильности” были тесно увязаны стратегические задачи внутренней и внешней политики государства. Задачи обеспечения внутривнутриполитической стабильности были нацелены на создание условий для осуществления глубоких реформ в государственной и общественной жизни, экономике страны. Внешнеполитическая линия государства была направлена на обеспечение стабильности вокруг государства, что позволяло налаживать эффективное торгово-экономическое сотрудничество с соседними странами, осуществлять планомерную интеграцию в мировое хозяйство.

Согласно избранному курсу реформ, в Туркменистане за короткое время были сформированы новые институты государственной власти и управления, которые соответствуют традициям и обычаям, а также менталитету народа. На новый качественный уровень была поднята политическая система государства, не допуская при этом социальных потрясений и расслоений общества по политическим группировкам.

Укрепление основ государственности велось одновременно с твердым соблюдением главного критерия реформ в обществе —

обеспечением социальной защищенности населения и планомерного перехода к рыночной экономике. Этому способствовала осуществляемая и по сей день политика государственного регулирования ключевых отраслей экономики и обеспечения населения гарантированным минимумом социально-бытовых условий жизни.

Такой ориентир государственной политики не является случайным. Исторический опыт свидетельствует, что в мировой практике существенных успехов в экономике добились именно те страны, которые сумели эффективно использовать возможности государственного регулирования экономических процессов, включая переход к рынку и развитие широкого предпринимательства. Ведь если вспомнить историю США, самое начало их зарождения, то можно увидеть, что первые 15–20 лет отцы-основатели демократического строя твердо проводили в жизнь политику государственного регулирования.

Все это способствовало обеспечению в стране гражданского мира и стабильности, плавного перехода общества в новое качество. Благодаря этим мерам население Туркменистана фактически не почувствовало последствий тех испытаний и тяжестей, которые пришлось на долю многих других стран в результате недостаточно обдуманного применения так называемой “шоковой терапии”. Претворению в жизнь этих мер во многом способствовала созданная в стране система сильной президентской власти, обеспечивающей политические, экономические, социальные и другие преобразования в обществе и государстве.

Курс на достижение статуса нейтрального государства подкреплялся конкретными практическими мерами на внешнеполитической арене. В течение более четырех лет, предшествовавших признанию нейтралитета, руководство Туркменистана последовательно, шаг за шагом шло к достижению поставленной цели. За сравнительно короткий исторический период была проделана колоссальная работа, получившая признание со стороны лидеров всех соседних государств, а также великих держав.

В июле 1992 года на встрече глав государств и правительств — участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (ныне ОБСЕ) Президент Туркменистана С.А. Ниязов впервые провозгласил позитивный нейтралитет в политике и открытость в экономике в качестве своих ключевых принципов².

15 марта 1995 г. на третьей встрече глав государств — членов Организации экономического сотрудничества в г. Исламабаде Президент Туркменистана С.А. Ниязов выступил с заявлением, в котором подчеркнул, что Туркменистан конституционно берет на себя все обязательства по статусу постоянно нейтрального государства и о готовности выступить в качестве миротворческого центра в регионе при соответствующих международных гарантиях.

Выступая в Исламабаде, Президент Туркменистана высказал выходящие, на первый взгляд, за рамки повестки дня и неординарные для Центральноазиатского региона предложения. Как отметил Сапармурат Туркменбаши, Азиатский континент никогда не имел центра, где можно было бы без каких-либо условностей решать острые международные проблемы. Полностью признавая вклад политических и миротворческих центров Австрии и Швейцарии в историю международных отношений, он подчеркнул, что новые политические реалии диктуют необходимость создания подобных центров и в Азии³.

А в принятой на саммите Исламабадской декларации страны — участницы Организации экономического сотрудничества (Афганистан, Иран, Пакистан, Турция, Азербайджан, Казахстан, Кыргызстан и Таджикистан) приветствовали заявление Президента Туркменистана и выразили готовность всемерно поддержать Туркменистан в его намерении. Вслед за странами ОЭС намерение Туркменистана поддержали Российская Федерация, Франция, Великобритания, ФРГ, КНР, Индия, Индонезия, Малайзия, Австрия, Румыния, Египет, Израиль, Украина, Армения, Чехия, Словакия, Венгрия и др.

Тот факт, что идея нейтралитета была выдвинута в Исламабаде, имеет логическую обусловленность: Туркменистан прежде всего должен был заручиться поддержкой своих непосредственных соседей, чтобы затем апеллировать к мировому сообществу.

И наконец, **20 октября 1995 г.** на встрече глав государств и правительств стран — участниц Движения неприсоединения в г. Картахене (Колумбия) Туркменистан не только стал полноправным 114-м членом этого Движения, но и получил полную поддержку своего нейтрального курса всеми его членами.

Результатом кропотливой работы стало то, что в итоге Туркменистан доказал, что может соответствовать статусу нейтрального государства, что было подтверждено на историческом заседании Генеральной Ассамблеи ООН 12 декабря 1995 г., когда все члены сообщества наций единогласно приняли специальную резолюцию **“О постоянном нейтралитете Туркменистана”**.

Причем очевидно, что позволить себе серьезно заявить о своем нейтральном статусе может страна, обладающая рядом необходимых для этого характеристик.

Во-первых, в стране благодаря усилиям правительства Туркменистана сохраняется мир и внутренняя стабильность, созданы надежные социальные гарантии, что является одним из ключевых моментов для проведения нейтрального курса.

Во-вторых, что немаловажно, была создана и постоянно развивается мощная инфраструктура для проведения самых различных международных форумов. В стране построены международный аэро-

порт, сеть комфортабельных отелей, бизнес-центры, создаются развитые транспортные коммуникации, современная, отвечающая мировым стандартам телефонная связь и т.д.

В-третьих, Туркменистан, в 1992 году став полноправным членом ООН, ОБСЕ и других международных организаций, в своей внешней политике руководствуется общепризнанными принципами и нормами международного права: мирного сосуществования, отказа от применения силы, невмешательства во внутренние дела других государств и т.д.

В-четвертых, Туркменистан одним из первых безоговорочно присоединился к ряду международных договоров и конвенций о нераспространении ядерного и других видов оружия массового поражения. В частности, Туркменистан ратифицировал Договор о нераспространении ядерного оружия, Конвенцию о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсичного оружия и об их уничтожении и др.

В-пятых, Туркменистан не имеет на своей территории военных баз и воинских формирований иностранных государств. Наше государство не присоединилось ни к какому-либо военному или военно-политическому союзу или альянсу, другим организациям с жестко регламентированными функциями. В частности, будучи членом СНГ, Туркменистан не входит в Совет коллективной безопасности Содружества. Туркменистан не имеет никаких территориальных и иных споров с каким-либо из государств.

В чем же особенность туркменского феномена нейтралитета? Для того чтобы выяснить юридическую природу постоянного нейтралитета Туркменистана, важно охарактеризовать институт нейтралитета в целом.

Постоянный нейтралитет — это правовой статус государства, в соответствии с которым оно обязано воздерживаться от войны, не вступать в нее на стороне какого-либо воюющего государства (кроме случаев самообороны) и не оказывать воюющим военную помощь, а в мирное время проводить миролюбивую внешнюю политику, укреплять дружбу с другими государствами, не участвовать в военных союзах и коалициях, не заключать соглашений, которые могут вовлечь постоянно нейтральное государство в войну⁴.

Политика нейтралитета, конечно, не может быть какой-то самоцелью: это способ сохранения безопасности нации и государства при возникновении войны путем удержания страны вне военных действий⁵.

Представляя собой сложный международно-правовой институт, нейтралитет прошел в своем развитии длительный и сложный путь, окончательно сложившийся к началу XIX века. Практика нейтралитета отдельного государства сама по себе не нова. Например, нейт-

ралитет Швейцарии берет свое начало в 1815 году, с момента принятия Декларации о делах Гельветического Союза. Нейтралитет Бельгии был определен в 1831 году и просуществовал до 1919 года. Подобная судьба нейтралитета сложилась и в отношении Люксембурга. В последующий исторический период вынашивалось еще несколько проектов установления нейтралитета государств, например, в отношении Греции, Афганистана, Египта, группы Скандинавских стран. Но всем им суждено было остаться только в виде идей, в лучшем случае — в качестве неудавшихся проектов. Фактически только Швейцарии удалось сохранить свой нейтральный статус. Кроме того, с 1955 года статусом постоянного нейтралитета обладает также и Австрия.

Как правило, исторические прецеденты нейтралитета государств, включая Швейцарию, покоились на известном так называемом “праве на войну”, т.е. институт нейтралитета было принято связывать с войной. Инициатива нейтралитета какого-либо государства исходила прежде всего не от самого государства, а от группы стран, находящихся между собой в состоянии войны. При нарушении баланса сил сводилась на нет и сама идея нейтралитета.

В этом контексте разработаны и Гаагские конвенции 1907 года, посвященные нейтралитету, которые устанавливают права и обязанности нейтральных государств в период войны по отношению к воюющим странам. Однако что касается обязательств нейтральных государств в мирное время, то они не охвачены международно-правовым регулированием. В данном случае речь идет о постоянно нейтральных государствах, которые должны придерживаться своего статуса не только в военное, но и в мирное время. Вот почему задача состоит в том, чтобы **выработать единую международно-правовую конвенцию, которая определяла бы права и обязанности постоянно нейтральных государств в мирное время, а также обязательства других стран по отношению к ним.**

Туркменская модель нейтралитета коренным образом меняет существовавшие до сих пор представления о нейтралитете и прежде всего исходит из того, что современное международное право есть право мира. Она может стать основой новой концепции сотрудничества и достижения регионального мира⁶.

Нейтралитет Туркменистана — новое явление в мировой практике, особенности которого состоят в следующем.

Во-первых, по происхождению он является признанным, о чем свидетельствует резолюция Генеральной Ассамблеи ООН “Постоянный нейтралитет Туркменистана” от 12 декабря 1995 г., в соответствии с которой все 185 членов ООН единогласно поддержали Туркменистан в обретении им статуса постоянно нейтрального государства. В этом случае важно отметить, что данный преце-

дент не имеет аналогов в мировой практике. Если ранее соответствующий статус то или иное государство обретало путем соглашения нескольких государств, то нейтральный статус Туркменистана поддержало практически все мировое сообщество. Кроме того, и форма международно-правового документа (резолюция Генеральной Ассамблеи ООН, в соответствии с которой оформлен статус Туркменистана) также применена впервые.

Во-вторых, нейтралитет Туркменистана не базируется на итогах каких-либо войн, соглашений великих держав, а является результатом **самостоятельного выбора, добровольного волеизъявления со стороны Туркменистана.**

И в-третьих, по содержанию нейтралитет Туркменистана является **позитивным, или конструктивным**, что подразумевает активную позицию государства в вопросах поддержания мира и стабильности, развития отношений дружбы и сотрудничества между государствами. Это не застывшее состояние, не попытка изолироваться, это цель и средство вхождения путем согласия и партнерства в мировое сообщество.

После принятия резолюции Генеральной Ассамблеи ООН о постоянном нейтралитете Туркменистана новые реалии потребовали конституционно-правового закрепления международного статуса государства. На заседании Халк Маслахаты (Народного совета), состоявшемся 27 декабря 1995 г., были приняты дополнения к Конституции. Халк Маслахаты одобрил решение о принятии Конституционного Закона Туркменистана “О постоянном нейтралитете Туркменистана”, Декларацию о международных обязательствах нейтрального Туркменистана в области прав человека, а также Концепцию внешней политики Туркменистана как нейтрального государства. Эти основополагающие документы явились фундаментом, определяющим четкие ориентиры внешнеполитического курса Туркменистана.

Правовое закрепление политики нейтралитета Туркменистана на уровне специальной резолюции ООН и принятие соответствующего конституционного закона обеспечивают всеобъемлющую гарантию нейтрального статуса страны. Гарантии международного сообщества состоят в соблюдении всеми членами ООН своих обязательств по отношению к Туркменистану. Исходя из этого, вытекает важное обстоятельство, что такой статус не может быть изменен или отменен в одностороннем порядке, без согласия на то всех членов ООН⁷.

Постоянный нейтралитет — это правовое состояние государства, особый статус, порождающий определенные права и обязанности.

Права и обязанности Туркменистана как постоянно нейтрального государства четко определены в Конституционном Законе “О постоянном нейтралитете”. В концентрированном виде они обозна-

чены в военно-политической, экономической и гуманитарной областях.

В военно-политической области статус постоянного нейтралитета Туркменистана предусматривает реализацию внешнеполитического курса в следующих направлениях:

1) проводить миролюбивую внешнюю политику, строить свои отношения с другими государствами на принципах равноправия, взаимоуважения и невмешательства во внутренние дела других государств;

2) не принимать участия в военных блоках и союзах, межгосударственных объединениях с жесткими обязательствами или предполагающих коллективную ответственность участников;

3) не начинать войн и военных конфликтов, не участвовать в них (кроме реализации права на самооборону), не предпринимать политических, дипломатических или иных шагов, которые могут привести к войне или военному конфликту;

4) не допускать создания иностранных военных баз на своей территории и использования ее другими государствами в военных целях;

5) не обладать, не производить и не распространять ядерное, химическое, бактериологическое и иные виды оружия массового поражения⁸.

Как упоминалось выше, постоянно нейтральное государство не имеет права участвовать ни в какой из войн, кроме оборонительной, когда она совпадает с индивидуальной самообороной.

В соответствии со своей оборонительной доктриной и принятыми международными обязательствами Туркменистан имеет вооруженные силы и вооружения, достаточные для защиты его суверенитета и территориальной целостности. В случае агрессии против Туркменистана он оставляет за собой право обратиться за военной помощью к другому государству или государствам.

Разумеется, этот перечень нельзя считать исчерпывающим, он может быть дополнен другими положениями, которым Туркменистан, как нейтральное государство, должен строго следовать в своей деятельности. В частности, Туркменистан обязан соблюдать все международные договоры и соглашения, отвечающие общепризнанным принципам международного права и национальным интересам. Кроме того, Туркменистан не должен укрывать лиц, ведущих подрывную деятельность против иностранного государства, допускать в пределах своей территории пропаганду, имеющую целью вызвать ненависть и вражду к иностранной державе и ее народу. Ни в мирное, ни в военное время Туркменистан, как постоянно нейтральное государство, не имеет права пропускать через свою территорию войска иностранных государств, следующие в другую страну для участия в войне или внутривнутриполитических событиях, происходящих в

этой стране. Территория Туркменистана не может служить базой для организации, формирования и отправки за границу такого рода отрядов, террористических групп и т.д.

Таким образом, обязанности Туркменистана в мирное время не ограничиваются его отказом от участия в военных блоках и от предоставления своей территории под иностранные военные базы. Туркменистан обязан, помимо этого, проводить миролюбивую внешнюю политику в отношении всех стран, избегая всего того, что может вовлечь его в конфликт с другими странами.

В свою очередь, государства мирового сообщества, которые поддержали резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН от 12 декабря 1995 г. "Постоянный нейтралитет Туркменистана", обязаны по отношению к Туркменистану не прибегать к силе или угрозе силой, а также к иным мерам, которые могли бы нанести ущерб Туркменистану; воздерживаться от какого бы то ни было прямого или косвенного вмешательства в его внутренние дела; не сопровождать помощь, оказываемую Туркменистану, условиями политического характера; не втягивать Туркменистан ни в какие военные союзы, не совместимые с его нейтралитетом; уважать желание Туркменистана не признавать защиты со стороны какого-либо союза или военного блока; не вводить в Туркменистан иностранные войска или военный персонал и не создавать на его территории иностранные военные базы либо воинские формирования.

Главное значение постоянного нейтралитета Туркменистана выражается в проводимой им миролюбивой политике и в том, что наше государство несет в себе значительные функции мирного переговорного процесса в регионе. Не случайно, например, ООН официально уполномочила Туркменистан быть местом проведения непрерывного раунда межтаджикских переговоров. В январе 1997 года в Ашхабаде проходил международный форум по оказанию гуманитарной помощи Афганистану. Только в течение последних лет Туркменистан стал местом проведения ряда крупных международных конференций, посвященных проблемам региональной стабильности и безопасности в Центральной Азии, интеграции региона в мировую экономику, глобального запрещения использования наземных противопехотных мин.

Несомненно, нейтралитет создает не только условия для равного отношения Туркменистана с государствами в политической сфере, но и в его **экономических** взаимоотношениях с ними. Утверждение за Туркменистаном статуса постоянно нейтрального государства способствовало значительной активизации проводимой в стране политики "открытых дверей". Зарубежных инвесторов привлекает законодательная база, которая еще более укрепилась с принятием

Конституционного закона о постоянном нейтралитете. Закон предусматривает, что Туркменистан развивает международное экономическое сотрудничество на основе равноправия, взаимной выгоды и учета интересов вовлеченных в этот процесс сторон, рассматривая такое сотрудничество как важнейший инструмент укрепления доверия между странами и регионами, поддержания мира и стабильности.

За короткий период независимости, особенно после обретения Туркменистаном статуса постоянного нейтралитета, наблюдается значительное увеличение инвестиционного потока в страну. Объем капитальных вложений измеряется сегодня в размере нескольких миллиардов американских долларов, которые направлены на модернизацию таких определяющих отраслей экономики, какими являются нефтегазовая, текстильная, строительство, транспорт, связь и др. Внесение конституционных поправок в соответствии с новым статусом государства стало своеобразной преамбулой к реальной оценке рыночных реформ, реорганизации аграрного сектора, финансовой сферы и хода приватизации.

Конструктивные инициативы нейтрального Туркменистана придают новые импульсы и динамике развития регионального сотрудничества стран. Это особенно ярко видно на примере развития Организации экономического сотрудничества (ОЭС). Страны — члены ОЭС с более чем 310-миллионным населением демонстрируют собой появление влиятельного субъекта международных отношений, что одновременно свидетельствует о рождении новой региональной общности, логически соответствующей историческим закономерностям возрождения культурно-цивилизированного единства родственных народов.

Идея нейтралитета Туркменистана основана на понимании этого единства и необходимости возрождения его в новом качестве. Логика сотрудничества стран — членов ОЭС во имя возрождения региона и процветания населяющих его народов в полном смысле совпадает с основными принципами нейтралитета Туркменистана.

В Туркменистане на высоком конституционном уровне объявлено, что высшей ценностью общества и государства является человек. Соответствующее положение отражено и в Конституционном законе Туркменистана о постоянном нейтралитете. Туркменистан признает и уважает права и свободы человека, принятые мировым сообществом и зафиксированные в нормах международного права. Туркменистан присоединился к более чем 30 международным договорам и конвенциям в области прав человека. Этим самым в стране созданы политические, экономические, правовые и другие гарантии эффективного осуществления принятых международных обязательств. Кроме того, Туркменистан активно участвует в междуна-

родных гуманитарных акциях, опираясь на общепринятые правовые нормы.

В реализации вышеуказанных обязательств Туркменистан максимально эффективно использует свое членство в таких международных организациях, как Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Международная организация труда (МОТ) и др.

В целях эффективного осуществления программы социально-экономических преобразований, выполнения международных обязательств в области прав человека, проведения научно-прикладных исследований в этой области создан Туркменский национальный институт демократии и прав человека при Президенте Туркменистана.

День 12 декабря 1995 г., когда Организация Объединенных Наций официально признала нейтралитет Туркменистана, будет навсегда вписан в историю нашей страны. Признание мировым сообществом нейтралитета Туркменистана означает его качественно новую роль в международных делах. Позитивный, миротворческий потенциал Туркменистана будет использоваться сообществом наций для решения его насущных, животрепещущих проблем. Это означает не только высокое доверие Туркменистану на уровне сообщества наций, но и большую ответственность. Теперь, получив международную поддержку, обеспечив благоприятные внешние условия, Туркменистан уверенно идет по пути цивилизованного развития, ведущего в будущее тысячелетие.

¹ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 12 декабря 1995 г. "Постоянный нейтралитет Туркменистана" // Туркменская искра. — 1995. — 14 дек.

² Внешняя политика нейтрального Туркменистана. Речи, выступления и интервью Президента Туркменистана Сапармурата Туркменбаши. — Ашхабад, 1997. — С. 17-18.

³ Там же. — С. 27.

⁴ *Моджорян Л.А.* Постоянно нейтральные государства и международное право // Советское государство и право. — 1955. — № 7. — С. 109; *Дурденевский В.Н.* Нейтралитет в системе коллективной безопасности // Советское государство и право. — 1957. — № 8. — С. 82; *Ганюшкин Б.В.* Нейтралитет и неприсоединение. — М., Международные отношения. — 1965. — С. 111; *Словарь международного права.* — М., Международные отношения, 1982. — С. 118-119; *Международное право. Словарь-справочник / Под общей ред. акад. МАИ, д-р юр. наук В.Н. Трофимова.* — М., ИНФРА-М, 1997. — С. 184-185.

⁵ *Ганюшкин Б.В.* Нейтралитет и неприсоединение. — С. 109.

⁶ B. Shikmuradov. Positive neutrality as the basis of the foreign policy of Turkmenistan // Perceptions Journal of International Affairs. — June — Aug. 1997. — P. 19.

⁷ Е.А. Кепбанов. Нейтральный Туркменистан: права и обязанности // Вестник МИД Туркменистана. — 1996. — № 6. — С. 39; Внешнеэкономическая политика нейтрального Туркменистана / Под ред. М.Б. Оразова.— Ашхабад, 1997. — С. 15.

⁸ Конституционный закон Туркменистана “О постоянном нейтралитете Туркменистана” (ст. 3–6) // Нейтральный Туркменистан. — 1995. — 28 дек.

Статья поступила в редакцию в июне 1998 г.

КОНКУРС НА КОРРУМПИРОВАННОСТЬ

Среди многочисленных международных соревнований и конкурсов на Западе есть и такие, которые придумываются специально, чтобы унизить Россию и напугать определенные круги частного капитала с целью отвлечь их от заключения контрактов и сделок с российскими фирмами или с целью отказаться от мысли инвестировать какие-то проекты в стране «медведей и преступников».

В частности, один из таких «конкурсов» провела лондонская консультативная компания «Control Risks». Она объявила, что свое мнение сформировала, опираясь на взгляды глав ведущих фирм Европы и Америки. Сам «конкурс» состоял в том, чтобы выявить самую коррумпированную страну в мире. Не объявляя о своих критериях, компания заявила, что такой страной является Россия. На втором месте — Нигерия, на третьем — Украина, далее следуют Азербайджан, Узбекистан и Казахстан. Как на какой-нибудь олимпиаде, выявлено шесть первых мест. Кстати, свои взгляды компания подтвердила и мнением Европейского банка реконструкции и развития, который, дескать, разделяет ее точку зрения.

Взяточничество процветает и в странах Запада. Компания опубликовала данные о том, что две трети опрошенных ею представителей деловых кругов западного мира сказали, что их фирмы, случалось, не получали выгодных контрактов из-за нежелания давать мзду. В то же время Международный валютный фонд и Мировой банк высказали свою официальную позицию по поводу этого явления. Они готовы жестко противостоять таким компаниям, которые дают взятки, правда не уточнив, как конкретно. Иными словами, происходит то, что часто случается в международном (да и во внутреннем тоже) праве: норма вроде бы имеется, но нет механизма ее осуществления.

(Соб. инф.)

Международно-правовые проблемы СНГ

“ЧЕТВЕРКА” В РАМКАХ СНГ: ЗАДАЧИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Е.Г. Моисеев*

При образовании Содружества Независимых Государств в декабре 1991 года бывшие республики Советского Союза договорились развивать равноправное и взаимовыгодное сотрудничество своих народов и государств в области политики, экономики, культуры, образования и здравоохранения, охраны окружающей среды, науки, торговли, в гуманитарной и иных областях. Было признано необходимым заключить соглашения о сотрудничестве в указанных областях¹.

Республика Беларусь, Российская Федерация и Украина выступили с Заявлением о координации экономической политики². Среди других задач три государства Содружества согласились строить экономические отношения и расчеты на базе существовавшей тогда денежной единицы — рубля, предпринимать совместные усилия, направленные на обеспечение единства экономического пространства, координировать проводимую внешнеэкономическую деятельность, таможенную политику и обеспечивать свободу транзита.

Одним из важнейших экономических соглашений, заключенных в рамках СНГ, был Договор об образовании Экономического союза от 4 сентября 1993 г.³ Договор подписали девять стран Содружества. Однако не подписавшие Грузия и Туркменистан позднее вошли в Экономический союз, а Украина стала его ассоциированным членом.

Документ предусматривал поэтапное формирование Союза с целью интеграции экономики и создания единого таможенного и валютного пространства на базе рыночных отношений. На первом этапе предполагалось создать межгосударственную ассоциацию сво-

* Доцент кафедры международного права Московской государственной юридической академии, кандидат юридических наук. Подробнее об авторе см. в разделе “Кто есть кто в нашей науке и практике” этого номера журнала.

бодной торговли, предусматривающую отмену таможенных пошлин, беспрепятственное движение товаров.

На втором этапе следовало образовать таможенный союз, в рамках которого должен был быть установлен в отношении других стран общий таможенный тариф и должна была проводиться скоординированная внешнеторговая политика.

На третьем этапе предусматривалось формирование общего рынка капиталов и рабочей силы, а на заключительном этапе — образование валютного союза, предполагавшего согласование бюджетной, налоговой, кредитно-денежной и валютной политики.

Для граждан стран, входящих в Экономический союз, должен был быть установлен безвизовый режим передвижения, гарантии от дискриминации по национальному или любому другому признаку. Предусматривались признание документов об образовании и квалификации, взаимные обязательства в области страхования, пенсионного обеспечения и регулирования миграции.

15 апреля 1994 г. главы государств Содружества подписали Соглашение о создании зоны свободной торговли⁴. Этот документ был призван запустить в действие механизм Договора об Экономическом союзе.

Следует с сожалением отметить, что Договор об образовании Экономического союза 1993 года в своей значительной части не работает. Также не претворено в жизнь Соглашение о создании зоны свободной торговли 1994 года. Почему? Причин этому несколько.

Прежде всего нужно сказать, что экономика большинства государств пять лет тому назад находилась в состоянии глубокого кризиса. Во многом спад производства в странах СНГ за эти годы удалось приостановить. По данным Статистического комитета СНГ, 10 из 12 государств Содружества улучшили свое положение. Так, впервые с 1992 года вместо крутого спада ВВП стали выбираться из кризиса Молдова (плюс 1,3%) и Таджикистан (1,7%). В 1997 году хуже других выглядит Украина. Ее ВВП сократился на 3%. Внешний долг Украины составил одну четверть ВВП страны. А доля прямых иностранных инвестиций в экономику много ниже, чем во всех других странах СНГ: менее 1%. В то же время в других странах Содружества большая часть прироста ВВП получена за счет инвестиций из-за рубежа⁵.

Другой причиной кризиса Экономического союза можно считать различия в механизмах управления экономикой и содержание экономической политики государств (финансовой, бюджетной и кредитной). В странах Содружества различны уровни либерализации цен, отмечается несоответствие в тарифном и нетарифном регулировании внешней торговли.

Среди причин указанного кризиса надо назвать также неурегулированность платежно-расчетных отношений, стремление государств решить эту проблему на двустороннем уровне, регулирование платежных отношений вне рамок Договора.

И конечно, на положение дел в Экономическом союзе повлияло несоответствие краткосрочных и долгосрочных экономических интересов различных государств: для одних государств это была перспективная, стратегическая цель, для других — средство выхода из экономического кризиса⁶. Это по большей части были объективные причины, которые можно было преодолеть. Но это не было сделано. Возникает вопрос: почему?

Безусловно, прав председатель Интеграционного комитета “четверки” стран СНГ Нигматжан Исингарин, назвавший три причины невыполнения положений Договора об Экономическом союзе 1993 года и ряда последующих принятых в его развитие договоренностей⁷. Нужны были, во-первых, воля и желание правящих элит новых государств; во-вторых, нужен был действенно координирующий орган, который мог бы совместить интересы национальные и общие; и, в-третьих, нужен был определенный (3–5 лет) период, в течение которого можно было бы спокойно реализовать общие решения. Но, к сожалению, ни один из этих факторов не проявил себя.

Видя такое положение дел, 4 государства из 12, входящих в число членов Содружества (Российская Федерация, Республика Беларусь, Республика Казахстан и Киргизская Республика) 29 марта 1996 г. подписали Договор об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях⁸. Эти же государства подписали соглашения о Таможенном союзе.

В ст. 1 Договора “четверки” об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях определена стратегическая цель документа. Ею названо создание в перспективе Сообщества интегрированных государств. Для достижения этой глобальной цели участники Договора решили направить совместные усилия на поэтапное углубление интеграции в экономике, науке, образовании, культуре, социальной сфере и иных областях. В этой же статье указано, что стороны будут строить свои отношения на основе соблюдения принципов равноправия и взаимной выгоды, нерушимости существующих между ними государственных границ, невмешательстве во внутренние дела друг друга.

Более конкретными целями интеграции в ст. 2 Договора определены следующие:

последовательное улучшение условий жизни, защита прав и свобод личности, достижение социального прогресса;

обеспечение устойчивого демократического развития государств;

формирование единого экономического пространства, предусматривающего эффективное функционирование общего рынка то-

варов, услуг, капиталов и рабочей силы, развитие единых транспортных, энергетических, информационных систем;

разработка минимальных стандартов социальной защиты граждан;

создание равных возможностей получения образования и доступа к достижениям науки и культуры;

гармонизация законодательства;

согласование внешнеполитического курса, обеспечение достойного места на международной арене;

совместная охрана внешних границ участников Договора, борьба с преступностью и терроризмом.

Таким образом, определен довольно широкий спектр областей сотрудничества: от экономической и социальной до борьбы с преступностью и согласования внешнеполитического курса.

Статьи 3–9 документа посвящены экономическому сотрудничеству. В них предусмотрено согласование основных направлений, этапов и сроков проводимых экономических реформ. Стороны создают необходимые условия функционирования общего рынка, обеспечивают равно благоприятные условия для свободной экономической деятельности хозяйствующих субъектов своих государств. Они обеспечивают равное право на приобретение имущества и собственность, владение, пользование и распоряжение им на территории любого из этих государств в соответствии с их национальным законодательством.

Участники Договора создают единую модельную нормативную базу гражданского законодательства и государственного регулирования экономики.

Предусмотрено согласование политики ценообразования, исключая ценовую дискриминацию в отношении хозяйствующих субъектов сторон, применение свободных (договорных) цен, складывающихся на своих внутренних рынках.

Стороны согласовывают структурную политику, имея в виду создание промышленного и аграрного хозяйственного комплексов, основанных на взаимодополняемости экономик, максимальном использовании преимуществ рационального разделения труда.

Государства совместно разрабатывают и осуществляют систему мер государственной поддержки развития производственной кооперации, поощрения производственных капиталовложений, включая субсидирование целевых программ и проектов, создание объектов, представляющих общий интерес, поощряют образование транснациональных объединений.

В соответствии с Договором стороны последовательно усиливают координацию политики в денежно-кредитной и валютно-финансовой сферах, создают эффективную платежно-расчетную систему.

Поставлена задача на начальном этапе добиться существенного снижения инфляции и стабилизации обменных курсов национальных валют, обеспечения равного доступа субъектов—резидентов сторон на рынки валют государств — участников Договора. Центральные банки сторон должны создать межбанковский союз в целях взаимных консультаций и координации осуществляемых мер.

На последующих этапах стороны осуществляют переход к единым стандартам и практике регулирования банковской деятельности и, в зависимости от достигнутой степени интеграции, вводят единую валюту.

Предусмотрено создание единого научно-технического пространства, обеспечение взаимодействия в проведении фундаментальных и прикладных научных исследований, включая организацию совместных научных работ по проблемам, представляющим общий интерес.

Статья 9 Договора говорит о наращивании сотрудничества в области охраны окружающей среды, включая разработку и принятие единых стандартов экологической безопасности, о совместных мерах по ликвидации последствий аварий, стихийных бедствий, предотвращению ядерных и экологических катастроф.

Статьи 10–13 Договора посвящены сотрудничеству в социальной и культурной областях. Здесь речь идет о проведении согласованной социальной политики, гармонизации национальных систем социальной защиты, поэтапном выравнивании уровня пенсионного обеспечения, пособий и льгот ветеранам войны и труда, инвалидам и малообеспеченным семьям.

Стороны создают условия для сохранения и укрепления общего культурного пространства на основе исторически сложившихся связей и деловых контактов между творческими союзами и объединениями, деятелями культуры, литературы и искусства, сохранения этнической и языковой самобытности народов.

Государства “четверки” определяют межгосударственную стратегию образования, разрабатывают совместные программы обучения студентов, подготовки и переподготовки специалистов. Стороны Договора взаимно признают без легализации дипломы, свидетельства об образовании, соответствующие документы о присвоении ученой степени и ученого звания.

Весьма важным является положение, согласно которому гражданам сторон, постоянно проживающим на территории других государств — участников Договора, предоставляется правовой статус, установленный их национальным законодательством, двусторонними и многосторонними договорами. Обеспечивается упрощенный порядок приобретения гражданства гражданами государств “четверки”.

В области внешней политики и охраны государственных границ ст. 14 Договора говорит о том, что стороны с учетом накопленного

опыта сотрудничества совершенствуют механизм координации действий при планировании и реализации внешней политики, создании и укреплении общей системы обеспечения безопасности и охраны государственных границ.

В соответствии со ст. 15 Договора стороны координируют законопроектную работу, создают модельные законодательные акты, обмениваются правовой информацией, оказывают правовую помощь по гражданским, семейным и уголовным делам, содействуют развитию правовой науки и подготовке юридических кадров.

Стороны обеспечивают тесное взаимодействие правоохранительных и иных компетентных органов, объединяют усилия в борьбе с общеуголовной и организованной преступностью, терроризмом, незаконным оборотом оружия и наркотиков, контрабандой, нелегальной иммиграцией и эмиграцией, производством и использованием поддельных платежных и других документов, любыми действиями, создающими угрозу общественной безопасности, а также исполнению судебных решений.

Для достижения целей Договора стороны учредили совместные органы управления интеграцией: Межгосударственный совет, Интеграционный комитет, Межпарламентский комитет.

Межгосударственный совет является высшим органом управления интеграцией. В нем представлены главы государств, главы правительств, министры иностранных дел, а также председатель Интеграционного комитета с правом совещательного голоса. Межгосударственный совет возглавляется председателем, избираемым из числа глав государств сторон сроком на один год на ротационной основе. Межгосударственный совет разрабатывает стратегию сотрудничества, определяет его основные этапы, принимает соответствующие решения и контролирует ход их исполнения, утверждает положения об органах управления интеграцией и порядке их формирования.

Интеграционный комитет — постоянно действующий исполнительный орган, принимающий и осуществляющий меры, необходимые для реализации целей и задач интеграции. В его состав входят первые заместители глав правительств каждой из сторон, а также министры, ответственные за вопросы сотрудничества с государствами СНГ, экономики и финансов. Интеграционный комитет возглавляется председателем, назначаемым Межгосударственным советом на ротационной основе. Функции Интеграционного комитета:

осуществление контроля за выполнением решений органов управления интеграцией через правительства сторон;

обеспечение в пределах своей компетенции проведения в жизнь решений Межгосударственного совета, программы интеграции, договоров и соглашений, действующих между сторонами;

учреждение соответствующих межгосударственных комиссий и комитетов, привлечение независимых экспертов в различных областях экономики, права, управления и иных сферах интеграции.

Межпарламентский комитет является органом межпарламентского сотрудничества. Он формируется из парламентов государств-участников. Он формируется из парламентов государств-участников. Межпарламентский комитет в целях сближения и гармонизации законодательства сторон в пределах своих полномочий:

принимает модельные акты, на основе которых разрабатываются акты национальных законодательств;

вносит предложения по вопросам развития правовой основы интеграции;

участвует в иных, предусмотренных Положением о Межпарламентском комитете, формах законодательной деятельности.

Следует отметить, что в соответствии со ст. 24 Договора Межгосударственный совет вправе принимать решения, имеющие обязательный характер для органов и организаций сторон, обеспечивающих непосредственное их исполнение, либо решения, подлежащие трансформации в национальное законодательство сторон. Как раз этим признаком — обязательностью своих решений — данный орган “четверки” и отличается от Совета глав государств и Совета глав правительств Содружества.

Договор открыт для присоединения к нему других государств, разделяющих его цели и принципы и принимающих на себя в полном объеме обязательства, вытекающие из него.

Договор действует в течение пяти лет и затем автоматически продлевается на следующие пять лет, если ни одна из сторон не заявит о своем желании прекратить его действие не менее чем за 12 месяцев до истечения срока действия Договора.

Напомним, что этот Договор был подписан главами Российской Федерации, Республики Беларусь, Республики Казахстан и Киргизской Республики в Москве 29 марта 1996 г. 13 апреля того же года он был внесен Президентом России на ратификацию в Государственную Думу. Соответствующий Федеральный закон о ратификации был принят Госдумой 19 апреля 1996 г. и сразу же направлен в соответствии с Конституцией в Совет Федерации.

Члены верхней палаты отмечали, что представленный Договор соответствует интересам нашей страны, не содержит положений, противоречащих российскому законодательству, и заключен с учетом международно-правовых стандартов.

По мнению членов Совета Федерации, данный документ поможет сохранить и укрепить единое культурное и образовательное пространство, сблизить наши законодательства. Он поможет также созданию общей системы коллективной безопасности. Последнее

является особенно важным, если учесть, что НАТО ведет линию на расширение этого блока на Восток⁹.

Итак, “четверке” был дан зеленый свет. В 1996 и 1997 годах шел процесс ее становления. Свообразные итоги были подведены на заседании Межгосударственного совета в январе 1998 года. Обсуждение показало, что интеграция набирает обороты. Разговор на “четверке” был жестким. Президент Казахстана Нурсултан Назарбаев, председательствовавший в Межгосударственном совете, на пресс-конференции подчеркнул поддержку российским Президентом дальнейшей интеграции в рамках “четверки”; сам же он не заметил особых разногласий между участниками саммита¹⁰.

Между тем белорусский Президент Александр Лукашенко не поддержал инициативу Н. Назарбаева в отношении главной его инициативы — о создании единого экономического пространства. Белорусский лидер прямо сказал, что существует Договор о Таможенном союзе, который не выполнен его участниками. Не выполнив одно, принимаем другое. И высказал опасение — не заболтать бы проблему.

Создание подлинного Таможенного союза предполагает соблюдение ряда условий. Первое — свободное передвижение товаров через границу; второе — унифицирование таможенных ставок и налогового законодательства. Последовательность тут ясна: зона свободной торговли, зона одинакового таможенного регулирования, затем зона налогообложения.

При обсуждении этих вопросов возникла проблема Киргизии. Разговор был таким: либо она выходит из “четверки”, либо выполняет те обязательства, которые ею приняты. В итоге пришли к тому, что из 11 тыс. спорных позиций с Кыргызстаном согласованы 5,5 тыс.

Еще одна проблема: “четверка” работает по принципу консенсуса. В новом экономическом пространстве предлагается принцип большинства. Если (после принятия в состав Межгосударственного совета Таджикистана) представители Восточного региона при обсуждении того или иного вопроса выступают против, то интересы Белоруссии и России могут быть ущемлены.

Тем не менее Межгосударственный совет одобрил предложение Республики Казахстан по разработке договора в рамках “четверки” о создании единого экономического пространства. Основными пунктами этого договора являются:

- отсутствие внутренних границ;
- устранение таможенных сборов;
- устранение ограничений на импорт и экспорт;
- введение общего таможенного тарифа;
- приверженность единой торговой политике по отношению к третьим странам;

свободное передвижение людей, товаров, услуг и капиталов; общая аграрная и транспортная политика; сближение национальных законодательств¹¹.

Формирование “четверки” и Таможенного союза, отмена экспортных и импортных таможенных пошлин и различных административных ограничений во внешней торговле дали ощутимые результаты. Так, в 1995 году товарооборот Белоруссии со странами Таможенного союза вырос на 68%, Казахстана — на 40, России — на 12% при росте в целом товарооборота со странами СНГ всего на 2%¹².

В 1996 году этот рост продолжался: в Белоруссии — на 27%, в Казахстане — на 31, в присоединившейся к союзу Киргизии — на 44, в России — на 17% при росте товарооборота в СНГ в целом на 7%.

Однако в 1997 году Таможенный союз столкнулся с серьезной проблемой — различиями во взимании налога на добавленную стоимость. Отмена Казахстана зачета по НДС, уплаченного нерезидентами республики, привела к двойному налогообложению импорта товаров из стран СНГ. В результате товарооборот республики в целом со странами СНГ сократился в 1997 году на 25%, при этом с Россией — на 20%, с Киргизией — на 40, с Белоруссией — на 30%.

Решением Межгосударственного совета “четверки” от 22 октября 1997 г. (№ 8) страны Таможенного союза договорились о согласованном переходе на принцип взимания косвенных налогов “по месту назначения”.

25 февраля 1998 г. в Интеграционном комитете (в Москве) состоялось первое заседание заместителей премьер-министров стран “четверки”, курирующих вопросы финансов. На заседании было принято решение создать рабочую группу, состоящую из заместителей министров финансов, и поручить ей до 1 апреля разработать совместную программу мер по переходу на международный принцип взимания косвенных налогов.

9 апреля 1998 г. в Москве состоялось девятое заседание Интеграционного комитета “четверки”¹³. В его работе приняли участие заместители глав правительств, руководители министерств по делам сотрудничества с государствами — участниками СНГ, экономики, финансов, руководители таможенных и внешнеэкономических ведомств, министерств иностранных дел четырех государств.

Была заслушана информация о ходе подготовки проекта договора между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Киргизской Республикой и Российской Федерацией о создании единого экономического пространства, рассмотрены проект Заявления “О десяти простых шагах навстречу простым людям”, а также ход работы над проектом соглашения о принципах взимания косвенных на-

логов при экспорте и импорте товаров (работ, услуг) между государствами “четверки”, проект договора о правовом статусе граждан одного государства, постоянно проживающих на территории другого государства — участника Договора от 29 марта 1996 г., о присоединении Республики Таджикистан к Соглашению о Таможенном союзе и Договору об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях, порядок принятия решений и внесения в правительства государств — участников Соглашения о Таможенном союзе для их утверждения. Были рассмотрены также итоги первого заседания Совета руководителей налоговых служб государств “четверки”.

Президенты Республики Беларусь, Республики Казахстан, Киргизской Республики и Российской Федерации на очередном заседании Межгосударственного совета, состоявшемся 28 апреля 1998 г. в Москве, обсудили актуальные вопросы развития сотрудничества между странами — участницами Соглашения о Таможенном союзе и Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 г.¹⁴

Было с удовлетворением отмечено, что многостороннее взаимодействие в рамках “четверки” приобретает все более динамичный и продуктивный характер, способствуя интеграции и сближению суверенных государств, решению стоящих перед ними экономических и социальных задач.

Подтвердив поддержку инициативы Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева о заключении Договора о создании единого экономического пространства, стороны высказались за ускорение всесторонней совместной проработки проекта этого принципиально важного документа, открывающего перспективу углубления взаимовыгодной экономической интеграции.

Была поддержана инициатива Президента Республики Беларусь А.Г. Лукашенко о необходимости разработки механизма контроля за выполнением ранее принятых государствами — участниками Договора обязательств.

Главы государств приняли Заявление “О десяти простых шагах навстречу простым людям”. Стороны считают, что согласованное осуществление комплекса конкретных мер, предусмотренных этим документом, позволит уже в ближайшее время обеспечить реальное и осязаемое улучшение условий для взаимных контактов и жизнедеятельности граждан четырех государств.

Стороны приветствовали намерение Республики Таджикистан, подтвержденное присутствовавшим на заседании ее Президентом Э.Ш. Рахмоновым, присоединиться к Соглашению о Таможенном союзе и Договору от 29 марта 1996 г. Принято решение согласиться со вступлением Республики Таджикистан в “четверку”. Выражено

общее убеждение, что расширение формата “четверки”, свидетельствующее об авторитете и притягательном потенциале этого объединения независимых государств, будет способствовать углублению интеграционного сотрудничества в интересах всех участников Договора. Правительствам сторон поручено совместно с Правительством Республики Таджикистан и Интеграционным комитетом провести согласование необходимых документов с тем, чтобы подписать их в установленном порядке до 31 декабря 1998 г.

Принято решение о переносе местонахождения Интеграционного комитета государств — участников Договора в г. Алма-Аты.

Президенты четырех государств подписали Договор о правовом статусе граждан одного государства, постоянно проживающих на территории другого государства¹⁵. Таким гражданам фактически предоставляется в любом государстве “четверки” национальный режим, за исключением некоторых политических прав. В частности, постоянный житель одного государства, находящийся на территории другого государства, может быть ограничен законом страны пребывания в осуществлении следующих прав:

а) избирать и быть избранным на высшие государственные должности и в выборные государственные органы страны проживания;

б) участвовать в референдумах (в народном голосовании), проводимых страной проживания;

в) занимать должности в органах представительной, законодательной, исполнительной и судебной власти страны проживания, а также иные должности, назначение на которые предполагает наличие гражданства страны проживания.

Среди принятых документов наибольший интерес населения четырех стран вызвало Заявление “О десяти простых шагах навстречу простым людям”¹⁶. Эти шаги можно осуществить уже в ближайшее время, не дожидаясь решения сложных социальных и технических проблем. Граждане, оказавшиеся за пределами своей исторической родины и разлученные границами с родными и близкими, вскоре получат возможность для восстановления разорванных связей. Вот эти шаги.

Первый. Введение упрощенного порядка принятия гражданства. Обеспечение гражданам одного государства, постоянно проживающим на территории другого государства, максимально благоприятных условий пребывания.

Второй. Обеспечение гражданам свободного и равного права пересечения границ четырех государств, пограничного, таможенного и иных видов контроля.

Третий. Создание гражданам одного государства, находящимся на территории другого государства, одинаковых условий для получения неотложной медицинской помощи.

Четвертый. Разрешение беспрепятственного перемещения через границы четырех государств иностранной валюты на согласованную сумму.

Пятый. Расширение возможности беспрепятственного провоза в согласованном порядке багажа граждан, не предназначенного для производственной или иной коммерческой деятельности.

Шестой. Обеспечение свободной подписки и доставки газет, журналов и других периодических изданий каждой из стран “четверки” на территории трех других государств.

Седьмой. Создание благоприятных условий для распространения программ телевидения и передач радио всех четырех государств на территории друг друга.

Восьмой. Взаимное признание аттестатов о среднем образовании, дипломов о высшем и специальном образовании, документов об ученых званиях и степенях. Возможность поступления на равных правах в учебные заведения четырех государств при наличии соответствующего уровня подготовки.

Девятый. Облегчение процедуры осуществления денежных переводов и почтовых отправлений между государствами “четверки”.

Десятый. Создание максимально льготных условий для занятия малым и средним бизнесом в государствах “четверки”.

Подводя итог, можно сказать следующее. В рамках “четверки” достигается большая степень интеграции. Это ни в коей мере не мешает развитию интеграции в рамках всего Содружества. Те государства, которые считают необходимым более интенсивно двигаться по пути объединения, имеют полное право делать это.

Кстати, интеграция в рамках союзов в СНГ осуществляется не только по линии “четверки”. Сходные процессы наблюдаются и в рамках Союза среднеазиатских государств — Казахстана, Киргизии, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана.

Это ответ на объективный ход событий, который сложился в Содружестве Независимых Государств. Если нет политической воли у всех его членов более быстрыми шагами двигаться к интеграции, это могут делать те, кто уже сегодня созрел для проведения таких шагов.

Вызывает удовлетворение то, что Таможенный союз вырвался из замкнутого круга. Пять его членов начинают восхождение к вершинам экономической интеграции. К Таможенному союзу приглядываются и другие государства — члены СНГ. Правда, пока никто из них не высказал желания стать шестым членом сообщества. Но этому шестому будет труднее выдержать условия, которые будет диктовать “пятерка”. Нынешние члены Таможенного союза уже пройдут определенную часть пути, научатся согласовывать свои действия, использовать преимущества коллективного выступления по отношению к

другим странам. На этой основе они будут брать все новые рубежи интеграции.

И все же следует сказать, что нынешняя “пятерка” работает на Содружество в целом. Она берет на себя функцию проводника на интеграционном пути. Пятерка не похожих друг на друга стран демонстрирует то, что экономический интерес берет верх.

г. Минск

¹ Статья 4 Соглашения о создании Содружества Независимых Государств от 8 декабря 1991 г.

² Известия. — 1991. — 10 дек.

³ Бюллетень международных договоров. — 1995. — № 1. — С. 3.

⁴ Дипломатический вестник. — 1994. — № 9–10. — С. 40.

⁵ СНГ: экономический кризис отстывает // Экономический союз (ведомственное приложение к “Российской газете”). — 1998. — 28 марта.

⁶ Сапрыкин Ф.И. Создание Экономического союза // Московский журнал международного права. — 1994. — № 2. — С. 123–124.

⁷ Исингарин Н. На чем споткнулся Экономический союз СНГ // Экономический союз (ведомственное приложение к “Российской газете”). — 1998. — 6 июня.

⁸ Бюллетень международных договоров. — 1997. — № 8. — С. 3.

⁹ Козырева А. Формула “четверки”. Интеграция между бывшими союзными республиками получает правовую основу // Экономический союз (ведомственное приложение к “Российской газете”). — 1996. — 25 мая.

¹⁰ Долголев В. Разговор на “четверке” был жестким // Экономический союз (ведомственное приложение к “Российской газете”). — 1998. — 31 янв.

¹¹ Исингарин Н. Режим интеграции перестраивается на скоростной // Экономический союз (ведомственное приложение к “Российской газете”). — 1998. — 31 янв.

¹² Исингарин Н., Исламова Г. Об НДС спотыкается не только Таможенный союз // Экономический союз (ведомственное приложение к “Российской газете”). — 1998. — 14 марта.

¹³ Шаграев Г. Рабочие шаги интеграции // Экономический союз (ведомственное приложение к “Российской газете”). — 1998. — 11 апр.

¹⁴ См. Совместное заявление об итогах заседания Межгосударственного совета Республики Беларусь, Республики Казахстан, Киргизской Республики и Российской Федерации // Экономический союз (ведомственное приложение к “Российской газете”). — 1998. — 12 мая.

¹⁵ Текст Договора см. Экономический союз (ведомственное приложение к “Российской газете”). — 1998. — 12 мая.

¹⁶ Текст Заявления см. там же.

Статья поступила в редакцию в июне 1998 года.

ИНСТИТУТЫ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ: СОЗДАНИЕ, ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ И НАПРАВЛЕНИЯ ДАЛЬНЕЙШЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

В.Н. Шумский*

Институты и исполнительные органы интеграционных объединений государств играют важнейшую роль в реализации их программных целей и задач. В эффективно действующих интеграционных группировках помимо четко определенной компетенции и сферы их деятельности эти органы имеют высокую степень адаптации к меняющимся условиям и чутко реагируют на потребности углубления интеграционных процессов, постоянно совершенствуются по мере накопления изменений на базисном уровне. Не менее важно и другое их качество: они могут активно влиять на развитие сотрудничества государств, предприятий и граждан в различных сферах деятельности, согласовывать интересы всех его участников.

Институциональная организация Содружества Независимых Государств (СНГ) — молодого регионального объединения постсоветских государств — представляет собой быстро развивающуюся и достаточно сложную систему органов. За шесть лет существования Содружества Независимых Государств для выполнения целей и задач Содружества учреждено 66 межгосударственных и межправительственных органов, занимающихся координацией деятельности государств-участников. Образование девяти из них конкретно предусмотрено Уставом Содружества, поэтому их принято называть “уставными”. Все остальные, за исключением отдельных из них, с некоторой долей условности можно отнести к органам отраслевого сотрудничества.

Система координационных институтов СНГ начала создаваться с момента образования самого Содружества. Одновременно созданные органы получали свое правовое закрепление в актах Содружества. Первым документом, юридически закрепившим фактически уже созданные и действующие Совет глав государств и Совет глав правительств, было Соглашение о координационных институтах Содружества Независимых Государств от 21 декабря 1991 г. Затем были приняты документы, регламентирующие деятельность Совета министров иностранных дел, Совета министров обороны и других органов. Устав Содружества, подписанный 22 января 1993 г., обоб-

* Аспирант Института философии и права Национальной академии наук Белоруссии.

шил и обозначил систему всех координирующих органов Содружества, созданных к тому времени, определил их полномочия и основные сферы деятельности, а именно:

обеспечение прав и основных свобод человека;

координация внешнеполитической деятельности;

сотрудничество в формировании и развитии общего экономического пространства, общеевропейского и евразийского рынков, таможенной политики;

сотрудничество в развитии систем транспорта, связи;

охрана здоровья и окружающей среды;

вопросы социальной и миграционной политики;

борьба с организованной преступностью;

сотрудничество в области оборонной политики и охраны внешних границ, а также в других областях по взаимному согласию государств-членов¹.

Высшим органом Содружества является **Совет глав государств (СГГ)**, в котором на уровне руководителей государств представлены все участники СНГ. **Совет глав правительств (СГП)** объединяет руководителей правительств и координирует сотрудничество органов исполнительной власти государств-участников. Эти органы были образованы 21 декабря 1991 г., после заключения Соглашения о создании Содружества на Алма-Атинской встрече руководителей государств, образовавшихся после распада Союза ССР.

К компетенции Совета глав государств отнесено решение наиболее общих и принципиальных вопросов, связанных с деятельностью государств-участников в сфере их общих интересов. Совет глав правительств призван координировать сотрудничество исполнительных органов власти государств-членов в экономической, социальной и иных сферах. Тем не менее проведенное таким образом разграничение требует уточнения, что подтвердила недавняя Кишиневская встреча глав государств 23 октября 1997 г.

Заседания Совета глав государств и Совета глав правительств проводятся по мере необходимости, при этом заседания СГГ — не реже двух раз в год, а СГП — не реже четырех раз в год. Внеочередные заседания могут созываться по инициативе одного или нескольких государств-участников. Совет глав государств и Совет глав правительств могут проводить совместные заседания.

На заседаниях Совета глав государств и Совета глав правительств обсуждаются проблемы развития сотрудничества, рассматриваются и подписываются договоры, соглашения, принимаются решения (далее — акты Содружества), а также заявления, обращения и протокольные решения. Право внесения проектов документов для рассмотрения на этих заседаниях дано государствам-участникам и

уставным органам Содружества. Проекты документов, подготовленные межгосударственными (межправительственными) органами отраслевого сотрудничества для рассмотрения на СГТ и СГП, представляются в уставные органы в соответствии с их компетенцией. При этом все проекты проходят предварительное согласование с государствами — участниками Содружества.

В соответствии с Уставом и Правилами процедуры решения СГТ и СГП по вопросам, кроме процедурных, для которых достаточно простого большинства, принимаются консенсусом. При этом Правила процедуры определяют консенсус “как отсутствие официального возражения хотя бы одного из государств-участников, выдвигаемого им как представляющее препятствие для принятия решения по рассматриваемому вопросу”². Там же отмечено, что принятые таким образом решения должны быть обязательными для государств, участвовавших в его принятии.

Вместе с тем любое государство может заявить о своей незаинтересованности в том или ином вопросе, что не рассматривается как препятствие для принятия решения. Это превращает Содружество Независимых Государств в “клуб по интересам”, в котором каждое государство имеет возможность выбирать формы участия и направления сотрудничества. При этом подписание государством-участником соглашения или решения вовсе не означает, что оно впоследствии ратифицирует его и будет выполнять принятые на себя обязательства. Как свидетельствует шестилетняя практика существования Содружества, за эти годы лишь половина государств-участников, подписавших те или иные соглашения, впоследствии ратифицировала их. При этом из 115 документов Содружества, принятых Советом глав государств и Советом глав правительств, которые предусматривали ратификацию или выполнение внутригосударственных процедур, только 6 вступили в силу для всех подписавших их государств.

Совет министров иностранных дел (СМИД) фактически существовал с момента образования Содружества, однако правовой статус получил после принятия Устава СНГ и Положения о СМИД³. Совет министров иностранных дел призван координировать внешнеполитическую деятельность государств-участников, осуществлять разработку и согласование концептуальных подходов к глобальным проблемам международной политики, развития и укрепления сотрудничества СНГ с ООН и ОБСЕ, а также другими международными организациями в политической, экономической, социальной, гуманитарной и других областях.

На СМИД также возложена подготовка предложений и рекомендаций Совету глав государств и Совету глав правительств, а также обеспечение выполнения их решений по вопросам, относящимся к

компетенции внешнеполитической деятельности государств — участников Содружества и взаимодействия с другими органами Содружества, в той мере, насколько это касается вопросов внешней политики.

Заседания СМИД должны проводиться не реже одного раза в три месяца, и, как свидетельствует практика, они, как правило, приурочены к очередным заседаниям Совета глав государств и Совета глав правительств.

Совет министров обороны (СМО) образован решением Совета глав государств 14 февраля 1992 г.⁴ Совет министров обороны является высшим коллегиальным органом Совета глав государств по вопросам военной политики и военного строительства государств — участников Содружества.

Решением Совета глав государств от 24 декабря 1993 г. существовавшее ранее Главное командование Объединенных Вооруженных Сил СНГ было реорганизовано в Штаб по координации военного сотрудничества государств — участников СНГ, который является постоянно действующим рабочим органом Совета министров обороны и предназначен для содействия развитию всестороннего военного сотрудничества между министерствами обороны государств Содружества и координации действий по реализации решений СГГ, СГП и СМО в этой области.

СМО создан ряд комитетов по отдельным областям сотрудничества: по координации действий войск и сил объединенной системы ПВО (Комитет по вопросам противовоздушной обороны), по военно-техническому сотрудничеству (Военно-технический комитет) и другие.

В соответствии с Договором о коллективной безопасности от 15 мая 1992 г. образован **Совет коллективной безопасности** в составе глав государств — участников Договора, министров иностранных дел, министров обороны и Генерального секретаря Совета⁵.

В рамках Содружества создан также **Совет командующих Пограничными войсками**, а существовавшее ранее Объединенное командование Пограничных войск упразднено⁶. На этот Совет возложены функции координации и взаимодействия Пограничных войск государств — участников Содружества в области охраны их внешних границ и экономических зон.

Одним из уставных органов Содружества определена **Комиссия по правам человека Содружества Независимых Государств (Комиссия)**⁷. Комиссия является консультативным органом, которому предписано осуществлять наблюдение за выполнением обязательств по правам человека, взятых на себя государствами-участниками в рамках Содружества. В соответствии с Положением о Комиссии в ее состав входят лица, являющиеся гражданами государств — участни-

ков Содружества, обладающие высокими нравственными качествами и признанной компетентностью в области прав человека.

Государства имеют право направлять друг другу запросы, связанные, на их взгляд, с нарушением прав человека. Если эти нарушения не устраняются к удовлетворению запрашивающей стороны, то тогда этот запрос передается в Комиссию. Комиссия также может рассматривать индивидуальные и коллективные обращения лиц и неправительственных организаций по вопросам, связанным с нарушениями прав человека любым из государств — участников Содружества. Однако полномочия, которыми обладает Комиссия в случае подтверждения нарушений, декоративны, поскольку она может только фиксировать свои решения в виде договоренностей, заключений и рекомендаций, которые никакой обязательной силы не имеют.

Комиссия должна представлять Совету глав государств Содружества ежегодный доклад о своей деятельности. Однако следует отметить, что до сих пор Комиссия не определила свой состав и приступит к деятельности после ратификации государствами — участниками СНГ Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 г. и дополнительного решения Совета глав государств⁸.

Исполнительный секретариат Содружества Независимых Государств создан в мае 1993 года на базе существовавшей с января 1992 года Рабочей группы, которая осуществляла организационно-техническое обеспечение заседаний Совета глав государств и Совета глав правительств.

Исполнительный секретариат — постоянно действующий орган Содружества, организующий проведение заседаний и исполнение решений Совета глав государств и Совета глав правительств, а также обеспечивающий взаимодействие координирующих органов Содружества. Вместе с тем он не наделен необходимыми полномочиями для организации исполнения решений в рамках Содружества.

Исполнительный секретариат готовит предложения по повестке дня, проекты соглашений и решений заседаний Совета глав государств и Совета глав правительств, а также аналитические и справочные материалы для этих заседаний. Он осуществляет правовую проработку и экспертизу проектов документов Содружества, при необходимости представляет Совету глав государств или Совету глав правительств заключения об их соответствии принципам и общепризнанным нормам международного права, а также уже принятым документам Содружества.

Исполнительный секретариат обеспечивает деятельность постоянных полномочных представителей при уставных и других органах Содружества, которые назначаются государствами-участниками по

одному от каждого государства. Постоянные полномочные представители участвуют в заседаниях по подготовке проектов документов, участвуют в обсуждении и формировании проектов повестки дня Совета глав государств и Совета глав правительств, осуществляют иные функции, возложенные на них государствами.

Решением Совета глав правительств от 26 мая 1995 г. на Исполнительный секретариат возложены также функции депозитария документов, принятых в рамках СНГ. Ранее эту функцию выполняло Правительство Республики Беларусь.

Межпарламентская ассамблея (МПА) образована 27 марта 1992 г. руководителями Верховных Советов (парламентов) семи государств — участников СНГ как консультативный орган для обсуждения политических и социально-экономических проблем, рассмотрения вопросов парламентского сотрудничества и разработки предложений парламентов Содружества⁹.

26 мая 1995 г. Советом глав государств Содружества была принята Конвенция о Межпарламентской ассамблее СНГ, в соответствии с которой ей придан статус межгосударственного органа Содружества. Конвенция также уточнила цели, функциональные и организационные полномочия Межпарламентской ассамблеи.

В настоящее время главная цель МПА заключается в сближении национальных правовых систем государств-участников, формировании общего правового пространства, для чего Ассамблея принимает типовые (модельные) законодательные акты и с соответствующими рекомендациями направляет их парламентам государств-участников, рекомендации по приведению законодательств государств-участников в соответствие с положениями международных договоров, заключенных этими государствами в рамках Содружества, содействует осуществлению обмена между государствами-участниками информацией правового характера.

Экономический суд Содружества Независимых Государств (Экономический суд, Суд) образован 15 мая 1992 г. с целью обеспечения единообразного применения соглашений государств — участников СНГ и выполнения экономических обязательств в рамках Содружества¹⁰.

Экономический суд образуется из равного числа судей — по два от каждого государства. Судьи Экономического суда независимы и неприкосновенны.

К ведению Экономического суда относится разрешение межгосударственных экономических споров, возникающих при исполнении экономических обязательств, предусмотренных соглашениями, решениями СГГ, СГП и других институтов Содружества. Суд осуществляет толкование применения положений соглашений, других актов Содружества и его институтов, а также рассматривает споры

о соответствии нормативных и других актов государств — участников Содружества, принятых по экономическим вопросам, соглашениям и иным актам Содружества. Споры рассматриваются по заявлению заинтересованных государств в лице их полномочных органов. По результатам рассмотрения спора Суд принимает решение и определяет меры, которые рекомендуется принять соответствующему государству в целях устранения нарушений и его последствий. Фактическое исполнение этого решения возложено на само государство, в отношении которого принято решение Суда.

Суд может разрешать и другие споры, отнесенные к его ведению соглашениями государств-членов. Это позволяет расширить в дальнейшем юрисдикцию Суда, например, за счет включения в нее споров между юридическими лицами государств или юридическим лицом одного государства и другим государством. Это также можно рассматривать как источник возможной активности Суда Содружества в будущем. Однако включение таких споров связано с наличием актов Содружества, имеющих прямое действие, то есть актов, непосредственно накладывающих права и обязанности на юридических и физических лиц государств-членов (аналогично праву Европейского Союза).

Существующий ныне в рамках СНГ Экономический суд не имеет статуса межгосударственного, наделенного соответствующими полномочиями, хотя он и вправе рассматривать споры между государствами. “Судебным” органом Содружества Экономический суд можно назвать лишь с некоторой долей условности, поскольку решения, принимаемые Судом, носят рекомендательный характер для сторон спора и не имеют должных механизмов исполнения.

Государства — участники Содружества не стремятся к разрешению споров через Экономический суд, и, как свидетельствует практика, за 4 года (с марта 1994 г. по март 1998 г.) Судом рассмотрено всего 24 дела, из них 20 — о толковании актов Содружества и 4 — по спорам о неисполнении или ненадлежащем исполнении взятых экономических обязательств.

Межгосударственный экономический комитет Экономического союза (МЭК) создан 21 октября 1994 г. в целях обеспечения формирования и эффективной деятельности Экономического союза, рационального развития интеграционных процессов в рамках Содружества Независимых Государств¹¹.

Соглашением о создании МЭК предусмотрено, что он является постоянно действующим координирующим и исполнительным органом Экономического союза и осуществляет контрольные и распорядительные функции в пределах полномочий, добровольно делегированных ему государствами — участниками Договора о создании Экономического союза от 24 сентября 1993 г.

Основными направлениями деятельности МЭК являются: формирование Экономического союза путем создания механизмов Платежного союза, зон свободной торговли, Таможенного союза, общего рынка товаров, услуг, капиталов и рабочей силы, Валютного (денежного) союза;

достижение гармонизированного регулирования экономических соглашений;

поддержка предпринимательства, содействие развитию инфраструктуры общего рынка — транснациональных объединений, финансово-промышленных групп, финансово-кредитных и страховых структур, совместных предприятий;

выработка согласованных решений по социальным вопросам, представляющим общий интерес.

С образованием МЭК практически прекратил свою деятельность созданный в 1993 году Координационно-консультативный комитет СНГ.

МЭК наделен правом контроля за реализацией решений, принятых Советом глав государств и Советом глав правительств СНГ в области экономики.

Президиум является высшим органом МЭК. Он состоит из заместителей глав правительств государств — участников Договора о создании Экономического союза. Президиум возглавляет Председатель, избираемый на один год из числа членов Президиума.

В период между заседаниями Президиума функции его рабочего органа выполняет Коллегия, состоящая из полномочных представителей государств. Коллегию возглавляет Председатель, который назначается Советом глав государств Содружества сроком на три года.

Органы отраслевого сотрудничества учреждаются на основе соглашений государств — участников СНГ о сотрудничестве в экономической, социальной и других областях, которые осуществляют выработку согласованных принципов и правил такого сотрудничества и способствуют их практической реализации, а также обеспечивают рассмотрение и решение на многосторонней основе вопросов сотрудничества государств-членов.

Органы отраслевого сотрудничества Содружества создавались по инициативе правительств, отраслевых министерств и ведомств государств — участников Содружества в целях:

обеспечения координации и взаимодействия некогда единых технико-технологических комплексов и производств, и прежде всего электроэнергетики, железнодорожного и воздушного транспорта, металлургии, химии и нефтехимии и др.;

проведения согласованной политики в экономике, социальной сфере (труд, образование, здравоохранение), экологии и др.;

разработки и реализации совместных программ и инвестиционных проектов.

В отличие от Европейского Союза, где началу экономической интеграции государств послужило учреждение отраслевого Европейского объединения угля и стали, а затем, через шесть лет, Европейского экономического сообщества, в рамках Содружества Независимых Государств только в течение первых двух лет (1991–1993 гг.) было создано более 40 межгосударственных (межправительственных) органов отраслевого сотрудничества, в том числе 26 только в социально-экономической сфере. Это была своеобразная реакция на распад единого экономического пространства Советского Союза и обособление национальных экономик новых независимых государств.

В настоящее время существует 56 межгосударственных (межправительственных) органов отраслевого сотрудничества, в том числе в сфере:

социально-экономического сотрудничества — 38 (Межгосударственный статистический комитет, Совет руководителей таможенных служб, Совет по железнодорожному транспорту, Совет по авиации и использованию воздушного пространства, Межгосударственный научно-технический совет, Межгосударственный совет по нефти и газу, Совет по сотрудничеству в области здравоохранения, Межгосударственный экологический совет и др.);

военного сотрудничества и безопасности Содружества — 8 (Совет министров внутренних дел, Совет руководителей органов безопасности и специальных служб, Координационный совет генеральных прокуроров и др.);

информационного обеспечения — 6 (Межгосударственный координационный совет по научно-технической информации, Совет руководителей государственных информационных агентств, Региональное содружество в области связи и др.);

политического и правового сотрудничества — 4 (Постоянная консультативная комиссия по миротворческой деятельности, Правовой консультативный совет, Научно-консультативный центр частного права и др.).

Следует отметить, что система межгосударственных (межправительственных) органов отраслевого сотрудничества Содружества формировалась, по существу, стихийно. При этом на становление и деятельность этих органов оказывают влияние ряд факторов, связанных с трудностью формирования рабочих аппаратов, недостаточным финансированием, а также отсутствием должной координации их деятельности.

Так, не смогли реализовать возложенные на них задачи такие органы, как Межгосударственное евро-азиатское объединение угля

и металла, Межправительственный совет по нефти и газу, Периодическое экономическое издание “СНГ: общий рынок” и др. Практически не приступили к деятельности созданные Межправительственный совет по промышленности, Межгосударственный валютный комитет, Межгосударственный банк, Межгосударственная комиссия по военно-экономическому сотрудничеству.

Вместе с тем созданы и успешно осуществляют свою деятельность отдельные советы руководителей отраслевых органов государств Содружества без официального признания их статуса в рамках Содружества. Например, Совет дорожников, объединяющий руководителей дорожных администраций 12 государств — участников Содружества, был создан в 1992 году. Им разработано, согласовано и принято более 20 соглашений, нормативных и методических документов, межгосударственных стандартов в области дорожного строительства и эксплуатации автомобильных дорог. И только в 1997 году Совет вышел с предложением о придании ему официального статуса в рамках Содружества.

Важно отметить, что в настоящее время деятельность большинства межгосударственных органов отраслевого сотрудничества в социально-экономической сфере определяет реальное взаимодействие государств — участников Содружества. От эффективности работы этих межгосударственных органов зависит не только дальнейшая судьба Содружества Независимых Государств как интеграционного регионального объединения, но и во многом социально-экономическое положение входящих в него новых независимых государств.

Выводы

Неудовлетворенность государств ходом их взаимодействия в рамках СНГ и деятельностью институтов Содружества свидетельствует о необходимости совершенствования существующей институциональной структуры Содружества, уточнения функций и полномочий его органов.

При этом важно учитывать мировой опыт и практику успешно действующих интеграционных объединений государств, и прежде всего Европейского Союза, а также то, что это естественный и постоянный процесс. Так, за время существования Содружества были упразднены шесть его органов, положения и уставы других потребовали внесения необходимых изменений и дополнений.

В целях совершенствования организационной структуры и повышения эффективности деятельности институтов Содружества было бы целесообразно:

1. Более четко разграничить полномочия высших органов Содружества и с учетом новых задач и функций при общем согласии государств-участников внести изменения в Устав СНГ, Правила процедуры Совета глав государств и Совета глав правительств и ряд положений об органах Содружества.

Совет глав государств должен рассматривать и решать стратегические вопросы, связанные с координацией внешней и военной политики, охраной внешних границ и формированием Экономического союза, а также намечать перспективы развития Содружества. В компетенции Совета глав правительств должно быть решение ключевых вопросов сотрудничества в экономической, социальной, экологической, гуманитарной и культурной сферах, принятие по ним окончательных решений, подписание соответствующих договоров и соглашений. В отдельных случаях Совет глав правительств мог бы делегировать право принятия решений по указанным вопросам соответствующим уставным органам Содружества.

В соответствии с этим должны быть четко разграничены функции и компетенция трех основных органов Содружества — Совета министров иностранных дел, Исполнительного секретариата и МЭК.

Совет министров иностранных дел должен отвечать за всю сферу военно-политического сотрудничества, формировать соответствующие разделы повесток заседания Совета глав государств и Совета глав правительств. Исполнительный секретариат — обеспечивать организационное обслуживание заседаний СМВД, СП, СГ и исполнение решений Совета глав государств и Совета глав правительств Содружества. Целесообразно также наделить его правом инициировать проработку и принятие соглашений и иных актов Содружества.

Постоянных полномочных представителей при уставных и других органах Содружества следовало бы наделить особыми полномочиями в вопросах наблюдения за реализацией в своих государствах актов Содружества.

МЭК должен быть координатором всей деятельности в экономической сфере и формировать в этой части повестки заседаний Совета глав государств и Совета глав правительств.

Есть также основания объединить Исполнительный секретариат и МЭК в единый Исполнительный комитет с передачей ему основных функций этих органов, а также функций контроля за реализацией принимаемых решений в рамках Содружества.

2. Реформирование институциональной системы Содружества, оптимизация функционирования действующих органов должны предусматривать предоставление отдельным органам Содружества права принимать юридически обязательные решения по согласованно-

му кругу вопросов, как это сделано в рамках Европейского Союза. Для этого государствам — участникам Содружества необходимо постепенно осуществлять более гибкое разделение компетенции и полномочий между органами Содружества и национальными правительствами, для чего следует определить:

сферы, где функции органов Содружества ограничиваются координацией действий государств-членов и выработкой рекомендаций;

сферы, где за отдельные направления или группы вопросов отвечают уставные или отраслевые органы Содружества. При этом решения по ним носят обязательный характер для государств-членов.

3. В уставах и положениях уставных и межгосударственных (межправительственных) органов отраслевого сотрудничества более подробно и четко прописать не только права, но и обязанности государств-участников. Необходимо определить санкции к государствам, не выполняющим подписанные соглашения и решения органов Содружества, принятые в рамках делегированных им полномочий, в том числе по финансированию его деятельности, исходя из сложившейся международной практики (приостановление членства государства, наложение штрафа или публичного взыскания и др.).

Ключевую роль в этом деле мог бы сыграть Экономический суд или Суд Содружества в случае придания ему соответствующего статуса и наделения необходимыми полномочиями. Также необходимо предусмотреть в Уставе Содружества положения о разрешении всех споров, возникающих при толковании и исполнении договоров, заключенных в рамках СНГ, прежде всего через Экономический суд. Членство в Содружестве, его уставных органах и органах межотраслевого сотрудничества должно быть выгодным для всех государств — участников Содружества.

В заключение следует отметить, что совершенствование организационной структуры и деятельности институтов Содружества должно соответствовать согласованным целям и задачам, которые ставят перед Содружеством государства-участники.

15 марта 1998 г.

¹ См. Устав Содружества Независимых Государств // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. — 1993. — № 1(9). — С. 19.

² Правила процедуры Совета глав государств и Совета глав правительств // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. — 1996. — № 3(23). — С. 62.

³ Положение о СМИД от 24 сентября 1993 г. не подписано Грузией и Украиной.

⁴ Решение о СМО от 14 февраля 1992 г. не подписано Азербайджаном, Беларусью, Кыргызстаном, Молдовой, Туркменистаном и Украиной. Положение о СМО (в новой редакции) от 15 апреля 1994 г. не подписано Молдовой, Туркменистаном и Украиной.

⁵ Участниками Договора о коллективной безопасности от 15 мая 1992 г. не являются Молдова, Туркменистан и Украина. Положение о Совете коллективной безопасности от 6 июля 1992 г. не подписано Азербайджаном, Беларусью, Молдовой, Туркменистаном и Украиной.

⁶ Соглашение о Совете командующих Пограничными войсками от 24 сентября 1993 г. не подписано Азербайджаном, Грузией и Молдовой.

⁷ Решение о создании Комиссии подписали все государства — участники Содружества, за исключением Грузии, которая в то время не являлась участником СНГ.

⁸ Конвенция о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 г. не подписана Азербайджаном, Казахстаном, Туркменистаном и Узбекистаном.

⁹ В настоящее время в состав МПА не входят Туркменистан и Украина.

¹⁰ Соглашение о статусе Экономического суда от 6 июля 1992 г. не подписали Азербайджан, Грузия, Туркменистан и Украина.

¹¹ Соглашение о статусе МЭК от 21 октября 1994 г. не подписано Туркменистаном.

Статья поступила в редакцию в июле 1998 г.

УЛЬТРАСОВРЕМЕННЫЙ ВИД ТЕЛЕФОННОЙ СВЯЗИ

Самые современные виды связи по телефону — это тоновая и импульсная, или мобильная. Транснациональная телекоммуникационная компания «Global One» совместно с российской компанией «Diners Club Russia» разработала программу международной телефонной связи «Club Phone Prestige». В соответствии с этой программой любой держатель карточки «Diners Club» может, используя ее номер, звонить в какую угодно страну мира с телефона одного из современных видов связи.

Стоимость всех звонков списывается по итогам месяца, и в ежемесячных выписках компании «Global One» отражается информация о времени и месте совершения звонка, его продолжительности и стоимости, указывается при этом и номер абонента. По данным журнала «Деньги», в мире уже выпущено свыше 7 млн. таких карточек.

Программа «Club Phone Prestige» покрывает, таким образом, своей сетью весь земной шар и дает возможность заключать сделки по телефону (а это весьма распространенный вид международного контракта) абонентам, находящимся на огромных расстояниях друг от друга.

Международное частное право

РАЗРЕШЕНИЕ СПОРА *EX AEQUO ET BONO*

С.М. Кудряшов*

Разрешение споров *ex aequo et bono* (т.е. исходя из соображений справедливости и блага) имеет глубокие исторические корни. В частности, в Древнем Риме существовали специальные судьи, разрешавшие споры между римскими гражданами и иностранцами (палестринами), не связанные нормами гражданского права. В своем правосудии они обладали большой свободой усмотрения и могли в правоположениях ссылаться на справедливость (*aequitas*) или на естественный разум (*naturalis ratio*)¹.

Развитие судов по справедливости получило распространение и в дальнейшем.

В начале XIV века в Англии появился “суд справедливости” при лорде-канцлере². На основе обращения потерпевших к королю с просьбой “ради Бога и милосердия” защитить их права лорд-канцлер стал издавать приказы о вызове под страхом штрафа обидчика в канцлерский суд, где без формальной процедуры разбирались жалобы и выносились решения. Таким образом появился суд, не связанный нормами “общего права”, а руководствующийся нормами “справедливости”.

Основные принципы английского “права справедливости” сохранили свое значение и до наших дней. Среди них можно отметить следующие:

— на “право справедливости” нельзя претендовать во всех случаях нарушения прав, так как оно носит дискреционный характер, т.е. зависит от усмотрения суда;

— равенство есть справедливость. Тот, кто ищет справедливости, должен сам поступать справедливо;

— “право справедливости” признает приоритет закона, но не допускает ссылки на закон в целях достижения бесчестных намерений и пр.

* Соискатель кафедры международного права Дипломатической академии МИД РФ.

В современном международном праве понятие “справедливость” понимается неоднозначно. Так, в частности, по мнению Г.И. Тункина³, справедливость как категория несет значительную идеологическую нагрузку, но в международных документах она должна рассматриваться “как общедемократическая, общечеловеческая норма”.

Понятие “справедливости”, по оценке Д.Б. Левина, “включает важнейшие морально-политические требования широких народных масс относительно должного в отношениях между народами и государствами и тем самым воплощает в себе основные демократические принципы... мирного сосуществования, которые являются и правовыми, и моральными нормами”⁴.

Существенным к этому определению является дополнение Ю. Осинцева и Э. Турбина о том, что справедливость при решении спорных вопросов в межгосударственных отношениях предполагает и обоюдное стремление к выработке взаимоприемлемого решения, исходя из интересов сохранения мира и развития добрососедских, дружественных отношений между государствами и народами⁵.

В результате нарушения требования справедливости, отмечает Д. Бараташвили, “могут возникнуть более сложные споры, создается чреватое взрывом положение, неизбежно ведущее к нарушению равновесия и доказывающее несостоятельность достигнутого “решения”. Последнее может стать источником новых конфликтов и нести с собой все увеличивающуюся угрозу международной безопасности”⁶.

Поэтому можно согласиться с мнением Э.А. Пушмина, что “справедливость является обязательным условием успешного применения средств мирного разрешения споров”⁷.

Само же требование справедливости означает, по словам Г.В. Шармазанашвили, что “спорящие стороны должны максимально объективно учитывать претензии и интересы друг друга и третьих государств”⁸.

Недостаточная определенность понятия “справедливость” в международном праве порождает различные теоретические конструкции относительно ее юридической природы.

Французскими юристами справедливость рассматривается как “термин, который, в широком смысле слова, означает совокупность идеальных критериев, открываемых совестью и разумом, критериев, с коими государства должны соотноситься и к коим должно стремиться право”⁹. По их мнению, справедливость — это этическое понятие, которое в международных отношениях может обозначать и нечто, соответствующее международному праву, и нечто, восполняющее международное право.

Следует различать две стороны этого понятия. С одной стороны, существует принцип справедливости в международном праве. При

этом в западной литературе существует концепция, согласно которой принцип справедливости входит в международное право как общий принцип права, признанный цивилизованными нациями¹⁰. Существует и другая точка зрения, в частности Г.К. Дмитриева считает, что принцип справедливости отвечает требованиям, предъявляемым к основным принципам международного права, к его императивным нормам, и ему принадлежит основополагающая роль при определении содержания правотворческого процесса¹¹.

С другой стороны, при разрешении споров *ex aequo et bono* справедливость рассматривается как категория, существующая наряду с международным правом, а не как международно-правовой принцип. Данное положение закреплено в ст. 1 Устава ООН: "... в согласии с принципами справедливости и международного права, улаживание или разрешение международных споров или ситуаций, которые могут привести к нарушению мира". Таким образом, принципы справедливости признаются как основа урегулирования международных споров.

При отсутствии норм права, которые могут быть применены в отношении спора, арбитраж *ex aequo et bono* является единственно возможным. Как правильно отмечает Р.А. Каламкарян, фактическое отсутствие или неясность подлежащей применению нормы права не может служить формальным препятствием для международного арбитража вынести решение по существу дела вне зависимости от его характера¹². Урегулирование спора в этом случае может вестись в соответствии с принципом справедливости.

Этого же мнения придерживается и Д.Б. Левин, считая, что справедливость следует воспринимать как понятие, применяемое в качестве восполнения международного права, и в тех случаях, когда термин "справедливость" ставится рядом с термином "право"¹³.

Наибольшее распространение арбитраж *ex aequo et bono* получил в Африке¹⁴. Принцип "справедливого разрешения" применялся арбитражным судом в 1872 году в деле *The Delagoa Bay* (Великобритания против Португалии), в арбитражном разбирательстве 1907 года по спору о границе между Колумбией и Эквадором, в деле 1893 года *Bering Sea* (Великобритания против США)¹⁵.

На основе принципа справедливости решался кровопролитный спор между Боливией и Парагваем о районе Чако в 1938 году, где арбитрами выступали президенты США, Аргентины, Чили, Перу и Уругвая¹⁶. Этот арбитраж обследовал оспариваемую территорию, принял во внимание рекомендации проходившей ранее мирной конференции, а также учел интересы безопасности сторон, их географическое положение и экономические потребности.

Принципы справедливости, добросовестности и разумности находят свое отражение и во внутреннем праве. По мнению Л.В. Щен-

никова, “гражданское общество справедливо, если его члены реально свободны в проявлении своей воли, собственность неприкосновенна и гражданское право реально осуществляется и может быть защищено, если недопустимо вмешательство в частные гражданские дела”¹⁷.

В эпоху буржуазных революций принцип справедливости был закреплен в национальных гражданских законодательствах ряда стран. В частности, ст. 6 Французского ГК 1804 года обязывает соблюдать “добрые нравы” и общественный порядок в имущественных отношениях¹⁸. Гражданский кодекс Германии в конце XIX века (ст. 157) также закрепил абсолютную необходимость соблюдения участниками гражданского оборота требований обычаев и доброй совести¹⁹.

Понимание справедливости как юридической категории впервые нашло свое отражение и в новом ГК РФ. В частности, в п. 2 ст. 6 говорится, что “при невозможности использования аналогии закона права и обязанности сторон определяются, *исходя из общих начал и смысла гражданского законодательства (анalogии права) и требований добросовестности, разумности и справедливости* (курсив мой. — С.К.)”²⁰.

¹ История государства и права зарубежных стран / Под ред. О.А. Жидкова. — М., 1996. — С. 156.

² Там же. — С. 339.

³ Тункин Г.И. Международное право и идеологическая борьба // Международная жизнь. — 1971. — № 10. — С. 32.

⁴ Левин Д.Б. Принцип мирного разрешения международных споров. — М., 1977. — С. 111–112.

⁵ Осинцев Ю. и Турбин Э. Борьба СССР за совершенствование мирного урегулирования споров. — М., 1983. — С. 32.

⁶ Бараташвили Д. Международно-правовые принципы мирного сосуществования // Международная жизнь. — 1972. — № 1. — С. 39.

⁷ Пушмин Э.А. Мирное разрешение международных споров. — М., 1974. — С. 14.

⁸ Шармазанавили Г.В. От права войны к праву мира. — М., 1973. — С. 73.

⁹ Dictionnaire de la terminologie du droit international. — Paris, Sirey, 1960. — P. 360.

¹⁰ Schwarzenberger G. Equity in international law, The yearbook of world affairs. — 1972. — Vol. 26. — P. 352.

¹¹ Дмитриева Г.К. Принцип справедливости в международном праве // Советский ежегодник международного права. — М., 1983. — С. 77.

¹² Каламкарян Р.А. Поведение сторон на стадии ведения международно-судебного производства // Государство и право. — 1997. — № 1. — С. 95.

¹³ Левин Д.Б. Принцип мирного разрешения международных споров. — С. 106.

¹⁴ Adda Bozeman. Conflict in Africa, concepts and realities. — Princeton, 1976. — P. 237-238.

¹⁵ Справочник ООН по мирному разрешению споров между государствами. — Нью-Йорк, 1992. — С. 73.

¹⁶ Клименко Б.М. Мирное решение территориальных споров. — М., 1982. — С. 77.

¹⁷ Щенникова Л.В. Справедливость и добросовестность в гражданском праве России (несколько вопросов теории и практики) // Государство и право. — 1997. — № 6. — С. 120.

¹⁸ Французский Гражданский кодекс 1804 г. / Пер. И.С. Перетерского. — М., 1941. — С. 18.

¹⁹ Савельев В.А. Гражданский кодекс Германии. — М., 1994. — С. 79.

²⁰ ГК РФ. — Ч. I. — М., 1994. — С. 7.

Статья поступила в редакцию в декабре 1997 г.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ДОСТУПА РОССИЙСКИХ ТОВАРОВ НА РЫНОК ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА (АНТИДЕМПИНГОВЫЕ ПРОЦЕДУРЫ)

А.А. Ковалев*, А.И. Шишаев**

Положения ГАТТ о средствах торговой защиты в том виде, в каком они формализованы в соглашениях ВТО, предоставляют правительствам возможности и механизмы защиты национального производителя от конкуренции со стороны импортируемых товаров. Существуют три вида средств торговой защиты, применение которых допустимо с точки зрения положений ГАТТ/ВТО: непосредственно защитные меры, зафиксированные в ст. XIX ГАТТ и Соглашении ВТО о защитных мерах; антидемпинговые меры, ст. VI ГАТТ и Соглашение ВТО о применении ст. VI ГАТТ; компенсационные меры, ст. VI ГАТТ и Соглашение ВТО о субсидиях и компенсационных мерах. Основное отличие этих мер друг от друга заключается в том, что защитные меры используются применительно к “честной” торговле, тогда как антидемпинговые и компенсационные меры применяются в отношении “нечестной” торговой практики.

* Доктор юридических наук, профессор.

** Аспирант Дипломатической академии МИД РФ.

Как свидетельствуют данные статистики ГАТТ, наиболее часто применимым средством торговой защиты является антидемпинг. Это подтверждает и статистика торговли России. По состоянию на 1 января 1998 г. из 57 случаев дискриминации, нарушения двусторонних и многосторонних обязательств и других торговых и неторговых ограничений в отношении товаров из России 44 случая реализовались в применении антидемпинговых процедур¹.

Наиболее активно использует антидемпинговые меры в отношении российских товаров Европейский Союз. Всего в настоящее время действует 12 антидемпинговых процедур. В хозяйственном отношении это выливается в значительные убытки для страны, оцениваемые в 250 млн. долл. США в год. Факт, а именно на него наиболее часто ссылаются в ЕС, что антидемпинговыми мерами затронут лишь 1% российского экспорта, нельзя рассматривать в отрыве от того, что это в основном промышленная часть российского экспорта. Именно с такой позиции интерпретация этого 1% показывает реальную картину ущерба российским производителям. Антидемпинговыми мерами затронута десятая часть и без того незначительной промышленной составляющей российского экспорта в ЕС. Таким образом, не только страдают конкретные российские производители, но и в целом закрепляется неблагоприятное для России место в международном разделении труда, усиливаются опасные тенденции консервирования сырьевой ориентации российского экспорта, оказывается негативное влияние на процесс установления долгосрочных и стабильных хозяйственных связей между экономическими партнерами России и Евросоюза.

Проблема антидемпинга в отношении России и ЕС стала особенно обостряться в 1992–1993 годах, когда в силу ряда объективных факторов внутреннего и внешнего характера (распад СССР, разрыв хозяйственных связей между странами СЭВ, выход на рынок большого числа неквалифицированных экспортеров, существенная разница между внутренними российскими и мировыми ценами, отсутствие полноценного таможенного контроля между республиками бывшего СССР, позволявшее неограниченно реэкспортировать российские товары по заниженным ценам и пр.) было достаточно легко возбудить антидемпинговые процедуры в отношении поставок на рынок ЕС из России. Именно на этот период приходится основная часть начатых антидемпинговых расследований, завершившихся в 1993–1995 годах введением на пятилетний период запретительных по сути мер.

До последнего времени основная проблема в применении ЕС мер антидемпинга в отношении российских производителей и поставщиков неразрывно была связана с особенностью статуса России в торговом законодательстве ЕС как страны с “нерыночной системой

торговли". Более того, именно антидемпинг — по сути дела, главная область, где практические последствия нерыночного статуса России и факты торговой экономической дискриминации очевидны. ЕС, основываясь на положениях ГАТТ, позволяющих отходить от общих правил применения антидемпинговых мер в отношении стран с государственной системой торговли, использовал правовые нормы, которые были выработаны для целей регулирования отношений с государствами, имевшими командно-административную систему управления хозяйством, в том числе государственно-регулируемую торговлю и государственное ценообразование.

27 апреля 1998 г. Комиссией ЕС принято решение об исключении России из списка стран с "нерыночной экономикой" для целей антидемпинговой политики. Тем самым сделан конкретный шаг навстречу требованиям России решить самую острую проблему торгово-политических отношений — признание рыночного статуса ее экономики.

Наряду с этим в России завершается процесс формирования собственного антидемпингового законодательства. 14 апреля с.г. вступил в силу Федеральный закон Российской Федерации "О мерах по защите экономических интересов Российской Федерации при осуществлении внешней торговли товарами", глава III которого посвящена антидемпинговым мерам. Это дает возможность России начать практиковать в отношении своих торговых партнеров данное средство защиты, тем более что для этого существуют реальные предпосылки.

Правовая сущность антидемпинга раскрывается ст. VI ГАТТ, а правила его применения регламентированы Соглашением ВТО о применении ст. VI ГАТТ 1994 года.

Ст. VI ГАТТ признает демпингом продажу товара за рубежом по цене ниже его "нормальной цены", наносящую или угрожающую нанести материальный ущерб промышленности, созданной на территории страны импортера, или существенно задерживающую создание таковой. Для применения антидемпинговых мер (в форме, предусмотренной п. 2 ст. VI ГАТТ, — антидемпинговой пошлины) необходимы: наличие демпинговой разницы, т.е. превышения нормальной стоимости над ценой, по которой экспортируется товар; фактически доказанный материальный ущерб или угроза материального ущерба отечественной отрасли; существование причинно-следственной связи между фактом продажи по демпинговым ценам и ущербом.

Упомянутая "нормальная цена" определяется как "цена при обычном течении торговли на аналогичный товар², когда последний предназначается для потребления в экспортирующей стране". Если такая внутренняя цена отсутствует, нормальная цена либо определя-

ется на основе “наивысшей цены на аналогичный товар, предназначенный для экспорта в третью страну”, либо рассчитывается как сумма производственных расходов “с добавлением в умеренных размерах расходов по продаже и прибыли” (ст. VI, п. 1 ГАТТ). Подобный подход к расчету “нормальной цены” учитывает естественные конкурентные преимущества экспортера товара (стоимость энергоносителей, расположение производства, наличие самостоятельных сырьевых источников и дешевой рабочей силы, передовые технологии и т.п.).

Система источников нормативно-правового регулирования применения антидемпинга в ЕС строится на основе двух принципиальных положений.

Во-первых, в силу ст. 113 Договора о Европейском сообществе, в редакции, установленной Договором о Европейском Союзе 1992 года (Маастрихтским договором), единая торговая и таможенная политика находится в компетенции ЕС. Таким образом, применение антидемпинговых мер передано из компетенции государств-членов наднациональным органам ЕС. В качестве таких органов выступают Комиссия ЕС, Совет ЕС, Парламент ЕС и Суд ЕС.

Во-вторых, ЕС является членом ВТО (как единая таможенная территория), в силу чего взял на себя обязательство привести свое законодательство, административные процедуры и практику в области торговли товарами в соответствие с нормами и положениями ГАТТ-94. Таким образом, ЕС обязан в полном объеме применять положения Соглашения о толковании ст. VI ГАТТ, которое, в соответствии со ст. 2 Соглашения о создании ВТО, является интегральной частью ГАТТ-94.

Основным документом ЕС в области антидемпинга является Регламент Совета ЕС № 384/96 от 22 декабря 1995 г. “О защите против демпингового импорта из стран, не являющихся членами Европейского Союза”. В случае, если соглашение между ЕС и третьей страной по вопросам антидемпинга противоречит Регламенту Совета ЕС № 384/96, применяются положения соглашения.

Антидемпинговый процесс

Антидемпинговый процесс состоит из следующих основных стадий: 1. Инициирование антидемпингового расследования. 2. Проведение антидемпингового расследования. 3. Применение антидемпинговой меры.

Инициирование антидемпингового расследования

Под инициированием антидемпингового расследования в соответствии со ст. 1 Соглашения о применении ст. VI ГАТТ понимаются процедурные действия компетентных органов, которыми офици-

ально начинается расследование. Данные действия процедурно урегулированы ст. 5 Регламента Совета ЕС № 384/96. Необходимым условием является подача жалобы в КЕС. Установлен закрытый перечень субъектов, имеющих право на подачу жалобы. Такowymi являются физическое или юридическое лицо, ассоциация, не имеющая статуса юридического лица, действующие от имени промышленности ЕС. Иными словами, жалоба должна быть основана на поддержке представителей соответствующей отрасли промышленности ЕС. Государства — члены ЕС также имеют право подачи в КЕС требования о начале расследования, если у них имеется достаточно оснований полагать, что промышленности ЕС причиняется ущерб, а соответствующая жалоба от имени промышленности отсутствует. КЕС может по тем же основаниям самостоятельно возбудить расследование. Однако в любом случае необходимость проведения расследования должна быть поддержана не менее чем 25% производителей аналогичного товара в ЕС.

После получения жалобы КЕС рассматривает ее на предмет наличия оснований для возбуждения расследования. Антидемпинговое расследование не может быть начато в отношении страны, чья доля в импорте соответствующего товара составляет менее 1% от рынка ЕС, при том условии, что в случае выдвижения обвинения в демпинге против нескольких стран их суммарная доля не превышает 3%.

Решение по полученной жалобе должно быть принято КЕС не позднее чем на 45-й день после ее получения (ст. 5.9 Регламента Совета ЕС № 384/96).

Процедура расследования предусмотрена в ст. 6 Регламента Совета ЕС № 384/96. Оно должно длиться не более одного года (в исключительных случаях допускается продление на срок до 15 месяцев). Расследование начинается с публичного уведомления всех заинтересованных сторон о начале расследования. Все заинтересованные лица должны сообщить КЕС о своем участии в расследовании в течение срока, установленного в извещении о его начале, в "Official Journal". Сообщение, подкрепленное объяснениями, как результаты расследования могут повлиять на обращающееся лицо, должно быть представлено в письменной форме.

Экспортеры, обвиняемые в демпинге и заявившие о своем намерении сотрудничать в проводимом КЕС расследовании, получают специальные вопросники, которые содержат следующие разделы: данные об исследуемом предприятии (юридический статус, органы управления, корпоративная информация и т.п.), о выпускаемом товаре, статистика операций предприятия, данные о продажах в ЕС, перечень компаний, сотрудничающих с товаропроизводителем при доступе на рынок ЕС, требование к предоставлению информации на компьютерном носителе.

Так как антидемпинговые меры распространяются на всех экспортеров государства, обвиненного в демпинге, то представление заполненного вопросника отвечает интересам в том числе и не указанных в жалобе экспортеров. В противном случае расследование будет опираться исключительно на данные, изложенные в жалобе или полученные от других заинтересованных лиц. Ответ должен быть представлен в течение 37 дней с даты получения вопросника.

Практика проведения антидемпинговых расследований в отношении российских товаров показывает, что именно на стадии представления вопросников российские экспортеры заведомо проигрывают антидемпинговый процесс, не представляя их вообще или представляя неправильно заполненными. Последний пример — расследование в 1997 году факта демпинга в отношении российских бесшовных труб. Российские заинтересованные экспортеры направили анкеты с опозданием и неверно заполненными. В результате нормальная цена товара была рассчитана на основе данных, полученных от экспортеров Чехии. Учитывая более высокие издержки производства данного товара в Чехии, временная пошлина, введенная КЕС в отношении российских труб, превышала временную пошлину в отношении труб из Чехии более чем в 6 раз (32,9 против 5,2%).

Установление факта демпинга

Факт демпинга устанавливается на основе сравнения нормальной цены экспортируемого товара и его импортной цены при поставке в ЕС. При этом данное сравнение должно происходить справедливо, на одной и той же стадии, обычно — отгрузка с завода (франко-завод), и по возможности в отношении продаж, осуществленных в одно и то же время. Кроме того, должны быть учтены факты, представленные экспортером и влияющие на сопоставимость цен (различия физических характеристик, уровень торговли, расходы на транспортировку и упаковку товара, уровень послепродажного гарантийного и сервисного обслуживания и т.д.; полный перечень дан в ст. 2.1 Регламента Совета ЕС № 384/96). Они играют роль своего рода поправочного коэффициента при сравнении нормальной и импортной цен.

Определение демпинговой разницы

Демпинговой разницей признается разница между нормальной ценой и ценой импорта, уменьшенной с учетом поправочного коэффициента. В том случае, если величина демпинговой разницы непостоянна во времени, Регламент Совета ЕС № 384/96 (ст. 2.12) допускает использование усредненного ее значения. Демпинговая разница рассчитывается отдельно для каждого обвиняемого в демпинге экспортера (ст. 6.10 Регламента Совета ЕС № 384/96), а также для всех

принявших участие в расследовании экспортеров из стран, обвиненных в демпинге. В отношении других экспортеров применяется средневзвешенная демпинговая разница.

Расчет цены импорта

В соответствии со ст. 2.8, 2.9 Регламента Совета ЕС № 384/96 в качестве импортной цены используется цена, указанная в договоре купли/продажи, в соответствии с которым товар поставлялся на внутренний рынок ЕС. Однако в том случае, если такая цена отсутствует или не вызывает доверия, в том числе по причинам существования зависимости между продавцом и покупателем или наличия компенсационного соглашения, КЕС самостоятельно моделирует импортную цену. Размер смоделированной цены товара определяется ценой первой перепродажи первому независимому покупателю в ЕС с учетом налогов и других платежей, уплаченных между ввозом товара и его продажей, а также любых других расходов по товару (доставка, страховка и т.д.).

Определение нормальной цены

В соответствии со ст. 2.1 Регламента Совета ЕС № 384/96 в качестве нормальной цены товара, в отношении которого производится антидемпинговое расследование, принимается цена аналогичного товара, предназначенного для потребления на внутреннем рынке страны-экспортера. Если данные о подобной цене отсутствуют³, в качестве нормальной цены принимается значение цены на аналогичный товар, продаваемый государством-экспортером в третьи страны, при условии, что данная цена отвечает критерию представительности. В том случае, если две предыдущие цены определить невозможно, в качестве нормальной цены принимается величина суммарных издержек производства, доставки и распределения товара (ст. 2.5, 2.6 Регламента Совета ЕС № 384/96).

Установление ущерба

Статья 3.1 Регламента Совета ЕС № 384/96 понимает под ущербом причинение или угрозу причинения вреда промышленности ЕС, а также материальные трудности в становлении новой отрасли. В Соглашении о применении ст. VI ГАТТ особо оговорено, что в качестве промышленности могут быть рассмотрены производители определенного региона страны-импортера, и, следовательно, допускается применение антидемпинговых пошлин только в отношении товаров, импортируемых в данный регион⁴.

Ущерб устанавливается на основе исследования объема демпингового импорта в абсолютном или относительном выражении и его влияния на цены аналогичных товаров на внутреннем рынке ЕС.

Помимо непосредственного наличия материального вреда в качестве ущерба, как уже было сказано выше, может быть рассмотрено и наличие угрозы причинения материального вреда про-

мышленности ЕС. Угроза — изменение обстоятельств, создающее ситуацию, в которой демпинг неизменно нанесет реальный материальный вред ЕС.

Решение по результатам антидемпингового расследования

По завершении антидемпингового расследования КЕС принимает одно из трех решений:

1. Немедленно прекратить расследование. Основанием для такого решения служат:

— отсутствие достаточных доказательств факта демпинга, ущерба и причинно-следственной связи между ними;

— незначительность объемов демпинга. В соответствии со ст. 3 Регламента Совета ЕС № 384/96 минимальное пороговое значение демпинговой разницы, необходимой для принятия антидемпинговых мер, составляет 2% от цены импорта; минимальный объем демпинговых поставок — 1% от общего объема импорта данного товара (по Соглашению о применении ст. VI ГАТТ эти цифры составляют соответственно 2 и 7%);

— незначительный размер ущерба;

— истечение срока расследования.

2. Ввести антидемпинговые пошлины (ст. 9 Регламента Совета ЕС № 384/96).

3. Принять предложенное экспортером, участвовавшим в расследовании, обязательство по ценам (ст. 8.5 Регламента Совета ЕС № 384/96). Суть обязательства сводится к пересмотру цены на товар, импортируемый на рынок ЕС, и закреплению ее на уровне, исключаящем ущерб промышленности ЕС. Оно может быть принято только добровольно и только на основании предварительного решения КЕС об установлении факта демпинга, наличия ущерба и причинно-следственной связи между ними. Кроме того, должно быть подтверждено, что выполнение данного обязательства реально. Экспортер несет ответственность за нарушение обязательства. Наряду с принятием экспортером обязательства по ценам, по его просьбе или по решению КЕС, с согласия Консультативного комитета и при отсутствии отрицательного мнения Совета ЕС расследование может быть продолжено. При отрицательном результате расследования обязательство аннулируется.

До принятия решения по результатам расследования ст. 7 Регламента Совета ЕС № 384/96 (как и ст. 7 Соглашения о применении ст. VI ГАТТ) предусматривает возможность применения временных мер против товара, в отношении которого оно ведется. Условиями применения временных антидемпинговых мер являются: соблюдение процедуры расследования, предварительное решение КЕС о наличии оснований для введения окончательных антидемпинговых мер, решение КЕС о необходимости их введения. Временные анти-

демпинговые меры применяются в форме временной антидемпинговой пошлины. Максимальный срок действия временных мер составляет четыре месяца. В случае если их размер меньше демпинговой разницы, временные меры могут быть продлены на срок до девяти месяцев.

Введение и применение антидемпинговых пошлин

Процедура введения и применения окончательной антидемпинговой пошлины при положительном результате расследования изложена в ст. 9, 14, 21 Регламента Совета ЕС № 384/96. Предложение КЕС и мнение Консультативного комитета о введении антидемпинговой пошлины направляются в Совет ЕС, который принимает решение простым большинством голосов. Пошлины вводятся Регламентом КЕС, который публикуется в "Official Journal", копии направляются компетентному органу страны-экспортера, экспортерам, обвиненным в демпинге, другим заинтересованным лицам.

Размер антидемпинговой пошлины. Взимание антидемпинговых пошлин

Размер антидемпинговой пошлины устанавливается КЕС в зависимости от величины демпинговой разницы. Фактически фиксируется минимальная цена, по которой товар может в дальнейшем продаваться на рынке ЕС. Пошлина может быть установлена в форме процента от цены импортируемого товара или в форме разницы между ценой товара и минимальной ценой реализации на внутреннем рынке ЕС. Например, в отношении российского магния со 2 июля 1996 г. введена антидемпинговая пошлина в виде разницы цены франко-граница ЕС и минимальной ценой в 2602 экю за тонну, кроме поставок АО "Ависима" и АО "Соликамский магниевый завод", которые участвовали в расследовании и взяли на себя обязательство по ценам.

Расчет антидемпинговой пошлины производится отдельно для каждого экспортера или производителя товара, который участвовал в расследовании или предоставил необходимую информацию, хотя и не принимал участия в самом расследовании (ст. 9.5 Регламента Совета ЕС № 384/96)⁵. Это правило не применяется при значительном количестве экспортеров, в отношении которых ведется расследование (ст. 17 Регламента Совета ЕС № 384/96). Для экспортеров, в отношении которых антидемпинговая пошлина не определена, устанавливается единая пошлина. Она не может превышать средне-взвешенной демпинговой разницы. Для стран с нерыночной системой экономики устанавливается единое значение антидемпинговой пошлины.

Взимаются антидемпинговые пошлины странами-членами. Ни один товар не может быть одновременно объектом обложения антидемпинговой и компенсационной пошлиной.

Антидемпинговые пошлины действуют в течение пяти лет (ст. 11 Регламента Совета ЕС № 384/96), по истечении которых подлежат отмене.

Особенности антидемпинговых процедур ЕС в отношении российского экспорта

В силу того что Россия не является членом ГАТТ/ВТО, ее торгово-политический режим определяется имеющимися двусторонними соглашениями. С декабря 1997 года вступило в силу Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между Россией и ЕС (СПС), которое установило правовой режим антидемпингового регулирования (идентичный применявшемуся в соответствии с Временным соглашением о торговле и связанных с торговлей вопросах между Россией и ЕС (ВСТ), которое действовало с февраля 1995 г. до декабря 1997 г.).

До принятия 27 мая с.г. Регламента Совета ЕС № 905/98 для целей антидемпинга законодательство ЕС относило Россию к числу государств с нерыночной системой торговли. Перечень таковых дается путем отсылки к Регламенту Совета ЕС № 519/94 “Об общих правилах импорта”, в частности к его Приложению 1 “Список некоторых третьих стран”. Этот список содержит 25 государств, в том числе и Россию (наряду с Кубой, Вьетнамом, Северной Кореей, странами СНГ и др.). Данные страны являются объектом особых антидемпинговых процедур. Действующие в настоящее время 12 антидемпинговых мер расследовались и вводились именно по методике, применимой к стране с нерыночной экономикой.

Анализ обязательств, принятых на себя ЕС и Россией в рамках СПС, в частности ст. 18 СПС и Совместной декларации в отношении ст. 18 СПС (об учете естественных конкурентных преимуществ российских экспортеров), в соответствии с Регламентом Совета ЕС № 384/96, проводимой КЕС до принятия Регламента Совета ЕС № 905/98 практикой применения антидемпинговых мер, а также с положениями ГАТТ/ВТО, доказывает, что ЕС, по крайней мере в методах расчета нормальной стоимости товара, действовал в отношении России и ее экспортеров необоснованно.

Статья 18 СПС обязывает стороны принимать антидемпинговые меры в соответствии со ст. VI ГАТТ, Соглашением о применении ст. VI ГАТТ, Комментарием к ст. VI ГАТТ или “соответствующим” внутренним законодательством. Статья 94 Соглашения говорит о том, что Совет сотрудничества при рассмотрении любого вопроса, возникающего в рамках Соглашения в отношении положений, содержащих ссылку на ГАТТ, примет в возможно большем объеме интерпретацию, которая обычно дается соответствующей статье ГАТТ договаривающимися сторонами ГАТТ. В соответствии с поло-

жениями ГАТТ особые условия сравнения импортной цены с внутренними ценами могут применяться только в случае, если речь идет об импорте из страны, "которая поддерживает полную или практически полную монополию торговли, и все внутренние цены устанавливаются государством" (Комментарий к ст. VI ГАТТ, п. 2). Очевидно, что Россия не подпадает ни под один из указанных случаев. Каких-либо документов ГАТТ, интерпретирующих Комментарий к ст. VI ГАТТ, не существует. Поэтому в случае проведения антидемпинговых процедур против товаров российского экспорта ЕС должен руководствоваться общими нормами ГАТТ и не может применять особые методы сравнения внутренних и импортных цен и исчисления нормальной стоимости.

Возникает вопрос: может ли ЕС применять такие методы, если они предусмотрены в его внутреннем законодательстве? Статья 18 гласит, что внутреннее законодательство должно "соответствовать" ГАТТ (включая Соглашение о применении ст. VI ГАТТ). В свою очередь, Соглашение о применении ст. VI ГАТТ накладывает на участников жесткие обязательства, по которым они должны привести свое законодательство в полное соответствие с указанным соглашением (ст. 18.4). В силу обязательств по Соглашению о применении ст. VI ГАТТ, которое реализуется в торговых отношениях между Россией и ЕС через ст. 18 СПС, ЕС может применять только то антидемпинговое законодательство, которое полностью соответствует ГАТТ.

Однако ЕС, используя неточность формулировок СПС, в том числе неоднозначность слов о применении положений ГАТТ или "соответствующего" внутреннего законодательства, а также формулировку Совместной декларации к ст. 18 СПС, долгое время, вплоть до принятия Регламента Совета ЕС № 905/98, фактически отказывался вносить какие-либо изменения в свое законодательство.

Регламент Совета ЕС № 905/98 от 27 апреля 1998 г. исключил Россию из списка стран с нерыночной экономикой для целей антидемпинговой политики путем внесения поправок к базисному антидемпинговому Регламенту № 384/96 и устранения ссылки на Регламент № 519/94 "Об общих правилах импорта из отдельных третьих стран". Таким образом сделан первый конкретный шаг на пути признания России в отношениях с ЕС рыночного статуса экономики.

Новая схема проведения антидемпингового расследования в отношении российских предприятий предусматривает четыре варианта действий:

а) нормальная стоимость рассчитывается на базе внутренних показателей деятельности российских предприятий, как и для других стран с рыночной экономикой, если экспортеры смогут доказать, что работают в среде, где рыночные отношения преобладают (т.е. отвечают пяти критериям "рыночности").

Экспортерам необходимо показать, что цены на сырье, комплектующие и готовую продукцию формируются рыночными механизмами. Государство не должно вмешиваться в процесс принятия деловых решений предприятий, особенно в том, что касается определения цен, объемов производства и экспорта. В том случае, если в цену какого-либо российского товара входит компонент, который не может быть признан рыночным, но не имеет решающего значения для ценообразования, предприятие будет признаваться рыночным. Страна сравнения может задействоваться только для расчета этого нерыночного компонента. Такой подход в последнее время практикуется в отношении всех стран с рыночной экономикой (электроэнергия в Японии, в Южной Корее, ткани в Пакистане и пр.).

Согласно второму критерию, предъявляется требование о наличии единой системы бухгалтерского учета, основанной на международных стандартах — системе ГААП (General Accepted Accounting Principles). Данная система используется в настоящее время большинством российских предприятий, экспортирующих свою продукцию на Запад. Ей соответствуют Федеральный закон “О бухгалтерском учете” и действия Правительства по приведению российской системы бухгалтерского учета в соответствие с международными стандартами (в частности, распоряжение Правительства Российской Федерации № 382-р от 21 марта 1998 г.). Важную роль будет играть наличие у предприятий бухгалтерской отчетности, отвечающей международным правилам, за два года, предшествовавших началу расследования.

Реальной проблемой для российских предприятий могут стать упоминаемые в третьем критерии бартерная торговля и система взаимозачетов между предприятиями. Хотя эти способы торговли, как правило, ведут к завышению, а не снижению цен, они не дают базы для расчета реальных рыночных цен и, соответственно, такие компании не получают рыночного режима.

Согласно двум последним критериям, экспортер должен будет доказать, что не является банкротом, деятельность которого возможна только благодаря государственной поддержке, и осуществляет свои расчеты в валюте по рыночным обменным курсам;

б) если предприятия не смогут или не захотят запрашивать рыночный режим расследования, то они могут требовать индивидуального режима и заявить о своих естественных конкурентных преимуществах. Этот подход существенно приближает метод расследования к “рыночному”, поскольку подразумевает введение мер в соответствии со степенью виновности отдельных предприятий без обращения санкций на всю страну в целом. Он позволит во многом решить проблему предприятий, в практике которых распространены бартерные сделки или взаимозачеты.

Предприятие может представить доказательства в соответствии с

требованиями п. а и п. б одновременно. Представляется, что этот вариант является для российских компаний наиболее надежным;

в) в том случае, если экспортеру не удастся воспользоваться предыдущими вариантами или он откажется от участия в расследовании (в том числе не заполнит или заполнит неверно вопросники), применяется процедура расследования, основанная на нерыночном статусе. Основные ее отличия от стандартной сводятся к следующему: для определения нормальной цены товара выбираются производители какой-либо третьей страны с рыночной экономикой (так называемой “суррогатной страны”) или в отдельных случаях собственно производители ЕС (часто именно те, которые подали жалобу на демпинговый экспорт). Нормальная цена определяется либо методом суммарных издержек, либо на основе цены экспорта из “суррогатной страны” в третьи страны, либо, если первые два метода реализовать не удастся, любым другим разумным методом, в том числе на основе цены на аналогичный товар в ЕС. Сравнение такой “суррогатной нормальной” цены с экспортными ценами страны с нерыночной экономикой на практике автоматически ведет к доказательству факта демпинга.

При таком подходе намеренно игнорируются конкурентные преимущества производителей (такие, как новая передовая технология, масштабы производства и пр.), в том числе естественные (например, доступ к сырьевой базе, близость производства к портам, потребителям и пр.). Установленный десятидневный срок, в течение которого можно оспорить выбор “суррогатной страны”, в силу своей незначительности на практике используется обвиняемыми странами редко.

Существенно осложнена процедура принятия экспортером обязательств по ценам. ЕС требует от правительства страны экспортера предоставления гарантий выполнения им своих обязательств и ведения контроля за экспортом, так, как это произошло, например, при принятии российскими экспортерами обязательств в отношении экспорта в ЕС трансформаторной стали. В качестве условия КЕС выдвинула требования об осуществлении МВЭС России экспортного лицензирования данного товара, поставляемого экспортерами, принявшими на себя обязательства по ценам, о контроле МВЭС за ценами и об ответственности МВЭС за исполнение обязательств экспортеров (в результате консультаций взаимоприемлемое решение было найдено только во введении системы лицензирования экспорта).

КЕС должна принять окончательное решение относительно варианта расследования в течение трех месяцев с момента инициирования процедуры.

Российские предприятия имеют право требовать пересмотра любой из 12 действующих антидемпинговых процедур, если представят аргументированное мнение о том, что проведение расследо-

вания по новым правилам привело бы к иным расчетам демпинговой разницы. В перспективе это может позволить доказать отсутствие демпинга либо согласовать в процессе пересмотра индивидуальные обязательства по поставкам в ЕС.

Независимые от государства предприятия-экспортеры, не имеющие отношения к компаниям, к которым применяются антидемпинговые меры, и не осуществлявшие экспорт в ЕС в период расследования, теперь имеют право на проведение дополнительного расследования для выведения себя из-под антидемпинговых мер.

Государственные гарантии выполнения обязательств предприятиями, необходимые, как указывалось выше, в случае нерыночного статуса, не могут теперь требоваться от компаний, получивших рыночный или индивидуальный режим расследования.

Некоторые выводы

ЕС сделал первый конкретный шаг на пути придания рыночного статуса российской экономике. Появилась реальная база для улучшения положения российских экспортеров на рынке ЕС, создания стабильных условий для наращивания их экспорта на основе справедливой конкуренции. Усилия, требуемые от сотрудничающего с КЕС российского предприятия, незначительно отличаются от условий для любых сотрудничающих предприятий из рыночных экономик. В немалой степени это должно сказаться на инвестиционной привлекательности российских производств, ориентированных на конкурентный экспорт в страны ЕС.

Квалифицированное использование нового законодательства на начальной стадии расследования дает возможность российским предприятиям добиваться его проведения по правилам, ничем не отличающимся от других рыночных экономик. Впервые реальной становится возможность получения индивидуального режима расследования и учета естественных конкурентных преимуществ для тех предприятий, которые не смогут или захотят получить рыночный режим расследования.

В данной ситуации наиболее актуальными становятся вопросы о необходимости повышения правовой грамотности экспортирующих предприятий и создание реальной организационной базы, которая способствовала бы использованию всех вышеупомянутых преимуществ. Новые условия работы с КЕС для российских предприятий полностью отвечают подходу ЕС ко всем рыночным экономикам, и во многом это должно стимулировать их активность в будущем. Положение же не сотрудничающих компаний одинаково обречено на неуспех для любого предприятия, независимо от статуса экономики страны.

Принятие нового законодательства не ограничивает возможности критиковать его половинчатый характер и добиваться распространения на Россию стандартных для всех рыночных стран антидемпинговых правил без каких-либо оговорок и изъятий. Отсутствие России в официальном списке нерыночных экономик будет этому только способствовать.

Сказанное позволяет сделать вывод, что применение к России нового законодательства ЕС отвечает российским интересам и не только означает политическое признание проделанных реформ, но и реально снижает уязвимость российских предприятий от антидемпинга, усиливая тем самым их позиции на рынке крупнейшего торгового партнера — ЕС. Новое законодательство благоприятно скажется на привлекательности России для иностранных инвестиций. Политически Россия стала первым и пока единственным государством СНГ, успехи рыночных преобразований которого признаны ЕС.

Немаловажно, что в результате целенаправленных усилий российской экономической дипломатии данное решение было принято Советом ЕС без возражений и не было оплачено какими-либо встречными торгово-политическими уступками, в частности на переговорах о нашем присоединении к ВТО.

Как показывает опыт, в торговой политике наибольший эффект имеют ответные организационно-правовые меры в виде применения средств внешнеторговой защиты. Такие меры возможны в двух направлениях — собственно антидемпинг и антимонопольные преследования.

Что касается применения Россией антидемпинговых мер, то до настоящего времени такой практики не было. Причина — отсутствие соответствующей нормативно-правовой базы, регулирующей механизм их введения и применения. 14 апреля с.г. принят Федеральный закон Российской Федерации “О мерах по защите экономических интересов Российской Федерации при осуществлении внешней торговли”, глава III которого специально посвящена антидемпинговым мерам. Однако положения Закона, разработанного на основе Соглашения о применении ст. VI ГАТТ, имеют определенные расхождения с положениями ГАТТ. В Законе присутствуют неточности в определениях терминов, недостаточно проработаны механизмы реализации антидемпинговых процедур. В ряде случаев положения Закона предусматривают разработку дополнительных подзаконных актов, регулирующих его применение на практике (например, в том, что касается методики определения существенно-го ущерба или его угрозы).

Очевидно, что для скорейшей реализации российского антидемпингового законодательства необходимо завершить его окончатель-

ное формирование. Теоретически основа для начала антидемпинговых процедур создана, существуют и объекты для их применения. В первую очередь антидемпинговое расследование могло бы быть начато в отношении экспорта алкоголя, табака, косметики, товаров народного потребления. Цены этих товаров при ввозе в Россию, в том числе с целью занижения уровня налогообложения, достаточно часто декларируются на таможене на уровне ниже оптовых цен рынков происхождения, создавая тем самым демпинговую разницу, достаточную для открытия расследований. Именно практика применения нового российского законодательства должна выявить его жизнеспособность и эффективность как способа торговой защиты.

В ряде случаев антидемпинговые санкции против импорта означают монополизацию рынка ЕС их компаниями-инициаторами, что прямо затрагивает интересы российских производителей, искусственно сокращая их экспортный потенциал. Это могло бы стать основанием для антимонопольного разбирательства.

Переход к активному, наступательному противостоянию антидемпинговой дискриминации России может существенно усилить возможности по защите интересов отечественных производителей и экспортеров на основе собственной правовой базы.

¹ Данные МВЭС России.

² Аналогичным товаром признается в соответствии со ст. 2.7 Соглашения о применении ст. VI ГАТТ "идентичный товар, т.е. во всех отношениях схожий с рассматриваемым товаром, или — в отсутствие такового товара — другой товар, который, не будучи схожим во всех отношениях, имеет характеристики, близкие к характеристикам рассматриваемого товара".

³ Считается, что цена отсутствует, если вообще нет продаж на внутреннем рынке или уровень продаж менее 5% от объема продаж в импортирующей стране или имеет место особая ситуация на внутреннем рынке.

⁴ В соответствии со ст. 4.3 Регламента Совета ЕС № 384/88 экспортеры, обвиненные в демпинге, могут попытаться опровергнуть данный факт и добиться возможности взять на себя обязательство в отношении экспорта в определенный регион ЕС.

⁵ "Новые экспортеры" при выходе на рынок ЕС также имеют право требовать при наличии доказательств об отсутствии связи с экспортерами, обвиненными в демпинге, установления для них индивидуальной антидемпинговой пошлины.

Статья поступила в редакцию 22 июля 1998 г.

Право международных договоров

ДЕЙСТВИЕ И ПРИМЕНЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ

А.В. Манасуев*

Одной из важнейших особенностей становления новой модели современного мира является все большее стремление государств закреплять свои отношения на основе многосторонних и двусторонних договоров, а также соблюдать принятые на себя международные обязательства.

Вот почему именно сейчас, когда Россия более высокими темпами продолжает вливаться в мировое сообщество, необходимо неукоснительное выполнение принятых на себя международных обязательств с целью повышения доверия государств по отношению к России. Именно благодаря добросовестному выполнению обязательств в страну будет расти приток иностранных инвестиций, а также повышаться ее престиж.

Попытаемся представить вопрос в том состоянии, в котором он находится в настоящий момент, и проанализировать проблемы практического применения исследуемых категорий. Этому посвящено уже немало работ, в том числе и российских исследователей. Однако, несмотря на некоторый всплеск интереса российских юристов-международников к данной теме¹, надо отметить недостаточность общей информации и аналитических исследований в данной сфере.

В силу определенных причин ощущается и недостаток иностранной литературы, посвященной исследованиям в данной области.

В данной работе сделана попытка ответить на ряд актуальных вопросов:

1. Какое место занимают международные договоры и нормы международного права в правовой системе государства (в частности, России)?

2. Что понимается под понятием действия и применения международных договоров в международном праве?

* Выпускник МГИМО-У МИД РФ.

3. Какие взгляды на проблему соотношения международного и внутригосударственного права существуют и какое значение они имеют для международного права?

4. Как на практике в России осуществляются действие и применение международных договоров?

Теоретические аспекты действия и применения международных договоров

Конституция России и нормы международного права. Место международных договоров в правовой системе Российской Федерации

Конституция Российской Федерации 1993 года затрагивает многие вопросы международного права: права человека, вопросы территории и границ, ратификацию и денонсацию международных договоров, дипломатические отношения и многое другое.

Одно из самых важных нововведений Конституции 1993 года, которого не знала ни одна наша прежняя конституция, — это принципиальное решение в ней вопроса о соотношении международного права и внутригосударственного права, признании приоритета международных договоров Российской Федерации над ее внутренними законами. Пункт 4 ст. 15 Конституции РФ формулирует это следующим образом: “Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора”². Принятый 15 июля 1995 г. Федеральный закон “О международных договорах РФ” в преамбуле повторяет норму Конституции.

В п. 4 ст. 15 Конституции РФ сформулированы две связанные между собой конституционные нормы: о включении общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров России в правовую систему Российской Федерации и о приоритете применения правил международных договоров РФ перед российскими законами.

По мнению И.М. Степанова и Б.М. Лазарева, “тем самым открывается возможность прямого действия и применения норм международного права органами власти, включая суды. Заинтересованные физические и юридические лица могут ссылаться прямо на нормы международного права при разрешении споров между собой и с государственными органами, предприятиями, учреждениями и организациями”³.

Статьей 15 Конституции РФ в российскую правовую систему вводится две категории международно-правовых норм.

Во-первых, речь идет об общепризнанных принципах и нормах международного права. Имеются в виду принципы и нормы, установленные и признанные международным сообществом государств, т.е. обязательные для всех его членов. В международно-правовой доктрине и практике такие нормы обычно обозначаются как нормы общего международного права. К ним относятся нормы, содержащие основополагающие принципы международного права, нормы общего международного обычного права.

Во-первых, ч. 4 ст. 15 упоминает международные договоры Российской Федерации. Хотя в данном случае не говорится о договорах, ратифицированных РФ, имеются в виду, видимо, именно такие договоры. В то же время такая формулировка этой статьи допускает применение и тех договоров, которые были заключены от имени РФ соответствующими компетентными на то ее органами без обязательства представления их Федеральному Собранию на ратификацию. Таким образом, можно утверждать, что международные договоры, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. Это вытекает из общего принципа, установленного ч. 3 ст. 15. Поскольку в ней говорится о необходимости официального опубликования любых нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, то очевидно, что это требование относится и к нормативным актам международно-правового характера⁴.

Согласно ч. 4 ст. 15, правила международных договоров обладают приоритетом по отношению к противоречащим им правилам внутренних законов. Это означает, что в случае обнаружения противоречия между международным договором и законом правоприменительные органы должны руководствоваться не правилами закона, а нормами, содержащимися в договоре. Договор обладает приоритетом в отношении любых законов, как федеральных, так и законов субъектов Федерации, принятых до заключения договора или после того. В то же время из ч. 4 ст. 15 вытекает, что договоры обладают приоритетом только в отношении законов и не обладают приоритетом над положениями самой Конституции РФ.

В связи с тем что принятие новых международных обязательств может вести к автоматическому изменению норм российской правовой системы, нужно учитывать тот факт, что в настоящее время необходим новый, более осторожный и взвешенный подход к разработке международных договоренностей, в особенности конкретных формулировок норм, с учетом их возможного прямого действия на территории России, отмечает И.М. Степанов⁵.

Закрепленные в Конституции РФ положения являются также важными и в плане их практического применения судами, в частности Конституционным Судом РФ, который основывается на положениях Конституции РФ.

Здесь важное значение приобретает вопрос о точном иерархическом положении инкорпорированных принципов и норм международного права в рамках российской правовой системы. Следует отметить, что, в отличие от международных договоров РФ⁶, общепризнанные принципы и нормы международного права не обладают приоритетом по отношению к противоречащим им внутренним правовым актам (предшествующая Конституция устанавливала приоритет общепризнанных международных норм, относящихся к правам человека, по отношению к законам). Такое решение представляется обоснованным, в частности, потому, что общепризнанные принципы и нормы, как правило, имеют весьма общий характер. Тем не менее это не значит, что Россия не должна учитывать их при формировании внешней политики, а также при разработке новых правовых норм.

Нововведение в Конституции РФ вовсе не является таковым в мире. Зарубежное конституционное право в основном одинаково, хотя и с некоторыми особенностями, оценивает соотношение внутригосударственного и международного права. Так, ст. 24 Конституции (Основного Закона) ФРГ устанавливает, что федерация может законодательным путем передавать верховную власть межгосударственным установлениям. Общие нормы международного права являются составной частью права федерации, имеют преимущества перед законами и непосредственно порождают права и обязанности для жителей (ст. 25)⁷.

Во Франции ратификация и одобрение заключенных международных договоров происходят только на основании законов. После этого договоры и соглашения имеют силу, превышающую силу внутренних законов, с момента опубликования при условии применения каждого договора, соглашения другой стороной (ст. 53, 55 Конституции Французской Республики)⁸. Похожие положения мы находим в конституциях Эквадора, Чили и многих других государств.

Действие международных договоров

Понятие действия и применения международных договоров

Единого понятия действия международных договоров в отечественной, да и в зарубежной правовой литературе не существует. Зачастую, говоря о действии международного договора, исследователи сразу же ставят вопрос о сфере действия договора, не выделяя

при этом понятие действия международного договора в качестве самостоятельного термина⁹. Данный подход вполне объясним в силу того, что именно сфера действия договора составляет основу самого термина, и, таким образом, получило распространение мнение о том, что расшифровка данного термина является необязательной. По мнению автора данной работы, выяснение теоретических вопросов является очень важным для любой науки, тем более для теории международного права, так как благодаря единообразному пониманию терминов можно избежать различных терминологических затруднений, которые нередко возникают в процессе реализации норм, содержащихся в международных договорах.

Вместе с тем, в работах по теории международного права можно найти понятие действия правовых норм либо, как это будет показано ниже, действия нормативных предписаний. Воспользуемся понятием действия нормативных предписаний, которое было дано Д.А. Керимовым. По его мнению, “действие нормативных предписаний — процесс существования права во времени, в пространстве и среди широкого круга лиц”¹⁰. Как справедливо заметил С.В. Черниченко, “с таким определением можно согласиться, отметив только, что для характеристики действия правовых норм как процесса решающее значение имеет временной момент. Если правовая норма действует, то, само собой разумеется, в определенном пространстве и среди определенного (но не обязательно широкого) круга лиц”¹¹.

“Действие международного договора означает, что договор порождает международно-правовые нормы и вытекающие из них права и обязанности”¹². Такое понятие действия международных договоров мы находим у А.Н. Талалаева.

Из приведенных выше определений, а также из анализа работ юристов-международников можно сделать вывод о том, что действие международного договора включает в себя:

- субъектную сферу¹³ (личную сферу¹⁴);
- объектную сферу¹⁵;
- действие договоров в пространстве¹⁶ (пространственную сферу¹⁷);
- действие договоров во времени¹⁸.

Прежде чем мы перейдем к подробному рассмотрению каждой из составных частей понятия “действие международного договора”, хотелось бы обратить внимание на следующее.

Действие международного договора нужно отличать от его действительности. Действительность международного договора определяется нормами международного права, закрепленными, в частности, в Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года. Эти условия определяют временные рамки действия международного договора, т. е. его действие во времени.

В этих же рамках, как правило, происходит и применение международного договора, под которым понимается осуществление порождаемых им прав и обязанностей в конкретной международной или внутригосударственной ситуации. Во многих случаях от воли участников международного договора зависит и территориальная сфера действия и применения договора, его действие и применение в пространстве.

Что касается действительности международного договора, то она (действительность) “является его (международного договора) качеством, определяющим рамки правомерного действия соглашения. Законно действие только такого договора, который действителен. Понятия “действие” и “действительность” международного договора взаимосвязаны на основе его правомерности. Если действительность договора есть атрибут его качества, то действие соглашения связано с выполнением сторонами ряда процедурных требований, следование которым наполняет его жизнью”¹⁹.

Д. Фицморис (один из докладчиков Комиссии международного права) в своем проекте статей, касающихся права договоров, стремился связать понятия “действительный” и “действующий” договор. Он отмечал, что “договор имеет действующий эффект в том случае, если он является:

- а) действительным;
- б) действующим (имеет протяженность действия во времени)”.

Сущность действительности соглашения, по его мнению, заключается в том, что текст договора “должен быть составлен и установлен или удостоверен правильными средствами в правильной форме”. Он делал вывод о том, что понятие “действительность договора” включает три компонента:

- “формальную действительность”, касающуюся таких моментов, как переговоры, заключение и вступление договора в силу;
- “существенную действительность”, суть которой сводится к реальной ценности договора;
- действительность с точки зрения действия договора во времени (временную действительность)²⁰.

Как это следует из приведенной точки зрения, Д. Фицморис практически отождествляет понятие “действительность договора” с понятием “действие договора”. Однако с этим нельзя согласиться. Из определения действительного договора, данного А.Н. Талалаевым, следует, что “действительным является международный договор, который должным образом заключен субъектами международного права, воплощает подлинное соглашение этих субъектов, а его объект и цель соответствуют императивным нормам международного права”²¹. Как известно, действующим может быть договор, который не удовлетворяет вышеприведенным условиям. Таким образом,

все же следует разграничивать понятия “действие” и “действительность” (либо “действующий” и “действительный” международный договор) международного договора.

Теперь перейдем к подробному рассмотрению составных частей понятия “действие международного договора”.

Субъектная сфера действия международного договора

Согласно И.И. Лукашуку, “субъектная сфера определяется кругом субъектов, на которых распространяется действие международного права”²². В настоящее время субъектами международного права, как известно, являются государства, нации и народы, борющиеся за свою независимость, и международные организации. Согласно А.Н. Талалаеву, перечисленные субъекты являются основными. Помимо них существуют и иные субъекты. Среди них можно выделить следующие: государствовподобные образования, например Ватикан²³; индивид как субъект права, хотя и с весьма ограниченной правосубъектностью²⁴; международные межправительственные организации. Вместе с тем А.Н. Талалаев отмечает, что признание существования различных категорий субъектов международного права, участников международно-правовых отношений не означает приравнивания их к основным субъектам международного права. Это связано с тем, что правоспособность иных субъектов международного права ограничена и они не могут участвовать в международных отношениях, а также совершать определенные действия, которые может осуществлять лишь основной субъект международного права²⁵. Более коротко — субъектная сфера действия международного договора — на кого распространяется его действие.

Объектная сфера действия международного договора

Определив субъектную сферу действия международного договора, кратко рассмотрим объектную сферу действия договора. Под ней понимают “круг регулируемых договором отношений, которые являются его объектом”²⁶. Другими словами, объектная сфера действия международного договора определяется его содержанием — какие виды отношений и в какой мере им регулируются. По мнению Ф.Ф. Мартенса, “предметом (causa) международных обязательств может быть все, что только принадлежит к области международных отношений и оборотов”²⁷. Такой же точки зрения придерживаются Ю.М. Колосов, Н.А. Ушаков. Не согласен с такой точкой зрения И.И. Лукашук. Он считает, что не только международное, но и национальное право не в состоянии охватить все богатство жизненных отношений. По его мнению, в этом нет необходимости. Один из

законов управления предписывает не регулировать то, что в этом не нуждается, что обеспечивается саморегулированием. Международное право регулирует лишь те отношения, которые затрагивают существенные интересы государств или международного сообщества в целом. Поэтому в объектную сферу международного права следует вводить только те отношения, которые реально могут и должны подвергаться правовому регулированию. Хотя И.И. Лукашук и признает за объектной сферой действия международного договора тенденцию к расширению²⁸.

Ф.Ф. Мартенс выделяет следующие требования, которым подчиняются международные договоры в отношении своего объекта:

— необходимо, чтобы существовала физическая и нравственная возможность исполнения международного договора. Обязательства, не исполнимые физически, и безнравственные не имеют юридической силы;

— по существу, договор обязателен только для заключивших его сторон. Никакое государство, вступающее в договор, не может без уполномочия обязывать таковым третью державу. Как ни важны по своему предмету и содержанию коллективные трактаты, обязательны они только для контрагентов;

— право, уже уступленное по договору известному государству, не может быть вновь уступлено другому государству²⁹.

Данные требования представляют интерес с точки зрения изучения не только вопросов теории международного права, но и практических проблем. По сути, данные требования к объекту договора существуют и сейчас, однако облеченные в современную форму.

Действие международных договоров в пространстве

Под пространственной сферой действия договора следует понимать территорию (часть территории), на которую будут распространяться положения заключенного международного договора. Здесь дается ответ на вопрос: на какую территорию распространяется действие данного международного договора? Остановимся подробнее на этом вопросе, так как здесь существуют различные точки зрения и можно выявить различные аспекты.

В ст. 29 Венской конвенции о праве международных договоров говорится: “Если иное не явствует из договора или не установлено иным образом, то договор обязателен для каждого участника в отношении всей его территории”³⁰. Данное положение является общей нормой, которая не затрагивает договоров, положения которых предусматривают иную пространственную сферу, чем территория государств-участников. Среди договоров, имеющих пространственную сферу иную, чем территория государств-участников, можно выде-

лить Договор об Антарктике 1959 года, Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, 1967 года, Договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой 1963 года, Конвенцию ООН по морскому праву 1982 года.

Перейдем к рассмотрению действия договоров во времени.

Действие международного договора во времени

Вступление международного договора в силу

Для того чтобы рассмотреть вопрос действия договора во времени, необходимо определить два момента: когда договор вступает в силу и на какой срок он заключается. В договоре должен быть четко определен момент вступления договора в силу. Ведь начиная именно с этого момента у сторон по договору возникают права и обязанности.

Не всегда в силу вступает полностью весь договор. Отдельные его положения могут вступать в силу раньше или позднее начала действия договора. Поэтому важно от вступления договора в силу отличать вступление его отдельных положений в действие.

Данное утверждение можно проиллюстрировать на конкретном примере. Так, ст. 4 Договора о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан³¹ предусматривает, что “в случае возникновения ситуации, создающей, по мнению одной из Высоких Договаривающихся Сторон, угрозу миру, нарушающей мир в Евразийском регионе или нарушающей существенные интересы ее безопасности, Стороны приводят в действие механизм совместных консультаций с целью координации своих позиций и принятия мер для устранения возникшей угрозы”. Договор был подписан 25 мая 1993 г. и вступил в силу после обмена ратификационными грамотами, однако конкретно ст. 4 Договора вступит в действие лишь после наступления указанных в Договоре обстоятельств.

Международный договор может вступить в силу для одних государств, в то время как другие выразят свое согласие на обязательность для них этого договора позже (например, путем присоединения и т.д.).

Момент вступления международного договора в силу чаще всего предусмотрен в самом договоре или специально согласовывается участниками переговоров.

Согласно А.Н. Талалаеву:

1. Моментом, который предусмотрен в договоре для вступления его в силу, может быть момент подписания договора. В качестве примера здесь можно привести Соглашение о порядке урегулирования долговых обязательств по взаимным расчетам и оформлении межправительственного кредита между Правительством и Центральным банком Российской Федерации и Правительством и Национальным банком Республики Грузия от 7 января 1993 г., а также Соглашение о средствах систем предупреждения о ракетном нападении и контроля космического пространства от 6 июля 1992 г. (заключенное в рамках СНГ)³².

2. Моментом вступления в силу международного договора может быть момент его ратификации, обмена ратификационными грамотами или сдачи ратификационных грамот на хранение обусловленным в договоре числом государств. Как правило, в таком случае текст договора предусматривает, что он вступает в силу с даты обмена уведомлениями о выполнении договаривающимися сторонами необходимых для этого внутригосударственных процедур (см., например, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Туркменистана о свободной торговле, вступившее в силу 6 апреля 1993 г.)³³.

3. В некоторых договорах предусматривается определенный срок, который должен истечь после ратификации или обмена или сдачи на хранение ратификационных грамот или документов о присоединении, чтобы договор вступил в силу. Например, в Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года говорится, что она “вступает в силу на тридцатый день с даты сдачи на хранение тридцать пятой ратификационной грамоты или тридцать пятого документа о присоединении” (ст. 84). Такой датой стало 27 января 1980 г., и Конвенция в этот день вступила в силу. Подобная формулировка содержится в Соглашении между Правительством Российской Федерации и Правительством КНР о сотрудничестве в социально-трудовой сфере, вступившее в силу 12 июля 1993 г.³⁴

4. Моментом вступления международного договора в силу может быть момент утверждения его правительствами или обмена извещениями о таком утверждении.

5. Иногда предусматривается определенная дата и даже час вступления договора в силу (например, как это предусмотрено во Всемирной почтовой конвенции 1952 г.).

6. В договоре может быть предусмотрено, что он вступает в силу одновременно с другим договором, который в нем указан.

7. Договор может вступить в силу с момента регистрации акта о ратификации международной организацией. В ст. 28 Конвенции МОТ № 29 относительно принудительного или обязательного труда предусматривается, что она “вступит в силу через 12 месяцев после

того, как Генеральный директор МОТ регистрирует документы о ратификации двух членов Организации”³⁵.

8. Добавим к этому перечню еще один момент вступления договора в силу. Договор может вступить в силу при наступлении определенного условия. Так, ст. XX Соглашения о международной организации спутниковой связи ИНТЕЛСАТ от 1971 года гласит:

“а) Настоящее Соглашение вступает в силу через 60 дней, считая с даты его подписания без последующей ратификации, принятия или утверждения или с даты ратификации, принятия, утверждения или присоединения двух третей государств, являющихся участниками Временного соглашения на дату открытия для подписания настоящего Соглашения, при условии, что:

б) такие участники или их назначенные организации связи подписали Операционное соглашение”³⁶.

Сложнее обстоит дело, когда в договоре ничего не говорится о моменте вступления его в силу и нет никакой специальной договоренности об этом. Практика государств по-разному решала этот вопрос. Обычно считалось, что в этом случае договор вступал в силу с момента его подписания (если не требовалась его ратификация) или с момента ратификации или обмена ратификационными грамотами (если таковая требовалась).

В Венской конвенции в этом случае предусматривается, что “договор вступает в силу, как только будет выражено согласие всех участвовавших в переговорах государств на обязательность для них договора” (п. 2 ст. 24).

Договор может вступать в силу по частям (ст. 24 Венской конвенции). Однако их обязательность вытекает не из данного договора (ибо договор еще в силу не вступил), а из обычной нормы международного права, закрепленной в Венской конвенции о праве международных договоров. От этого случая нужно отличать временное применение других частей договора. Анализ юридического статуса показывает, что в данном случае речь скорее идет о временном применении международного договора, так как, во-первых, договор не может вступить в силу дважды и, во-вторых, простое применение международного договора нельзя отождествлять с вступлением его в силу.

Таким образом, применение международного договора и вступление его в силу не всегда совпадают, а представляют собой относительно самостоятельные понятия. Международный договор может применяться и не его участником. Применяться может и договор, который вообще не вступил в силу. Или же, наоборот, вступивший в силу договор может, тем не менее, не применяться в силу тех или иных причин³⁷.

В ст. 25 Венской конвенции говорится, что “договор или часть договора применяются временно до вступления договора в силу,

если: а) это предусматривается самим договором или б) участвовавшие в переговорах государства договорились об этом каким-либо другим образом”.

Срок действия международных договоров

Международные договоры могут заключаться на определенный срок, на неопределенное время, вообще быть бессрочными или содержать указание, что срок действия договора будет установлен специальным соглашением сторон в будущем.

Определенным сроком договора считается отрезок времени, заранее обусловленный точными календарными датами. Определенный срок может быть безусловно-определенным и условно-определенным.

Безусловно-определенный срок в договорах формулируется следующим образом: “Настоящая Конвенция имеет действие в течение трех лет”.

Условно-определенный срок — это определенный срок, но с дополнительным условием о том, что после истечения этого срока будет действовать другой определенный период времени, если одна из договаривающихся сторон не предупредит о своем отказе от него в срок, предусмотренный в договоре. Такое условие можно назвать оговоркой об определено-срочной автоматической пролонгации договора. В международных договорах условно-определенный срок формулируется обычно следующим образом: “Настоящее соглашение вступает в силу со дня его подписания и будет действовать в течение пяти лет с автоматическим продлением на последующие пять лет, если ни одна из сторон не заявит письменно за три месяца до истечения срока действия соглашения о своем желании изменить или денонсировать его”. Можно привести в качестве конкретного примера Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Индия о сотрудничестве в области информации³⁸.

Договоры с неопределенным сроком действия характеризуются тем, что срок их действия не обусловлен определенными датами, а поставлен в зависимость от наступления каких-либо событий или совершения действия (например, денонсации договора, окончания войны и т.д.). Наиболее типичными формулировками договоров с неопределенным сроком действия являются следующие: “Настоящее Соглашение заключается на неопределенный срок... Оно может быть денонсировано по желанию одной стороны за шесть месяцев вперед”. Например, Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Индия о военном сотрудничестве от 28 января 1993 г. предусматривает, что “дей-

стве Соглашения может быть прекращено в любое время по взаимной договоренности Сторон путем подачи уведомления за шесть месяцев". Как видно из приведенного положения, здесь не сказано, что Соглашение будет действовать неопределенный срок, однако нет и указания на то, что оно будет действовать определенное количество времени.

Договоры, заключаемые на неопределенный срок, который обуславливается какими-либо событиями, называют международными договорами под отменительным условием. К договорам с неопределенным сроком действия могут быть отнесены и такие договоры, которые, хотя и содержат указания на неопределенный срок действия, имеют в то же время оговорку о неопределенно-срочной автоматической пролонгации. Например: "Договор заключается на 20 лет и будущие пять лет, если ни одна из Сторон не денонсирует его путем извещения за 12 месяцев по истечении соответствующего срока".

В отличие от международных договоров с неопределенным сроком действия, бессрочные договоры вообще не содержат никаких указаний на возможность их денонсации в будущем или прекращения каким-либо способом (например, Конвенция ООН по морскому праву 1982 г.).

Особыми с точки зрения срока являются международные договоры, срок действия которых временно не установлен, но установление его предусмотрено сторонами в будущем. Примерная формулировка: "Настоящее Соглашение вступит в силу с сего числа. Оно будет оставаться в силе до срока, который должен быть согласован между обоими Правительствами".

Иногда для разных статей одного и того же договора устанавливаются различные сроки их действия.

Интересной с точки зрения примененной конструкции является Соглашение между Российской Федерацией и Федеративной Республикой Германией об избежании двойного налогообложения в отношении налогов на доходы и имущество от 29 мая 1996 г. (Соглашение было ратифицировано Федеральным законом РФ от 18 декабря 1996 г. № 158-ФЗ).

Достоинством внимания в Соглашении является то, что оно вступает в силу в день обмена ратификационными грамотами, а положения его будут применяться лишь начиная с 1 января календарного года, следующего за годом, в котором настоящее Соглашение вступит в силу (т.е. в данном случае с 1 января 1997 г.).

Следует отметить, что установление срока международного договора имеет важное значение и зависит от содержания самого договора, отношений между договаривающимися государствами, от международной обстановки и многих других обстоятельств.

Применение международных договоров

Понятие применения международных договоров

Применение международного договора неразрывно связано с его действием. Зачастую понятия действия и применения международных договоров не отделяют друг от друга, понимая под ними одно и то же.

На взгляд автора данной работы, целесообразно будет разделение данных понятий.

Согласно А.Н. Талалаеву, применение международного договора — “осуществление порождаемых им прав и обязанностей в конкретной международной или внутригосударственной ситуации”³⁹.

Интересная точка зрения у И.И. Лукашука. Он считает, что “понятие “применение права” используется в общем и специальном смысле. В первом случае оно охватывает все юридические способы осуществления права, во втором — властное осуществление права в случае правонарушения или спора в праве. В специальной литературе это понятие используется преимущественно в общем или широком смысле как осуществление норм в целом”⁴⁰.

Далее И.И. Лукашук указывает на то, что ни доктрина, ни практика не придерживаются определенной терминологии. С этим можно согласиться, так как, например, даже Венская конвенция о праве международных договоров в ч. 3 “Соблюдение, применение и толкование договоров” использует термины “соблюдение” и “выполнение” как равнозначные для обозначения самого общего понятия реализации норм. В Федеральном законе РФ “О международных договорах РФ” говорится о временном применении Россией международного договора (ст. 23), а разд. 4, посвященный осуществлению договоров, назван “Выполнение международных договоров Российской Федерации”. В разделе “Применение договоров” термин “применение” употребляется для обозначения лишь некоторых правил применения. По мнению И.И. Лукашука, в практике термин “применение” встречается редко, вместо него предпочитают говорить о выполнении обязательств. Когда же он употребляется, то скорее под ним понимают широкое понятие осуществления права. Говоря о применении норм международного права, нельзя не учитывать, что их осуществление в целом носит властный характер. Оно протекает в ходе взаимодействия властей суверенных государств.

В вопросе о значимости различия между понятием применения в общем и специальном смысле точку зрения И.И. Лукашука разделяет С.В. Черниченко. Он пишет, что “о применении правовых норм нередко говорят в широком смысле как об их реализации, осуществлении. Однако обычно принято различать исполнение, соблюдение, использование и применение правовых норм. Иногда называют

меньшее количество вариантов осуществления правовых норм, но всегда выделяют при этом их применение в более узком значении, как осуществление правовых норм органами, имеющими властные полномочия. По-видимому, для международного права это различие несущественно, так как все субъекты международного права, прежде всего государства, обладают властными полномочиями"⁴¹.

Применение норм права к конкретным случаям, по мнению И.И. Лукашука, включает:

“а) установление фактических обстоятельств;

б) правовую квалификацию фактических обстоятельств, т.е. установление того, подпадают ли они под действие норм международного права, и если да, то каких именно;

в) определение юридических характеристик относящихся к делу норм, сферы их действия, особенно в отношении данных субъектов; иными словами, речь идет о специально-юридическом толковании норм;

г) уяснение содержания нормы, т.е. общее толкование;

д) принятие решения о способе применения норм к данным фактическим обстоятельствам;

е) действия по обеспечению реализации принятого решения"⁴².

Применение международного договора регулируется ст. 28–30 Венской конвенции. В них можно выделить три отдельных аспекта применения договоров:

— применение договора *ratione temporis* (отсутствие у договора обратной силы);

— территориальную сферу действия договоров;

— применение последовательно заключенных договоров, относящихся к одному и тому же вопросу.

Достаточно подробно вопрос применения договоров во времени в отечественной международно-правовой литературе рассматривает Р.А. Каламкарян. В работе “Фактор времени в праве международных договоров” он также выделяет три вышеуказанных аспекта применения договоров во времени⁴³.

Рассмотрим данные аспекты применения международных договоров по отдельности.

1. Договоры не имеют обратной силы

Согласно ст. 28 Конвенции, “если иное намерение не явствует из договора или не установлено иным образом, то положения договора не обязательны для участника договора в отношении любого действия или факта, которые имели место до даты вступления договора в силу для указанного участника, или в отношении любой ситуации, которая перестала существовать до этой даты”. По мнению Я. Синк-

лэйра, данная формулировка, нашедшая свое отражение в Конвенции, является главным правилом отсутствия у договоров обратной силы⁴⁴. Это правило подтверждается решением Международного Суда по делу Амбатьелоса (предварительное рассмотрение), где Суд отверг доводы Греции о том, что она была управомочена по договору 1926 года передать спор, основанный на документах, которые были датированы 1922 и 1923 годами, на рассмотрение Суда на основании того, что это могло бы придать обратную силу договору 1926 года⁴⁵.

Далее Я. Синклэйр обращает внимание на то, что ст. 28 Конвенции, тем не менее, не лишена вопросов. Комиссия международного права в своем комментарии к ст. 28 Конвенции (настоящая статья) призвала обратить внимание на употребление приведенной в ней и указанной выше фразы (в отличие от часто используемой формулировки “если иное не предусмотрено договором”) и устанавливает, что данная формулировка была употреблена с тем, чтобы не обойти вниманием случаи, когда существо договора, в отличие от его особых условий, указывает на наличие намерения о придании договору обратной силы. Таким образом, содержание отдельного договора является достаточным для указания на намерение сторон о том, что договор должен иметь обратную силу. Итак, в силу вышеизложенного становится очевидным, что принцип о том, что договоры не имеют обратной силы, не является императивной нормой международного права; все зависит от намерения сторон⁴⁶.

2. Территориальная сфера действия договоров

Статья 29 Венской конвенции о праве международных договоров гласит: “Если иное намерение не явствует из договора или не установлено иным образом, то договор обязателен для каждого участника в отношении всей его территории”.

Юридическая процедура приведения в действие международного договора внутри государства в разных странах различна: в одних требуется издание специального закона, в других — нет.

В соответствии с принципом государственного суверенитета и территориальной неприкосновенности международный договор может распространять свое действие на территорию других государств или на часть территории государств-участников, которая ранее не подпадала под действие договора, только с согласия государств, чьей территорией она является.

Бывают такие договоры, которые относятся к определенной территории, одновременно являющейся объектом и сферой действия договора. Таков Договор об Антарктике от 1 декабря 1959 г. и др. Но и в этих случаях государства не вправе произвольно распространять международный договор за пределы его территории.

3. Применение последовательно заключенных договоров, относящихся к одному и тому же вопросу

Государства не должны заключать международные договоры, которые вступали бы в противоречие с их обязательствами, взятыми ранее по договорам с другими государствами. В таком случае встает вопрос о недействительности последующих договоров. Однако не всегда расхождения между предыдущим и последующим договорами, заключенными по одному и тому же вопросу, бывают столь велики, чтобы оспаривать действительность нового договора. В таких случаях достаточно бывает ограничиться решением вопроса о приоритете применения того или иного международного договора. Статья 103 Устава ООН устанавливает общее правило, которое является императивной нормой, согласно которому в случае противоречий между обязательствами членом ООН по Уставу и обязательствами их по какому-либо другому международному договору преимущественную силу имеют обязательства по Уставу ООН.

Новшеством Венской конвенции явилось положение о временном применении международных договоров. Причем временное применение не входит в разд. 2 ч. 3 Конвенции “Соблюдение, применение и толкование договоров”, а составляет составную часть разд. 3 ч. 2 “Заключение и вступление договоров в силу”.

Правило, изложенное в ст. 24 Венской конвенции, предусматривает, что “договор вступает в силу в порядке и в дату, предусмотренные в самом договоре или согласованные между участвовавшими в переговорах государствами”. Однако ст. 25 Венской конвенции предусматривает возможность временного применения договора. В силу данного положения договор или часть договора может применяться временно и до вступления договора в силу. Правда, это возможно, если:

а) это предусматривается самим договором или

б) участвовавшие в переговорах государства договорились об этом каким-либо иным образом.

Данное положение дополняется п. 2, который гласит: “Если в договоре не предусмотрено иное или участвовавшие в переговорах государства не договорились об ином, временное применение договора или части договора в отношении государства прекращается, если это государство уведомит другие государства, между которыми временно применяется договор, о своем намерении не стать участником договора”. Изложенное выше вовсе не означает, что к временно применяющимся договорам не применяется принцип *pastra sunt servanda* (см. ниже). Как свидетельствует А.Н. Талалаев, данная статья была принята именно в таком понимании, что принцип добросовестного выполнения государствами своих обязательств распространяется и на временно применяемые договоры⁴⁷.

В вопросе действия и применения международных договоров имеет большое значение выработанный и широко известный принцип добросовестного выполнения государствами своих обязательств.

Еще Ф.Ф. Мартенс писал, что «не подлежит никакому сомнению, что трактаты должны быть соблюдаемы договаривающимися сторонами: *“pacta sunt servanda”*»⁴⁸.

Как справедливо подчеркивает А.Н. Талалаев в работе “Право международных договоров. Действие и применение договоров” (стр. 13), “в полном объеме принцип *pacta sunt servanda* распространяется не только на международные договоры (хотя слово “*pacta*” на латинском языке означает именно “договоры”), но и на все действующие принципы и нормы международного права и международные обязательства, вытекающие как из международных договоров, так и из других соглашений между государствами (договоренностей, обычаев), а также из обязательных решений международных организаций и международных органов, например Совета Безопасности и Международного Суда ООН”. Отсюда следует, что данный принцип должен пониматься в самом широком значении, что влечет за собой понимание этого принципа как то, что государства должны строго соблюдать все нормы международного права и вытекающие из них международные обязательства.

В ст. 26 Венской конвенции о праве международных договоров прямо говорится о том, что “каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться”. Так, в Конвенции нашел отражение принцип *pacta sunt servanda*. Кроме того, данный принцип заложен в преамбуле Конвенции 1969 года.

Данный принцип относился к императивным нормам международного права (*jus cogens*). Однако в теории встречаются разные точки зрения. Так, нигерийский профессор Т. Элайес считает, что принцип *pacta sunt servanda* не может быть отнесен к *jus cogens*, потому что он допускает исключения, одним из которых является клаузула *rebus sic stantibus*. На эту же клаузулу ссылается в своей книге Л.А. Алексидзе, присоединяясь в этом отношении к нигерийскому юристу. Он добавляет, что “два государства всегда могут договориться о замене одного договора другим или изменить существующую обычную норму, поскольку все они не носят характер *jus cogens*”⁴⁹. Однако данные исключения из принципа вовсе не означают, что принцип не носит императивного характера, он лишь указывает на то, что норма не носит абсолютного характера.

Императивный характер принципа *pacta sunt servanda* заключается в том, что государства в своих взаимных отношениях не могут от него отклоняться, т.е. считать его недействующим, а не в том, что они при определенных условиях могут изменять действующий меж-

ду ними договор или отменять его вовсе. Невыполнение или недобросовестное выполнение государством в нарушение международного права своих договорных и других международных обязательств, любое несоблюдение принципа *pacta sunt servanda* могут привести к подрыву доверия между государствами, обострению международных проблем и противоречий, поставить под угрозу международный мир и безопасность. Несоблюдение принципа *pacta sunt servanda* является международным правонарушением, за которое государства несут международную ответственность.

Действие и применение международных договоров в практике России

Положения Федерального закона РФ “О международных договорах РФ”, регулирующие действие и применение международных договоров

Вопросы действия, применения и выполнения международных договоров регулируются статьями 23, 24, 31–34 Федерального закона “О международных договорах РФ”. Причем, как уже указывалось выше, термины “действие” и “применение” международных договоров в законе не фигурируют. Как представляется, их заменяют понятия “временное применение” и “выполнение международных договоров РФ”, статьи 23 и 31–34 соответственно.

Из смысла ст. 23 вытекает, что временно применяться могут договоры, вступление которых в силу требует выполнения определенных внутригосударственных процедур, занимающих, возможно, длительное время (ратификация, утверждение и т.п.). В то же время подписавшие договор государства могут быть заинтересованы в его скорейшем введении в действие.

От временного применения договора нужно отличать обязательство подписавшего государства не лишать договор его объекта и цели (ст. 18 Венской конвенции). Временно применяя договор, государство совершает конкретные действия во исполнение своих обязательств. Обязательство не лишать договор объекта и цели не подразумевает выполнения договора; речь идет о том, чтобы не совершать действий, которые повлекли бы за собой невозможность выполнения договора.

От временного применения следует также отличать одностороннее заявление подписавшего договор государства (или обоих государств — в случае двустороннего договора, или всех государств, подписавших многосторонний договор) о том, что оно будет придерживаться положений договора на практике. Соответствующее заявление не создает тех правовых последствий, которые влечет за со-

бой временное применение. Последнее означает введение в действие договора, действительное применение его положений, т.е. совершение предусмотренных договором действий именно в том объеме, который заложен в договоре. В случае упомянутого одностороннего заявления таких строгих юридических обязательств государство не несет.

Временное применение договора или его части, как правило, предусматривается в самом тексте договора. Наряду с этим договоренность о временном применении договора может быть оформлена отдельно, например путем обмена нотами или подписания отдельного протокола. Причем такая договоренность может быть достигнута и не одновременно с подписанием договора, а позднее.

До истечения шестимесячного срока временное применение может быть прекращено органом, принявшим решение о подписании договора. Это возможно также и по истечении срока, если Государственная Дума еще не рассмотрела вопрос о ратификации или продлении временного применения и отозвано предложение, внесенное в Думу.

Однако здесь возникает вопрос: во всех ли случаях прекращение временного применения органом, принявшим решение о подписании, должно рассматриваться как окончательный отказ от договора? Пункт 3 ст. 23 Закона может быть истолкован по-иному: государства, подписавшие договор, могут условиться о прекращении временного применения, не отказываясь в принципе от намерения стать его участниками. Например, могут быть обстоятельства, препятствующие продолжению временного применения, но все же не отменяющие целесообразности вступления в силу договора, когда эти обстоятельства будут устранены.

Может возникнуть и вопрос о возможности возобновления временного применения или ратификации договора, временное применение которого не было продлено или который не был ратифицирован Государственной Думой. По мнению А.Г. Ходакова и Б.И. Осминина, написавших комментарий к ст. 23 Закона, ни Закон, ни Венская конвенция в принципе не запрещают Думе вернуться к вопросу о временном применении или ратификации. В этом контексте большое значение имеет толкование выражения “не стать участником договора”. Если допустить возможность толковать его не как окончательный отказ от участия в договоре, а как невозможность принять на себя обязательства по договору (в том числе временно применяя его) в данное время и при данных обстоятельствах, то из этого будет вытекать и возможность как возобновления временного применения, так и ратификации (после периода временного применения или без него). Разумеется, отмечают авторы комментария, в таком случае для возобновления временного применения,

вероятно, будет уже недостаточно решения того органа, который принял решение о подписании договора, но необходимо решение Государственной Думы в форме федерального закона. Кроме того, очевидно, что в таком случае требуется и согласие другого государства, подписавшего договор (или государств, подписавших многосторонний договор). По сути, требуется оформление новой договоренности о временном применении⁵⁰.

Если речь идет о ратификации договора, временное применение которого не было продлено, то формального согласия другого государства на это, разумеется, не требуется. Можно, однако, исходить из того, что в случае, когда временное применение прекращается, но ратификация в последующем все же не исключается, между государствами должны иметь место консультации. Иначе другое государство, считая договор окончательно отвергнутым, может предпринять действия, которые повлекут за собой невозможность ратификации договора первым государством.

Нельзя отождествлять временное применение договора и его выполнение.

Во-первых, вопросы временного применения помещены в ч. 2 Венской конвенции (“Заключение и вступление договоров в силу”), в то время как вопросы выполнения договоров — в ч. 3 (“Соблюдение, применение и толкование договоров”). В Законе «О международных договорах РФ» также проведено такое разделение. Временное применение РФ договоров регулируется в разд. 2 (“Заключение международных договоров РФ”), а выполнение договоров — в разд. 4 (“Выполнение международных договоров”).

Во-вторых, п. 2 ст. 25 Венской конвенции гласит, что временное применение договора или части договора в отношении государства прекращается, если это государство уведомит другие государства, между которыми временно применяется договор, о своем намерении не стать его участником (если в договоре не предусматривается иное или соответствующие государства не договорились об ином). Пункт 3 ст. 31 Закона предусматривает, что международный договор подлежит выполнению РФ с момента его вступления в силу для РФ. Таким образом, исключается использование формулы выполнения договора до вступления его в силу.

В отношении временного применения тех международных договоров, решения о согласии на обязательность которых для РФ подлежат в соответствии с Законом принятию в форме федерального закона (как правило, ратификация), устанавливается особый порядок, направленный на четкое распределение компетенции между органами законодательной и исполнительной власти в вопросах временного применения международных договоров. Такой договор подлежит представлению в Государственную Думу в срок не более шести ме-

сяцев с даты начала его временного применения. При этом по решению, принятому в форме федерального закона, в порядке, установленном ст. 17 для ратификации международных договоров, срок временного применения может быть продлен.

7 августа 1995 г. Президент РФ издал распоряжение № 370-рп⁵¹, предусматривающее внесение в Государственную Думу в шестимесячный срок со дня вступления в силу Закона договоров, решения о согласии на обязательность которых для РФ подлежат принятию в форме федерального закона и временное применение РФ которых началось до вступления в силу Закона.

В соответствии с распоряжением в Государственную Думу на ратификацию были внесены международные договоры, временное применение которых началось до вступления в силу Закона «О международных договорах РФ» (например, Соглашение о создании Межгосударственного экономического комитета Экономического союза). Кроме того, Президентом было внесено в Государственную Думу предложение о продлении до 30 июня 1996 г. срока временного применения РФ подлежащего ратификации Соглашения между СССР и США о линии разграничения морских пространств⁵², временное применение которого началось в 1990 году и в отношении которого РФ, являясь государством — продолжателем СССР, придерживается соответствующих международно-правовых норм (распоряжение от 9 марта 1996 г. № 109-рп⁵³).

При невыполнении требований о внесении в Государственную Думу в шестимесячный срок временно применяемого международного договора, решение о согласии на обязательность которого для РФ подлежит принятию в форме федерального закона, возникает вопрос о прекращении в соответствии с международным правом временного применения РФ данного договора, так как правовая основа для его дальнейшего временного применения РФ отсутствует.

Пункт 3 ст. 23 Закона основан на положениях п. 2 ст. 25 Венской конвенции о праве международных договоров и предусматривает, что временное применение РФ договора или его части прекращается по уведомлении других государств, которые временно применяют договор, о намерении РФ не стать участником договора (если в договоре не предусматривается иное или соответствующие государства не договорились об ином).

Статья 24 Закона «О международных договорах РФ» посвящена вступлению договоров в силу. Согласно п. 1 ст. 24, международные договоры вступают в силу для Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом и в порядке и сроки, предусмотренные в договоре или согласованные между договаривающимися сторонами.

А.Г. Ходаков замечает, что в российской практике в ряде случаев условия вступления договора в силу в тексте договора отсутствуют.

Исходя из сложившегося в мировой практике понимания, следует считать, что такие договоры вступают в силу с даты подписания. Вместе с тем желательно избегать такой практики, поскольку отсутствие положений о вступлении в силу может порождать сомнения в отношении самого характера документа (договор это или заявление о намерениях и т.п.)⁵⁴.

Согласно п. 2 ст. 24, официальные сообщения Министерства иностранных дел Российской Федерации о вступлении в силу международных договоров РФ, заключенных от имени РФ и от имени Правительства РФ, публикуются в порядке, предусмотренном ст. 30 Закона (в "Собрании законодательства РФ" и "Бюллетене международных договоров").

Практика действия и применения некоторых международных договоров РФ

Довольно серьезная ситуация сложилась с Соглашением между СССР и США о линии разграничения морских пространств от 1 июля 1990 года⁵⁵ (далее: Соглашение). По данному Соглашению Советский Союз передал Соединенным Штатам Америки часть вод в районе Берингова пролива и Чукотского моря, в результате чего была изменена исторически сложившаяся линия разграничения морских пространств, описанная как "западная граница" в ст. 1 русско-американской конвенции от 18(30) марта 1867 г. (ст. 1 Соглашения). Данные районы были переданы под юрисдикцию США, которая в ст. 5 Соглашения обозначается как "юрисдикция прибрежного государства" и означает "суверенитет, суверенные права или любую иную форму юрисдикции в отношении вод или морского дна и его недр, которая может осуществляться прибрежным государством в соответствии с международным морским правом". Советский Союз также получил определенные районы (большой район в Чукотском море и др.), однако проблема возникла из-за того, что районы, переданные американцам, богаты нефтью, газом и рыбой, а районы, переданные СССР, нет.

Еще одной точкой преткновения явилось то, что о временном применении Соглашения была достигнута договоренность в результате обмена нотами министра иностранных дел СССР Э.А. Шеварднадзе и государственного секретаря США Дж. Бейкера⁵⁶. Невиданное дело: договоренность о передаче территории (фактически изменении границы СССР) достигается путем обмена нотами! То, что Соглашение должно было применяться лишь временно, не является оправданием такой небрежности в отношении государственной территории СССР. Соглашение два раза вносилось на ратификацию, в последний раз в Государственную Думу РФ в марте 1997 года.

Государственная Дума отклонила Федеральный закон о ратификации, таким образом возникла сложная ситуация. Дело в том, что Соглашение “временно” применяется уже семь лет (с 1 июня 1990 г.), и, разумеется, США какие-то районы сдали в аренду другим государствам, а также вложили определенные средства. В случае, если теперь выяснится, что Соглашение не подлежит дальнейшему применению, они понесут значительные убытки. Однако в этом, на мой взгляд, нужно винить не только СССР, но и США, которые, прекрасно зная, что Соглашение еще не вступило в силу⁵⁷, предприняли определенные шаги, которые разумно было бы предпринять исключительно после вступления Соглашения в силу. Таким образом, чисто юридически Россия (являясь правопреемницей СССР) имеет полное право отказаться от заключения невыгодного для России Соглашения, которое:

1) наносит ущерб экономическим интересам России (так как богатые живыми и неживыми ресурсами районы были обменены на небогатые районы);

2) подрывает территориальную целостность России (изменяя западную границу с США, которая сложилась исторически — в 1867 г., и которая закреплена в русско-американской конвенции 1867 г.).

Что касается такого большого срока временного применения Соглашения, то в Венской конвенции не определен конкретный срок, в течение которого необходимо предпринять какие-либо действия, направленные либо на ратификацию Соглашения, либо на уведомление другой стороны о нежелании далее применять международный договор. Ничего не говорится в Конвенции и о разумном сроке. Таким образом, с этой точки зрения не может быть препятствий для российской стороны сделать заявление о прекращении временного применения и о нежелании заключить Соглашение. Более того, такой срок не предусмотрен и в самом Соглашении (из чего можно сделать определенные выводы и извлечь конкретные уроки, с тем чтобы впредь уменьшить количество возникновения такого рода ситуаций).

Прежде всего необходимо обратиться к Венской конвенции 1969 года и посмотреть, каким образом вопросы временного применения договоров регулируются в ст. 25⁵⁸. Нас интересует в данном случае п. 2 ст. 25, который гласит:

“Если в договоре не предусматривается иное или участвовавшие в переговорах государства не договорились об ином, временное применение договора или части договора в отношении государства прекращается, если это государство уведомит другие государства, между которыми временно применяется договор, о своем намерении не стать участником договора”⁵⁹.

Очевидно, что, исходя из ст. 25 Конвенции, Россия вправе уведомить США о своем намерении не стать участницей Соглашения. Ведь Соглашение до сих пор еще не вступило в силу.

Бывает иногда и обратное соотношение, когда договор вступает в силу до окончания процесса его заключения, например с момента подписания, но подлежит последующей ратификации.

В этих случаях юридическая норма появляется и начинает действовать еще до завершения процесса заключения договора. Однако действие такой нормы носит временный характер, поскольку возможен отказ от ратификации.

Пока договорная норма международного права не вступила в силу, для участников переговоров не возникает каких-либо юридических обязательств на ее основе. Это не затрагивает вопроса об обязательствах, которые могут возникнуть из самого соглашения о переговорах. Согласие государства вести переговоры не налагает на него обязательства заключить договор⁶⁰.

Такого же мнения придерживается Ч.Ч. Хайд. Его мнение тем более интересно, так как оно представляет собой точку зрения американской международно-правовой доктрины по этому вопросу. Чарльз Хайд приводит заявление, которое государственный секретарь США Хэлл сделал в письме британскому послу в Вашингтоне 6 октября 1939 г.:

“Правительство Соединенных Штатов считает, что в случае, когда речь идет о договоре или конвенции, подписанных от имени Соединенных Штатов, правительство не принимает на себя каких-либо прав, пока оно не ратифицировало документ в соответствии со своей конституционной процедурой и не выполнило требований договора или конвенции в отношении обмена ратификационными грамотами или сдачи их на хранение. Правительство Соединенных Штатов может предоставить права по договорам и конвенциям только странам, которые подобным же образом выполнили требования соответствующего документа о ратификации или присоединении. Мы полагаем, что такой образ действий соответствует обычно приемлемым и разумным правилам толкования договоров”⁶¹.

Таким образом, мы видим, что разрешением спорной ситуации могло бы стать уведомление Россией США о намерении не стать участницей Соглашения, так как такое уведомление является юридически вполне оправданным. Однако о том, насколько такое решение может быть верным политически, автор данной работы судить не берется.

Заключение

В данной работе представлены наиболее общие взгляды на проблему действия и применения международных договоров в теории

международного права, а также более конкретно рассмотрены аспекты действия и применения международных договоров в РФ.

Проанализировав изложенные в данной работе положения, автор приходит к следующим выводам:

1. Действие и применение международных договоров в России имеет исключительно важное значение в плане вхождения Российской Федерации в мировое сообщество, развития правового государства, демократии.

2. При выполнении международных договоров РФ немалое значение приобретает уровень информированности общества. В связи с этим целесообразным было бы проведение работы, направленной на обеспечение большего доступа общества к договорам, которые заключает Российская Федерация. Необходимо совершенствовать недавно созданный в Интернете сервер МИД РФ, где было бы целесообразно, кроме всего прочего, поместить полный список договоров, в которых Россия является участницей, а также их тексты. Данный список должен обновляться на регулярной основе. Необходимо повышать юридическую грамотность населения, с тем чтобы каждый имел доступ к международно-правовым документам, имеющим прямое действие на территории РФ.

3. Представляется целесообразным дальнейшее повышение роли МИД РФ⁶² и в том плане, чтобы любой международный договор (одной из сторон которого является Россия) поступал на рассмотрение в МИД РФ и не мог быть принят без одобрения внешнеполитического ведомства. Причем рекомендации по доработке текста договора должны соблюдаться в обязательном порядке.

4. Необходимо пересмотреть все временно применяемые договоры и внести их на ратификацию в Государственную Думу Федерального Собрания РФ. В случае, если договор не будет ратифицирован, отказаться от него в соответствии с нормами международного права.

5. В договорах, предусматривающих временное применение, необходимо указывать срок такого временного применения.

6. Заключать договоры нужно только тогда, когда меры, предусмотренные договором, реально можно осуществить на практике. В результате положительным моментом такого подхода может стать, в частности, экономия бюджетных средств.

7. В договорах, заключаемых от имени Российской Федерации, необходимо предусматривать конкретный механизм урегулирования споров. Неясности в этом вопросе могут породить впоследствии массу неразрешенных проблем для обеих участвующих в соглашении сторон.

8. В договорах необходимо уделять большее внимание соблюдению норм русского языка. В частности, в рамках СНГ необходимо указывать названия той или иной республики по-русски, по крайней

мере в экземпляре на русском языке (определенное разрешение путаницы при этом содержится в распоряжении Администрации Президента РФ от 17 августа 1995 г. № 1495 “О написании названий государств — бывших республик СССР и их столиц”).

9. В целом хотелось бы отметить, что необходимо продолжать исследования в данной отрасли международного права — в праве международных договоров. С сожалением следует отметить тот факт, что работ в этой области недостаточно и написание фундаментального труда было бы очень своевременным и важным шагом по дальнейшему развитию международного права в России, что позволило бы, с одной стороны, закрепить сложившуюся практику, а с другой — в большей степени обеспечить гарантии добросовестного выполнения международных договоров Российской Федерацией.

¹ См., например, *Захарова Н.В.* Выполнение обязательств, вытекающих из международного договора. — М.: Наука, 1987; *Каламкарян Р.А.* Фактор времени в праве международных договоров. — М.: Наука, 1989; *Талалаев А.Н.* Конституционный Суд и международные договоры России (к вопросу о конституционности международных договоров РФ) // Государство и право. — 1994. — № 4; *Хлестов О.Н.* Международное право и Россия // Московский журнал международного права. — 1994. — № 4.; *Лукашук И.И.* Применение норм международного права в свете Федерального закона о международных договорах России // Российский юридический журнал. — 1996. — № 4; *Даниленко Г.М.* Применение международного права во внутренней правовой системе России: практика Конституционного Суда // Государство и право. — 1995. — № 11; Российская правовая система и международное право: современные проблемы взаимодействия. “Круглый стол” журнала “Государство и право” // Государство и право. — 1996. — № 2, 3.

² Конституция Российской Федерации. — М., 1993. — С. 9.

³ Комментарий к Конституции РФ / Под общей редакцией Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова (комментарий ст. 15 написан И.М. Степановым совместно с Б.М. Лазаревым). — М.: Юридическая литература, 1994. — С. 116.

⁴ О порядке опубликования нормативно-правовых актов (в том числе международно-правового характера) см. ст. 3 Федерального закона № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» (принят Государственной Думой 25 мая 1994 г.); ст. 4 Указа Президента РФ от 5 апреля 1994 года № 662 “О порядке опубликования и вступления в силу федеральных законов”.

⁵ См. Комментарий к Конституции РФ. — С. 119–120.

⁶ Как было сказано выше, ст. 15 (4) Конституции РФ говорит о “международных договорах РФ”, а не о “международных договорах, ратифицированных РФ”. В связи с этим в принципе открывается возможность того, что

даже договоры, не ратифицированные Федеральным Собранием, будут обладать приоритетом над законами, принятыми полномочным законодательным органом. Такой подход противоречит демократическим принципам правотворчества, в частности принципу, согласно которому законы и иные акты аналогичного или более высокого уровня должны приниматься или вводиться в правовую систему исключительно парламентом или под его контролем. Разумный выход из создавшегося положения предложен Законом «О международных договорах РФ», который исходит из того, что договоры, устанавливающие иные правила, чем предусмотренные Законом, подлежат обязательной ратификации [ст. 15(1)].

⁷ Современные зарубежные конституции. Учебное пособие. — М., 1992. — С. 153.

⁸ Там же. — С. 92.

⁹ Такой подход мы находим у И.И. Лукашука (“Международное право. Общая часть”), Д. Анцилотти (“Курс международного права”), А. Фердросса (“Международное право”). Здесь же отметим, что некоторые авторы вообще не рассматривают вопросы действия международных договоров (или, по крайней мере, не выделяют данный вопрос в отдельную тему). Среди этих авторов — Ф.Ф. Мартенс (“Современное международное право цивилизованных народов”), Я. Броунли (“Международное право”), Мигель А. де Стефано (“Международное публичное право”).

¹⁰ Керимов Д.А. Философские проблемы права. — М.: Мысль, 1972. — С. 171.

¹¹ Черниченко С.В. Международное право: современные теоретические проблемы. — М.: Международные отношения, 1993. — С. 40.

¹² Талалаев А.Н. Право международных договоров. Действие и применение международных договоров. — М.: Международные отношения, 1980. — С. 28.

¹³ См. Лукашук И.И. Применение норм международного права в свете Федерального закона о международных договорах России. — С. 209.

¹⁴ См. Фердросс А. Международное право. — М.: Мысль, 1970. — С. 113.

¹⁵ См. Лукашук И.И. Применение норм международного права в свете Федерального закона о международных договорах России. — С. 209.

¹⁶ См. Талалаев А.Н. Право международных договоров. Действие и применение международных договоров. — С. 48.

¹⁷ См. Лукашук И.И. Применение норм международного права в свете Федерального закона о международных договорах России. — С. 212.

¹⁸ См. Талалаев А.Н. Право международных договоров. Действие и применение международных договоров. — С. 28.

¹⁹ Тиунов О.И. О сущности и элементах структуры принципа “*pacta sunt servanda*” // Советский ежегодник международного права. — 1975. — М.: Наука, 1977. — С. 120.

²⁰ Yearbook of the International Law Commission, 1956. — V. II. — N.Y., 1957. — P. 109, 116, 119; Yearbook of the International Law Commission, 1958. — V. II. — N.Y., 1958. — P. 29, 30.

²¹ Талалаев А.Н. Юридическая природа международного договора. — Гл. III. — М.: Мысль. — 1989.

²² Лукашук И.И. Применение норм международного права в свете Федерального закона о международных договорах России. — С. 209.

²³ Так, И.И. Лукашук определяет Ватикан в качестве нетипичного субъекта международного права. См. Применение норм международного права в свете Федерального закона о международных договорах России. — С. 10.

²⁴ Отнесение индивида к субъектам международного права является спорным вопросом. Хотя общепризнанная точка зрения состоит в непризнании за индивидом международной правосубъектности, некоторые авторы, например Н.В. Захарова (Индивид — субъект международного права // Советское государство и право. — 1989. — № 1) и А.Н. Талалаев (Международное право. Учебник / Под ред. Г.И. Тункина. — М.: Юридическая литература, 1994. — С. 85–86) считают, что индивида можно считать субъектом международного права. Ю.М. Колосов предлагает ввести понятие “дестинатор международного права” (см. Колосов Ю.М. Некоторые вопросы международного права // Советское государство и право. — 1990. — № 11. — С. 89). Профессор Лейпцигского университета Рудольф Гайгер выделяет в качестве субъектов международного права государства и другие субъекты, среди которых, в частности, в отдельных случаях (в отношении некоторых прав и обязанностей, вытекающих из международного права) индивидов (см. Grundgesetz und Völkerrecht die Bezüge des Staatsrechts zum Völkerrecht und Europarecht. — München: Beck Verlag, 1994. — S. 19–20). Автор данной работы придерживается точки зрения, согласно которой индивиды не являются субъектами международного права. Тем не менее для полноты представления вопроса целесообразно привести и различное понимание данной проблемы.

²⁵ Международное право. Учебник/Под ред. Г.И. Тункина. — С. 85 (гл. 4 написана А.Н. Талалаевым).

²⁶ Лукашук И.И. Применение норм международного права в свете Федерального закона о международных договорах России. — С. 210.

²⁷ Мартенс Ф.Ф. Современное международное право цивилизованных народов. — М., 1909. — С. 276.

²⁸ Лукашук И.И. Применение норм международного права в свете Федерального закона о международных договорах России. — С. 210–211.

²⁹ Мартенс Ф.Ф. Указ. соч. — С. 276–277.

³⁰ Действующее международное право. В 3-х томах / Составители Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. — Т. 1. — М.: Изд-во Московского независимого института международного права, 1996. — С. 352.

³¹ БМД. — 1993. — № 8. — С. 32.

³² Там же.

³³ Там же.

³⁴ Там же.

³⁵ Талалаев А.Н. Право международных договоров. Действие и применение международных договоров. — С. 30–34.

³⁶ Кстати, часть вторая данного пункта статьи Соглашения подходит и к пункту 6, где в качестве момента вступления договора в силу рассматривается факт подписания другого договора.

³⁷ Данное утверждение будет проиллюстрировано ниже.

³⁸ БМД. — 1993. — № 5. — С. 64.

³⁹ Талалаев А.Н. Указ. соч. — С. 28.

⁴⁰ Лукашук И.И. Международное право. Общая часть. — С. 188.

- ⁴¹ Черниченко С.В. Международное право: современные теоретические проблемы. — М.: Международные отношения, 1993. — С. 46.
- ⁴² Лукашук И.И. Указ. соч. — С. 189.
- ⁴³ Каламкарян Р.А. Фактор времени в праве международных договоров. — М.: Наука, 1989.
- ⁴⁴ Sinclair Ian. The Vienna Convention on the Law of Treaties. — 2nd ed. — (Melland Schill Monographs in International Law).— Manchester University Press, 1984. — P. 85.
- ⁴⁵ Ibid. — P. 85.
- ⁴⁶ Ibid.
- ⁴⁷ Талалаев А.Н. Право международных договоров. Действие и применение договоров. — С. 36.
- ⁴⁸ Мартенс Ф.Ф. Указ. соч. — С. 265.
- ⁴⁹ Алексидзе Л.А. Некоторые вопросы теории международного права. Императивные нормы *jus cogens*. — Тбилиси, 1982. — С. 323.
- ⁵⁰ Комментарий к Федеральному закону “О международных договорах РФ”, Комментарий ст. 23 (Ходаков А.Г. совместно с Осмининым Б.И.). — С. 76.
- ⁵¹ СЗ РФ. — 1995. — № 33. — Ст. 3363.
- ⁵² Анализ данного Соглашения будет приведен ниже, когда будет рассматриваться практика России в вопросе действия и применения международных договоров.
- ⁵³ СЗ РФ. — 1996. — № 13. — Ст. 1326.
- ⁵⁴ Комментарий п.1 ст. 24 Федерального закона “О международных договорах РФ”. — С. 81.
- ⁵⁵ Вестник Министерства иностранных дел СССР. — 1990. — 15 авг. — № 16. — С. 26.
- ⁵⁶ Нота Министра иностранных дел СССР в связи с Соглашением между СССР и США о линии разграничения морских пространств (Вашингтон, 1 июня 1990 г.) // Вестник Министерства иностранных дел СССР. — 1990. — 15 авг. — № 16. — С. 2.
- ⁵⁷ Согласно ст. 7 Соглашения между СССР и США о линии разграничения морских пространств, “Соглашение подлежит ратификации и вступает в силу в день обмена ратификационными грамотами”.
- ⁵⁸ Мы уже обращались к ст. 25 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года и привели анализ положений данной статьи в общем, однако, в целях удобства и принимая во внимание данный конкретный случай, представляется целесообразным привести текст статьи и ее толкование.
- ⁵⁹ В контексте данной статьи Венской конвенции попытки истолковать п. 2 ст. 25 Конвенции как регулирующий многосторонние договоры и заявления о том, что двусторонние договоры не подпадают под регулирование данной статьи, беспочвенны. Доказательством тому является то, что в комментарии ст. 2 “Употребление терминов” проекта статей о праве договоров прямо говорится, что «выражение “договор”», употребляемое в проекте статей, охватывает только международные соглашения, заключаемые между “двумя или более государствами”. Таким образом, данная статья вполне применима к Соглашению между СССР и США о линии разграничения морских пространств.

⁶⁰ Тункин Г.И. Теория международного права. — М., 1970. — С. 113–114.

⁶¹ Хайд Ч.Ч. Международное право, его понимание и применение Соединенными Штатами Америки. — Т. 4. — М.: Изд-во иностранной литературы, 1952. — С. 310.

⁶² В этом направлении имеются уже некоторые шаги. См. Постановление Правительства РФ “О порядке рассмотрения обращений Министерства иностранных дел РФ и входящих в его систему дипломатических представительств по вопросам международного сотрудничества” от 14 марта 1997 г. № 300 (Российская газета. — 1997. — 26 марта); см. также Указ Президента РФ от 12 марта 1996 г. № 375 “О координирующей роли Министерства иностранных дел РФ в проведении единой внешнеполитической линии РФ” (СЗ РФ. — 1996. — № 12. — Ст. 1061).

Статья поступила в редакцию в декабре 1997 г.

Международное гуманитарное право

СПРАВЕДЛИВАЯ ВОЙНА И АГРЕССИВНАЯ ВОЙНА

Франсуа Бюньон*

“Война — это насилие, а у насилия нет ограничений. Каждый противник старается навязать свою волю другому, и это порождает ответное действие, по самой сути своей стремящееся к крайностям”¹, — писал Клаузевиц, а специалисты считали его одним из лучших теоретиков в той области, которую раньше называли военным искусством.

Однако мы прекрасно знаем, что необходимо ограничивать насилие, которое проявляется во время войны, если хотим, чтобы эта война не разрушила все ценности, в том числе и те, которые народы отстаивают с оружием в руках.

На всех этапах исторического развития люди стремились ограничить насилие, включая такую его узаконенную форму, как война, потому что ограничение насилия является сутью человеческой цивилизации.

На протяжении долгого времени это были нормы обычного права, в основе которых лежали религиозные постулаты; эти правила соблюдали народы, принадлежащие к одной культурной среде и почитающие одних и тех же богов.

Возникновение в Европе в XVII и XVIII веках национальных государств в значительной степени способствовало развитию норм, направленных на смягчение последствий войны. Войны вели князья; государства сражались друг с другом при помощи своих вооруженных сил, представителей которых легко можно было узнать по форменной одежде; следовало щадить гражданское население, которое не принимало никакого участия в боевых действиях, а также раненых воинов и тех, кто сдался на милость победителя. Государства решили отказаться от применения вероломных спо-

* Генеральный делегат Международного Комитета Красного Креста по зоне Восточной Европы и Средней Азии (Швейцария).

собов ведения войны и запретили использовать некоторые виды оружия, вызывающие чрезмерные страдания.

Со временем эти нормы были кодифицированы в Женевских конвенциях 1864, 1906, 1929 и 1949 годов, а также в Санкт-Петербургской декларации (1868 г.) и Гаагских конвенциях 1899 и 1907 годов.

Обычно выделяют два вида правил, ограничивающих насилие во время войны:

— правила, относящиеся к ведению военных действий; они касаются методов и средств ведения боя и запрещают нападения неизбирательного характера, применение оружия, способного причинять страдания, несоизмеримые с целью, стоящей перед воюющими сторонами, — ослабить военные силы противника (пули “дум-дум”, химическое оружие), а также вероломство;

— правила, в соответствии с которыми защита предоставляется некомбатантам и лицам, выведенным из строя: раненым и больным военнослужащим, потерпевшим кораблекрушение, военнопленным, лицам из состава медицинского персонала и гражданскому населению.

Следует, однако, отметить, что эти две группы правил взаимозависимы и взаимодополняемы. Так, правила, ограничивающие воздушные бомбардировки и запрещающие бомбардировки неизбирательного характера, относятся к праву, регулирующему ведение боевых действий, если стать на позицию пилота военного самолета; одновременно они являются правилами, предоставляющими защиту гражданскому населению, если рассматривать, каковы их последствия уже не в воздухе, а на земле. Эти два вида норм смыкаются в Дополнительных протоколах к Женевским конвенциям от 8 июня 1977 г., в которых были обновлены и положения, касающиеся ведения боевых действий, и нормы, защищающие жертв войны.

Большой вклад в развитие законов и обычаев войны внесла Россия.

Именно по инициативе царя Александра II в Санкт-Петербурге проходила конференция, провозгласившая основополагающий принцип, на котором строятся законы и обычаи войны. В Санкт-Петербургской декларации от 29 ноября (11 декабря) 1868 г. говорится, что “единственно законная цель, которую должны иметь государства во время войны, состоит в ослаблении военных сил неприятеля”²².

А царь Николай II выступил с инициативой проведения Первой международной конференции мира, которая проходила в Гааге с 18 мая по 29 июля 1899 г.; она сыграла решающую роль в процессе дальнейшей кодификации законов и обычаев войны.

Тем не менее большинство этих правил было принято во времена, когда война считалась законным способом разрешения споров. Вой-

на была атрибутом верховной власти. Она была законной, когда была делом государя. Только развязавшее ее государство судило о причинах, которые побудили к ней прибегнуть. Такая точка зрения господствовала в XIX веке, и государства в ней не сомневались.

В наши дни ситуация совершенно иная: использование войны было ограничено Уставом Лиги Наций, а затем запрещено Парижским договором (или “пактом Бриана—Келлога”)³ и Уставом Организации Объединенных Наций. В Парижском договоре подписавшие его государства заявили, что отказываются “от войны для урегулирования международных споров” и запрещают обращаться к войне “как к средству национальной политики”. Кроме того, Устав Организации Объединенных Наций запрещает прибегать к силе в международных отношениях, за исключением принудительных коллективных действий, предусмотренных главой VII, и права на законную индивидуальную или коллективную оборону, предусмотренного ст. 51.

Но тогда встает вопрос: может ли воюющая сторона ссылаться на то, что она стала жертвой агрессии, чтобы отказаться от своих обязательств в области международного гуманитарного права и не соблюдать эти правила?

Он влечет за собой более общий вопрос: независимы ли нормы, регулирующие взаимоотношения воюющих сторон (*jus in bello*), от норм, касающихся запрещения прибегать к силе (*jus ad bellum*), иными словами — может ли тот факт, что один из противников развязал агрессивную войну, изменить условия применения *jus in bello*, в частности гуманитарных норм?⁴

Некоторые авторы, в частности в Соединенных Штатах и в Советском Союзе, ответили на этот вопрос утвердительно⁵. Тогда возможны два решения:

— если агрессивная война — незаконный акт, международное преступление по преимуществу, не поддающееся какой-либо регламентации, следует признать, что в случае агрессии законы и обычаи войны не применяются ни к той, ни к другой из воюющих сторон;

— если из незаконности использования силы следует только то, что государство-агрессор лишается прав, предоставляемых *правом войны*, государство это по-прежнему несет все вытекающие из него обязанности. Таким образом, право войны применяется дифференцированно: государство-агрессор по-прежнему вынуждено выполнять все обязанности, обусловленные статусом воюющей стороны, тогда как государство — жертва агрессии освобождается от обязательств по отношению к своему противнику⁶.

Все выводы, логически вытекающие из возможного подчинения *права войны праву прибегать к войне*, можно сделать только в первом случае. И тем не менее, его следует отбросить без колебаний.

В самом деле, и внутренний правовой порядок, и международный, т.е. право вообще, как раз и регулирует реальные ситуации, возникающие в результате незаконных действий⁷. Кроме того, поскольку в рамках Устава Организации Объединенных Наций война возможна только как следствие агрессии, следовало бы признать, что государства разработали нормы, которые негде применить, что абсурдно. Наконец, такое решение прямо ведет к полному хаосу и вандализму, рядом с которыми ужасы минувших войн покажутся детскими играми. Словом, первый вариант ведет к абсурдным и чудовищным результатам.

Второй вариант следует рассмотреть более детально. В целом дифференцированное применение законов и обычаев войны может основываться на трех аргументах:

а) правосудие требует четко различать агрессора и его жертву; было бы незаконным, если бы гуманитарное право ставило на одну доску государство-агрессора и то, которое агрессии сопротивляется; напротив, право это должно прийти на помощь жертве агрессии, всячески препятствуя действиям агрессора и, наконец, недвусмысленно его осуждая;

б) поскольку агрессивная война — преимущественно военное преступление, которое влечет за собой и охватывает все остальные, никто не обязан соблюдать нормы права войны по отношению к тому, кто нарушил первую из них, распахнув перед войной двери; иными словами, государство-агрессор само ставит себя вне закона;

в) согласно принципу *ex iniuria jus non oritur*, государство-агрессор не может обладать правами, источник которых — незаконный акт.

Каков вес этих аргументов?

Запрещение прибегать к силе, несомненно, осталось бы пустым звуком, если бы не сопровождалось санкциями, в частности — дискриминацией агрессора, но не жертвы. Бесспорно и не оспаривается то, что современное международное право устанавливает такую дискриминацию, в частности в том, что касается применения коллективных принудительных мер, предусмотренных главой VII Устава Организации Объединенных Наций, права на законную индивидуальную или коллективную самооборону, отношений с третьими государствами, присоединения территорий, договоров, навязываемых агрессором его жертве, а также репараций по окончании военных действий. Кроме того, предусматривается уголовное преследование лиц, лично участвовавших в подготовке и развязывании агрессивной войны и руководстве ею.

Здесь возникает вопрос: может ли незаконный характер применения силы оправдать дискриминационное применение норм, регулирующих взаимоотношения воюющих сторон, в частности норм гуманитарного права?

Этот вопрос надо рассмотреть и в теоретическом плане, и в свете действующего права.

Что касается доктрины, сразу признаем, что у принципа *ex iniuria jus non oritur* есть серьезные исключения во внутреннем правовом порядке и в международном праве, так что нет уверенности, что в нем можно признать один из главных принципов права, упомянутых в ст. 38 (п. 1, с) Статута Международного Суда⁸. А главное, даже если допустить, что мы его признали одним из главных принципов права, в данном конкретном случае это породило бы двойную путаницу: с логической точки зрения мы смешали бы причину и следствие, а с юридической — источник права или обязательства и тот факт, который влечет за собой применение этого права или этого обязательства. Если сгорел дом, требования пострадавшего оправдывает не пожар, а страховой полис, который он предъявляет страховой компании. Будь то иначе, ни один домовладелец не стал бы платить страховых взносов. Точно так же и с войной: источник прав и обязанностей, вытекающих из законов и обычаев войны, не она, а обычное право, и для соответствующих прав и обязательств — гуманитарные конвенции. Вооруженный конфликт, как бы его ни оценивали, просто реальный факт, влекущий за собой применение договорных гуманитарных норм или норм обычного права. Будь то иначе, все воюющие стороны обладали бы одинаковыми правами и обязательствами независимо от того, присоединились они к гуманитарным конвенциям или нет. Однако это не так. Таким образом, принцип *ex iniuria jus non oritur* не имеет никакого значения для нашего вопроса.

Отбросим и аргумент, приравнивающий ответственное за агрессию государство к лицу, объявленному вне закона. Не следует слишком доверять аналогиям между внутренним и международным правом, особенно когда идет речь о понятиях, заимствованных из права уголовного. В данном случае заимствование окажется и ложным, и коварным. Ложь — в том, что оно приравнивает международную ответственность государства к уголовной ответственности правонарушителя. Коварство — в том, что оно допускает, чтобы преступника автоматически лишили всякой защиты закона, чего не может потерпеть ни один правопорядок. В любом правовом государстве правонарушитель остается под властью и под защитой уголовного права, сколь бы ни было серьезным вменяемое ему преступление. Как акт незаконный, агрессивная война влечет за собой санкцию, даже множество санкций, в частности право на законную самооборону, коллективную или индивидуальную, на коллективные принудительные меры, на непризнание территориальных приобретений, осуществленных с помощью силы, на недействительность договоров, навязанных с помощью угроз или применения

силы, на дискриминационное отношение со стороны третьих государств, на репарации по окончании военных действий и т. д. Но агрессивная война не может вывести государство-агрессора из сферы действия права⁹.

Остается аргумент, основанный на требовании правосудия и справедливости. С нравственной точки зрения он, несомненно, наиболее соблазнителен. Тем не менее он совершенно не учитывает задач гуманитарного права, которое не ставит на одну доску агрессора и жертву агрессии, потому что у него нет на это полномочий. Единственная его задача — защитить человека, невзирая ни на какие соображения политического, военного, идеологического, религиозного, расового, экономического или иного характера. Гуманитарное право устанавливает только одно равенство, то, которое основывается на неотъемлемом праве всех жертв войны на обращение, согласующееся с принципом гуманности. Кроме того, ни правосудие, ни справедливость не могли бы оправдать того, чтобы все подданные государства или даже только его военнослужащие рассматривались как преступники только потому, что принадлежат к государству, считающемуся агрессором. Из международной ответственности государства невозможно выводить индивидуальную уголовную ответственность всех его военнослужащих или любого из его подданных.

Итак, признаем, что главные аргументы в пользу дискриминационного применения *jus in bello* надо отвергнуть. Кроме того, настоятельные соображения требуют поддержать принцип равенства воюющих сторон перед правом войны.

Действительно, очень трудно определить агрессора. Несмотря на полувековой спор в международных инстанциях, по этому вопросу так и не удалось достигнуть общего и обязательного согласия. Ни «пакт Бриана—Келлога», ни Устав Организации Объединенных Наций такого определения не содержат. Что же касается Резолюции 3314 (XXIX), принятой 14 декабря 1974 г. Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций¹⁰, то она далека от подлинного определения. Она практически умалчивает о свойственных нашей эпохе скрытых формах агрессии — подрывной деятельности, иностранном вмешательстве в случае гражданской войны, оккупации с согласия марионеточного правительства и т. д. Кроме того, если не считать национально-освободительных войн¹¹, Резолюция 3314 приняла во внимание элемент по существу субъективный — намерения, исходя из которых используется вооруженная сила, что несовместимо с истинным определением. Наконец, это определение не налагает никаких обязательств на Совет Безопасности¹².

Можно ли преодолеть эту трудность, доверив компетентному органу ответственность за ее разрешение в каждом отдельном слу-

чае? Наличие акта агрессии констатирует Совет Безопасности¹³. Согласно ст. 25 Устава ООН, эта констатация действительна в любом случае (*erga omnes*), т.е. все государства — члены Организации Объединенных Наций обязаны ее принять. Тем не менее трудности остаются. Поскольку нет юридических критериев, связывающих Совет Безопасности, решение его остается политическим актом, и неясно, каким образом оно могло бы привести к юридическим последствиям помимо тех, которые предусмотрены Уставом или положениями других соглашений. Однако ни одно положение Устава не разрешает дискриминационного применения *jus in bello* во взаимоотношениях воюющих сторон¹⁴. Кроме того, констатация агрессии требует единодушной поддержки всех постоянных членов Совета¹⁵. Таким образом, Совет был бы парализован каждый раз, когда повинным в агрессии оказывался один из его постоянных членов, один из его союзников или подопечных. Учитывая современную структуру международной системы, лишь совершенно исключительные обстоятельства (вроде тех, что сложились в июне и июле 1950 г., когда развязывалась война в Корее, или летом и осенью 1990 г. после оккупации Кувейта Ираком) позволили бы Совету принять такое решение.

В этих условиях очень соблазнительно обойтись без решения Совета Безопасности. Сторонники дискриминационного применения права войны предложили положиться либо на решение Генеральной Ассамблеи¹⁶, либо на суждение общественного мнения¹⁷. Однако Устав ООН не предусматривает таких полномочий для Генеральной Ассамблеи. Что же касается суда общественного мнения, то спросим себя, кто возьмется его толковать, и поймем, что эта скользкая дорожка ведет к тому, что констатировать агрессию будет каждое правительство в одностороннем порядке.

Поскольку нет централизованной и обязательной юридической процедуры, позволяющей констатировать агрессию во всех случаях на основе точных юридических критериев и тем самым обязательной в равной мере для всех воюющих сторон, теория дискриминационного применения *jus in bello* ведет к тому, что обе стороны не станут применять это право: каждая из них считает противника агрессором и ссылается на это, чтобы освободить себя от соблюдения норм права войны. Так и возвращаются к варварству.

Но даже если мы допустим, что эту трудность удалось бы преодолеть и при исключительной политической гармонии среди членов Совета Безопасности удалось бы принять решение, не оставляющее места для каких-либо возражений, то возникли бы другие, не менее серьезные трудности.

Действительно, теория дискриминационного применения права войны предусматривает, что можно разделить вытекающие из него

права и обязанности; при этом обязанности остаются за государством-агрессором, которое лишается всех прав, тогда как жертва агрессии пользуется неограниченными правами и не несет никаких обязанностей.

Эта концепция свидетельствует о глубоком непонимании права войны вообще и гуманитарного права в частности. В самом деле, законы и обычаи войны никак не стремятся предоставить воюющим сторонам субъективные права, не связанные с какими-либо обязанностями, равно как и наделить их обязанностями, не связанными с какими-либо правами. Они стремятся защитить человеческую личность, установив объективные правила, предоставляющие права и налагающие обязанности и на ту, и на другую стороны¹⁸.

Таково же положение с эмблемой Красного Креста и Красного Полумесяца: эмблема защищает санитарные учреждения, на которые она нанесена, но защищает в равной мере и противную сторону, поскольку учреждение и место, обозначенные эмблемой, не могут использоваться для враждебных действий. Точно так же и различие между комбатантами и некомбатантами. Задача определения такого различия — защита гражданского населения. Одновременно это различие защищает и противника в той мере, в какой гражданские лица сознают, что, участвуя во враждебных действиях, они теряют иммунитет, который их защищает. Наконец, статус военнопленного защищает как пленника, так и неприятельскую державу, поскольку сокращает категории лиц, которые могут совершать враждебные действия и могут при этом претендовать в случае пленения на защиту, обеспечиваемую этим статусом. То же самое можно сказать и о запрещении вероломства, защите парламентариев, соблюдении перемирий, поддержании порядка и безопасности на оккупированных территориях и т.д. Очевидно, нельзя отделить права от обязанностей, не разрушив и те и другие, не уничтожив правил¹⁹. Право войны держится на равновесии прав и обязанностей: если равновесие нарушить, мы окажемся не перед односторонним применением права, а перед вседозволенностью и анархией.

Кроме того, дискриминационное применение гуманитарного права представляет собой одну из форм репрессалий: не в силах наказать тех, кто несет личную ответственность за подготовку и развязывание агрессивной войны, отказывают тех, кто под рукой, — раненых и больных, военнопленных и интернированных гражданских лиц, население оккупированных территорий. С этой точки зрения все положения Женевских конвенций и Дополнительных протоколов к ним, запрещающие прибегать к репрессалиям против больных и раненых военнослужащих, медицинского персонала, лиц, потерпевших кораблекрушение, военнопленных или гражданского населения, также не позволяют дифференцированно применять международное гуманитарное право.

Наконец, дискриминационное применение законов и обычаев войны невозможно и с практической точки зрения. Дипломаты и юристы часто рассуждают так, будто нормы права войны предназначаются исключительно для них. При всем нашем уважении к этим почтенным корпорациям заметим, что они не правы. Нормы — прежде всего для тех, от кого в конечном счете зависит, применять их или не применять, т. е. для комбатантов. Каково же их положение? Каждая нация ждет от своих солдат, что они будут стойко переносить страдания и лишения, примут смерть своих товарищей и, если надо, пожертвуют своей жизнью. Ждут от них и того, что они будут щадить раненых или пленных врагов. Это нелегко. Однако воинская дисциплина, рыцарский дух, участь товарищей, попавших в руки неприятеля, и, возможно, гуманность, которую не совсем подавил ужас сражений, позволяют в той или иной степени обеспечить соблюдение этих правил. Гораздо менее вероятно, что солдат будет уважать право войны, если мы с самого начала объявим его вне закона на том только основании, что он принадлежит к государству, которое считают агрессором. Никакая юридическая аргументация не заставит комбатанта соблюдать нормы, которые на него не распространяются.

Нереально и то, что государство будет соблюдать законы и обычаи войны, зная в то же время, что оно само, как и его подданные, лишено всех вытекающих отсюда прав.

Эта психологическая невозможность порождена глубоким логическим противоречием с точки зрения формальной логики: нельзя считать незаконными все военные действия, совершаемые той стороной, которую сочли агрессором, одновременно требуя, чтобы она соблюдала различия между военными действиями, законными с точки зрения законов и обычаев войны, и военными действиями, по сути своей незаконными. Если каждое военное действие считать военным преступлением только на том основании, что оно совершается в ходе агрессивной войны, мы не вправе требовать соблюдения законов и обычаев войны.

Словом, какими бы юридическими или моральными соображениями ни вдохновлялась теория дискриминационного применения права войны, на практике она ведет к тому же, что и концепция, согласно которой агрессивная война не поддается никакой регламентации, т. е. к ничем не сдерживаемой войне.

Таким образом, принцип равенства воюющих сторон перед правом войны надо сохранить. Он отвечает требованиям гуманности, поскольку она предписывает щадить жертв войны при любых обстоятельствах, к какой бы стороне они ни принадлежали. Отвечает он и требованиям цивилизации, поскольку, как подчеркивал Блюнчли, “право войны цивилизует в равной степени и спра-

ведливую, и несправедливую войну”²⁰. Наконец, оно отвечает интересам общественного порядка, поскольку только этот принцип позволяет избежать ничем не ограниченного насилия²¹.

Эти выводы полностью согласуются с действующим правом.

В самом деле, ни Устав Лиги Наций, ни Парижский договор не ущемляют принципа, провозглашающего равенство воюющих сторон перед правом войны. Комитет одиннадцати, созданный в 1930 году Советом Лиги Наций для изучения изменений, которые следовало внести в ее Устав, чтобы привести его в соответствие с “пактом Бриана—Келлога”, совершенно определенно признал, что *jus in bello* применяется и сохраняет всю свою действенность и в том случае, если речь идет о сопротивлении агрессии, и в том, когда речь идет о международных полицейских мерах, как бы ни квалифицировали эти операции²².

Устав Организации Объединенных Наций также не содержит никаких предписаний, изменяющих условия применения права войны во взаимоотношениях воюющих сторон. Напротив, он безоговорочно подтверждает принцип суверенного равенства государств²³, претворением которого и оказывается принцип равенства воюющих сторон перед правом войны.

Устав Международного военного трибунала (Нюрнбергского международного трибунала), текст которого прилагается к Лондонскому соглашению от 8 августа 1945 г. и который является, безусловно, актом международного права, пошел дальше других, квалифицировав агрессивную войну не только как незаконный акт, влекущий за собой международную ответственность государства, но и как международное преступление, ведущее к уголовному преследованию лиц, ответственных за ее подготовку и развязывание. Тем не менее он совершенно ясно и четко устанавливал различие между преступлениями против мира, такими как “руководство, подготовка, развязывание и продолжение агрессивной войны или войны в нарушение договоров, обязательств и международных соглашений”, и военными преступлениями, т.е. “нарушением законов и обычаев войны”, что означает: за действия, согласующиеся с законами и обычаями войны, нельзя преследовать, даже если их совершали в ходе агрессивной войны²⁴.

Трибунал проводил строгое различие между преступлениями против мира и военными преступлениями. К военным преступлениям он отнес только действия, совершенные в нарушение законов и обычаев войны, незаконный характер которых доказал, ссылаясь на Женевские и Гагские конвенции. При этом он согласился с тем, что обвиняемые могут ссылаться на осуществление прав, предусмотренных *jus in bello*, подтвердив тем самым принцип равенства воюющих сторон перед правом войны²⁵.

Почти все национальные судебные инстанции, уполномоченные судить за военные преступления, совершенные в ходе второй мировой войны, применяли те же принципы, подтверждая тем самым независимость *jus in bello* от *jus ad bellum*²⁶.

Женевские конвенции от 12 августа 1949 г. дважды подтвердили принцип равенства воюющих сторон в том, что касается применения гуманитарного права: запретив применять репрессалии против лиц и имущества, находящихся под защитой этих Конвенций²⁷, и записав в ст. 1, общей для четырех Конвенций:

“Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются при любых обстоятельствах соблюдать и заставлять соблюдать настоящую Конвенцию”.

Это положение подчеркивает обязательную силу Женевских конвенций, применение которых не может зависеть от того, как оценили — законным или незаконным — применение силы участники конфликта или международная организация²⁸. Статья 2, общая для Конвенций, кроме этого уточняет, что Конвенции применяются “в случае объявления войны или всякого другого вооруженного конфликта, возникающего между двумя или несколькими Высокими Договаривающимися Сторонами”.

Это толкование подтверждается в “Комментарии к Женевским конвенциям”, опубликованном Международным Комитетом Красного Креста:

“Применение Конвенции не зависит от характера конфликта, идет ли речь о войне «справедливой» или «несправедливой», об агрессии или о сопротивлении агрессии. Факторы эти ни в чем не могут умалить надлежащую защиту и уход за ранеными и больными”²⁹.

Дипломатическая конференция по вопросу о подтверждении и развитии международного гуманитарного права, которая проходила в Женеве с 1974 по 1977 год с целью обновления положений международного гуманитарного права с учетом новых условий, поставила точку в спорах, включив в преамбулу Протокола I следующее положение:

“Высокие Договаривающиеся Стороны [...]

Подтверждая далее, что положения Женевских конвенций от 12 августа 1949 года и настоящего Протокола должны при всех обстоятельствах полностью применяться ко всем лицам, которые находятся под защитой этих документов, без какого-либо неблагоприятного различия, основанного на характере или происхождении вооруженного конфликта или на причинах, выдвигаемых сторонами, находящимися в конфликте, или приписываемых им”³⁰.

Это положение, принятое Дипломатической конференцией на основе консенсуса без споров и возражений³¹, следует считать аутен-

тичным толкованием Женевских конвенций. Стало быть, оно обязательно для всех государств — участников Женевских конвенций, независимо от того, присоединились они или нет к Протоколу I.

Оно подтверждает независимость гуманитарного права по отношению к *ius ad bellum*. Следовательно, государство не может ссылаться ни на то, что оно стало жертвой агрессии, ни на какие-либо другие соображения, связанные с причиной возникновения или характером конфликта, чтобы отвергнуть обязательства, налагаемые международным гуманитарным правом, и отказаться от выполнения соответствующих правил. Такой подход противоречил бы духу и букве Женевских конвенций и Дополнительного протокола I.

Большинство государств, которые были вовлечены в вооруженные конфликты, произошедшие после 1945 года, утверждали, что пользуются правом законной самообороны, индивидуальной или коллективной, для борьбы с агрессивной войной, жертвами которой, по их словам, стали они сами или кто-либо из их союзников. Тем не менее только одно из них, насколько нам известно, сделало из этого конкретные выводы, касающиеся гуманитарного права и деятельности Международного Комитета Красного Креста (МККК). Вплоть до заключения Парижских соглашений (январь 1973 г.) и репатриации американских военнопленных Демократическая Республика Вьетнам отвергала все предложения услуг МККК, ссылаясь, в частности, на то, что, будучи жертвой агрессивной войны со стороны Соединенных Штатов, Вьетнам не обязан применять положения Женевской конвенции III к американским военнопленным, как не обязан разрешать МККК деятельность, предусмотренную Женевскими конвенциями. Все шаги, предпринятые МККК с тем, чтобы оказать помощь этим пленным, оказались безрезультатными³².

В ходе вьетнамо-китайского конфликта в феврале 1979 года правительство Социалистической Республики Вьетнам использовало тот же аргумент. Тем не менее после долгих дискуссий это правительство все-таки разрешило делегатам МККК посетить китайских военнопленных, захваченных в ходе конфликта, хотя и заявило, что оно было жертвой агрессивной войны со стороны Китайской Народной Республики³³.

Наконец, ратифицируя Протокол I, ханойское правительство не сделало никаких оговорок по поводу части 5 преамбулы³⁴. Таким образом оно, по-видимому, изменило свою позицию в том, что касается условий применения Женевских конвенций, и присоединилось к общему мнению Дипломатической конференции, согласно которому никакие соображения, связанные с причиной или характером конфликта, не могут помешать применению гуманитарного права.

Только три военные операции были предприняты на основании ст. VII Устава Организации Объединенных Наций:

— действия Соединенных Штатов и их союзников в Корее, которые основывались на Резолюции 83 (1950), принятой Советом Безопасности 27 июня 1950 г.;

— действия антииракской коалиции, имеющие целью освобождение Кувейта, обоснованием для которых послужила Резолюция 678 (1990), принятая 29 ноября 1990 г.;

— участие сил НАТО в операциях, проводившихся в Боснии и Герцеговине, которое основывалось на Резолюциях 816 (1993) и 836 (1993), принятых 31 марта и 4 июня 1993 г., а также на ряде последующих резолюций.

Но ни разу государства, действовавшие по предписанию Совета Безопасности или с его разрешения, не пытались вывести из этого, что они вправе не соблюдать обязательства, налагаемые на них международным гуманитарным правом.

¹ *Carl von Clausewitz. De la guerre, traduction française de Denise Naville. — P.: Les Editions de Minuit, 1955. — P. 53 (edition originale allemande publiée en 1832).*

² Декларация об отмене употребления взрывчатых и зажигательных пуль, Санкт-Петербург, 29 ноября 1868 г.; Международное право. Ведение боевых действий // Сборник Гаагских конвенций и иных соглашений, МККК. — М., 1995.

³ Подписан 27 августа 1928 г. Текст см. *Société des Nations, Recueil des Traités. — Vol. 94. — P. 58–64.*

⁴ Фундаментальное исследование взаимосвязи между *jus in bello* и *jus ad bellum* см. *Meyrowitz H., Le principe de l'égalité des belligérants devant le droit de la guerre. — P.: Pedone, 1970; См. также следующие работы: Les Conventions de Genève du 12 août 1949, Commentaire, Publié sous la direction de Jean S. Picte. — Vol. I. La Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne. — Genève: CICR, 1952 (далее: Commentaires). — P. 25–28; Bindschedler-Robert D. A Reconsideration of the Law of Armed Conflicts // The Laws of Armed Conflicts. — N.Y.: Carnegie Endowment for International Peace. — 1971. — P. 5–61, особенно P. 9–10; Brownlie I. International Law and the Use of Force by States. — Oxford: Clarendon Press. — 1968. — P. 406–408; Guggenheim. Traité de Droit international public. T. II. — P. 93–100, 253–261 et 295–305; Sir Lauterpacht H. The Limits of the Operation of the Law of War // The British Yearbook of International Law. — Vol. XXX. — 1953. — P. 206–243; Oppenheim. International Law. — Vol. II. — P. 177–197; Schwarzenberger. International Law as applied by International Courts and Tribunals. — Vol. II. — P. 96–106; Skubiszewski. Use of Force by States — Collective Security — Laws of War and Neutrality. — P. 808–812; Tucker Robert W. The Law of War and Neutrality at Sea (International Law Studies. — Vol. 50), Newport, Rhode Island, United States Naval War College. — 1955. — P. 3–25; Tucker Robert W. The Just War. A Study in Contemporary American Doctrine. — Baltimore:*

The John Hopkins Press, 1960; Тюнкин Г.И. Вопросы теории международного права. — М.: Госюриздат, 1962; *Wright Quincy*. The Outlawry of War and the Law of War // *American Journal of International Law*. — Vol. 47. — No 3. — July 1953. — P. 365–376.

⁵ Изложение главных положений доктрины см. *Meyrowitz H.* Op.cit. — P. 77–140.

⁶ Детальное изложение доктрины дифференцированного применения гуманитарного права см. в документе CDDH/41, представленном 12 марта 1974 г. Демократической Республикой Вьетнам на рассмотрение Дипломатической конференции по вопросу о подтверждении и развитии международного гуманитарного права, применяемого в период вооруженных конфликтов: *Actes de la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés* (Geneve, 1974–1977). — Vol. 17. — Berne: Département politique fédéral, 1978 (далее: *Actes CDDH*). — Vol. IV. — P. 177–190.

⁷ Такова, в частности, цель уголовного права во внутреннем правовом порядке и норм, касающихся международной ответственности, — в международном праве.

⁸ В том, что касается внутреннего права, можно упомянуть *maximu male captus, bene judicatus* (плохо поймали, да хорошо судили), согласно которой уголовный суд считается правомочным судить подозреваемого, даже если тот доставлен незаконным способом, например — похищен в другом государстве. В международном же плане можно упомянуть о том, что оккупация территории — несомненный и реальный факт — влечет за собой юридические последствия даже тогда, когда она не опирается на сколько-нибудь законный правовой акт и возникла в результате применения насилия в чистом виде. Напомним и о том, что международное право относительно безразлично к тому, какое положение занимает правительство какого-либо государства с точки зрения конституционного права этого государства. Если оно осуществляет реальный контроль над большей частью территории и населения, в международном плане за ним обычно признается вся полнота полномочий, даже если оно пришло к власти незаконным путем. Точно так же и незаконный акт *in foro domestico* приводит в международном плане к юридическим последствиям, которые чаще всего и оспаривать не станут. Известно, что доктрину Тобара, согласно которой государство не должно признавать иностранное правительство, если оно образовалось в результате переворота, никто, кроме руководящих кругов Америки, никогда не признавал, и она никогда не применялась сколько-нибудь длительное время.

⁹ *Meyrowitz H.* Op.cit. — P. 127–130.

¹⁰ Resolution 3314 (XXIX) 1974, Definition de l'agression, Resolutions adoptees par l'Assemblée Generale au cours de sa vingt-neuvieme session, volume I, Assemblée Generale, Documents officiels, vingt-neuvieme session, supplement No31 (A/9631). — P. 148–150.

¹¹ Статья 7 дополнения к резолюции 3314.

¹² Статья 4 резолюции 3314.

¹³ Статья 39 Устава Организации Объединенных Наций.

¹⁴ *Meyrowitz H.* Op.cit. — P. 8.

¹⁵ Пункт 3 ст. 27.

¹⁶ *Wright Q.* Op.cit. — P. 370.

¹⁷ *Alvarez A.* Le droit international nouveau dans ses rapport avec la vie actuelle des peuples. — P.: Pedone, 1959. — P. 510.

¹⁸ В некотором смысле вся теория дискриминационного применения права войны покоится на ошибочной, по нашему мнению, концепции, согласно которой *jus in bello* предоставляет воюющим сторонам субъективные права и полномочия. Однако на самом деле это не так. Право войны не предоставляет прав и полномочий, это не его задача; оно ограничивает свободу действий воюющих сторон, как то подтверждает арбитражное решение, вынесенное 2 августа 1921 г. по делу о судах и буксирах Дуная: «Международное право, применяемое к ведению войны, скорее форма ограничения, нежели форма уступок властям» // *Recueil des Sentences arbitrales.* — Vol. I. — P. 104.

Полномочия, обычно именуемые «правами воюющей стороны», — это, по сути дела, не что иное, как осуществление государственного суверенитета во время войны в границах, устанавливаемых правом войны (о том же см. *Schwarzenberger.* — Op. cit. — P. 63–65). Будь то иначе, отсутствие правил в какой-то отдельной области влекло бы за собой отсутствие полномочий, а не отсутствие границ, установленных для свободы действий воюющих сторон, как в действительности и оказывается.

¹⁹ *Meyrowitz H.* Op.cit. — P. 106, в особенности P. 112.

²⁰ *Das Kriegerrecht zivilisiert den gerechten und den ungerechten Krieg ganz gleichmässig.* Bluntschli Johann Caspar, *Das moderne Völkerrecht der zivilisierten Staaten als Rechtsbuch dargestellt.* — Nördlingen: Beck, 1868. — P.292, paragraphe 519.

²¹ *Meyrowitz H.* Op.cit. — P. 252–259.

²² Amendement du Pacte de la Société des Nations en vue de le mettre en harmonie avec le Pacte de Paris. Rapport du Comité nommé par le Conseil, 8 mars 1930 // *Journal officiel de la Société des Nations.* — 1930. — P.353 et 383, в особенности p. 354–355.

²³ Пункт 1 ст. 2. Ни одно из предписаний Устава ООН не оправдывает дискриминационного применения законов и обычаев войны, и это надо сопоставить с многочисленными положениями, разрешающими или предписывающими дискриминацию агрессора в отношениях третьих государств с воюющими сторонами. Принцип интерпретации *expressio unius est exclusio alterius* подтверждает тот факт, что авторы Устава не хотели посягнуть на принцип равенства воюющих сторон перед правом войны и не сделали этого.

²⁴ Статья 6 Устава Международного военного трибунала. Текст Лондонского соглашения от 8 августа 1945 г. и дополнений к нему см. *Nations Unies, Recueil des Traités.* — Vol. 82. — P. 280–301.

²⁵ Текст постановления Нюрнбергского международного трибунала приводится, в частности, в *American Journal of International Law.* — Vol. 41. — No 1. — Jan. 1947. — P. 172–333. Следует особо отметить, что Трибунал отказался от обвинения адмиралов Дёница и Редера в безжалостной подводной войне, например в том, что торпедировали торговые суда союзников и нейтральных стран и бросали уцелевших на произвол судьбы, на том основании, что незаконность таких действий с точки зрения законов и обычаев

войны не была в должной мере доказана (р. 304–306 и 308). Таким образом, он допустил, что правила *jus in bello* применимы не только для обвинения, но и для оправдания обвиняемых, которых нельзя осудить за враждебные действия, если их незаконность с точки зрения законов и обычаев войны установить не удалось, и даже в том случае, когда действия эти совершены в ходе агрессивной войны.

²⁶ Многочисленные примеры приведены в: *Meyrowitz H. Op.cit.* — P. 62–76.

²⁷ Конвенция I, ст. 46; Конвенция II, ст. 47; Конвенция III, ст. 13, ч. 3; Конвенция IV, ст. 33, ч. 3.

²⁸ Такая же интерпретация дана в *Meyrowitz H. Op.cit.* — P. 37–40.

²⁹ *Commentaire.* — Vol. I. — P. 28.

³⁰ Протокол I, преамбула, ч. 5. Согласно ст. 31, ч. 2 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 г., преамбула является неотъемлемой частью договора.

³¹ Actes CDDH. — Vol. VII. — P. 167–172, в особенности р. 172. Doc. CDDH/SR.54. *Compte rendu analytique de la cinquante-quatrième séance plénière tenue le 7 juin 1977.*

³² Доктрина ханойского правительства была изложена многократно, в частности, в документе CDDH/41, представленном 12 марта 1974 г. на рассмотрение Дипломатической конференции по вопросу о подтверждении и развитии международного гуманитарного права (Actes CDDH. — Vol. IV. — P. 177–190). Краткое изложение переговоров между МККК и правительством Демократической Республики Вьетнам содержится в исследовании: *Barde M., La Croix-Rouge et la Révolution indochinoise*, а также в работе: *Freymond J., Guerres, Révolutions, Croix-Rouge.* — Geneve: Institut universitaire de Hautes Études internationales. — 1976. — P. 85–94. Правительство Демократической Республики Вьетнам ссылалось и на оговорку, которую оно сделало к ст. 85 Конвенции III относительно обращения с военными преступниками.

³³ *Rapport sur la mission de protection et d'assistance effectuée en République socialiste du Viet-Nam du 5 au 14 avril 1979*, в особенности annexe 7.1, p. 11, Archives du CICR, dossier 251 (69). *Rapport sur la mission de protection et d'assistance effectuée en République socialiste du Viet-Nam du 24 au 31 mai 1979*, в особенности р. 6–10 et annexe 8, Archives du CICR, dossier 251 (69).

³⁴ Ратификационная грамота Протокола I Социалистической Республики Вьетнам от 28 августа 1981 г. и сообщение Федерального департамента иностранных дел Швейцарии автору настоящей статьи от 24 июня 1982 г.

Статья поступила в редакцию в июле 1998 г.

МЕЖДУНАРОДНАЯ СИСТЕМА ЗАЩИТЫ БЕЖЕНЦЕВ

Д.В. Иванов*

Муки нет тяжелей,
чем отчизны лишиться
Еврипид, 431 г. до н.э.

1. Становление международной системы защиты беженцев

1.1. Лига Наций

Слово “беженец” знакомо каждому жителю земли с самого раннего возраста. Оно ассоциируется с потерей родного дома, невзгодами, голодом, болезнями. Никто не хотел бы стать беженцем, тем более в своей собственной стране. Однако понятие “беженец” как правовая категория появилось только в начале XX века, а именно в 1921 году. Именно тогда Совет Лиги Наций, созданной в 1919 году, организовал и провел в Женеве конференцию по вопросу о беженцах. Проведение конференции было вызвано 1-й мировой войной, массовыми потоками беженцев из бывшей Российской империи и распавшейся Османской империи. Помимо военнопленных, первая мировая война и ее разрушительные последствия оставили в наследство 1,5 млн. беженцев и перемещенных лиц, разбросанных в ряде стран. Результатом конференции было назначение доктора Фритьофа Нансена Верховным комиссаром по делам русских беженцев.

Управление Верховного комиссара по делам русских беженцев выполняло следующие функции:

- определение правового статуса беженцев;
- организация репатриации или размещения беженцев в странах, готовых их принять;
- проведение работ по оказанию помощи при содействии других благотворительных организаций.

Позднее его мандат был распространен на другие группы беженцев, а именно армян (1924 г.), ассирийцев, ассиро-халдеев и турок (1928 г.).

В 1928 году на Женевской конференции были утверждены три документа, относящихся к проблеме беженцев: о правовом статусе армянских и других беженцев; о распространении на другие катего-

* Аспирант кафедры международного права МГИМО-У МИД РФ.

рии беженцев определенных мер, принятых в пользу армянских и других беженцев; и о функциях представителей Верховного комиссара Лиги Наций по делам беженцев. Так создавалась правовая база международной защиты беженцев.

После смерти Ф. Нансена, в 1930 году Лига Наций приняла решение о создании Международного бюро Нансена по делам беженцев в качестве автономного органа под управлением Лиги Наций. Руководил работой бюро совет управляющих, председатель которого назначался ассамблеей Лиги Наций. Финансирование организации осуществлялось самой Лигой Наций за счет средств, вырученных от продажи “марок Нансена”, а также добровольных пожертвований государств и частных лиц. Бюро занималось гуманитарными вопросами, вопросами оказания помощи беженцам и просуществовало до конца 1938 года.

Приход Гитлера к власти в Германии в 1933 году и установление там открытой диктатуры вызвали огромные потоки беженцев, покидавших страну как по политическим мотивам (коммунисты), так и по причинам преследования на национальной и расовой основе (евреи). Это стало причиной назначения Верховного комиссара по делам беженцев, прибывающих из Германии, а также создания аналогичного управления, которое было упразднено в 1938 году. Однако такие полумеры и политика “умиротворения” агрессора не могли полностью решить проблему постоянно нараставшего потока беженцев из Германии и других стран, оккупированных Германией.

В 1938 году Лигой Наций был назначен Верховный комиссар по делам беженцев со штаб-квартирой в Лондоне, в которую вошли обе вышеупомянутые организации. Но функции Верховного комиссара были очень ограничены, и эта должность была упразднена в 1946 году.

Одной из попыток решить проблему беженцев стало проведение в марте 1938 года в Эвиане межправительственной конференции для обсуждения “вопроса о принудительной эмиграции” беженцев из Германии и Австрии, в работе которой приняли участие 31 государство. Результатом явилось учреждение Межправительственного комитета по делам беженцев. Его мандат распространялся на все категории беженцев. В 1947 году комитет был реорганизован в Международную организацию по делам беженцев.

Подводя итог деятельности Лиги Наций в сфере решения проблем беженцев, следует отметить, что ей не удалось достигнуть поставленных целей. Это произошло вследствие следующих причин. Прежде всего, Лига Наций не обладала необходимой материальной и финансовой базой, что позволило бы финансировать дорогостоящие проекты по оказанию помощи беженцам. Вторая причина — отсутствие универсальных международных договоров в этой облас-

ти, а также отсутствие единообразия в применении уже существовавших международных актов. Государства — участники международных актов были готовы поставить подписи под документами, декларировавшими проблемы беженцев, но не хотели ратифицировать документы, требовавшие от них принятия конкретных мер. Примером может служить то, что Конвенцию о международном статусе беженцев 1933 года ратифицировали восемь государств, а Конвенцию о статусе беженцев из Германии — лишь два государства¹.

1.2. Организация Объединенных Наций

Начало второй мировой войны еще более ухудшило положение беженцев и перемещенных лиц², число которых после ее окончания превысило 21 млн. человек.

В ноябре 1943 года была создана Администрация ООН по вопросам помощи и послевоенного восстановления (ЮНРРА). Она занималась организацией возвращения нескольких миллионов человек в страны или районы их происхождения. Однако многие беженцы все чаще не хотели возвращаться в государства с новым политическим устройством. Это свидетельствовало о том, что возникла одна из основных причин невозвращения, которая будет доминировать в послевоенные годы. Создание ЮНРРА носило временный и специальный характер.

Важное значение имела Бермудская конференция 1943 года. Она расширила мандат Межправительственного комитета по делам беженцев “на все лица, где бы они ни находились, которые в результате событий, происшедших в Европе, были вынуждены покинуть свои страны проживания в силу угрозы их жизни или свободам по признаку расы, вероисповедания или политических убеждений”³.

После окончания войны проблемами беженцев и перемещенных лиц занялась Организация Объединенных Наций. Проблема беженцев в качестве первоочередного вопроса была включена в повестку дня первой сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 1946 году. Были выработаны следующие принципы, которые легли в основу работы по решению проблем беженцев:

— проблема беженцев носит международный характер;

— никто из перемещенных лиц или беженцев, выразивших возражение против возвращения в страну их происхождения, не может быть насильственно возвращен в страну их происхождения (так была заложена основа базового принципа — принципа невысылки беженца);

— судьба такой категории беженцев и перемещенных лиц будет заботой международного органа или организации, которые должны быть созданы;

— основная задача — поощрение и оказание любой помощи в целях скорейшего возвращения в страну их проживания (так формировался принцип репатриации беженцев).

1.2.1. Международная организация по делам беженцев (МОБ)

Эта межправительственная организация была учреждена в 1947 году в качестве специализированного учреждения ООН, с тем чтобы заниматься вопросами беженцев и перемещенных лиц. Это было первое учреждение, которое всесторонне рассматривало все аспекты проблем беженцев: регистрацию, определение статуса, репатриацию, переселение, правовую и политическую защиту. МОБ продолжала работать вплоть до учреждения в 1951 году Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев.

Хотя основной целью этой организации являлась репатриация, политические события в Европе заставили ее переключиться на проблемы переселения. Ею были разработаны основные стандарты в области массовой миграции. Вместе с тем, осуществляя такую деятельность в период начала холодной войны, МОБ подвергалась серьезной критике со стороны стран, считавших, что репатриация является идеальным решением, а переселение представляет собой средство получения готовой рабочей силы. Кроме того, переселение большого числа беженцев и перемещенных лиц требовало огромных финансовых затрат, в то время как работа МОБ финансировалась всего лишь 18 из 54 государств — членов ООН. Поэтому другие страны все больше полагались на собственные программы для беженцев, на двусторонние и региональные соглашения, а также на Межправительственный комитет по вопросу о европейской миграции, который был создан в 1951 году вне системы ООН.

Вместе с тем стало очевидным, что принятие срочных мер для решения послевоенных проблем беженцев не решит до конца эту проблему. Для этого потребуются постоянные усилия международного сообщества.

1.2.2. Учреждение УВКБ ООН

По различным причинам, указанным выше, дальнейшая деятельность МОБ наталкивалась на оппозицию. Некоторые государства возражали против любого дальнейшего участия ООН в решении вопросов беженцев. Ряд других твердо настаивали на том, чтобы любой новый орган был задействован непосредственно в оперативных мероприятиях, подобных тем, которыми занималась МОБ.

Острые дискуссии проходили между теми, кто выступал за широкие полномочия, и сторонниками организации с узкой компетенци-

ей. В результате продолжительных дискуссий в декабре 1949 года Генеральная Ассамблея ООН приняла решение о создании Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев⁴.

2. УВКБ ООН

Большинство людей могут полагаться на то, что правительства их стран гарантируют соблюдение и защиту их основных прав человека и физическую безопасность. Но в отношении беженцев страна их гражданской принадлежности проявила неспособность или нежелание защитить их права. В соответствии со своим мандатом Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) призвано обеспечить беженцам защиту со стороны властей страны предоставленного убежища и по возможности содействовать правительствам в выполнении этой задачи. УВКБ ООН не является наднациональной организацией, не стремится ею стать и по этой причине не может брать на себя функции государства по обеспечению защиты. Основная роль УВКБ ООН состоит в том, чтобы добиться осознания и выполнения государствами своих обязательств по защите беженцев и лиц, ищущих убежища. Со времени своего создания УВКБ оказало помощь более 30 млн. человек, за что было дважды удостоено Нобелевской премии мира. В настоящее время карта мира по этой проблеме выглядит так: Африка — 11 800 тыс. беженцев, Азия — 7 900, Европа — 6 500, Латинская Америка — 180, Северная Америка — 900, Океания — 500 тыс. беженцев.

2.1. Отношения между УВКБ ООН и Генеральной Ассамблеей

В 1950 году на своей очередной сессии Генеральная Ассамблея ООН приняла Устав УВКБ ООН как приложение к резолюции 428 (V). Управление было создано в качестве вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи в соответствии со ст. 22 Устава ООН на основе, аналогичной использовавшейся для других программ ООН, таких как Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ) и Программа развития ООН (ПРООН).

В соответствии с Уставом УВКБ Верховный комиссар не подчиняется Генеральному секретарю ООН, но следует руководящим директивам, которые даются ему Генеральной Ассамблеей ООН или Экономическим и Социальным Советом ООН, и “занимается такими другими видами деятельности, в том числе репатриацией и расселением, которые могут быть определены Генеральной Ассамблеей”⁵. Кроме того, Верховный комиссар представляет ежегодный доклад Генеральной Ассамблее через Экономический и Соци-

альный Совет, и его доклад рассматривается как отдельный пункт повестки дня⁶; Верховный комиссар имеет право запрашивать заключение Консультативного комитета (впоследствии Исполнительный комитет по программе Верховного комиссара).

Исполнительный комитет по программе Верховного комиссара (Исполком)⁷, орган, в состав которого, по состоянию на 1996 год, входят 50 членов (среди них РФ), осуществляет контроль за исполнением бюджета УВКБ и консультативное обслуживание в отношении защиты беженцев. Этот орган ежегодно проводит свои сессии в октябре в Женеве с целью утверждения программ на следующий календарный год и установления финансовых показателей для осуществления этих программ. В 1975 году Исполком образовал Подкомитет по международной защите полного состава, заключения которого в случае их принятия на пленарных заседаниях становятся частью “мягкой” правовой базы для защиты беженцев. В 1980 году был учрежден Подкомитет по административным и финансовым вопросам. На своей очередной сессии в 1995 году был создан новый Подкомитет полного состава, заменивший подкомитеты и обладающий общей компетенцией в вопросах защиты, финансов и осуществления программ.

2.2. Мандат УВКБ

В Уставе УВКБ четко определен гуманитарный и аполитичный характер его деятельности.

Функции УВКБ заключаются в обеспечении международной защиты беженцев и нахождении окончательного или долгосрочного решения их проблем посредством добровольной репатриации или ассимиляции в других государствах.

Под мандатом или под защитой УВКБ находятся любые лица, которые “в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства или политических убеждений находятся вне страны своей гражданской принадлежности и не могут пользоваться защитой правительства этой страны или не желают пользоваться такой защитой либо вследствие таких опасений, либо по причинам, не связанным с соображениями личного удобства...”⁸.

Однако в течение последующих десятилетий в это определение вводились дополнительные критерии. Это делалось для того, чтобы приспособить мандат УВКБ к изменяющемуся характеру потока беженцев. Например, участились случаи, когда УВКБ берет под свою защиту беженцев, являющихся одновременно жертвами преследований, вооруженных конфликтов и массовых нарушений прав человека. Отсюда и возникает вопрос о том, чтобы такая возмож-

ность оказания помощи была предусмотрена международно-правовым документом, а не существовала с молчаливого согласия международного сообщества государств.

Еще одна проблема, связанная с мандатом УВКБ, заключается в том, что в настоящее время существует несколько категорий беженцев. Категория беженцев, входящая в компетенцию УВКБ, получила название “мандатные беженцы”. Этот термин применяется к лицам, которые рассматриваются УВКБ в качестве беженцев в соответствии с Уставом организации. Это определение не зависит от государства, предоставляющего убежище и являющегося участником Конвенции о статусе беженцев 1951 года или Протокола к ней 1967 года. “Мандатные беженцы” могут получать помощь непосредственно от организации и в результате проводимых ею программ оказания помощи. Однако они не могут воспользоваться правами, предоставляемыми “конвенционным беженцам”, в случае их непризнания беженцами государством — участником вышеупомянутых Конвенции или Протокола. Термин “мандатный беженец” в настоящее время применяется к беженцам в соответствии с более широкой компетенцией Верховного комиссара, подтвержденной Генеральной Ассамблеей ООН.

Первоначально мандат УВКБ был ограничен предоставлением помощи лицам, находящимся вне страны происхождения. В последние годы УВКБ стало принимать участие в предоставлении защиты отдельным группам внутренних перемещенных лиц, которые не пересекли международных границ, но находятся в положении беженцев внутри своей собственной страны: например, в ноябре 1991 года Генеральный секретарь ООН обратился с просьбой, чтобы УВКБ взяло на себя функцию учреждения ООН по оказанию гуманитарной помощи жертвам вооруженного конфликта на территории бывшей Югославии. К началу 1994 года УВКБ оказало гуманитарную помощь почти 3 млн. внутренних перемещенных лиц, беженцев и других уязвимых категорий населения на территории Боснии и Герцеговины.

Все это дает основание для того, чтобы пересмотреть мандат УВКБ, а именно расширить его полномочия по оказанию гуманитарной помощи и предоставлению международно-правовой защиты различным категориям лиц, нуждающимся в таковой, а также использовать единообразный подход в определении тех лиц, которым УВКБ помогает в соответствии со своим Уставом. Автор полагает, что назрела необходимость в выработке единого определения понятия “беженец”. Наличие нескольких категорий беженцев явно затрудняет работу этой организации, а в итоге лишает миллионы людей последней надежды обезопасить свою жизнь и жизнь членов своей семьи. Пока что УВКБ вынуждено использовать расширенное

толкование данных понятий для эффективного функционирования международной системы защиты беженцев. Подобное толкование было включено в законодательство ряда стран в различных формах (например, гуманитарное убежище). Такое законодательство предоставляет определенные права в отношении въезда и пребывания лиц, имеющих действительно обоснованные причины покинуть страну своей гражданской принадлежности по причинам существующей в ней политической ситуации или безопасности, но которые не могут доказать “вполне обоснованные опасения преследования” в соответствии с Конвенцией 1951 года. Правовой статус такой категории лиц обычно менее благоприятный, чем статус “конвенционных беженцев”. Категории лиц, не подпадающие под определение Устава УВКБ, стали называть “лицами, нуждающимися в международной помощи”.

В последние годы стала прослеживаться устойчивая тенденция в деятельности УВКБ, заключающаяся в том, что УВКБ берет на себя дополнительную функцию по координации материальной помощи беженцам, а также в некоторых случаях перемещенным лицам. Это стало следствием того, что государства, обязанные оказывать материальную помощь беженцам, не торопятся этого делать.

2.3. Конвенция о статусе беженцев 1951 года

Этот международный договор, разработанный одновременно с созданием УВКБ ООН, является основным универсальным соглашением между государствами по проблеме беженцев, а также является правовым фундаментом международной системы защиты беженцев. Конвенция содержит общее определение понятия “беженец”, не привязанное к определенным национальным группам. Согласно ст. 1 Конвенции, беженец — это лицо, находящееся вне страны гражданской принадлежности в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений и которое не может или не желает пользоваться защитой этой страны или вернуться в нее вследствие опасений стать жертвой преследований.

Одно из важных положений, заложенных в Конвенции, заключается в утверждении принципа невысылки, в соответствии с которым любое лицо, ищущее убежище, не может быть насильно возвращено в государство, где может подвергнуться преследованиям. Конвенция также определяет правовой статус беженца, решает вопросы социального и медицинского обеспечения и ряд других вопросов.

Однако Конвенция 1951 года, несмотря на свой несомненно прогрессивный характер, содержит ряд ограничений, не позволяющих

на современном этапе охватить всех лиц, нуждающихся в правовой и политической защите. Это положение, ограничивающее сферу действия Конвенции лицами, которые стали беженцами до 1 января 1951 г. Также государство — участника Конвенции имели право на “географическую” оговорку в отношении ее применения. Положения Конвенции не распространяются на лиц, которые “в настоящее время пользуются защитой или помощью других органов или учреждений” кроме УВКБ ООН.

История доказала, что причины, вызывающие массовое передвижение беженцев, связаны не только со второй мировой войной и ее последствиями. Так как число беженцев в мире не только не уменьшалось, но, наоборот, увеличивалось, государства были вынуждены изменить положения Конвенции, касавшиеся ограничений ее применения. В 1967 году вступил в силу Протокол к Конвенции 1951 года, касающийся статуса беженцев. Он отменил ограничение действия договора во времени. Теперь Конвенция стала носить универсальный характер. В настоящее время более 120 стран мира являются участницами и Конвенции, и Протокола¹⁰. Еще восемь стран подписали один из этих документов.

2.4. Практическая защита беженцев

Защита отдельных беженцев, согласно Уставу УВКБ, возлагается на Верховного комиссара. Статья 35 Конвенции 1951 года предусматривает его обязанность наблюдать за применением настоящей Конвенции. В связи с этой задачей УВКБ предпринимает меры по предотвращению принудительного возвращения беженцев путем установления официальных контактов с властями государства, со стороны которого предполагается совершение подобного акта. Такие же действия применяются в случае высылки, депортации и экстрадиции. Статья 31, пункт 1, Конвенции 1951 года предусматривает, что отдельные беженцы не имеют возможности удовлетворить все требования, связанные с процедурой въезда, и в этом случае не должны рассматриваться как обычные иностранцы.

УВКБ предпринимает большие усилия для оказания помощи в рассмотрении заявлений о предоставлении убежища в соответствии с Конвенцией 1951 года. С этой целью работники УВКБ сотрудничают с национальными органами власти, отвечающими за вопросы предоставления убежища. В определенных случаях на УВКБ полностью возложены все функции по процедуре определения статуса беженца.

Для того чтобы беженец был хорошо знаком со своими правами в соответствии с международными договорами и национальным законодательством, УВКБ оказывает им правовую поддержку путем консультаций.

В связи с тем что беженцы в большинстве случаев не могут обеспечить свою безопасность и в связи с участвовавшими случаями нападения на лагеря и поселения беженцев подразделений регулярных вооруженных сил и незаконных вооруженных формирований, УВКБ предпринимает следующие превентивные меры: получение гарантий от заинтересованных сторон, размещение лагерей беженцев на разумном удалении от границ и т.д.

В соответствии с Уставом содействие добровольной репатриации является важным и основным аспектом предоставления международной защиты, а также возможным решением проблем беженцев. В последние годы УВКБ уделяет огромное внимание мероприятиям по массовой добровольной репатриации беженцев. В своих Заключениях № 18 и № 40 Исполком выразил поддержку этому виду деятельности. Подобные акции проводились УВКБ в Центральной Америке, Африке и Юго-Восточной Азии.

В том случае, если в первой стране убежища невозможны ни добровольная репатриация, ни расселение, еще одним надежным решением вопроса может стать переселение в другую страну.

Без существования соответствующего пакета правовых документов по проблеме беженцев нельзя было бы решить ни одного вопроса. Поэтому УВКБ ООН стремится играть активную роль в разработке и принятии международно-правовых документов, которые улучшили бы положение и нормы обращения (стандарты) с многочисленной группой беженцев. Эти важные действия осуществляются на международных форумах, а также конференциях. Примером может служить прошедшая в Женеве в мае 1996 года Региональная конференция по проблемам беженцев, перемещенных лиц и других форм недобровольных перемещений и возвращающихся лиц в странах СНГ и соответствующих соседних государствах, работа которой имела огромное значение для обмена информацией и опытом по соответствующим вопросам.

УВКБ осуществляет сотрудничество с различными международными организациями как универсального, так и регионального характера, а также огромное внимание уделяется сотрудничеству с отдельными государствами — потенциальными источниками новых потоков беженцев и перемещенных лиц, для которых УВКБ разрабатывает долгосрочные программы действий. УВКБ сотрудничает с более чем 200 неправительственными организациями в осуществлении программ по оказанию материальной и правовой помощи, а также поддерживает тесные контакты почти со 100 неправительственными организациями.

В настоящее время, когда крупномасштабные потоки беженцев возникают очень быстро, важно оперативное реагирование соответствующих международных институтов. С начала 90-х годов УВКБ

провело чрезвычайные операции по оказанию помощи беженцам и перемещенным лицам. Они относились к массовому бегству около 2 млн. иракских курдов в Иран и на границу между Турцией и Ираком, войне на территории бывшей Югославии, в результате которой появилось почти 4 млн. беженцев. Кроме того, в период кризисных ситуаций в Закавказье и Средней Азии УВКБ направило в декабре 1992 года специальные группы быстрого реагирования для оказания помощи 1,5 млн. перемещенных лиц в Армении, Азербайджане и Таджикистане.

Наличие чрезвычайного фонда в размере 25 млн. долл. США дает возможность УВКБ быстро реагировать на вновь возникающие потоки беженцев. С целью эффективного реагирования на чрезвычайные ситуации УВКБ разработало структуру специальных групп быстрого реагирования и заключило ряд договоров в отношении создания временных складских помещений для хранения запасов.

Все вышесказанное в отношении деятельности УВКБ дает право сделать следующие выводы:

— УВКБ ООН является центральным звеном в международной системе защиты беженцев¹¹;

— необходимо принятие и применение единообразного универсального международного соглашения по проблемам беженцев, так как наличие огромного количества международных и региональных документов, отличающихся друг от друга по многим вопросам (например, определение понятия “беженец”), усложняет оказание эффективной правовой помощи беженцам со стороны УВКБ¹²;

— в связи с тем что количество беженцев непрерывно увеличивается, что требует увеличения финансовых затрат, государства — участники Конвенции 1951 года и Протокола к ней 1967 года должны пропорционально и справедливо распределить между собой бремя затрат по поддержанию международной системы защиты беженцев;

— для более эффективного функционирования системы защиты беженцев УВКБ следует осуществлять более тесное сотрудничество с региональными системами защиты беженцев с целью предотвращения возникновения новых потоков беженцев, непосредственно с государствами¹³, международными организациями, задействованными в решении проблем беженцев, а также неправительственными организациями;

— назрела необходимость в создании нового международного органа (с более широкой компетенцией, чем у УВКБ), который не имел бы статуса вспомогательного учреждения ООН, а был бы создан самими государствами на основе международного соглашения. Было бы целесообразным наделить такую организацию более широкими полномочиями в сфере оказания помощи беженцам, так как

полномочия, которыми обладают Исполком по программе Верховного комиссара, Верховный комиссар, Генеральная Ассамблея и ЭКОСОС, не позволяют им принимать решения, обязательные для всех заинтересованных сторон. Документы, принимаемые этими международными институтами, относятся к так называемому “мягкому” праву, что порой и сводит на нет усилия многих людей, искренно стремящихся помочь беженцам и перемещенным лицам.

3. Ближневосточное агентство ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР)

В мае 1948 года прекратил свое действие британский мандат над Палестиной. Еще раньше, в ноябре 1947 года, Генеральная Ассамблея (ГА) ООН приняла резолюцию 181(II)А, в соответствии с которой на территории Палестины создавалось два государства: арабское и еврейское. Однако это решение не принесло мир на Святую землю. Разразилась арабо-израильская война. В результате военных действий сотни тысяч арабских беженцев спасались бегством, найдя убежище на территории соседних арабских государств. Для решения возникшей проблемы была создана Согласительная комиссия ООН для Палестины (СКООНП)¹⁴, а для решения проблемы почти 1 млн. беженцев — Ближневосточное агентство ООН (БАПОР)¹⁵.

БАПОР было определено как вспомогательное учреждение ГА ООН. Мандат БАПОР распространялся на “лицо, обычным местожительством которого Палестина была как минимум в течение двух лет непосредственно перед вспышкой конфликта в 1948 году и которое утратило в результате конфликта кров и средства к существованию”. В его функции входило оказание чрезвычайной помощи, а также помощи в сфере здравоохранения и образования беженцам, а также другим лицам, перемещенным в результате конфликта. Территориальная сфера действия мандата БАПОР распространялась на Ливан, Сирию, Иорданию, сектор Газа, а после войны 1967 года — на Египет. В то же время палестинские беженцы не были включены в компетенцию УВКБ ООН и также не подпадают под действие Конвенции о статусе беженцев 1951 года и Протокола к ней 1967 года.

Последующие десятилетия показали полную неэффективность разработанной системы защиты палестинских беженцев, которая стала носить декларативный и формальный характер. Призывы ГА ООН к Комиссии и Агентству найти решение проблем беженцев не принесли никаких результатов. Более того, напряженность в отношениях между Израилем и Палестиной дает все основания предполагать, что в ближайшее время не будут найдены пути решения проблемы палестинских беженцев. Прибавьте к этому вопрос о

гражданстве палестинских беженцев¹⁶. Израиль проводит политику непредоставления своего гражданства арабской части населения. Арабские государства, за исключением Иордании, тоже не торопятся этого делать, выдвигая тезис о том, что проблема беженцев может быть решена посредством репатриации и самоопределения.

Международное сообщество также не торопится найти решение создавшейся запутанной ситуации. С одной стороны, палестинские беженцы обеспечены и правовой, и политической защитой, но с другой — эта защита напоминает скорее мираж в пустыне, чем реально существующий и действующий механизм. Палестинские беженцы — яркий пример неэффективности международной системы защиты беженцев и перемещенных лиц.

4. Международные межправительственные организации

Важное место в системе международной защиты беженцев занимают международные межправительственные организации, как специализирующиеся исключительно на этой проблеме, так и те, у которых это одно из нескольких направлений деятельности.

4.1. Международная организация по миграции (МОМ)

Эта организация была создана в 1951 году. Она начала свою деятельность в 1952 году в качестве Межправительственного комитета по европейской миграции. В 1987 году Совет организации принял поправки к Уставу МОМ 1953 года. С тех пор организация стала носить свое нынешнее название. В настоящее время ее членами являются более 50 государств; более 40, в том числе и Россия, имеют статус наблюдателя.

Если вначале работа МОМ в основном была направлена на оказание помощи беженцам и перемещенным лицам в Европе, то позднее деятельность организации стала носить универсальный характер. Цели и функции МОМ включают в себя организацию планомерной миграции граждан, перемещение определенных категорий беженцев, перемещенных лиц и других лиц¹⁷, вынужденных покинуть страну своего происхождения, предоставление государствам консультативных, исследовательских, информационных и прочих услуг. МОМ разработала много текущих и предстоящих программ, которые получили общее название: “Выявление возможностей в управлении миграционной политикой (ВВУМП), администрирование, законодательство”.

За время своего существования МОМ оказала помощь около 6 млн. беженцев и перемещенных лиц. МОМ сотрудничает с другими международными институтами международной системы защиты

беженцев. Например, в 1991 году вместе с УВКБ в рамках Комплексного плана действий для беженцев из Индокитая МОМ заключила меморандум о взаимопонимании с Вьетнамом, что позволило тысячам вьетнамских беженцев вернуться домой из стран, предоставивших им временное убежище. Огромное внимание МОМ уделяет сотрудничеству с государствами, а именно с национальными властными структурами, занимающимися проблемой беженцев. В марте 1992 года между Россией и МОМ было подписано Соглашение о сотрудничестве, согласно которому в Москве было учреждено Бюро этой организации.

4.2. Другие международные организации

Помимо МОМ вопросами беженцев занимаются и другие международные организации. Среди них Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ), созданный в 1946 году и призванный оказывать чрезвычайную и долгосрочную помощь матерям и детям, ставшим беженцами. Ярким примером деятельности ЮНИСЕФ в этой области является гуманитарная операция по оказанию помощи беженцам и перемещенным лицам на тайландско-кампучийской границе, проходившая с 1979 по 1982 год.

Важную роль в обеспечении беженцев товарами первой необходимости и питанием играет Продовольственная и сельскохозяйственная организация (ФАО). Резолюция 1714(XVI) ГА ООН от 19 декабря 1961 г. утвердила Мировую продовольственную программу, цель которой — распределение излишков продовольствия, удовлетворение потребностей людей в продовольствии и ликвидация ситуаций, создаваемых недоеданием.

Для того чтобы избежать массовых эпидемий среди беженцев и перемещенных лиц, Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) разрабатывает и координирует международные и национальные программы по обеспечению людей медикаментами. В распоряжении ВОЗ находятся специально обученный персонал, а также огромные запасы лекарств, которые можно оперативно использовать при возникновении чрезвычайных ситуаций.

В области трудоустройства и защиты прав беженцев, работающих по найму, важное значение имеет деятельность специализированного учреждения ООН — Международной организации труда.

4.3. Региональные международные организации

Важным звеном в международной системе защиты беженцев являются региональные организации и соглашения. Среди них Организация африканского единства (ОАЕ), Организация американских

государств (ОАГ), Совет Европы, Европейский союз, Содружество Независимых Государств, ОБСЕ и др.

В рамках работы этих международных организаций были заключены важные международные соглашения по вопросам защиты беженцев. Среди них Конвенция ОАЕ по конкретным аспектам проблемы беженцев в Африке 1969 года¹⁸, Американская конвенция о правах человека 1969 года, Европейская конвенция о правах человека 1950 года, Европейское соглашение об отмене виз для беженцев 1959 года, Соглашение о передаче ответственности за беженцев 1980 года, Дублинская конвенция 1990 года¹⁹, Шенгенское соглашение 1990 года²⁰ и ряд других.

Более подробно хотелось бы рассмотреть сотрудничество государств — членов СНГ в данном вопросе. 24 сентября 1993 г. в Бишкеке было подписано Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам. Это основной документ по вопросу защиты беженцев в странах СНГ. Соглашение определяет категории лиц, подпадающих под его действие, а также их правовое положение. В соответствии со ст. 5 Соглашения государства обязуются обеспечивать личную и имущественную безопасность беженцев и вынужденных переселенцев, необходимые социально-бытовые условия, оказывать им содействие в трудоустройстве и т.д. Чуть позже, в феврале 1995 года, было принято решение о создании Межгосударственного фонда помощи беженцам и вынужденным переселенцам. Согласно Положению о фонде, это некоммерческая организация, не преследующая в своей деятельности политических целей. Целевая денежная часть фонда формируется за счет средств государств — участников Соглашения, с территории которых прибывают беженцы. Помимо указанных соглашений, необходимо упомянуть Соглашение о первоочередных мерах по защите жертв вооруженных конфликтов 1993 года, Ковенцию СНГ о правах и основных свободах человека 1995 года и др.

Подробнее хотелось бы остановиться на юридической новелле — концепции “вынужденный переселенец”, используемой в Соглашении 1993 года. Согласно Соглашению, “вынужденным переселенцем признается лицо, которое, являясь гражданином Стороны, предоставившей убежище, было вынуждено покинуть место своего постоянного жительства на территории другой Стороны вследствие совершенного в отношении него или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо реальной опасности подвергнуться преследованию”. Почти такое же определение содержится в ст. 1 Закона РФ “О вынужденных переселенцах” от 19 февраля 1993 г. и в законодательстве ряда стран СНГ. Автор убежден, что создание системы правовой защиты для “вынужденных переселенцев” неуместно и необоснованно. Ведь правовой статус “вынужден-

ного переселенца”, который является гражданином страны убежища, ничем не отличается от правового статуса обычных граждан. Как граждане они пользуются защитой страны гражданства как на ее территории, так и за ее пределами на равных условиях с другими гражданами. Получается, что Соглашение делает их “неполными” гражданами, гражданами второго сорта. Все это ведет к двусмысленности, неопределенности и противоречиям. Автор считает, что лица, имеющие гражданство страны, в которую они возвращаются, могут рассматриваться как “репатрианты” или “мигранты, возвращающиеся в свою страну”. Поэтому необходимо срочно пересмотреть определение, содержащееся в Соглашении 1993 года.

5. Неправительственные организации (НПО)

Работа, проводимая неправительственными организациями в деле защиты беженцев, играет немаловажную роль в международной системе защиты беженцев. НПО находятся в прямых ежедневных контактах с ними, очень важна их помощь в следующих областях: обмен информацией, оказание правовой помощи (юридические консультации, судебное представительство), защита прав беженцев (например, путем использования средств массовой информации). Среди наиболее известных НПО — организации “Врачи без границ” (предоставление квалифицированной медицинской помощи), “Европейская консультация по беженцам и высланным лицам”; “Международная амнистия” (издание ежегодных докладов в странах происхождения); Международная хельсинкская федерация по правам человека, которая включает ряд комитетов по наблюдению в Восточной Европе; Европейский совет по делам беженцев и вынужденных эмигрантов — форум для сотрудничества более чем 60 европейских НПО; Международный Комитет Красного Креста, чей персонал всегда присутствует в самых горячих точках планеты; Форум переселенческих организаций, созданный в Москве в 1996 г., и др.

6. Заключение

Рассмотрев международную систему защиты беженцев, можно сделать вывод, что она не является единой, а, наоборот, разбита на несколько систем, порой не связанных между собой никакими международно-правовыми документами, но все же координирующих свою деятельность.

Итак, в настоящее время существуют следующие отдельные системы защиты беженцев:

— система защиты беженцев в рамках ООН (наиболее эффективная);

- система международных межправительственных организаций (например, МОМ);
- региональные системы (ОАЕ, ОАГ, СНГ и т.д.);
- система неправительственных организаций;
- национальные системы защиты беженцев²¹.

Все вышеперечисленные системы, конечно же, координируют свою деятельность, но это не позволяет им охватить правовой и политической защитой всех беженцев и “лиц, нуждающихся в международной помощи”. Следовательно, на данном этапе развития системы важно объединение всех отдельных систем в единую систему на основе универсальных международных договоров. А в связи с тем, что главными участниками международных соглашений являются государства, именно они должны стать инициаторами такого правового оформления. Они должны осознать, что для эффективного функционирования международной системы защиты беженцев они обязаны передать часть своих властных полномочий основному международному органу, который станет центральным звеном единой эффективной системы. Если этого не сделать, проблема беженцев не будет решена никогда.

¹ См. Док. HCR/DC/42, Annexes.

² Основное отличие беженцев от перемещенных лиц заключается в том, что беженцы — это лица, которые покинули страну своей гражданской принадлежности в результате определенных обстоятельств (преследований, войны и др.), а перемещенные лица — это лица, насильственно вывезенные во время второй мировой войны с оккупированных немецкими войсками территорий для использования в качестве рабочей силы.

³ См. Введение к международной защите беженцев. Учебное пособие RLD 1. — 1992, июнь. — С. 5.

⁴ Резолюция 319(IV) ГА ООН от 3 декабря 1949 г. Помимо УВКБ, проблемами беженцев в системе ООН занимаются: Департамент по политическим вопросам, Специальный представитель Генерального секретаря по лицам, перемещенным внутри страны, Верховный комиссар по правам человека, Департамент по гуманитарным вопросам, Европейская экономическая комиссия. Подробно работа этих учреждений ООН в данной работе не рассматривается.

⁵ Среди таких видов деятельности помощь возвращающимся беженцам и лицам, перемещенным внутри страны, а также помощь местному населению, застигнутому наплывом беженцев.

⁶ С 1969 года доклад передается непосредственно в Генеральную Ассамблею без обсуждения в ЭКОСОС (если никто из его членов не возражает против этого).

⁷ Создан в соответствии с резолюцией 1166 (XII) Генеральной Ассамблеи ООН и резолюцией 672 (XXV) ЭКОСОС ООН.

⁸ Пункт 6 резолюции 428(V) Генеральной Ассамблеи ООН.

⁹ “Конвенционные беженцы” — лица, определенные в качестве беженцев государством — участником Конвенции о статусе беженцев 1951 г. и/или Протокола, касающегося статуса беженцев, 1967 г. Данная категория беженцев пользуется правами и льготами, предоставляемыми государством убежища в соответствии с вышеупомянутыми документами.

¹⁰ Россия присоединилась к этим документам в ноябре 1992 г.

¹¹ Хотя уместно говорить о возникновении международной системы защиты беженцев и перемещенных лиц, а также “лиц, нуждающихся в международной помощи”, так как УВКБ уже давно предоставляет защиту вышеупомянутым группам населения.

¹² Получается, что в одном регионе за лицом признается статус беженца, а в другом нет.

¹³ 6 октября 1992 г. было подписано Соглашение между Правительством Российской Федерации и Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев. В результате в России появилось Бюро регионального представителя Верховного комиссара ООН по делам беженцев.

¹⁴ Резолюция 194(III) ГА ООН от 11 декабря 1948 г.

¹⁵ Оно было создано в декабре 1949 г. вместо Специального фонда для помощи палестинским беженцам.

¹⁶ В соответствии с международным правом палестинские беженцы являются апатридами, несмотря на то что некоторые страны признали Палестину, а ООН признала Организацию освобождения Палестины в качестве полномочного представителя палестинского народа.

¹⁷ Мандат МОМ, помимо уже названных категорий населения, распространяется на лиц, статус которых не определен и которые не подпадают под защиту ни одной международной организации. Кроме того, понятие перемещенных лиц, применяемое МОМ, включает беженцев по определению Конвенции ОАЕ по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке 1969 г. или Картахенской декларации о беженцах 1984 г., а также лиц, бегуших от вызванных человеком бедствий.

¹⁸ Она имеет очень важное значение, так как содержит расширенное определение понятия “беженец”. Первая часть определения повторяет Конвенцию 1951 г., а вторая часть включает любое лицо, которое было вынуждено покинуть свое государство в “результате внешней агрессии, оккупации, иностранного господства или событий, серьезно нарушающих общественный порядок в какой-либо части или на всей территории его страны происхождения или гражданства”. Подобное определение содержится в Картахенской декларации 1984 г. Хотя это понятие не имеет обязательной юридической силы для государств, на практике ряд латиноамериканских государств включили это определение в национальное законодательство.

¹⁹ Установила критерии, определяющие, какое государство — член ЕС несет ответственность за рассмотрение заявления о предоставлении убежища в случаях, когда заявитель прошел процедуру в одном или нескольких государствах — членах ЕС.

²⁰ Содержит важное положение об отказе от проверок на границах государств, подписавших соглашение. В настоящее время вступило в силу для 10 государств ЕС.

²¹ В данной работе не рассматриваются, так как автор полагает, что они не могут быть включены в международную систему защиты беженцев. Но в

то же время нельзя отрицать важную роль национальных систем защиты беженцев. Ведь в большинстве случаев это прерогатива государства — решать, признавать или нет за конкретным лицом статус беженца. В этом заключается еще одна причина неэффективности международной системы защиты беженцев.

Статья поступила в редакцию в июне 1998 г.

К ВОПРОСУ О РЕСТИТУЦИИ КУЛЬТУРНЫХ ЦЕННОСТЕЙ

С.Н. Молчанов*

Проблема возвращения перемещенных во время второй мировой войны культурных ценностей не раз обсуждалась в печати и в кабинетах высокопоставленных должностных лиц, однако к какому-либо позитивным сдвигам это до сих пор не привело. Превратно толкуемые национальные интересы, близорукое политиканство, а зачастую и некомпетентность — вот барьеры, мешающие дальнейшему продвижению по пути вперед.

Безболезненно двигаться в будущее можно лишь тогда, когда сознание освобождено от бремени прошлого. Отдельно взятый человек-жертва может простить своих врагов во имя любви к ним, к Родине или близкому человеку, и это будет по-христиански и по-человечески высоконравственный поступок. Однако государство в своем роде нравственно только тогда, когда осуществляет правосудие по принципу справедливости и опирается на достигнутый уровень правосознания в стране и в международном сообществе в целом.

Сначала необходимо определиться, о каких собственно ценностях идет речь... Как известно, с самого начала развязанной фашистской Германией войны ее руководство проводило политику целенаправленного грабежа произведений искусства, культуры, науки, а также исторических и художественных памятников на территории оккупированных стран. Эти ценности вывозились специальными подразделениями в Германию и хранились как в самой Германии, так и в других странах, в частности в Австрии, Чехии, Словакии, а также в ряде нейтральных государств.

*Специалист договорно-правового отдела Научно-производственного центра по охране и использованию памятников истории и культуры Свердловской области.

После военно-политического краха третьего рейха и разделения его территории на оккупационные сектора ценности, находившиеся в советской зоне, были вывезены войсками Советской Армии и таким образом оказались в СССР.

В настоящее время, судя по материалам средств массовой информации, в Государственном музее изобразительных искусств им. А.С. Пушкина, Государственном историческом музее, а также в Эрмитаже находится около 250 тыс. перемещенных из Германии экспонатов, в том числе графика и живописные полотна старых мастеров, включая Рембрандта, Рубенса, Рафаэля, Делакруа, Гойю¹, коллекции импрессионизма и постимпрессионизма, “Золото троянского царя Приама” и др.

В России также хранится около миллиона книг, из которых около 700 тыс. размещены в Российской государственной библиотеке, включая Библию Гутенберга, и около 6 тыс. книг из фондов Готской библиотеки.

В состав перемещенных ценностей входят также материалы из государственных и частных архивов Бельгии, Голландии, Польши, Франции, Греции, Люксембурга и др.²

Теперь перейдем к сущностной стороне дела. Проблематика реституции культурных ценностей включает в себя два блока вопросов: во-первых, это собственно реституция “перемещенных ценностей” и, во-вторых, возмещение ущерба, нанесенного Германией культурным ценностям во время второй мировой войны (репарации).

С точки зрения науки международного права оба блока проблем лежат в одной плоскости, поскольку по своей юридической природе они представляют собой формы одного института — материальной международно-правовой ответственности. Однако с точки зрения ее социально-правовой реализации, с точки зрения практической они, как нам представляется, являются полностью независимыми и поэтому должны решаться самостоятельно.

Практика показала, что проблему реституции невозможно разрешить, оставаясь в рамках национального (внутригосударственного) правового регулирования. Ее невозможно решить и в рамках международного частного права. Единственным вопросом, относящимся к сфере МЧП, связанным с проблемой реституции, является вопрос возмещения добросовестному приобретателю. На это обстоятельство не раз указывали юристы-международники, и в частности профессор М.М. Богуславский³.

Правоотношения при реституции возникают не между законным собственником и лицом, во владении которого они оказались. Это — отношения между государствами, то есть отношения, в полной мере регулируемые нормами международного публичного права. Другими словами, субъектом отношений, возникающих при реституции,

является государство. Поэтому только государство, представленное его главой или правительством, находящимся у власти в данный период времени, правомочно на предъявление претензии о реституции всех культурных ценностей, вывезенных с его территории.

Это правило имеет наиболее общий характер и распространяется на все случаи реституции культурных ценностей. В мирных договорах 1919–1921 годов, мирных договорах 1947 года и Гаагском протоколе 1954 года предусматривалось, что только правительство может требовать возврата ценностей, находящихся за границей.

Правительство представляет в международных отношениях музеи, учреждения, организации, религиозные общины и граждан данной страны. Кто является собственником культурных ценностей — это для предъявления требования о реституции значения не имеет. Основным критерием является критерий нахождения имущества на территории определенного государства. Этот принцип был закреплен в Декларации Объединенных Наций от 5 января 1943 г.: обязательство страны по возврату распространяется не только на имущество, находящееся на ее территории, но и на имущество, владение которым осуществляется гражданами этой страны.

Анализ формально-юридических источников дает основание констатировать утверждение в современном международном праве концепции всемирного культурного наследия (достояния) человечества. Ее суть можно суммировать следующим образом:

1. Государства в соответствии со своим внутренним законодательством имеют право объявлять некоторые культурные ценности неотчуждаемыми (п. *d* ст. 13 Конвенции ЮНЕСКО о мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного вывоза, ввоза и передачи права собственности на культурные ценности, 1970 г.)⁴.

2. Культурные ценности, являющиеся национальным культурным достоянием, признаются всемирным наследием человечества. Право собственности на эти ценности не может быть передано или присвоено другим народом (государством) (п. 1 ст. 6 Конвенции ЮНЕСКО об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 г.)⁵.

3. Государства обязаны содействовать возвращению заинтересованным государствам ценностей, незаконно вывезенных с их территории.

Согласно действующим конвенционным и обычным нормам международного права, культурные ценности не могут рассматриваться как военные трофеи. Удержание этих ценностей в качестве военных репараций запрещено (п. 3 Протокола к Конвенции о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта 1954 г.)⁶. Право собственности на незаконно перемещенные культурные ценности не может быть отчуждено другим государством. Любая передача права

собственности на эти ценности или их присвоение (национализация) являются нарушением действующего международного права.

Недопустимо превращать непреходящие шедевры искусства и культуры, которые по праву принадлежат другим народам, в заложников узких интересов отдельных политических движений и их лидеров.

В силу вышесказанного принятие Федеральным Собранием в 1997 году закона “О культурных ценностях, перемещенных в СССР в результате второй мировой войны и находящихся на территории РФ”, который скопом объявляет все перемещенные ценности — в качестве компенсации — государственной собственностью РФ, идет не только вразрез с концепцией всемирного культурного наследия, нормативно закрепленной в современном международном публичном праве, но и является прямым нарушением международных обязательств РФ, в частности по Конвенции о мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного вывоза, ввоза и передачи права собственности на культурные ценности, 1970 года и Гаагской конвенции и протоколу “О защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта” 1954 года. Ответственность за это полностью ложится на теперешний состав Госдумы и Совета Федерации, поскольку обе палаты почти “на ура” приняли этот в высшей степени аморальный, беспринципный и просто противоправный в международном плане “закон”.

Парадокс этого, с позволения сказать, “закона” состоит еще и в том, что ни одну проблему, связанную с сохранением и использованием культурных ценностей, он не решает. Он просто заводит все проблемы в тупик. Найти разумное объяснение таким действиям российского парламента просто невозможно.

Обратимся к истории вопроса...

Знание есть припоминание, как учил Сократ. Вспомним, что за время заграничного похода русской армии 1813–1814 годов не было отмечено ни одного случая мародерства или кражи произведений искусства из публичных собраний или у мирных жителей, а император Александр I последовательно проводил политику законного приобретения произведений искусства за рубежом, в частности для коллекции Эрмитажа. Несколько позднее именно в России канцлером Горчаковым была выдвинута формула: “искусство вне войны”. В конце прошлого — начале этого века Россия выступила инициатором заключения Гаагских мирных конвенций 1899, 1907 годов, впервые содержавших положения об уважении и защите культурной собственности.

По предложению русского художника Николая Константиновича Рериха в апреле 1935 года был подписан международный Пакт об охране художественных, научных учреждений и исторических памятников. И наконец, при самом активном участии делегации СССР

под эгидой ЮНЕСКО в 1954 году была заключена Конвенция о защите культурных ценностей во время вооруженного конфликта.

Любителям спекуляций на тему патриотизма следует напомнить, что еще в 50-е годы начался процесс передачи перемещенных из Германии культурных ценностей. Правительство СССР считало их “временно находящимися на хранении”⁷. В послевоенные годы ГДР было возвращено более 1,5 млн. единиц хранения музейных экспонатов и архивных дел, в том числе полностью передан восстановленный музейный фонд Дрезденской картинной галереи.

Часто раздаются высказывания типа: не мы одни — англичане не вернули грекам барельефы Парфенона, а французы — ценности, вывезенные Наполеоном из Египта. Однако ссылка на то, что своровал, мол, потому, что и соседи воруют, не выдерживает никакой критики.

Зачастую слышны и более цивилизованные заявления, например о “совместной юрисдикции”, которые, однако, при ближайшем рассмотрении оказываются не более чем фикцией, способной лишь усложнить дело. Вопрос о совместном управлении можно всерьез рассматривать лишь тогда, когда отношения собственности полностью урегулированы. Скандальная история с выставкой “Сокровища России” в США в апреле 1997 года — лишь печальный тому пример⁸.

В силу общих и специальных принципов международного права государства обязаны сотрудничать друг с другом в оказании помощи в розыске и возврате похищенных ценностей. Любые последующие сделки по переходу имущества от одних лиц к другим не могут обосновать права собственности на похищенные культурные ценности. Это означает, что в случае спора не могут применяться правила гражданского законодательства о так называемом добросовестном приобретении имущества.

В отношении этих культурных ценностей не могут применяться и правила внутреннего законодательства о сроках давности. Противоправный вывоз (будь то грабеж, кража и т.п.) культурных ценностей не может быть оправдан по истечении какого-либо времени, и грабитель, вор и т.п. не могут обосновать на основе норм гражданского законодательства о так называемой приобретательской давности (высживании) свое право собственности на похищенные ценности.

Если суммировать все вышесказанное, то алгоритм действий можно свести к понятному всем и каждому лозунгу: найди и верни все незаконно перемещенное из других стран и требуй возврата своего.

Теперь перейдем ко второму блоку проблем — репарации...

В соответствии с действующим международным правом Российская Федерация и другие государства — правопреемники СССР имеют право на возмещение того огромного ущерба, который был причинен культурным ценностям агрессивной войной фашистской Германии на территории СССР: 427 разграбленных музеев,

1670 сожженных, уничтоженных и оскверненных церквей, 237 римско-католических костелов, 69 часовен, 532 синагоги и 258 других зданий, принадлежавших учреждениям различных религиозных культов, а также 84 тыс. школ, техникумов, вузов, НИИ и 43 тыс. публичных библиотек. Общий материальный ущерб, причиненный немецкими оккупантами на территории СССР, оценивается в 679 млрд. руб. (в масштабе цен 1941 г.)⁹. Цифры, впервые опубликованные на Нюрнбергском процессе, говорят сами за себя.

Напомним лишь, что решением Крымской конференции в феврале 1945 года на Германию было наложено всего 20 млрд. долл. репараций. По подсчетам И.М. Файнгар, это составляет не более $\frac{1}{10}$ действительного ущерба, нанесенного фашистской Германией Объединенным Нациям во второй мировой войне¹⁰.

На пресс-конференции Б.Н. Ельцина по результатам визита в ФРГ в апреле 1997 года, транслировавшейся радиостанцией “Немецкая волна”, прозвучали следующие данные: во второй мировой войне в результате разрушения культурных ценностей всем воюющим сторонам причинен ущерб в размере 1,3 трлн. долл.

Вопрос о репарациях вследствие разрушения и противоправного присвоения культурных ценностей во время второй мировой войны остается открытым и вследствие того, что существующие международно-правовые акты либо не содержат положений об исковой давности, либо допускают предъявление иска по истечении 75 и более лет в соответствии с положениями внутреннего права страны.

В этой связи представляется крайне необходимым незамедлительно провести работу по составлению списков, а также единой компьютерной базы данных утраченных и пропавших на территории СССР во время второй мировой войны культурных ценностей. Ведь мы до сих пор точно не установили, что и откуда было утрачено. Предстоит также скопировать, изучить и обнародовать, если это еще не было сделано, все попавшие к нам гитлеровские архивы. Судя по многочисленным публикациям российских и западных средств массовой информации, именно в них следует искать следы вывезенных немецкими войсками культурных ценностей.

Спасти то, что еще поддается спасению, можно и нужно, как говаривали наши деды, всем миром. Основная же нагрузка ложится на государство и его органы. Защита культурно-исторического наследия — это вопрос не сиюминутный, это требование обеспечения национальной безопасности. Именно так он сформулирован в Концепции национальной безопасности РФ, утвержденной Указом Президента № 1300 от 17 декабря 1997 г. И решать его нужно на самом высоком государственном уровне.

Репортаж, показанный в программе “Время” по ОРТ 21 января 1998 г., высветил неудовлетворительное положение дел в этой сфе-

ре. Лишь тремя музеями составлены каталоги утраченных культурных ценностей, а в Министерстве культуры лишь два специалиста непосредственно занимаются этой проблематикой.

Нельзя мириться с практически полным бездействием соответствующих государственных органов, в чьи функции входит сохранение и использование культурного наследия. Здесь могут и должны сыграть свою первостепенную роль такие структуры, как Государственная архивная служба, Министерство культуры и Департамент по сохранению культурных ценностей, а также его территориальные управления, Министерство иностранных дел.

В свете заключения 24 июня 1995 г. в Риме под эгидой Международного института унификации частного права (ЮНИДРУА) Конвенции по похищенным или незаконно вывезенным культурным ценностям, в выработке которой участвовали представители 70 государств, представляются крайне необходимыми подготовка и заключение соответствующего двустороннего соглашения о взаимной реституции перемещенных во время второй мировой войны ценностей между РФ и ФРГ. Стремление разрешить эту набравшую и деликатную проблему было уже не раз проявлено руководителями обоих государств.

В России почти все перемещенные из Германии культурные ценности находятся в государственных публичных собраниях, доступ в которые всегда открыт, о чем свидетельствует проведение ряда выставок, в частности Государственным музеем изобразительных искусств им. А.С. Пушкина ("Золото царя Приама"). Это во многом облегчает решение технического и юридического аспекта проблем, связанных с реституцией. Федеральному Собранию и Президенту необходимо лишь проявить добрую волю и решить данный вопрос, опираясь на действующие нормы и принципы международного права.

Более запутанной выглядит ситуация в ФРГ, поскольку там вывезенные из СССР культурные ценности разрознены и находятся в частном владении. Но и это обстоятельство не является тупиковым. Так, немецкая сторона могла бы создать специальный фонд на федеральном уровне, в задачи которого входили бы выкуп культурных ценностей в соответствии с внутренним правом ФРГ, включая возможные выплаты добросовестному приобретателю, и их безвозмездная реституция в РФ. Публикации последнего времени показывают, что многие немцы, в руках которых находятся вывезенные из СССР ценности, могли бы вернуть их при наличии соответствующей легализации и государственной поддержки.

Следует также напомнить, что в истории международных отношений существует прецедент субституции (замены) утраченных культурных ценностей. Так, Германия вернула Франции в качестве возмещения за уничтоженные во время первой мировой войны в библиотеке

Лувена книги, рукописи и инкунабулы, аналогичные шедевры, совместимые с ними по качеству и стоимости, что было закреплено в соответствующих положениях Версальского мирного договора.

Еще раз взвесив все вышесказанное, невольно задаю себе вопрос: а стоит ли возвращаться к былому? Убежден — стоит. Зачем? Чтобы извлечь из него урок и восстановить историческую справедливость.

Под событиями второй мировой войны в международно-правовом плане до сих пор не подведена черта. Международная конференция по нацистскому золоту, состоявшаяся в декабре 1997 года в Лондоне, — тому пример¹¹. При этом речь идет не о пересмотре итогов второй мировой войны. Действующие международные договоры должны добросовестно выполняться. Речь идет об окончательном международно-правовом урегулировании ряда вопросов, явившихся следствием агрессивной войны фашистской Германии и ее союзников против Объединенных Наций, в том числе проблемы реституции культурных ценностей и репараций вследствие их разрушения.

Только нравственно безупречная, юридически безукоризненно обоснованная и последовательно отстаиваемая на международной арене позиция государства дает право ожидать адекватного отношения со стороны других государств и международного сообщества в целом.

¹ *Coudenhove S. Duma Heats Up Art Feud // The Moscow Times. — 1997. — 6 Febr.*

² *Юферова Я. Золото Шлимана против Янтарной комнаты. Погасит ли страсти вердикт Конституционного Суда? // Известия. — 1998. — 20 янв.*

³ *Богуславский М.М. Международная охрана культурных ценностей. М. — 1992. — С. 109–117.*

⁴ *Международные нормативные акты ЮНЕСКО. — М., 1993. — С. 287.*

⁵ *Там же. — С. 292.*

⁶ *Там же. — С. 279.*

⁷ *См., в частности, Барчукова Н.К. Конвенция ЮНИДРУА по похищенным или незаконно вывезенным культурным ценностям // Московский журнал международного права, 1996. — № 2. — С. 226.*

⁸ *Виноградов Б. Бриллианты Екатерины II в осаде // Известия. — 1997. — 23 апр.; Чародеев Г. Наследники сокровищ — это скандал // Известия. — 1997. — 26 июля.*

⁹ *Руденко Р.А. Судебные речи и выступления. — М., Юриздат, 1987. — С. 80–84.*

¹⁰ *Файнгар И.М. Германия и репарации // Известия АН СССР. Отдел экономики и права. — 1947. — № 3. — С. 175.*

¹¹ *Подробнее см. статьи в газете “Известия” от 4 дек. 1997 г. и 6 дек. 1997 г.; Гришин Е. Золото рейха отслежено в документах // Российская газета. — 1997. — 5 дек.*

Статья поступила в редакцию в июне 1998 г.

Хроника



Юридическому

институту

ДВТУ

40 лет

В сентябре 1998 года во Владивостоке состоялось весьма примечательное событие: отмечалось 40 лет от начала подготовки специалистов с высшим юридическим образованием в Дальневосточном государственном университете.

История становления юридического образования на Дальнем Востоке стоит того, чтобы о ней сказать несколько слов. В 1899 году во Владивостоке был открыт Восточный институт — первый и единственный вуз на Дальнем Востоке России, который в начале XX века осуществлял подготовку кадров востоковедов для службы в административных и торгово-промышленных учреждениях восточно-азиатской России и прилегающих к ней государств. Выпускники Восточного института не только изучали язык, историю, экономику восточных государств, но и получали знания в области юриспруденции указанных стран, дипломатии и международного права. Возникла даже идея открытия новой специальности — “юрист-востоковед”.

В связи с революцией и гражданской войной в условиях существования Дальневосточной республики в 1920 году был открыт Государственный дальневосточный университет (ГДУ), в который на

правах факультета вошел Восточный институт и был открыт факультет общественных наук (юридическо-экономический). Однако в 1939 году, в условиях обострения военно-политической обстановки на Дальнем Востоке, Университет был закрыт, и многие преподаватели и студенты ГДУ были репрессированы как “враги народа”.

В 1956 году Совет Министров СССР принял постановление о восстановлении Дальневосточного университета, в котором в 1958 году было открыто отделение правоведения при историко-филологическом факультете. В 1960 году образовался историко-правовой факультет ДВГУ, а в 1975 году — самостоятельный юридический факультет. Наконец, в 1995 году юридический факультет был преобразован в Юридический институт ДВГУ.

Приведем некоторые данные, характеризующие сегодняшнее лицо юбиляра. Юридический институт состоит из восьми факультетов и имеет отделения в двух филиалах ДВГУ. В него входят 12 правовых кафедр, на которых работают высококвалифицированные научно-педагогические кадры: 2 академика; 17 профессоров, докторов наук; 31 доцент, кандидат наук. Юридический институт возглавляет В.И. Курилов, ректор ДВГУ, академик, доктор юридических наук, профессор. Среди факультетов института имеется международно-правовой факультет, осуществляющий подготовку специалистов в области международного права и правового регулирования внешнеэкономической деятельности.

В рамках юбилейных мероприятий заметным событием стала конференция “Актуальные проблемы государства и права на рубеже веков”. В ней приняли активное участие преподаватели ДВГУ, представители других учебных заведений России, в том числе Московского государственного университета, Санкт-Петербургского госуниверситета, Российского университета дружбы народов, Екатеринбургской юридической академии, Московского государственного института международных отношений (Университета), Хабаровского института госуправления, представители университетов США и Японии, других вузов, а также юристы-практики.

Работа конференции проводилась на пленарном заседании и в секциях теории и истории государства и права; государственного, административного и муниципального права; гражданского, предпринимательского и семейного права, криминологии, уголовно-исполнительного права; правосудия и прокурорского надзора; криминалистики; международного права и государственного права зарубежных стран.

Автора этих заметок привлекли, естественно, выступления и доклады по проблемам международного права. Заместитель Председателя Государственной Думы РФ С.Н. Бабурин в своем докладе “Естественные границы Российской Федерации” отстаивал с позиций геополитики концепцию естественных безопасных рубежей

России. Профессор В.С. Михайлов (Юридический институт ДВГУ) свое выступление посвятил проблемам международно-правового статуса некоторых морских пространств в западной части Тихого океана (его статьи на эту тему публикуются в нашем журнале). Декан международно-правового факультета, заведующий кафедрой международного права Юридического института ДВГУ В.В. Гаврилов остановился на некоторых актуальных проблемах договорного права. Э.С. Кривчикова (МГИМО) акцентировала внимание на общих проблемах права международных организаций, включая проблемы их ответственности за действия, влекущие к дестабилизации экономической и политической обстановки в государствах. А.Я. Капустин (РУДН) остановился на правовых проблемах деятельности интеграционных экономических организаций.

Особый интерес вызвало сообщение представителя Красного Креста в РФ С. Хэнкинса, посвященное итогам второго конкурса им. Ф. Мартенса по международному гуманитарному праву, состоявшегося в Санкт-Петербурге 9–23 мая 1998 г.

Итоги конференции подтвердили, что Юридический институт ДВГУ является по праву одним из крупнейших научно-учебных юридических центров России. На пороге третьего тысячелетия он поставил задачу создания на своей базе международного центра по исследованию проблем борьбы с организованной преступностью, а также Азиатско-Тихоокеанского юридического центра с участием учебных заведений США, Японии, Китая и других стран огромного Азиатско-Тихоокеанского региона.

Профессор Э.С. Кривчикова,
наш спец. кор.

Владивосток, сентябрь 1998 г.



ВСТРЕЧА НА ТАЙВАНЕ

В период с 24 по 30 мая 1998 г. в Тайбее (Тайвань, Республика Китай) состоялась 68-я Конференция Ассоциации международного права. Такого рода собрания проходят начиная с 1873 года один раз в два года и являются (автор этих строк принимал участие в конференциях, состоявшихся в Дели, Индия, Мадриде, Испания, Маниле, Филиппины, Хельсинки, Финляндия и др.) праздником международно-правовой мысли,

торжественными и вместе с тем рабочими буднями общения ученых, специалистов, государственных и политических деятелей, беспокоенных проблемами личности—государство—общество—международное сообщество—Галактика.

Хозяином, прекрасно организовавшим конференцию, выступало Китайское общество международного права — китайская (Тайваньская) ветвь Ассоциации международного права, возглавляемая профессором Хуньда Чю.

От России участие в конференции приняли: доктор юридических наук, профессор О.И. Тиунов; доктор юридических наук, профессор О.Е. Кутафин; доцент Б.Р. Тузмухамедов; ученый секретарь Российской ассоциации международного права Л.В. Корбут; помощник заместителя Председателя Комитета по делам СНГ Совета Федерации Федерального Собрания РФ, автор этих строк Е.Г. Ляхов.

Перед участниками конференции выступали: президент Республики Китай (на Тайване) доктор Теньхун Ли; премьер правительства Винсент Сью; министр иностранных дел этой республики доктор Ясон Ху; президент юридического Юаня (Совета), доктор Чиянь Чен; председатель Исполкома Ассоциации международного права (со штаб-квартирой в Лондоне) Слин оф Хэдли.

Дважды состоялось заседание полного Совета Ассоциации международного права (АМП) — перед открытием конференции и перед ее закрытием, во время которых были, соответственно, утверждены программа и регламент конференции и подведены ее итоги. Заседание полного Совета АМП имеет решающее значение для организации работы главных ее звеньев — комитетов. Комитеты создаются решением исполкома АМП и работают на конференциях и в период между ними.

Исполком АМП на заседаниях в штаб-квартире АМП в Лондоне определяет состав комитетов, куда входят ученые и практики из различных стран мира, которые рекомендуются национальными Ассоциациями международного права (автор этих строк — член Комитета по экстрадиции и правам человека более восьми лет).

Состоялось свыше 40 официальных и рабочих заседаний 19 комитетов тайваньской конференции АМП, приняты и утверждены на заключительном заседании соответствующие доклады.

Российские ученые приняли участие в работе комитетов: экстрадиции и прав человека (Е.Г. Ляхов), феминизма и международного права (Л.В. Корбут), формирования обычного международного права (Б.Р. Тузмухамедов), международного права в национальных судах (Е.Г. Ляхов, Б.Р. Тузмухамедов), преподавания международного права (Е.Г. Ляхов, О.Е. Кутафин, Б.Р. Тузмухамедов).

Работали также традиционные комитеты АМП: по международному публичному и международному частному праву, по междуна-

родному торговому праву, космическому праву, международному коммерческому арбитражу, морскому нейтралитету, а также “связанные” с регионом Дальнего Востока и Азиатско-Тихоокеанским регионом — по проблемам современного международного права в Восточной Азии, это касалось прежде всего проблем морского права и финансового кризиса. Тогда, в Тайбее, мы и не думали, что он так серьезно коснется и России. Обсуждались также такие вопросы, как юрисдикция прибрежных государств относительно загрязнения моря, морской нейтралитет, региональное экономическое право развития.

В конференции приняли участие более 300 ученых и практиков из более чем 40 государств.

Следующая конференция АМП состоится в Рио-де-Жанейро (Бразилия) через два года.

Е.Г. Ляхов,
доктор юридических наук, профессор

P.S. С материалами конференции, включающими доклады комитетов, юридическую литературу, распространявшуюся на собрании АМП, и т.д., можно ознакомиться в библиотеке Юридического института МВД РФ (Москва, Малый Ивановский пер., 2, тел. 924-27-13).

Статья поступила в редакцию в сентябре 1998 г.

**НЕ ДОПУСТИТЬ ПЫТОК!
ПРЕДУПРЕДИТЬ БЕСЧЕЛОВЕЧНОЕ ОБРАЩЕНИЕ!
(ОТЧЕТ ОБ ИНФОРМАЦИОННОМ СЕМИНАРЕ)**

1 сентября 1998 г. в России после ратификации вступила в силу Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания. По этому поводу 6–7 октября того же года в Москве состоялся информационный семинар, посвященный деятельности Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (ЕКПП). В семинаре приняли участие представители этого Комитета, министерств и ведомств, а также различных независимых общественных организаций России. В приветственном слове начальник Управления по международному гуманитарному сотрудничеству и правам человека

МИД РФ Т.О. Рамишвили подчеркнул, что присоединение России к этой Конвенции — свидетельство того, что, несмотря на социальный и экономический кризис, правовые и политические реформы в стране продолжают осуществляться. Он также обозначил жизненную необходимость этой Конвенции как для России, так и для самого ЕКПП и выразил надежду на приближение российской пенитенциарной системы к мировым стандартам.

Круг представленных на семинаре организаций и государственных институтов был весьма широк: МВД, МИД, Министерство обороны, Министерство образования, Минюст, Конституционный Суд РФ, Комиссия по правам человека при Президенте РФ, члены Хельсинкской гражданской Ассамблеи и независимые эксперты Совета Европы — члены ЕКПП: руководитель секретариата Тревор Стивенс, первый заместитель председателя, психиатр Ингрид Ликки-Эллингенсен, член секретариата экономист П. Нестерова, член Европейской комиссии по правам человека (ЕКПП) К. Экономидес.

Рекомендация 971 о защите задержанных от пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения была принята на Консультативной ассамблее Совета Европы (СЕ) 28 сентября 1983 г. История этой инициативы сводится к следующему: в январе 1981 года Ассамблея приняла рекомендацию 909 (1981) о Международной конвенции против пыток, в которой говорилось о работе, проведенной в рамках ООН. После ряда обсуждений и исправлений текст данной Конвенции был принят Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1984 г. с последующим открытием для подписания.

Основаниями для выработки данной Конвенции стал ряд факторов:

Во-первых, несмотря на то, что пытки и бесчеловечное или унижающее достоинство обращение или наказание запрещены национальными законодательствами и международными документами, опыт показывает, что нужны более широкие и эффективные меры международного характера.

Во-вторых, полезно было дополнить эту систему, построенную на жалобах отдельных лиц и государств о происходящих нарушениях прав человека, внесудебным механизмом превентивного характера, в задачу которого входило бы изучение обращения с лицами, лишенными свободы, для защиты их от пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания.

Таким образом, в 1989 году был создан Комитет, члены которого имеют возможность посещать любое место, где содержатся вышеуказанные лица. К функциям Комитета относится также внесение предложений по улучшению положения лиц, лишенных свободы. Члены Комитета избираются из числа лиц, обладающих высокими моральными качествами и имеющих профессиональный опыт в областях, охватываемых Конвенцией.

В компетенцию Комитета не входит осуществление каких-либо судебных функций. Комитет ставит своей целью информировать заинтересованные государства о нарушениях ими Конвенции и добиваться привлечения их внимания к обнаруженным фактам таких нарушений.

За период своего существования Комитет организовал 77 посещений мест лишения свободы в более чем 30 странах — членах Совета Европы. При этом особое внимание уделялось не совсем благополучным в отношении соблюдения прав человека странам Восточной Европы, включая Эстонию и Украину.

Представила ЕКПП, историю его создания и разработки Конвенции первый заместитель председателя этого Комитета Ингрид Ликки-Эллингсен. Идея создания такой Конвенции выдвигалась разными странами — участницами Совета Европы. Это было поручено ЕКПЧ и Европейскому Суду по правам человека (ЕСПЧ). Конвенция была выработана в 1987 году, а спустя два года, в 1989 году, был основан Комитет — внесудебный механизм, призванный претворять в жизнь основные положения Конвенции. В настоящее время Конвенцию ратифицировали 39 стран из 40 членов Совета Европы (за исключением Литвы). Сам ЕКПЧ со штаб-квартирой в Страсбурге (Франция) состоит из 32 членов, избираемых от разных стран. Среди них — юристы, судьи, психиатры, священники, врачи.

Непосредственной сферой деятельности ЕКПП является посещение мест лишения свободы — тюрем, полицейских участков, психиатрических больниц, гауптвахт, исправительных колоний. Для вмешательства Комитета нет необходимости в официальных жалобах, его представители могут приехать в любое место в любое время — таков основной принцип деятельности ЕКПП. При этом задача Комитета не в том, чтобы исправлять уже имеющие место нарушения, а посредством таких посещений, непрерывного диалога предупреждать плохое обращение с заключенными. Его деятельность устремлена в будущее, и она является как бы профилактикой против возможного подобного обращения. Основные принципы ЕКПП — сотрудничество и конфиденциальность. Роль Комитета — не осуждать государства, где обнаружены негативные факты, а помогать в их профилактике. Только в исключительных случаях ЕКПП может обнародовать собранную им информацию. В последние годы особое внимание обращалось на центрально-и восточноевропейские страны, а также на страны, возникшие на месте бывшего СССР. Учитывая масштабы Российской Федерации, количество мест заключения и самих заключенных (примерно 1 миллион — больше, чем во всех странах, ратифицировавших Конвенцию, вместе взятых), ЕКПП предусматривает частые посещения именно нашего государства.

В ходе семинара звучали содержательные речи участников. Особо следует отметить следующие выступления членов Комитета и представителей различных ведомств.

В докладе “О методах работы Комитета и полномочиях его членов” Т. Стивенса были определены три типа режима действий страны — члена Совета Европы: периодический, целевой и особый; из последнего типа были выделены две подкатегории: обычные посещения (например, визит в Турцию в 1990 г.) и срочные посещения (в течение 24 часов после получения информации о нарушении прав человека).

Обычное посещение строится по следующей схеме:

страна получает письменное уведомление о предстоящем визите за две недели (в случае России возможно чуть раньше — за 2,5 недели) с просьбой заранее подготовить определенные встречи;

за два-три дня до посещения страну уведомляют вторично, причем для сохранения духа сотрудничества Комитет отмечает на карте определенные географические места (тюрьмы, психиатрические больницы), а также запрашивает необходимую информацию о них;

по приезде членов комиссии (обычно 15 человек) происходит встреча с представителем власти, затем делегация может разделиться на две-три подгруппы, действующие одновременно;

за несколько часов до предполагаемого визита делегации руководство того или иного учреждения уведомляют о нем по телефону;

в завершение пребывания в стране предполагается встреча с представителями властных структур, которым члены комиссии сообщают свои первые впечатления о поездке.

Т. Стивенс подчеркнул, что Комитет ожидает от российского руководства распространения информации о Комитете и его задачах среди учреждений и органов пенитенциарной системы России, а также при необходимости помощи в организации посещения (например, в виде сопровождающего официального лица).

В речи Ингрид Ликки-Эллингсен, посвященной вопросам, рассмотренным Комитетом по результатам визитов в психиатрические учреждения в 22 странах, особый акцент был сделан на принудительное лечение.

Неоднократно подчеркивалась важность контакта между больными и персоналом, необходимость соответствующей квалификации персонала в области психологии. Существенными являются нормальные условия жизни, полноценное питание, медикаменты, отопление, водоснабжение, обстановка должна создавать возможности для реабилитации. По опыту известно, что одинаковые пижамы, слишком большие палаты и другие нормы больничной жизни лишь ухудшают состояние пациентов.

С точки зрения Комитета, принудительное лечение может происходить по решению суда только при согласии на то самого больного, его близких, которые должны быть ознакомлены с правами пациента и иметь возможность общаться с ним. Желательными также являются посещения представителя независимого инспекционного органа.

В докладе П. Нестеровой были озвучены стандарты Комитета в отношении к людям, чьи права и свободы ограничены. В частности, с ее точки зрения, взаимоотношения между заключенными и персоналом являются индикатором общей атмосферы в тюрьме или лагере.

Комитет считает своим долгом заявить, что переполненность тюрем во многих странах Европы (даже богатых) и отсутствие необходимых гигиенических условий в совокупности могут привести к бесчеловечному обращению. Необходима организация трехчасовой полезной деятельности вне камеры (работы, учебы) и отдых, особенно для тех, кто осужден на длительный срок. Для пожизненно заключенных необходим особый режим, компенсирующий их исключение из общества: желателен контакт с внешним миром (встречи, письма, телефонные разговоры), безусловно, с учетом мер безопасности.

Комитет уверен в том, что жалобы заключенных должны рассматриваться конфиденциально независимой инспектирующей организацией. Возможно также опубликование отчетов, чтобы результаты стали достоянием общественности.

П. Нестерова подчеркнула важность обращения с опасными заключенными, часто содержащимися в одиночных камерах, а также с наиболее уязвимыми категориями — молодежью и молодыми матерями. Она к категории иностранцев отнесла не уголовно подозреваемых, а беженцев и прибывших с подложными документами, в отношении которых в основном действует административное право. Комитет делает акцент на условия содержания незаконно прибывших в страну лиц. Во многих странах Европы эти люди неделями и даже месяцами находятся в транзитных залах, полицейских участках, даже тюрьмах, хотя Комитет настаивает на создании специальных центров, предназначенных для незаконных мигрантов.

Острой является проблема языкового барьера, следовательно, и информации, юридической и медицинской защиты попавших в сложную психологическую ситуацию людей, которые часто спасаются от еще большей опасности.

В выступлении К. Экономидеса были отражены позиции Комитета по отношению к различным полицейским (милиейским) учреждениям. Были выделены следующие обязательные меры: получение задержанным немедленной официальной информации о своих правах на понятном ему языке, проведение допросов (их длитель-

ность, место, регулярность должны соответствовать общепризнанным нормам), необходима простая система регистрации содержащихся в полицейском участке, которая дала бы возможность найти сведения о состоянии и количестве задержанных лиц, о причинах их задержания и возможных сроках пребывания в участке.

По мнению Комитета, государство, подписавшее Конвенцию, обязано гарантировать право заключенным предупредить близких, друзей (в случае с иностранными гражданами — консульство) в соответствии со ст. 36 п. 1 Венской конвенции 1943 г. Адвокат должен присутствовать с самого начала ареста, даже до официального обвинения, он должен иметь возможность посещать подзащитного, а также конфиденциально беседовать с ним и присутствовать во время встречи с официальными представителями органов. Задержанный должен иметь право на медицинскую помощь, а также осмотр специалистом без присутствия представителей органов полиции. Врач обязан фиксировать все показания в медицинской карте.

В случае бесчеловечного обращения государство обязано обеспечить рассмотрение жалобы задержанного в компетентных органах; механизм периодической инспекции независимой группы экспертов; материальные и физические условия содержания в КПЗ должны соответствовать элементарному уровню, не унижающему достоинство человека (вентиляция, адекватное освещение, температурный режим, соответствующая площадь помещения и санитарно-гигиенические условия содержания).

К. Экономидес выразил пожелание Комитета, чтобы российские власти видели в членах комиссии сотрудников и помощников в достижении общей благородной цели — развитии демократии прав человека, а значит, цивилизации в целом.

Конечно, все проблемы пенитенциарных учреждений хорошо знают в нашей стране. Но, как отмечали в своих выступлениях представители МВД, Министерства юстиции, Министерства здравоохранения, Главной военной прокуратуры, все упирается в недофинансирование. Причем в связи с недавно разразившимся экономическим кризисом ситуация еще более усугубилась. Например, при потребности пенитенциарной системы в 10–11 млрд. руб. на текущий год в бюджете планируется 7,7 млрд., а фактически выдается около 3 млрд.

Следует отметить, что следствием вступления России в Совет Европы явилась передача пенитенциарной системы (включая имущество, здания, оборудование и т.д.) из ведения МВД в ведение Министерства юстиции. Начальник Главного управления исполнения наказаний при Министерстве юстиции В.Г. Ялунин заявил, что отныне во главу угла в пенитенциарной системе будет поставлен

принцип гуманного отношения, соблюдения прав человека, в связи с чем управление уже проводит некоторые реформы, направленные на улучшение условий содержания заключенных.

В работе семинара активное участие приняли также представители различных общественных организаций — правозащитных, региональных, комитетов солдатских матерей. Они задавали острые вопросы, часто ставившие в тупик как официальных лиц, так и представителей Комитета. Именно они неоднократно указывали на то, что ни в одном законодательстве РФ нет четкого определения, что такое пытка, а самое главное, меры наказания за ее применение. Хотя в Уголовном кодексе РФ и есть статьи, наказывающие за превышение служебных полномочий, и используется слово “истязание”, однако пока не было ни одного прецедента, который бы свидетельствовал о том, что кто-то из персонала пенитенциарных заведений понес наказание за издевательское отношение к заключенным.

Все участники семинара проявили искренний интерес к работе ЕКПП, одобрили Конвенцию и выразили надежду на успешную и плодотворную работу Комитета на территории РФ.

В свою очередь, члены ЕКПП признали, что семинар в целом оправдал их ожидания. Им было очень интересно. Они много узнали, встретились с официальными лицами, заверившими их во всяческой поддержке. Они выразили надежду, что участники семинара лучше поняли суть работы Комитета.

Как неоднократно подчеркивалось в ходе семинара, отказ от бесчеловечных и унижающих достоинство человека методов — важнейший показатель демократичности государства. И в этом интересы России и ЕКПП совпадают: их общая цель — обеспечить демократичность и соблюдение прав человека.

С.М. Гаджинская, Е.В. Дианова, Л.Т. Клочкова, М.А. Хохлова
(наши кор.)

Страницы истории

ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА В КОММЕНТАРИЯХ ДЖОНА МЭРА К СЕНТЕНЦИЯМ ПЕТРА ЛОМБАРДСКОГО

(Малоизвестная статья В.Э. Грабаря. Сокращенный перевод с украинского*)

Работы В.Э. Грабаря хорошо знакомы многим поколениям российских и украинских юристов-международников. Интерес к его трудам не угас и поныне — в 1990 году его капитальный труд “Материалы к истории литературы международного права в России” издан в Англии в переводе, с предисловием и библиографией профессора В. Батлера.

В.Н. Дурденевский называл В.Э. Грабаря “связующим звеном между русской дореволюционной и советской наукой международного права”. Почти за 70 лет научной деятельности он создал свыше 135 работ. Некоторые из этих работ широко известны и доступны читателю, другие стали библиографической редкостью или безвозвратно утрачены в бурные годы уходящего века.

Статья, сокращенный перевод которой с украинского мы предлагаем вниманию читателей “Московского журнала международного права”, названа автором “Вопросы государственного и международного права в Комментариях Джона Мэра к Сентенциям Петра Ломбардского”. Работа была опубликована В.Э. Грабарем — академиком Украинской академии наук, в собрании статей “Записки Академії Наук України (Соціально-економічний відділ)”, тб. V–VI, 1927 рік). Смеем надеяться, что перевод статьи заинтересует российских и зарубежных читателей, изучающих историю международного права и его науки.

Джон Мэр (John Mair, или Maijor) — шотландский богослов и историк конца XV и первой половины XVI века, привлек внимание В.Э. Грабаря, по-видимому, в связи с подготовкой им докторской диссертации “Наука международного права в Англии до Реформа-

*Перевод выполнен В.С. Семеновым и О.Я. Трагнюк.

ции". Исследование, предпринятое В.Э. Грабарем, дает представление об одном из предшественников отца международного права Гуго Гроция — наряду с Эразмом Роттердамским и его английскими современниками Джоном Колетом и Томасом Мором. В работе Мэра, относящейся к 1517 году, заключена, пишет Грабарь, "целая система понятий международного права". Мы даем сокращенный перевод только тех разделов статьи Грабаря, которые посвящены проблемам международного права.

В.С. Семенов, О.Я. Трагнюк

г. Харьков, декабрь 1997 г.

* * *

Среди вопросов международного права Мэра, как вообще всех богословов и канонистов тех времен, более других интересует право войны... Однако есть ряд вопросов мирного времени, которые попутно затронуты при изложении проблем государственного права. Это такие вопросы, как захват новых земель, совместное пользование морем, воздухом и водами и международные споры о престолонаследии.

В естественном, неиспорченном состоянии люди, по мнению Мэра, не знали собственности. Ввело собственность уже человеческое, а не божественное естественное право.

Раздел земель произошел тем же порядком. "Наверно, — говорит Мэр, — Ной разделил между своими сыновьями мир..." Ссылаясь и далее на Священное писание, Мэр продолжает: "Европу получили в свой пай сыновья Иафета". Они могли захватить Европу потому, что еще не было установлено никакой власти, "а то, что является ничьим владением, достается тому, кто там поселился".

Мэр допускает, что заинтересованные стороны могли завладеть незанятыми землями, согласившись об этом между собой: "Люди, живущие по соседству с любой землей, могли, по взаимному согласию, договориться друг с другом о разделе этой незанятой земли, как это сделали Авраам и Лот" (Бытие, XIII).

Для своего времени Мэр считал возможным такое завладение, когда обнаружится новая земля (новый остров). Вполне возможно, что указание на открытие нового острова — это далекий отголосок открытия Америки, которое как раз произошло, когда Мэр писал свои "Комментарии".

Как указывает В.Э. Грабарь, согласно естественному праву, Мэр различает вещи публичные, или государственные, и вещи общественные, принадлежащие корпорациям и обществам.

Первыми пользуются свободно все народы. Что же касается "текущей воды", то тут он допускает ограничение, которого нет у дру-

гих авторов. К словам “текущая вода” он прибавляет пояснение, т.е. “вода, которая падает с неба”: это исключает речную воду, а в те времена именно ее и обозначали этим термином.

Это позволило считать реки собственностью государства. К такому пониманию приводило обычно принятое у юристов различие реки в целом и текущей в ее русле воды. Это различие есть и у Г. Гроция (О праве войны и мира. — Т. 2. — § 12. — С. 208).

Право на престол было предметом частых споров в международно-правовых отношениях средневековья. Исходя из политической теории Дж. Мэра, споры эти легко решаемы. Правильнее сказать, у них не было никаких правовых оснований, ибо преимущество в решении этого вопроса принадлежало народу, который поручал престол тому, кому желал, несмотря ни на какие претензии наследников.

Среди вопросов международного права, не связанных с правом войны, Мэр более детально рассматривал только вопрос о репрессалиях. По мнению Мэра, как и других средневековых писателей, репрессалии составляли часть права войны. Тогдашние теоретики считали репрессалии частичной войной, а саму войну — общими репрессалиями. Отголосок этой точки зрения сохранился и у Гуго Гроция.

Мэр приводит следующий пример применения репрессалий из истории франко-испанских отношений.

Некий испанец в океане захватил нагруженное различными товарами судно, принадлежащее гражданину города Дьена. По сему поводу направлена жалоба испанской королеве, однако мер для восстановления справедливости предпринято не было. Дьенский купец после того, когда прояснилось отсутствие реакции на его жалобу испанских властей, получает от короля Франции патент, дающий ему право отобрать у первого встречного испанца имущество, равноценное захваченному. Если же он под этим предлогом отбирает у испанца больше, чем у него отобрано, он должен честно вернуть излишек. Репрессалии не должны распространяться на испанцев, которые проживают за пределами Испании.

В.Э. Грабарь по этому поводу замечает: “Последнее замечание Мэра — это только доброе пожелание; оно несколько не соответствует тогдашней международно-правовой практике, которая допускала применение репрессалий и на море, и даже в той стране, где выдан патент на применение репрессалий”.

Центральное место среди проблем, интересовавших Мэра, занимали вопросы права войны. Вопрос сформулирован так: “Разрешено ли убивать и грабить на войне?” Разрешая этот вопрос, Мэр воспользовался возможностью исследовать природу войны, а затем и право войны. “Война — это враждебное несогласие, которое влечет воору-

женное выступление и охватывает все время, в течение которого люди находятся в походе”.

Завоевательные войны Мэр полностью осуждает. Не похвалы, а упрека заслуживает тот, кто противоправно захватывает чужие государства и разрушает их. Это безумцы, убийцы, звери лютые. А между тем безмозглый род людской славит их. “Это же смешно — хвалить Александра Македонского за то, что он покорил мир. Хорошо ответил Александру пират Диомед: я — грабитель, а ты самый зяблый разбойник”.

Те же мысли высказывает Мэр и относительно Юлия Цезаря, которого Туллий считал тираном, и, не без оснований, о большинстве иных полководцев, которых толпа хвалит сверх всякой меры.

Наибольшей ценностью для Мэра является мир. Только для его восстановления можно воевать. Мэр считал, что война против нашей воли, то есть чисто оборонительная, допустима. Такую войну оправдывает право естественное и божественное. Кто первым нападает, совершает более тяжкое преступление.

Рассматривая право войны, Мэр делит все войны на правомерные (справедливые) и неправомерные (несправедливые), причем определяет правомерную войну таким образом: “Это война, которую развязала законная власть на справедливом основании, имея правдивые намерения, и ведет ее с надлежащей осмотрительностью”. Мэр считает, что необходимо соблюсти четыре условия-требования, чтобы война могла считаться правомерной.

Первое требование правомерной войны, по мнению Мэра, касается положения лица, объявившего войну. Частному лицу дозволено обороняться, но... объявлять войну оно не может, ибо это нарушило бы спокойствие всего государства. Только король, которому принадлежит власть, может объявить войну. Феодалные, частные войны, которые серьезно нарушают спокойствие государства, признаются недопустимыми, а король, как законный распорядитель суверенных прав в границах своего королевства и в этих пределах сравниваемый с императором, может, на равных с императором правах, объявлять войну.

Духовные лица, по мнению Мэра, не должны принимать участие в военных действиях; солдатами могут быть только светские лица.

Второе требование войны правомерной — справедливая причина войны.

Мэр приводит двенадцать законных, по его мнению, причин войны. Каждую из причин он иллюстрирует примерами из Ветхого и Нового Завета.

1. Божественное указание — в случае оскорбления божества поклонением идолам: “Истребите места, где народы, которыми вы овладеете, служили богам своим... разбейте истуканы богов их... и истребите имя их от места того” (Второзаконие XII, 1 и 3).

2. Богоотступничество: и если “появились нечестивые люди... и соблазнили жителей в городах их говоря: “Пойдем и будем служить богам иным”...порази жителей того города острием меча, предай заклятию его и все, что в нем, и скот его порази острием меча” (Второзаконие XIII, 13, 15).

3. Отделение царя данника, отказ от верности (Четвертая Книга Царств, III).

4. Восстание подданных (Вторая Книга Царств, XX).

5. Отказ от выдачи лиц, совершивших преступление (Книга Судей, XX).

6. Оскорбление царя. Царь аммонитян принял послов царя Давида за лазутчиков и обесчестил их (сбрил бороды и укоротил платье). Давид пошел войной на аммонитян (Вторая Книга Царств, X).

7. Требование возвратить отобранную силой вещь (Вторая Книга Царств, III).

8. Отражение вражеского нападения.

9. Отказ предоставить право прохода войску (Книга Чисел, XXI, 21–23).

10. Помощь врагу (Вторая Книга Царств, VIII, 5–6).

11. Помощь союзнику против его права (Книга Бытия, XIV, 14–22).

12. Тиранство властелина.

Третьим требованием справедливой войны является соответствующее намерение (*intentio recta*) того, кто воюет. Войну необходимо вести с целью достижения мира и принуждения всякого уважать мир.

“Войну начинать не из-за ненависти, гнева или бахвальства, а для того, чтобы научить врага жить в будущем мирно и чтобы он знал, что всегда найдется такой, кто накажет его за кривду”.

Четвертое требование для правомерной войны состоит в том, как война ведется. Воевать следует надлежащей умеренностью. Запрещается на войне убивать и брать в плен детей, бесчестить женщин, насиловать девушек, обижать тех, кто посвятил себя служению Богу и заведомо безвинных, осквернять святыни.

Далее Мэр рассматривает ряд отдельных случаев, которые касаются употребления на войне тех или иных способов причинить ущерб неприятелю, определяя их как исключения из общих норм права войны.

Священники, монахи и храмы неприкосновенны, но “если священники или монахи берутся за оружие или если на колокольне храма организована оборона, в таком случае разрешается все уничтожить”. Также не считается преступлением неумышленное уничтожение храма. “Когда подожжен город или село и из-за ветра вместе с иными строениями неумышленно уничтожается церковь — это не

ставится в вину поджигателям, если все содеянное неприятелем не заслуживает кары”.

Не следует убивать и тех, кто сдается в плен по доброй воле, если, однако, не лютые палачи, которые заслужили наказание.

К способам ведения войны Мэр относит и военные хитрости. В частности, он отмечает правомерность организации засад, подкрепляя свои доводы применением этой военной хитрости Иисусом Навином при взятии города Гая (Книга Иисуса Навина, гл. VIII). Допустимы также, пишет Мэр, такие хитрости, как право человека умолчать истину, о которой он не обязан уведомлять. Он, однако, обязан исполнить обещание, данное даже неприятелю.

Перечислив четыре главных требования, определяющих правомерные войны, и раскрыв их содержание, Мэр выясняет те последствия, которые связаны с правомерной войной, в отличие от войны неправомерной. Средневековая доктрина международного права стояла на том, что правомерность или неправомерность войны должна отражаться на последствиях, не одинаковых в том и другом случае.

Первым последствием войны правомерной Мэр считал участие в справедливой войне делом дозволенным и достойным.

Противоположно тому, что говорил Мэр об Александре Македонском и Юлии Цезаре, которые вели войны захватнические, он благосклонно вспоминает войны Иисуса Навина, Давида, Макавеев, Карла Великого и Готфрида Бульонского с братьями. С точки зрения Мэра, они вели правомерные, справедливые войны. Мэр восхваляет Фердинанда — короля Испании, который в напряженной войне изгнал мусульман из Гренады. Фердинанд воевал с неверными, и уже поэтому его войны не были захватческими. Мэр перечисляет возражения, которые обычно приводят, чтобы доказать, будто христианам вести войну вообще запрещено (веление Христа апостолу Петру вложить меч в ножны, совет Христа подставить правую щеку тому, кто ударил по левой), и отвечает, что ни Христос, ни апостолы этих предписаний не исполняли буквально; это не что иное, как предписание внутреннего духовного терпения.

В защиту войны правомерной Мэр приводит слова Катона: “Сражайся за отчизну”. Если бы нельзя было вести правомерной войны, защищая невиновных, то справедливость, высшая из добродетелей, не могла бы осуществиться; но ее можно реализовать во время войны, когда выявится славная добродетель — отвага, соединенная с военной предусмотрительностью мнения о том, правомерна или неправомерна данная война, должна отражаться на ее последствиях.

Первое последствие: принимать участие в правомерной войне разрешается и считается заслугой.

Оправдывая войну правомерную, отзываясь с похвалой о ее участниках, Мэр не забывает о завоевательных войнах, осуждая их.

Второе последствие: состоит в том, что тот, кто во время правомерной войны захватил чужое имущество, не обязан его возвращать, если только захватил он его в количестве, соответствующем вине собственника.

Мэр ставит здесь вопрос о правовом положении захваченной во время войны собственности, то есть о военной добыче. Право на добычу дает только правомерная война; все захваченное в войне неправомерной надлежит вернуть собственнику.

Вопрос дележа добычи, захваченной на войне, разрешается на основании обычного права, и Мэр не считает целесообразным оставаться на таких чисто человеческих законах.

Враг, захваченный в правомерной войне, становится собственностью того, кто его взял, то есть становится рабом. Рабство на основании военного плена устанавливает право народов (*jus gentium*).

Третье последствие, которое следует из разделения войн на правомерные и неправомерные, состоит в том, что царь и вельможи грешат, когда ведут неправомерную войну и принимают в ней участие, когда известно, что она является неправомерной. Мэр не счел необходимым обосновывать этот вывод, считая его очевидным.

Четвертое последствие касается ответственности обычных подданных царя, который воюет, а также подданных нейтральных государств. “Подданные царя в случае сомнения в правомерности войны свободны от греха, лица, которые не являются подданными и принимают участие в войне, в этом случае грешат”, — пишет Мэр.

Если подчиненный точно знает, что война неправомерна, он не обязан повиноваться, так как подчиниться нужно Богу, а не людям.

Если подданные, которые обязаны подчиняться приказам государственной власти, могут в сомнительных случаях принимать участие в войне, то подданные нейтральных государств имеют право участвовать в войне лишь тогда, когда правомерность войны не вызывает никаких сомнений.

Пятое последствие, которое вытекает из раздела “Война правомерная и неправомерная”, относится к имуществу, захваченному в ходе отчасти неправомерной войны, поскольку ее ведут, не соблюдая некоторых требований, например, без надлежащего намерения (*intentione inordinata*). Однако полностью ее нельзя назвать неправомерной, поскольку ведут ее по приказу законной власти и на законном основании. “Хотя лицо, захватившее на войне неправомерной по другим основаниям чужую вещь, действует неправильно и согрешает, захватывая ее, однако это лицо не обязано возвращать эту вещь”, — пишет Мэр.

Война, которую ведут, соблюдая только два основных требования, предъявляемых к правомерным войнам, приравнивается к правомерной войне в отношении последствий, связанных с захватом чужой собственности.

Особое место в “Комментариях” Д. Мэра отведено вопросу об обращении христиан во время войн между ними за помощью к неверным. Этот вопрос был одним из наиболее важных в международном праве средних веков.

Мэр допускает обращение христиан, когда возникает необходимость, к неверным с просьбой о помощи и аргументирует этот тезис примерами из Библии и разумными размышлениями.

Грабарь отмечает, что Мэр, как и его известные современники Джон Колет и Томас Мор, был иренистом. Это связывает его и с последующими представителями данного течения Эмерином Крюсе и Гуго Гроцием.

Всякая война, по мнению Мэра, это зло. Во время войны убивают людей, насилуют женщин, дети страдают, богатые превращаются в нищих и т.п.

Поддерживать мир необходимо изо всех сил. “Мир — это цель правомерной войны. Без мира нет правды”.

Раньше, чем взяться за любую войну, нужно предложить противнику мирный путь решения спора.

Сохранение мира, как основы благополучия государства, должно быть главной заботой царей. “Поскольку виновника мира уважают только в мирное время, то для царей важно стремиться к миру и беспокоиться о благополучии подданных и на суше и на море”.

Саму возможность войны необходимо уничтожить в самом ее зародыше. “Необходимо принимать во внимание одно: приграничный властелин совершает большое преступление, когда он первым нарушает мир (*frangens foedera pacis*)”.

Будучи убежденным иренистом, Мэр, однако, не витает в облаках, как большинство из них, а остается реальным политиком. Что касается этого, характерным является его остроумное замечание тем, кто считал недопустимым убивать, защищая свое имущество: потому хочу, чтобы он заслужил вечную жизнь, куда я его и отошлю, если он не оставит меня и мое имущество в покое. Но я не хочу, чтобы мои вещи стали достойными вечной жизни, ибо для этого они не приспособлены”.

Трибуна преподавателя и студента

Ответы на зачетах

Весной 1998 года в зачетную сессию студентам II курса международно-правового факультета МГИМО(У) МИД РФ было предложено свои ответы на вопросы изложить письменно. Некоторые из полученных ответов мы воспроизводим.

ПРИНЦИП МИРНОГО РАЗРЕШЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ СПОРОВ

Елена Козина

Этот принцип закреплен в Уставе ООН. Согласно Уставу, все члены ООН разрешают споры между собой мирным путем, чтобы не подвергать угрозе международный мир, безопасность и справедливость.

По Уставу ООН, все международные споры должны решаться в соответствии с принципом справедливости. Устав ООН дает свободу выбора мирных средств, то есть стороны могут выбрать те средства, которые сочтут подходящими для решения их спора. Обычно это — дипломатические переговоры. С помощью таких переговоров можно решить споры, которые возникли в данный конкретный период. Но есть государства, которые прибегают к помощи Международного Суда. Правда, на земле немало стран, которые не признают юрисдикцию этого Суда обязательной.

Принцип мирного разрешения международных споров нашел отражение в Декларации о принципах международного права 1970 года. В этой Декларации закреплено два положения:

- 1) государства обязаны предпринимать усилия, чтобы как можно быстрее прийти к решению, которое основано на нормах международного права;
- 2) государства должны воздерживаться от любых действий, которые могут ухудшить положение и которые могут поставить под угрозу поддержание международного мира и безопасности.

Этот принцип будет особенно эффективным, если все государства станут придерживаться такой политики.

Однако сейчас много государств стараются решить свои споры, используя оружие. Но я считаю, что это ни к чему хорошему не приведет. Надо пытаться решать все проблемы мирным путем. Ведь мы, люди, созданы не для того, чтобы воевать, а для того, чтобы жить мирно и сосуществовать мирно.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОБЫЧАЙ

Вера Кузьмина

Нормами международного права являются договорные и обычные нормы. Они находят свое выражение, соответственно, в договорах и обычаях, то есть в источниках международного права.

Международный обычай создается в результате практики государств, которая путем признания в качестве правовой нормы приобретает характер международно-правовой обычной нормы. В отличие от договорных норм, обычай не вводится каким-либо единым актом в письменном виде. Поэтому для доказательства существования обычая используются вспомогательные средства: действия государств, решения международных организаций, судебные решения и доктрины.

К судебным решениям, которые являются вспомогательными средствами, относятся решения Международного Суда ООН, других международных судебных и арбитражных органов. Международный Суд ООН не только констатировал существование обычаев, но дал им достаточно четкую формулировку. В некоторых случаях судебные решения могут положить начало формированию обычной нормы международного права.

Односторонние действия и акты государств могут быть доказательством признания того или иного правила поведения в качестве обычая.

Вообще обычай — это молчаливое соглашение субъектов международного права относительно международно-правовых норм. Международное право не устанавливает, какое время необходимо для создания (формирования) обычая. С возникновением правила поведения процесс образования обычая не завершается. Только признание государствами обычая в качестве правовой нормы превращает правило в обычай. Обычные нормы имеют такую же силу, как и договорные нормы.

ПОНЯТИЕ И ОСОБЕННОСТИ СОВРЕМЕННОГО МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Ксения Сулова

Международное право представляет собой особую правовую систему, которая состоит из принципов и норм, регулирующих отношения между ее субъектами.

В 1989 году Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию “Десятилетие международного права ООН”. Она представляет интерес, потому что в ней закреплено положение о глубоком уважении и принятии принципов международного права.

Современное международное право и закономерности его развития соответствуют закономерностям развития международных отношений. Поэтому можно сказать, что те факторы, которые оказывают воздействие на развитие международных отношений, воздействуют и на развитие международного права. К таким факторам относятся, например: уровень экономического развития государств, общественная мораль и нравственность, экология и т.д.

Современное международное право координирует международные отношения. С его помощью государства устанавливают стандарты поведения в различных областях взаимоотношений. Международное право также регулирует международные отношения. Государства принимают правила, без которых невозможно их общение и сосуществование.

В международном праве содержатся нормы, которые побуждают государства следовать определенным правилам поведения. В международном праве сложились механизмы, призванные защищать законные права и интересы государств.

Сейчас все больше стран признают для себя обязательными принципы международного права, закрепляют в конституциях примат международного права, так как осознают, что международное право содействует международному сотрудничеству. В общем, международное право — это большое подспорье для человечества.

ПОЧЕМУ ЭКОНОМИСТЫ ИЗУЧАЮТ МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

Вот письменные ответы некоторых студентов 11-й академической группы II курса факультета международных экономических отношений МГИМО(У) МИД РФ на вопрос: “Как вы думаете, зачем вам, будущему экономисту, надо изучать международное право?”

Анатолий Деуленко

Сложный вопрос. Ничто так не загоняет в тупик, как вопросы “зачем?” и “почему?” Зачем и почему мы живем? Если ответить на этот вопрос, тогда выяснить, найти ответы на все остальные вопросы не составит труда.

У каждого человека в жизни наступает момент, когда он неминуемо ставит вопрос о цели своего существования, пытается нарисовать, хотя бы в общих чертах, свой будущий путь. Я задал себе этот вопрос в 15 лет и стараюсь идти по выбранному пути.

Что за цель — никого не касается, и говорить о ней я не считаю уместным, но важно то, что на пути к этой цели необходимо получить как можно больше знаний. Моя будущая профессия — экономист, но буквально год назад я понял, что экономист без юридического образования — это все равно что лев без клыков и когтей или царь без трона. Поясню. Не зная, например, гражданского права, его элементарных основ, экономист попадает в постоянную зависимость от консультантов, что ограничивает оперативность принятия решения и даже свободу.

Я являюсь студентом МГИМО, следовательно, мне необходимо овладеть международным правом, так как в своей последующей деятельности буду ориентирован на работу не только с физическими и юридическими лицами нашей страны, но и с зарубежными контрагентами.

Поэтому для того, чтобы не зависеть ни от кого, самому быть скульптором своей судьбы, мне так необходимо международное право.

Роман Карандин

Прежде чем ответить на этот вопрос, необходимо, на мой взгляд, определить для себя следующий момент: нужно ли вообще международное право и хотя бы какие-то представления о нем человеку, желающему направить полученные им знания, в принципе, все свои силы и навыки в экономическую сферу нашей жизни.

Сегодня совершенно очевидным и объективным является существование этой специфической отрасли права — международного права. Само то, что его возникновение и развитие вызваны вполне объективными причинами, как-то: регулирование международных отношений во всех областях нашей жизни (экономической, социальной, культурной и т.д.), — может дать совершенно определенный ответ на вопрос о необходимости международного права. Безусловно, оно нужно и мне — человеку, выбравшему будущей сферой своей деятельности экономику. Без него обойтись просто невозможно.

Ведь с точки зрения всех явлений, происходящих в мире, порой очень противоречивых, трудно принимать решения, в том числе носящие экономический характер, не учитывая принципов и норм международного права, тем более если деятельность выходит за рамки внутригосударственных отношений.

Доказательством этому могут служить многочисленные примеры возникающих время от времени мировых, политических или экономических кризисов, являющихся следствием неосознанных шагов, сделанных деятелями экономики или политики на том или ином уровне и не пропущенных сквозь призму международно-правовых отношений.

Да не нужно забывать и о простом повышении своего интеллектуального уровня.

Ольга Окунева

Начну с того, что знать азы международного права должен каждый более или менее образованный человек, чтобы лучше разбираться в сущности происходящих в мире событий. Без этих знаний многое может показаться непонятным.

Ну а уж если ты учишься на факультете международных экономических отношений МГИМО и после окончания института получишь специальность экономиста-международника, то необходимость изучения международного права представляется очевидной. Без него не обойтись, где бы ты потом ни работал: в иностранной компании, на совместном предприятии или в российской фирме, которая имеет те или иные контакты с западными компаниями.

Можно, конечно, воспользоваться услугами профессионального юриста, который будет участвовать в разработке текстов договоров и т.д., но в любом случае он не сможет контролировать все: многое должны знать сами экономисты, которые работают на этой фирме.

Дарья Рожнова

В современном мире не только между людьми складываются определенные отношения, но и между государствами. Они, несомненно, должны носить упорядоченный характер, должны быть как-то оформлены. А так как государства состоят из людей, то, если рассматривать на микроуровне, в международные отношения вступают люди.

Они же сами придумывают для себя определенные правила и рамки, которым стараются следовать. И так как мое будущее будет связано с международными экономическими отношениями, следо-

вательно, мне необходимо знать, на каких принципах они основываются, что за этим стоит и т.д.

Без достаточного количества знаний тяжело заниматься делом. И конечно же, невозможно стать хорошим специалистом в своей области. Чтобы стать таковым, недостаточно иметь ограниченный круг знаний, например только знание экономики. Знание международного права тоже необходимо, так как все очень сильно взаимосвязанно и взаимозависимо. Изучение международных экономических отношений подразумевает изучение международного права, так как на нем основываются все отношения в цивилизованном мире.

Алексей Токарь

Давайте вначале рассмотрим этот вопрос глобально, как бы из космоса. Перед нами огромная планета, а на ней множество живых существ. Самые развитые из них — люди. Они постоянно что-то делают: торгуют, покупают, перевозят, суетятся, воюют.

Теперь давайте спустимся к ним, чтобы увидеть, как же они взаимодействуют друг с другом. И сделаем это на моем примере, предварительно опустив всю мою прошлую жизнь и перейдя к моему настоящему и будущему.

Допустим, я хочу поехать за рубеж; для этого мне надо получить визу, то есть разрешение на въезд; заключить договор перевозки (с авиакомпанией), купить билет; получить загранпаспорт. По прибытии, а лучше всего еще раньше, заказать номер в гостинице, застраховаться и сделать многое другое, хотя часто кое-чего можно и не делать.

Но, когда я прибываю в аэропорт, у меня вдруг исчезают вещи и документы. Что делать, куда идти? Выход — позвонить в консульство, и там мне должны помочь, по крайней мере отослать меня обратно на Родину. Надо знать, что обращаться следует именно в консульство. Этому учат уже в институте.

Это — житейское применение международного права. В будущем же на работе я буду постоянно сталкиваться, да и сейчас сталкиваюсь с международно-правовыми нормами.

По мере развития международных отношений участники мирового сообщества все теснее сотрудничают друг с другом. Даже отношения внутри самих государств все больше напоминают международную арену с ее правовыми нормами. Государства объединяются в союзы, сообщества и организации, а мир все больше напоминает одну страну, но отношения в ней регулируются международным правом.

Может быть, вообще в будущем что-то наподобие одного государства и будет; кто знает, может, в будущем международное право будет регулировать отношения не только на Земле, но и на других планетах, где будут жить союзные нам цивилизации.

Кто есть кто в нашей науке и практике



**ГАЛЕНПОЛЬСКИЙ
ФЕДОР СТАНИСЛАВОВИЧ**
(Иркутск)

Родился в Иркутске 15 сентября 1968 г., там же в 1985 году окончил среднюю школу.

С 1991 года, по окончании учебы на юридическом факультете Иркутского государственного университета, работает там же на кафедре конституционного права. Ведет курсы государственного (конституционного) права Российской Федерации и государственного (конституционного) права зарубежных стран, спецкурс по основам политологии.

В 1994–1995 годах, получив годовую стипендию Немецкой службы академических обменов (DAAD), работал в качестве приглашенного исследователя в университете г. Пассау (Бавария), где собрал и обработал малодоступную в России научную литературу по вопросам германского государственного права, а также изучил особенности преподавания и структуру юридических дисциплин университетов ФРГ. В период командировки принимал участие в научных конференциях по проблемам государственного права.

Научные интересы лежат в области государственного права Германии, специализируется на проблемах федерализма и чрезвычайном законодательстве. Этим темам посвящен ряд научных публикаций.

Владеет немецким языком.

На вопрос редакции о значении международного права в его научной деятельности Ф.С. Галенпольский ответил, что специализируется на государственном праве России и зарубежных стран и пришел к выводу о том, что в современных условиях невозможно диаметрально противопоставлять международное и национальное право, так как международное право достаточно сильно интегрировано в национальные системы права. Конституция России установила, что не только международные договоры России, но и общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью ее правовой системы. Подобные положения содержатся и во многих конституциях зарубежных стран, в частности Основном законе ФРГ. Таким образом, международно-правовые нормы напрямую воздействуют на внутригосударственные, в первую очередь государственно-правовые, отношения, и не учитывать это воздействие, не принимать в расчет международное право просто невозможно. Квалифицированно изучать и преподавать государственное право можно только с опорой на знание важнейших международно-правовых принципов и документов.



ГУСЕЙНОВ ЛЯТИФ ГУСЕЙН ОГЛЫ
(Баку)

Родился в 1964 году в Азербайджане.

В 1986 году окончил Киевский государственный университет им. Т.Г. Шевченко по специальности "международное право". В 1994 году в Институте государства и права Национальной академии наук Украины защитил кандидатскую диссертацию на тему: "Ответственность государств за международные экологические правонарушения".

С 1995 года работает над докторской диссертацией на тему: "Международная ответственность государств за нарушения прав человека".

Автор более 10 научных статей, посвященных вопросам международно-правовой ответственности, международной защиты прав человека, соотношения международного и внутригосударственного права.

В 1988–1990 годах работал старшим лаборантом в Институте философии и права АН Азербайджанской Республики. С 1990 года преподает международное публичное право в Бакинском государственном университете им. М.Э. Расулзаде и Университете “Азербайджан”.

В феврале—июле 1997 года находился на научной стажировке в Швейцарском институте сравнительного права (г. Лозанна). С января 1998 года приглашен на исследовательскую работу в Институт сравнительного конституционного права и международного публичного права им. М. Планка (г. Гейдельберг, Германия).

В марте 1993 года представлял Азербайджанскую Республику на 49-й сессии Комиссии ООН по правам человека. В январе—декабре 1995 года являлся членом рабочей группы по разработке новой Конституции Азербайджанской Республики. Неоднократно выступал на международных конференциях и семинарах, посвященных различным вопросам международного права, как представитель государства, так и в личном качестве.

Свободно владеет русским, английским и немецким языками.



ДЁМИН ЮРИЙ ГЕОРГИЕВИЧ
(Москва)

Родился 22 июня 1945 г. в Воронеже. Русский. Образование высшее — в 1967 году окончил высшую школу КГБ при СМ СССР, специальность — правоведение, доктор юридических наук, профессор, владеет английским и французским языками, имеет правительственные награды — восемь медалей, генерал-полковник юстиции. Автор многих книг, брошюр, статей по вопросам права.

В 1973 и 1980 годах находился в служебных командировках во Франции, в 1984 году — в Австрии, в 1985 году — в Сирии, а в 1994 году — во Франции и США.

В прошлом Ю.Г. Дёмин работал младшим оперуполномоченным, оперуполномоченным, старшим оперуполномоченным Октябрьского райотдела Управления КГБ при СМ СССР по г. Москве и Мос-

ковской области, учился в аспирантуре и преподавал в Высшей школе КГБ при СМ СССР. Был начальником Службы правового обеспечения Администрации министра безопасности Российской Федерации и начальником Договорно-правового управления ФСБ России в 1995–1997 годах.

Ныне — заместитель Генерального прокурора — Главный военный прокурор Российской Федерации.

На вопрос редакции, предполагается ли дальнейшее внесение норм международного гуманитарного права (МГП) в боевые документы Вооруженных Сил России, Юрий Георгиевич Дёмин ответил, что такое внесение будет способствовать дальнейшей интеграции этого права и соответствующих актов командования. В конечном итоге все это послужит делу гуманизации ведения вооруженной борьбы и ограничения ее последствий, что и является одной из основных целей МГП. Более детальная регламентация этих норм и доведение их непосредственно до военнослужащих сыграли бы, с одной стороны, предупредительную роль, а с другой — являлись бы четким критерием при решении вопросов о привлечении к уголовной ответственности.

Определенная работа в этом направлении проводится. Проблемы получают освещение в средствах массовой информации, военной печати и работах российских юристов.

Со своей стороны, как Главный военный прокурор, говорит он, могу сообщить, что нами прорабатывается комплекс мероприятий, таких как предусмотренные Законом о прокуратуре проверки соответствия требованиям закона, в том числе и международным обязательствам страны, нормативных документов Министерства обороны и других силовых структур, имеющих воинские формирования, а также состояние и уровень преподавания в этой области в соответствующих военных учебных заведениях и непосредственно в войсках. Целью этих проверок является дальнейшее обеспечение в конечном итоге исполнения норм МГП.

В то же время мне хотелось бы высказать пожелание представителям МИД России, а также уважаемым представителям Международного Комитета Красного Креста, что необходимо более широко привлекать к работе в международных правовых органах военных юристов, именно практических работников. Прошедшие такую практику люди будут нести свои знания и опыт в армейскую и военно-юридическую среду, активно развивать законотворческий и учебный процессы, науку.

В настоящее время эта работа проводится явно не на надлежащем уровне. Насколько мне известно, никто из работников военной прокуратуры России не привлекался ни для практической, ни для учебной работы в международных правовых организациях по вопросам

МГП. В случае положительного решения будем оказывать всевозможное содействие для дальнейшего интегрирования не только нормативных баз, но и самих юристов в процессе развития МГП, что является немаловажным фактором в достижении наших совместных целей.



КОЧАРЯН ВИГЕН ВЛАДИМИРОВИЧ
(Ереван)

Родился 4 мая 1972 г. В 1988 году поступил на юридический факультет Ереванского государственного университета, а в 1993 году с отличием окончил его. В том же году поступил в аспирантуру ЕГУ по специальности “международное право”. В 1996 году в Санкт-Петербургском государственном университете защитил кандидатскую диссертацию на тему “Международно-правовые проблемы защиты национальных меньшинств”.

С 1996 года работает преподавателем кафедры конституционно-го и международного права ЕГУ. В 1997 году избран членом Правления Союза юристов Республики Армения, с 1998 года является исполнительным директором этой структуры.

В ответ на вопрос редакции о том, каков круг его научных интересов, В.В. Кочарян ответил, что этот круг охватывает проблематику международно-правовой защиты прав человека и национальных меньшинств, коллективных (групповых) прав. Как юрист-международник, он занимается также проблематикой национального самоопределения, соотношения международного и внутригосударственного права.

В. Кочарян является автором монографии и более десятка научных статей. Он выступал с докладами на ряде международных конференций и семинарах, проходил переподготовку в научных центрах Испании, Венгрии и США.

С декабря 1998 года Виген Владимирович Кочарян является членом редакционного совета “Московского журнала международного права” и активно распространяет наш журнал в Армении.



ЛУКШИН АНДРЕЙ ВЯЧЕСЛАВОВИЧ
(Саранск)

Председатель Комитета Государственного Собрания Республики Мордовия по законодательству и законности.

Родился в г. Саранске (Республика Мордовия) в семье юристов. В 1974 году окончил с золотой медалью среднюю школу, в 1979 году — с красным дипломом физический факультет Мордовского государственного университета, в 1997 году — с красным дипломом юридический факультет того же университета. Два года прослужил в Советской Армии в должности командира взвода. Одиннадцать лет проработал на инженерных должностях в КБ объединения «Светотехника». Является автором пяти изобретений, награжден серебряной медалью ВДНХ СССР.

С 1990 года занимается законотворческой деятельностью в органах законодательной власти Мордовии: сначала в Верховном Совете, а затем в Государственном Собрании.

Участвовал в подготовке более 150 законопроектов. Является одним из разработчиков Конституции Республики Мордовия, законов «О Конституционном Собрании Республики Мордовия», «О Совете безопасности», «О мерах по обеспечению учета доходов (прибыли) юридических лиц для целей налогообложения», «Об административной ответственности за нарушения общественного порядка», «Об иностранных инвестициях в Республике Мордовия» и многих других.

Научной деятельностью занялся сравнительно недавно. В сфере его научных интересов входят проблемы заимствования российским региональным законодательством опыта субъектов зарубежных федераций, и в первую очередь штатов США, в следующих сферах:

- реализации права граждан на осуществление власти;
- построении системы органов власти, реализации принципа разделения властей, механизмов системы сдержек и противовесов;
- организации внутреннего устройства парламентов, эффективных парламентских процедур;

организации бюджетного процесса в регионе, а также системы и механизмов парламентского контроля.

Владеет английским языком.

На вопрос редакции о возможных заимствованиях зарубежного опыта в наших условиях А.В. Лукашин ответил, что настоящий парламентаризм в нашей стране может быть создан и развиваться значительно более высокими темпами именно в субъектах Российской Федерации, а не на федеральном уровне. Абсолютно уверен в том, что изучение, анализ и разумное заимствование законодательного опыта субъектов зарубежных федераций могут весьма существенно обогатить региональное российское законодательство и позволят последнему успешно соревноваться по эффективности с федеральным законодательством. Он также считает целесообразным и своевременным введение в учебный план региональных юридических вузов России предмета или спецкурса с примерным названием “Законодательство субъектов зарубежных федераций: сравнительно-правовые аспекты”.



МОИСЕЕВ ЕВГЕНИЙ ГРИГОРЬЕВИЧ
(Москва)

Родился 23 марта 1939 г. во Владимирской области. В 1969 году окончил Всесоюзный юридический заочный институт, в 1972 году — очную аспирантуру Института государства и права Академии наук СССР. В том же году защитил кандидатскую диссертацию на тему “Правовой режим ядерных судов”.

С 1974 по 1990 годы — доцент кафедры теории и истории права Калининградского государственного университета, с 1991 года — доцент кафедры международного права Московской государственной юридической академии.

Научные работы посвящены проблемам международного морского права, безопасности региона Балтийского моря, охране окружающей среды от радиоактивного заражения.

В последние годы занимается проблемами сотрудничества стран СНГ. В 1995 году опубликовано учебное пособие "Правовой статус Содружества Независимых Государств" (11 печ. л.), в 1997 году — учебное пособие "Международно-правовые основы сотрудничества стран СНГ" (17 печ. л.). Работы по проблемам СНГ опубликованы в сборнике "Труды МГЮА" (вып. 2 и 3) в 1997 и 1998 годах.

Автор двух глав учебника "Международное публичное право" (М., 1998): "Право внешних сношений" и "Содружество Независимых Государств".

На вопрос редакции о перспективах развития международного права в рамках СНГ Н.Г. Моисеев ответил следующее:

"Международное право в рамках Содружества развивается довольно интенсивно. Формируются новые принципы и нормы. Заключаются новые договоры и соглашения. В настоящее время их насчитывается около полутора тысяч. К сожалению, далеко не все из них действуют. По оценкам специалистов, работает немногим более половины из них. Остальные остались на бумаге. Причины такого положения дел разные. Главное, нет достаточной политической воли лидеров стран СНГ действовать сообща.

Процесс реформирования СНГ начался. Он займет около двух-трех лет. После этого начнется новый, более действенный этап сотрудничества стран Содружества.

Одновременно будет развиваться процесс дальнейшего формирования союзов в рамках СНГ. Уже сейчас действуют союзы: Россия — Беларусь; Таможенный союз "пятерки": Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Россия, Таджикистан; Среднеазиатский союз: Казахстан, Кыргызстан, Узбекистан, Таджикистан, Туркменистан.

Безусловно, будет продолжаться сотрудничество стран СНГ на двусторонней основе. Гораздо проще согласовывать действия двух государств по тем или иным вопросам. Все больше будет заключаться экономических договоров и соглашений по специальным вопросам.

Более совершенными станут принципы и нормы, направленные на урегулирование конфликтных ситуаций в рамках СНГ. Найдут свое международно-правовое разрешение проблемы Абхазии, Нагорного Карабаха, Приднестровья. Международное право в рамках СНГ даст основания для взаимоприемлемого разрешения всех спорных проблем, но при обязательном условии: если будет на то политическая воля руководителей государств и тех образований, которые выступают за адекватный учет национальных интересов различных групп населения.

Словом, в рамках СНГ международное право будет развиваться быстрыми темпами. Объективные условия для этого существуют сейчас, и они будут более благоприятными в ближайшем будущем".



МУХАМЕДЖАНОВ АМОН ЗАКИРОВИЧ
(Ташкент)

Директор Центра по изучению прав человека, кандидат юридических наук, доцент.

Родился в 1962 году в Ташкенте.

В 1989 году окончил юридический факультет Ташкентского государственного университета. После окончания университета некоторое время работал в научно-исследовательском отделе ТашГУ, а затем поступил в аспирантуру Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова. В 1989 году защитил диссертацию на тему: "Возникновение и прекращение депутатского мандата. Организационно-правовые вопросы". С осени 1989 года продолжил преподавательскую работу.

С 1994 до мая 1997 года возглавлял кафедру международного и сравнительного права ТашГУ, а затем стал руководить Центром по изучению прав человека, продолжая преподавательскую работу.

Является автором около 40 научных работ, посвященных в основном разработке проблем конституционного права и прав человека. Написал книги: "Конституция и мы" (1996 г.), учебник "Права человека" (на узб. яз., 1997 г.), "Комментарий к Конституции Республики Узбекистан" (1994 г.).

Участвовал в ряде международных конгрессов, конференций, семинаров и других встреч, в том числе в Третьем конгрессе Международной ассоциации конституционного права, в Международной программе по правам человека (Оксфорд, Великобритания, июль 1996 г.), в семинаре по программе Учебного и исследовательского центра ООН по международному праву (Гаага, 1997 г.), в Консультативном совете Управления верховного комиссара по делам беженцев (УВКБ) ООН (конец июня—июль 1997 г., Женева, Швейцария). Является членом этого совета от Ташкентского государственного юридического института.

Ученый секретарь Консультативного совета Конституционного суда Республики Узбекистан, член Экспертного совета при Омбудсмане олий мижлиса (Высшего Собрания) Республики Узбекистан.

На вопрос редакции, насколько успешно развивается наука международного права в Республике Узбекистан, А.З. Мухамеджанов ответил, что она развивается стремительно. У нас в Ташкенте создан Университет мировой экономики и дипломатии. В нем четыре факультета, в том числе международно-правовой, международных отношений, международных экономических отношений и международной журналистики. На международно-правовом факультете создан Совет по защите диссертаций по специальности 12.00.10, т.е. в области международного права. Он принимает к защите не только кандидатские, но и докторские диссертации.



НУРУМОВ ДМИТРИЙ ИГОРЕВИЧ
(Алма-Ата)

Родился в 1977 году в Алма-Ате.

Выпускник факультета международных отношений Казахского государственного университета мировых языков. Одновременно продолжает учебу на юридическом факультете Казахского государственного национального университета им. Аль-Фараби.

Участник ряда межвузовских студенческих конференций, лауреат XXVIII республиканского конкурса на лучшую научную работу студентов по общественным, естественным, техническим и гуманитарным наукам. В 1996/97 году являлся стипендиатом международной программы Консорциума американских университетов и колледжей. Специализируется в области международного гуманитарного права.

Разделяет подходы критической правовой школы, получившие в последнее время обобщающее название "A New Stream of International Law Scholarship". Его взгляды на международное право сформировались под влиянием работ профессора Гарвардского университета Дэвида Кеннеди, а также других ученых, работающих в этом направлении. В 1995–1997 годах Дмитрием Нурумовым опубликован ряд статей, посвященных международно-правовым акциям

ООН в миротворчестве, формированию международной правовой действительности, некоторым вопросам международного гуманитарного права. Работает над кандидатской диссертацией на тему: “Современные теории и практика в области прав человека”.

Дмитрий Нурумов является координатором казахстанской части программы TESIS—THARE — “Образование в области прав человека в Республике Казахстан и Российской Федерации”. Основной целью этой программы является создание в Казахстане методической базы для успешного внедрения курса прав человека в учебные программы среднего и высшего образования. В рамках этого проекта Дмитрий Нурумов принимал участие в работе Международной летней школы по правам человека в Донецке (август 1997 г.) и работе “круглого стола” “Все права человека для всех”, организованного представительством ООН в Казахстане, Комиссией по правам человека при Президенте РК и Казахстанским международным бюро по правам человека (декабрь 1997 г.). В настоящее время работает над подготовкой пособия по правам человека для учителей общеобразовательных школ на казахском и русском языках.

На вопрос редакции журнала о путях развития науки международного права в США и странах СНГ Д.И. Нурумов ответил, что дисциплина международного права и ее преподавание в странах СНГ и в США, безусловно, имеют ряд особенностей. Отметим некоторые из них. В отличие от США, в Казахстане по-прежнему используют в основном традиционный монографический подход к изложению предмета. Отсутствие курсов, основывающихся на активных методиках, например посредством введения в обсуждение в студенческих аудиториях решений международных и внутренних судов, приводит к формализации дисциплины. Студентами изучается статичная, формальная сторона международного права, при этом упускается из виду главное — реальная международно-правовая действительность, ее проблемный характер. Во многом это происходит в силу объективных факторов: различные правовые системы, обуславливающие своего рода иной взгляд на весь комплекс международно-правовых явлений; долгие годы засилия советской доктрины международного права, не терпящей плюрализма, дискуссий, поливариантности рассмотрения процесса развития международного права. Конечно, такая ситуация начинает постепенно меняться, особенно в традиционных центрах изучения международного права, однако на периферии эти изменения только намечаются.

Другой характерной особенностью науки международного права в СНГ является ее “камерность”. В отличие от США, международное право у нас развивается в сугубо формально-позитивистском направлении. В США эта наука давно потеряла такое “привилегированное” положение и стала предметом изучения не только юристов,

но и политологов, социологов, специалистов самого разного профиля. В последние годы в американской науке международного права начала складываться даже феминистская школа.

Вообще же право, как и любое другое явление объективной действительности, можно изучать с двух точек зрения: как объект, обладающий субстанционными свойствами, и как объект с функциональными свойствами. В первом случае субстанционные свойства международного права будут иметь чисто формально-юридическую природу, то есть уровень, наиболее исследованный в прошлом. Во втором случае функциональные свойства проявляются как бы на внешнем уровне и носят политико-детерминируемую природу. Ему кажется, что именно этот уровень открывает хорошие возможности для продуктивного диалога, обмена опытом между учеными стран СНГ и США.



САУНИНА ЕЛЕНА ВАЛЕНТИНОВНА
(Нижний Новгород)

Преподаватель юридического факультета Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского. Закончила юридический факультет Нижегородского государственного университета в 1995 году с отличием по специальности “юриспруденция”.

Сфера научных интересов: соотношение международного и национального законодательства в области защиты прав человека. Тема диссертационного исследования: “Юридические нормы международных неправительственных организаций (исторический и теоретический аспекты)”. Результаты исследований получили апробацию на научно-практических конференциях и семинарах: межвузовской научно-практической конференции молодых ученых “Российское право в период социальных реформ” (Нижний Новгород, 18 ноября 1997 г.); на “круглом столе” журнала “Государство и право”, посвященном 47-й годовщине Дня прав человека, по теме: “Принципы, основания, пределы ограничения прав и свобод челове-

ка по российскому законодательству и международному праву” (Нижний Новгород, 10–11 декабря 1997 г.) и нашли отражение в публикациях автора в межвузовских сборниках.

С 1998 года — кандидат юридических наук.

В ответ на вопрос редакции о том, какую роль играет международное право в ее жизни, сказала кратко: “Оно для меня всё в этой жизни”.



САФОНОВ ВЛАДИМИР НИКОЛАЕВИЧ
(Курск)

Родился в 1951 году в г. Кандалакша Мурманской области. Окончил исторический факультет Московского государственного педагогического университета.

Работает заведующим кафедрой правовых дисциплин Регионального открытого социального института (г. Курск), где читает лекции и ведет семинарские занятия по курсам “Конституционное право зарубежных стран” и “Международное право”, а также осуществляет научное руководство курсовыми и дипломными работами.

В 1982 году защитил кандидатскую диссертацию на тему “Борьба в Конгрессе США по проблемам социальной политики (вопросы образования и здравоохранения)”.

Автор 20 научных работ, в т.ч. статей в “Американском ежегоднике”, журнале “Новая и новейшая история”. Научные интересы связаны с исследованием проблем на междисциплинарном уровне — конституционного права США, конституционно-правового статуса личности, международного права. В.Н. Сафонов убежден, что американское право подвержено влиянию европейского в гораздо более сильной степени, чем это принято считать.

Входил в состав оргкомитета и редактировал материалы международной научно-практической конференции “Права человека в условиях становления гражданского общества”, проходившей в Курске в мае 1997 года.

На вопрос редакции о том, как происходит становление юридического образования в Курске, В.Н. Сафонов ответил: “У себя в Курске мы проходим период становления юридической школы. Крепнут наши научные контакты с другими учебными заведениями, в том числе с кафедрой конституционного права МГУ, с кафедрами Юридического института МВД РФ, с юридическими факультетами наших соседей — Воронежа, Белгорода, Орла. С нашей точки зрения, огромное значение, в т.ч. на местном уровне, имеет решение реально существующей проблемы соблюдения прав человека. Региональный институт проводит экспертную оценку областного законодательства. В Курске активно действует Центральноечерноземный центр по правам человека, где успешно работают наши преподаватели и студенты. Студенты принимают участие в судебных процессах в роли адвокатов.

Свидетельством активности наших усилий стал приезд гостей из 5 зарубежных стран и 18 вузов Российской Федерации на конференцию по правам человека.

Повышать уровень правовой культуры можно, только действуя по всем направлениям: развивая юридическое образование и просвещение, повышая общественную роль юристов, ведя диалог с властью”.



СЕМЕНОВ ВЛАДИМИР СЕРГЕЕВИЧ
(Харьков)

Родился 21 декабря 1924 г. в городе Золотоноша Черкасской области. Участвовал в Великой Отечественной войне в 1942–1943 годах, артиллерист-разведчик (Ленинградский фронт). Награжден орденом Отечественной войны II степени и медалями.

В 1947 году окончил Харьковский юридический институт, в 1950 году — аспирантуру по кафедре международного права. Летом 1951 года защитил кандидатскую диссертацию, посвященную анализу принципа невмешательства во внутренние дела государств.

С 1951 по 1953 год — старший преподаватель экономического факультета Харьковского госуниверситета, с 1954 года читает курс международного права в Харьковском юридическом институте. С 1994 года — профессор кафедры Национальной юридической академии им. Ярослава Мудрого. Так называется теперь Харьковский юридический институт, который и по численности студентов, и по площади учебных помещений за годы независимости вырос в самое крупное в мире учебное заведение, готовящее юристов высшей квалификации. На шести факультетах Академии обучается 12 тыс. украинских и иностранных студентов.

Круг научных интересов В.С. Семенова достаточно широк: история русской науки международного права, право международной безопасности, международное гуманитарное право, мирные средства решения международных споров.

Это он нашел и описал совместно с Н.Н. Ульяновой считавшуюся пропавшей в годы Отечественной войны двухтомную рукопись профессора Т.Ф. Степанова “Общеправное право в совокупности с дипломатией” (1847 г.). По авторитетному мнению профессора В.Э. Грабаря, “это было первое оригинальное руководство по международному праву на русском языке”. Быстро исчезла с прилавков книжных магазинов монография В.С. Семенова “Вооруженные силы ООН: практика применения”. Он неоднократно выступал с научными докладами и сообщениями на ежегодных собраниях Советской ассоциации международного права, четырежды избирался членом Исполнительного комитета САМП.

Читал лекции во Вроцлавском университете, университетах Новой Зеландии и Австралии. Удостоен звания Заслуженного работника культуры Украины.

На вопрос редакции, какие главные задачи, по его мнению, стоят перед юристами-международниками Украины, В.С. Семенов ответил: “Прежде всего это организованное и деловое участие в решении задач, поставленных в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 44/23 “Десятилетие международного права ООН” от 17 ноября 1989 г., и в первую очередь “поощрение преподавания, изучения, распространения и более широкого признания международного права”. Мы стремимся внести реальный вклад в это благородное дело. С 1991 года в День ООН в Национальной юридической академии им. Ярослава Мудрого проводятся научные конференции, посвященные актуальным проблемам международного права. Для участия в них, в особенности если тематика конференции посвящена проблемам защиты прав человека, привлекаются работники правоохранительных органов, служащие государственных учреждений, активисты общественных правозащитных организаций.

Хотелось бы не прерывать, а наращивать связи украинских юристов-международников с Российской ассоциацией международного права. В то же время давно назрела необходимость создания Украинской ассоциации международного права. Но в этом ведущая роль должна принадлежать юристам столицы России. Содружество юристов-международников Украины и России — только элемент сотрудничества наших стран и народов. Развитие и упрочение этого сотрудничества обусловлено объективными причинами, в числе которых близкое соседство, развитая сеть коммуникаций, близость языков, взаимозависимость промышленных и сельскохозяйственных предприятий.

Настоятельная потребность развития взаимовыгодных связей не получает развития прежде всего из-за неизжитых великодержавных амбиций, все еще бытующих в общественном мнении и в официальных кругах Российской Федерации. Чтобы не быть голословным, приведу ответ профессора Ю.Н. Малеева на вопрос редколлегии МЖМП “какой вклад может внести наука международного права в стабилизацию ситуации на территории СССР” (МЖМП 3/93, с. 105): “...обосновать систему опеки России над всеми теми бывшими субъектами СССР, которые, испытывая большие кадровые и организационные трудности, готовы принять эту опеку и в цивилизованных рамках пользоваться ею, пока не встанут на ноги”.

Мы за братское сотрудничество, но при условии снятия Российской Федерацией претензий на роль старшего брата, покровителя или опекуна. Украина — независимая, суверенная, самостоятельная держава, полноправный субъект международного права, признанный практически всеми государствами современного мира, она и впредь намерена оставаться в этом качестве”.



СУМИН АНДРЕЙ МИХАЙЛОВИЧ
(Москва)

Родился в 1969 году. После прохождения срочной службы в рядах Советской Армии поступил в 1990 году в Московский государствен-

ный институт международных отношений МИД СССР, который с отличием окончил в 1996 году. В 1998 году защитил диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук по теме “Правовое регулирование протеста векселя (по германскому законодательству)”. Публиковался в журналах “Президентский контроль”, “Московский журнал международного права”, “Налоговый вестник”, “Нотариальный вестник”, “Налоги”, “Финансовый бизнес”, “Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации” и в газете “Налоговая полиция” (научные публикации общим объемом свыше семи печатных листов).

Диссертационное исследование А.М. Сумина особенно актуально для российской юридической науки и практики. Дело в том, что вексель в его современном виде вошел в деловой оборот в России позднее, чем в Западной Европе, и стал (помимо прочих нововведений того времени) своего рода реакцией на резкий рост экономических связей с западным миром, прежде всего с Германией. Именно Германия традиционно являлась — как является и в настоящее время — крупнейшим экономическим партнером России в Европе. А экономические связи обуславливают и развитие юридической науки. Давнее российско-германское экономическое сотрудничество и стало одним из факторов, повлиявших на развитие отечественной юридической мысли.

На вопрос редакции о тенденциях гармонизации правовых систем А.М. Сумин ответил, что в последнее время эти тенденции усилились. Они отражают интеграционные процессы в экономике и торговле. И все же существенные различия между системами права (в том числе и применительно к вексельному обращению) все еще сохраняются. Что же касается России, то ее система права, как известно, исторически близка именно к континентальной правовой системе, и особенно к германской системе права. Это обстоятельство предопределяет дополнительный интерес к изучению германского законодательства. Анализ достижений германской юридической мысли особенно актуален и в том отношении, что на всех этапах истории вексельного законодательства германские ученые вносили наибольший вклад в его развитие, что признавали и признают большинство исследователей, в том числе и российских. Признание это воплотилось в вексельном законодательстве многих стран и в Женевских вексельных конвенциях, основанных в первую очередь на достижениях германской юридической мысли. Кстати сказать, само слово “вексель”, вошедшее в русский язык без перевода, заимствовано из немецкого языка (*Wechsel* — *нем.*).



**ХАЙРУТДИНОВА
ФАРИДА ГАРАФУТДИНОВНА**
(Казань)

Ректор Поволжского регионального института международных отношений и права (ПРИМО), заведующая кафедрой международного гуманитарного права в этом же институте, доцент ПРИМО.

Родилась в Казани. Окончила юридический факультет Казанского государственного университета.

Преподает свыше 17 лет. Вместе с тем профессионально занималась адвокатской практикой. В университете преподавала гражданское, семейное право, основы и теорию права, а в последние пять лет — международное и международное гуманитарное право.

В 1993 году создала Казанскую социально-юридическую академию с кафедрой международного гуманитарного права.

При содействии Совета Федерации Федерального Собрания создала новое высшее учебное заведение — Поволжский региональный институт международных отношений и права, задачи которого состоят в том, чтобы готовить высококвалифицированные кадры и проводить научно-исследовательскую работу для Республики Татарстан, выполнять по заказам различные юридические разработки. Учредителями института являются Российская ассоциация содействия ООН и ее татарское отделение, Министерство юстиции Российской Федерации.

Активно проводит в жизнь идею о необходимости преподавания международного гуманитарного права везде: от школы до института.

Участвовала в ряде международных конференций и встреч по вопросам преподавания международного гуманитарного права в Казани, Москве и пос. Снегири Московской области (все они прошли в 1997 г.).

Участвовала также в семинарах по преподаванию международного гуманитарного права, проводившихся в рамках Российской академии образования, проводившихся в Казани, Ярославле, Набережных Челнах.

На просьбу редакции рассказать подробнее о ПРИМО Ф.Г. Хайрутдинова ответила, что в этом институте имеются три факультета: международно-правовой, международных отношений и международных экономических отношений. Объявлен прием студентов — выходцев из различных областей и республик — субъектов Российской Федерации. У института конкретная задача: он взял на себя подготовку по Поволжско-Уральскому региону судебных приставов и старших судебных приставов — высших категорий должностных лиц в этой ветви судопроизводства.

В ноябре 1997 г., говорит она, был объявлен первый прием в этот институт.

В ноябре на 1-й курс заочного отделения принято 100 человек. С марта 1998 года начался прием на очное отделение института. В восьми школах Казани мы организовали группы международного гуманитарного права. Свыше 300 школьников 10-х и 11-х классов изучали специальные предметы для того, чтобы поступить в наш институт. Там было 28 часов по основам права, 26 — по отечественной истории и истории Татарстана, 20 — по экономике, 1 — по дипломатии, 10 — по международному гуманитарному праву, 8 — по культурологии. Из 300 школьников 100 лучших стали нашими студентами. И мы поняли, что интерес к нашему институту серьезный.

Вот почему мы строим собственное здание по проекту, напоминающему здание МГИМО-У МИД РФ в Москве.

Поскольку институт тесно связан со столицей страны, то и студенты будут считаться московскими. Мы стали как бы филиалом одного из московских вузов и получили право выдавать московские дипломы.

Нас поддерживает правительство республики, депутаты нашего национального парламента.

При институте мы создаем свой международно-правовой центр, где можно будет получить информацию из Совета Европы. Там же будет работать для желающих нотариус. Здесь можно будет получить также и соответствующую юридическую консультацию. Здесь же будут проходить практику и некоторые студенты.

С сентября 1997 году в ПРИМО создан свой ученый совет. В него вошли 6 академиков, 11 докторов наук, министерские и другие практические работники.

Что касается международного гуманитарного права, то это мой личный и научный, и педагогический интерес. Мне пришлось разрабатывать и программы, и методику его преподавания как для 5-х классов средней школы, так и для старших классов.

Мы готовим преподавателей в области международного гумани-

тарного права для военных училищ, а их в Казани немало — и танковое, и артиллерийское, и суворовское.

В мае 1998 года мы провели конференцию для школьных учителей, которые преподают международное гуманитарное право.



ХУДОЙКИНА ТАТЬЯНА ВИКТОРОВНА
(Саранск)

Кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права Мордовского государственного университета им. Н.П. Огарева.

Родилась 30 сентября 1966 г. в г. Саранске (Республика Мордовия), там же получила среднее образование. В 1988 году окончила юридический факультет Мордовского госуниверситета. По направлению работала в Научно-исследовательском институте регионологии, участвовала в разработке многих научно-исследовательских тем и в проведении социологических исследований.

С июня 1993 года по март 1996 года училась в очной аспирантуре МГУ им. Н.П. Огарева. 19 марта 1996 г. защитила кандидатскую диссертацию в Институте государства и права РАН. Ее тема: "Юридический конфликт: динамика, структура, разрешение".

С марта 1996 года работает на юридическом факультете Мордовского госуниверситета. Имеет около 30 научных публикаций.

Участница многих конференций, семинаров и "круглых столов", в том числе международных, последний из них: международный "круглый стол" на тему "Право граждан на информацию и защита неприкосновенности частной жизни", проводившийся Нижегородским юридическим институтом с участием Совета Европы и Государственной Думы Федерального Собрания РФ (май 1998 г.).

На вопрос редакции о том, как идут дела в Саранске с изучением международного права, Т.В. Худойкина ответила, что на юридическом факультете Мордовского госуниверситета преподаются

такие дисциплины, как международное право и международное частное право. Освоение студентами данных дисциплин имеет большое значение для республики, поскольку ее международные связи постоянно расширяются.

БЕСПРОИГРЫШНЫЙ УСПЕХ

В Москве процветает торговля верхней одеждой, изготовленной знаменитыми западными фирмами. Самые дорогие и самые известные в мире марки одежды можно приобрести в бутиках галереи «Bosco di Ciliegi». Здесь костюм стоит до 1000 долл., трикотаж — 300 долл., блузка или юбка — до 200 долл.

Конечно, такие цены доступны только либо «звездам» телевидения, либо крупным общественным или государственным деятелям, либо представителям банковских и коммерческих кругов.

Так, галерея предала огласке некоторые сведения о пристрастиях «звезд» телеэкрана к изделиям определенных фирм: Евгений Киселев и Ирина Зайцева предпочитают покупать одежду от «Givanchy», Татьяна Миткова — от «MaxMara», Григорий Кричевский — от «Valentino», Павел Лобков — от «Calvin Klein», Лев Новоженков — от «Nani Von», Михаил Осокин — от «Nina Ricci», Леонид Парфенов — от «Kenzo». Руководство галереи утверждает, что в ее бутиках покупается одежда и для Бориса Ельцина, и для Егора Гайдара, и для Владимира Потанина.

Во всяком случае, именитые западные фирмы играют в России в беспроигрышную лотерею: если их продукция окажется вдруг недоброкачественной или сшитой не так, как того требовал заказчик, никто из клиентов никогда не будет предъявлять претензий, а тем более обращаться в суд с иском. Ведущие TV — потому, что каждый комплект одежды им достается бесплатно (за все платит компания) и только на один сезон (осень—зима или весна—лето), в пожизненное пользование. После сезона бесплатный подарок возобновляется. А все остальные ни за что не станут связываться с судом из-за такой «мелочи», как одежда: себе дороже.

Но самое главное состоит в том, что фирмы-производители никогда не дадут повода предъявлять к ним упреки. Здесь вполне уместно вспомнить классическую историю об автомобильной фирме «Rolls-Royce», у которой все машины ручной сборки. У американца где-то в глухой испанской деревушке полетел карданный вал на недавно купленной машине. Он дал телеграмму о случившемся в штаб-квартиру компании в Лондон. На следующий день прилетел самолет с запчастями и рабочими, которые быстро устранили поломку. Американец закончил путешествие, вернулся с машиной на пароходе в Америку и послал в Лондон запрос: «Сколько я должен за ремонт?» Оттуда получил ответ: «Компания “Rolls-Royce” никогда аварий не имела...»

(Соб. инф.)

Книжная полка

СООТЕЧЕСТВЕННИКИ: ПРАВОВОЙ АСПЕКТ ПРОБЛЕМЫ

Книга, которую мы рецензируем (**Положение беженцев в мире. 1997–1998. Перемещенные лица — гуманитарная проблема, УВКБ ООН.** — М., “Интердиалект+”. — 1997. — 311 с.), послужила для членов Научного совета по проблемам национальной политики при Отделении философии и права РАН поводом для обсуждения нашей позиции по вопросу защиты соотечественников в странах СНГ и за их рубежами и внесения в нее известных коррективов. Мы и до этого отстаивали необходимость проводить политику защиты соотечественников с учетом принципов и норм международного права, законов и интересов стран, в которых они находятся сегодня, но наши оппоненты, особенно представители зарубежных организаций соотечественников, справедливо указывая на более чем скромные ее результаты, ставили под вопрос правильность проводимого Россией курса. Так, в частности, было и на парламентских слушаниях в прошлом году.

Книга позволяет увидеть правовой аспект проблемы соотечественников в несколько ином ракурсе. Она подготовлена по инициативе и с участием руководства и экспертов Управления Верховного комиссара по делам беженцев. Это подлинно гуманитарный по своим целям, глубоко интернациональный по убеждениям и составу авторов, высоко профессиональный по качеству и темпам его создания труд. Написан он с целью защиты самых обездоленных людей на планете — беженцев и перемещенных лиц, апатридов и соотечественников — без различия их расы, национальности, религиозных и политических убеждений. Еще в середине прошлого, 1997 года над ним работали десятки сотрудников и экспертов УВКБ, а также научные консультанты из более чем десяти государств, а к концу этого же года переведенная на ряд языков, в том числе на русский, книга лежала на столе читателя.

Управление Верховного комиссара по делам беженцев было создано после второй мировой войны, когда люди, спасаясь от военных действий, внутригосударственных конфликтов, от преследований по национальным, религиозным и политическим мотивам,

вынуждены были в массовом порядке покидать свои страны. Управление должно было оказывать им необходимую помощь. Правовой основой его деятельности стала Конвенция о беженцах 1951 года (Россия присоединилась к ней в 1992 г.). Традиционно УВКБ занимается только странами, в которые прибыли беженцы, и странами, откуда они происходят (с. 301). Всего к сфере деятельности эксперты из УВКБ относят 22 729 233 человека. Однако беженцы составляют из них только немногим больше половины, а остальные либо лица без гражданства, либо ищущие убежища и вообще нуждающиеся в международной защите.

Тех, кто работал над книгой, естественно, прежде всего интересовала проблема именно перемещения населения, которая сопоставима разве что с событиями эпохи великого переселения народов. В различных частях планеты, особенно в районах африканских Великих озер, в Югославии, на Кавказе, миллионы людей под угрозой насилия были вынуждены покинуть насиженные места. Только в Советском Союзе за первые 5 лет после его распада было перемещено около 9 млн. человек (стр. 38). Для интереса, как видим, есть основания.

Ну а граждан СНГ не меньше беспокоит судьба тех соотечественников по советским временам, которые, никуда не переезжая, оказались вне своего государства и продолжают находиться под угрозой вынужденного, а то и насильственного перемещения. Да, нас беспокоит судьба всех 25 млн. соотечественников, и не только русскоязычных.

Уже в 1994 году УВКБ совместно с Международной организацией по миграции (МОМ) и ОБСЕ по просьбе ряда стран СНГ приступило к подготовке международной конференции для выработки рекомендаций по данной проблеме. В соответствии с резолюцией 50/15 Генеральной Ассамблеи ООН Конференция состоялась в мае 1996 года в Женеве. Принятая Конференцией Программа действий* предусматривает, в частности, осуществление следующих мероприятий:

— государствам обеспечить на основании национальных законов предоставление гражданства всем лицам, являющимся гражданами государства-предшественника и в настоящее время постоянно проживающим на их территории (п. 15 *b*);

— в случае необходимости приводит национальное законодательство в соответствие с международным правом, касающимся прав человека, беженцев и гуманитарных аспектов... Заслуживает внимания идея создания поста омбудсмена по правам человека и др. (п. 101);

* Док. ООН, CISCONA, 1996/PA/4.

— странам СНГ предлагалось предоставлять всем бывшим советским гражданам, постоянно проживающим на их территории и являющимся апатридами, право получать гражданство этих стран и поощрять их стремление к получению гражданства (п. 103) и др.;

— могут потребоваться соответствующие меры по содействию использованию языка меньшинств в сфере образования и культуры, в судопроизводстве и административных органах, средствах массовой информации, а также в экономической и социальной областях (по подобию мер, предусмотренных Рамочной конвенцией 1995 г.).

Программа Конференции могла бы и еще может облегчить решение проблем соотечественников. Ведь для этого потребуются десятилетия. К сожалению, намеченные в ней мероприятия на практике реализуются крайне медленно. Примерно так оценивают результаты Конференции и авторы книги. Солидаризируясь в оценках с нью-йоркским Институтом открытого общества, они также серьезно разочарованы результатами, достигнутыми в регионе СНГ за первый год после Конференции. По их мнению, большая часть намеченных там целей не была достигнута. Основные причины — страны-доноры слабо реагировали на призыв УВКБ помочь соотечественникам, а государства этого региона “не смогли взять на себя конкретные юридические обязательства в рамках принятой на Конференции Программы действий” (с. 39).

Нам представляется, что скромные результаты объясняются также недостаточной сработанностью правовых основ оказания помощи именно соотечественникам. В самом деле, деятельность УВКБ ведется под флагом защиты “беженцев”, “перемещенных лиц” и направлена в конечном итоге на их быстрейшее возвращение на родину. Между тем для решения проблем большинства соотечественников, во всяком случае сегодня, требуется защита их интересов и прав в тех странах, где они находятся, недопущение их прямого или косвенного вытеснения, а то и изгнания из государства, в котором по воле сепаратистов они оказались, но в котором находятся их дом, близкие, работа. Эти люди находятся в худшем положении, чем беженцы. У них нет ни той перспективы, которая есть у насильственно переселенных: получить международную помощь сегодня, чтобы выжить, вернуться домой завтра или послезавтра, чтобы жить спокойно. Единственное, что их объединяет с беженцами, как справедливо отметила Верховный комиссар по делам беженцев г-жа Садако Огата, — “отсутствие безопасности, нередко вследствие неспособности или нежелания государства защитить своих граждан” (с. X). Речь здесь идет о государстве пребывания. Именно оно в ответе за то постоянное напряжение, в котором пребывает и будет пребывать соотечественник, возможно, всю свою жизнь. Если го-

сударство не желает изменить такое положение, у международного сообщества есть достаточно возможностей прекратить поспешное преследование прав человека и в отношении соотечественников. Пример тому — значительное ускорение ликвидации режима апартеида в результате применения против Южной Африки международных санкций.

Допустимость и даже необходимость принятия подобных мер вытекают из уже принятых и общепризнанных принципов и норм современного международного права, таких как Устав ООН, Всеобщая декларация прав человека, Декларация принципов международного права и др. Это подтвердил Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан. “Нельзя допускать, чтобы кто-либо был вынужден бежать из своей собственной страны под страхом смерти, — пишет он в предисловии к рецензируемой книге. — Никто не должен быть перемещен из-за чьего-то желания захватить его землю, занять его жилище или контролировать территорию” (с. IX).

Следовательно, высшее должностное лицо в мировом сообществе считает, что в вопросе защиты прав человека (в первую очередь соотечественников, как наименее защищенных) пора, наконец, переходить к более решительным мерам. Нельзя человека приносить на жертвенный алтарь нации во имя ее торжества. Это положение предельно четко было сформулировано еще во Всеобщей декларации прав человека, 50-летие которой человечество будет отмечать в декабре этого года. Ни государство, ни группа лиц, говорится в этом документе, не должны “совершать действия, направленные к уничтожению прав и свобод личности” (ст. 30).

Защита прав народа, нации не самоцель, а лишь средство защиты прав человека, личности. Не человек для нации, а нация для человека — такой подход диктует нам международное право и подтверждает подлинно гуманистическое мышление. И иностранный, и наш опыт свидетельствует: если во внимание принимаются только интересы нации, права личности обычно попираются, страдают люди, сотни тысяч, миллионы лишаются родины, крова, близких и самой жизни. Популяризация элементарных гуманитарно-правовых знаний среди населения страны пребывания и в среде соотечественников — важное средство их защиты, в том числе и от бытового национализма и шовинизма. Такой вывод делает читатель после ознакомления с приводимым в книге богатым фактическим материалом.

* * *

Нарушение прав насильственно перемещенных лиц паразитирует на плохой осведомленности населения в области юриспруденции. Ко времени образования на постсоветской территории новых госу-

дарств международное право формально уже обеспечивало населению определенную правовую защиту. К сожалению, его нормы не соблюдались ни этими государствами, ни западными. Предусматривалось, что, к примеру, государство не имеет права лишать лиц гражданства по расовым, этническим, религиозным и политическим соображениям (Конвенция о статусе апатридов, 1961 г., с. 264). Однако государства Балтии именно на этнической основе лишали гражданства тысячи русскоязычных индивидуумов права быть гражданами тех государств, под суверенитет которых перешла территория, на которой проживали и продолжают проживать указанные индивидуумы. Чтобы как-то оправдать в глазах общественности это грубое нарушение международно-правовых норм и морали, они объявили всех русскоязычных граждан “оккупантами”. Но это уже политический аргумент, а политические соображения, как указывалось выше, Конвенция о статусе апатридов не считает основанием для отказа в предоставлении гражданства. К тому же советские войска, не говоря уже о гражданском населении, оказались в Прибалтике до 1945 года, то есть до подписания Устава ООН, когда еще допускался насильственный метод завладения территорией. Об этом прямо говорится в Декларации принципов международного права, принятой ООН в 1970 году на основе консенсуса.

Свою долю вины за проводимую Латвией и Эстонией дискриминационную политику в отношении русскоязычного населения несут и западные государства. В соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права признание нового государства в наше время возможно при условии, если оно, в частности, “гарантирует права этническим и национальным группам и меньшинствам”. Это требование вскоре после их поспешного признания было подтверждено в “Брюссельском минимуме”, подписанном министрами иностранных дел ЕС 17 декабря 1991 г. И в последующие годы ни эти государства, ни США так и не пожелали использовать свое влияние в государствах Балтии для защиты там прав и интересов иноличности, этнических и национальных групп и меньшинств. Подготавливая вступление стран Балтии в НАТО, подписав с ними Хартию, США поощряли их отказ от принятия гарантий безопасности, предложенных президентом РФ, постановку ими вопросов о пересмотре границ и тем самым поддерживали их шовинистическую, противоправную национальную политику.

Ежегодный обзор деятельности УВКБ не только информирует о проделанной работе, рассказывает о проблемах, с которыми сталкивалось Управление, но и предлагает свой вариант ответа на вопрос о том, что из сказанного следует, что надлежит сделать, чтобы содействовать решению поставленной проблемы.

Обзор призывает политических руководителей высшего уровня действовать так, чтобы понятие “национальные интересы” не толковалось “чрезмерно узко и отвлеченно, так и не признав свою более чем широкую ответственность в отношении защиты благополучия человека” (с. 289). Иначе говоря, недопустимо, когда практические действия, направленные на защиту беженцев, лиц, находящихся в аналогичном положении, блокируются позицией, выраженной в фразе: “Будем делать в той мере, в какой это позволяет наше национальное законодательство”. В книге выдвигается целый ряд предложений, направленных на преодоление национального эгоизма, на решение проблемы вынужденного перемещения, которую Кофи Аннан считает “сегодня самой насущной из проблем, стоящих перед Организацией Объединенных Наций”. В частности, Генеральный секретарь поддержал следующие предлагаемые авторами направления деятельности ООН, УВКБ: предотвращение и урегулирование вооруженных конфликтов, защита прав человека, содействие устойчивому, гармоничному развитию во всех частях мира и прежде всего — принятие надлежащих мер для того, чтобы никто не был вынужден бежать из своей собственной страны, перемещаться из-за эгоистических, преступных желаний некоторых политиков (см. с. VIII, IX).

Опыт свидетельствует, что для того, чтобы политическая идея начала “работать”, стала обязательной к исполнению, она должна быть изложена и подписана государствами в форме международной конвенции. Подготовка проекта такой конвенции, судя по рецензируемому труду, могла бы быть осуществлена УВКБ и поддержана государствами СНГ. В этом же документе можно было бы подчеркнуть и ту очевидную сегодня истину, что если человек еще не убежал из своего дома, своей страны, но понуждается к перемещению (ситуация, характерная для многих соотечественников), то он также нуждается в международной защите и помощи, как и беженец.

Г.Б. Старушенко,
член-корреспондент РАН, член Научного совета по проблемам национальной политики при Отделении философии и права РАН

Рецензия поступила в редакцию в мае 1998 г.

ТРУДЫ О ГРАЖДАНСКОМ ПРАВЕ КНР

Пашенко Е.Г. Экономическая реформа в КНР и гражданское право. — М., “СПАРК”. — 1997;

Пашенко Е.Г. Гражданское законодательство КНР. — М., Международный центр финансово-экономического развития. — 1977.

С точки зрения тематики монография представляет интерес прежде всего в связи с тем, что является первым в отечественной цивилистике сравнительно обширным и углубленным исследованием гражданско-правовой тематики в китайском контексте. Исследования о китайском праве, надо признать, не являются частым явлением в отечественной юридической науке: о китайском гражданском праве не писалось с начала 60-х годов. И причина этого не в нерадивости либо отсутствии интереса наших правоведов, а в том, что писать было собственно не о чем: всем известно, что собой представляла “культурная революция” и каковы были ее последствия. Появление монографии свидетельствует о возрождении изучения китайского гражданского права в России, о появлении научного направления в отечественной цивилистике.

Об актуальности исследования в свете сказанного выше, думается, не приходится говорить. Знание права нашего ближайшего соседа — Китая — важно как с научной, так и с практической точки зрения. И в данной связи хотелось бы отметить, что монография Е.Г. Пашенко представляет собой работу, основанную на современных китайских источниках, благодаря чему в научный оборот вводится значительное количество нового нормативного материала, который сопровождается критическим анализом взглядов китайских правоведов, занимающихся теоретическим концептуальным обоснованием юридических аспектов китайской экономической реформы.

Автор монографии видит свою главную задачу в том, чтобы “взглянуть на китайскую экономическую реформу с гражданско-правовой точки зрения”, точнее — выявить роль и значение гражданского права в регулировании перестраиваемых экономических отношений в китайском обществе, объяснить основные особенности процесса формирования системы гражданского права КНР, показать специфику основных цивилистических институтов, “обслуживающих” реформируемый хозяйственный механизм (с. 7). Надо признать, с этими задачами автор справился.

Монография привлекает внимание еще в одном отношении. Автор старается раскрыть тему в контексте китайской правовой тради-

ции, ее влияния на правопонимание и реализацию права на современном этапе жизни китайского общества. Хочется оговориться, что проблема специфики проявления китайской правовой традиции — это, безусловно, тема отдельного, специального исследования. В рецензируемой работе скорее делается “заявка” на рассмотрение данной проблемы. Но, тем не менее, такой подход автора оправдан, поскольку позволяет лучше понять особенности правового обеспечения китайской экономической реформы, специфику становления обновляемой системы гражданского права. В частности, верно подчеркнута особая социально-политическая и экономическая роль государства, которое тысячелетиями господствовало над материальной и духовной жизнью китайского общества.

Это обстоятельство сказывается и поныне, существенно влияя на становление гражданского общества в Китае.

В монографии условно можно выделить “общую” и “особенную” части. К “общей” части относятся, помимо темы о китайской правовой традиции, также вопросы об особенностях политики китайского руководства в сфере гражданско-правового регулирования, о своеобразии развития гражданского права КНР, объясняемом взаимодействием субъективного и объективного факторов, о влиянии концепции самой реформы, направленной на создание некоего симбиоза плановой и рыночной экономики, на подходы к определению правового статуса субъектов производственно-хозяйственной деятельности, к регулированию договорных форм организации хозяйственных отношений.

Верным представляется подход автора к рассмотрению конкретных сторон хозяйственного механизма через призму проблемы соотношения плановых и рыночных начал в китайской экономике. Благодаря этому удается показать трудности и известные нелогичности в конструировании правового статуса госпредприятия, которое формально наделяется широкой самостоятельностью, но деятельность которого продолжает оставаться под достаточно плотным государственным контролем и которое, вдобавок, может быть объявлено банкротом (с. 64–84). Автор справедливо указывает (в контексте проблемы “план—рынок”) на искусственность так называемой системы подрядно-хозяйственной ответственности директора госпредприятия перед вышестоящим органом хозяйственного руководства, поскольку подобная система представляет собой попытку внедрить договорные средства регулирования в административные отношения (с. 150–160).

Фактически в качестве одного из основных направлений исследования (его тоже можно отнести к “общей” части) выступает анализ отношений собственности в китайской экономике. Данная тема представлена в монографии последовательно и подробно. В резуль-

тате автору удалось доказать, что китайские реформаторы, несмотря на впечатляющие масштабы реформы, достаточно осторожно подходят к изменению отношений собственности, особенно в государственном и так называемом коллективном секторах экономики. И это, как отмечалось, имеет результатом не только во многом индивидуальный статус предприятий, но и неопределенность в отношениях “коллективной собственности”. С одной стороны, в этой собственности продолжают находиться многие мелкие и средние городские и сельские предприятия, обрабатываемые земли. Задаваясь вопросом о том, какие же субъекты хозяйственной деятельности являются носителями права коллективной собственности, в чем специфика этого права, автор проводит тщательный анализ ряда нормативных актов, регламентирующих правовой статус провозглашаемых носителей этого права, и в итоге показывает, что в действительности в массе коллективные предприятия не являются собственниками своего имущества, что правовой статус этих предприятий конструируется с расчетом на возможность подчинения их деятельности государственному регулированию (с. 98). Что же касается земельных отношений, то и в этой сфере вопрос о том, кому принадлежит обрабатываемая земля, остается нерешенным окончательно, что, как отмечается в монографии, является последствием “коммунизации” китайской деревни.

Вопрос о предпринимательской деятельности граждан в период реформы тоже находит свое отражение на страницах монографии. И в этом случае в качестве исходного автор берет вопрос о праве собственности граждан. Показывая, что многие успехи реформы достигнуты благодаря проявлению частнохозяйственной инициативы, автор одновременно обращает внимание на то, что китайский законодатель “забывает” провести юридическую границу между правом личной (индивидуальной) и частной собственности граждан (в КНР пока воздерживаются от официального признания частной собственности у негосударственных владельцев имущества). В связи с этим положение граждан-предпринимателей в плане отнесения их к “частникам” и “нечастникам” конструируется с помощью искусственно-го критерия, связанного с количеством наемных рабочих (с. 115).

Интересны разделы монографии, посвященные анализу договорных форм организации экономических отношений в промышленности и сельском хозяйстве. И снова автор показывает, что переход китайской экономики в стадию реформирования выявил немало проблем в данной области. По мере усиления рыночных начал в организации договорных отношений стал необходим пересмотр прежних административных методов их организации. Реформа потребовала новых подходов к заключению хозяйственных договоров между предприятиями различных форм собственности, между ними

и гражданами-предпринимателями и т.д. В китайской деревне начало бурными темпами развиваться хозяйствование на подрядных началах. В результате в КНР практически во многом с нуля стало формироваться договорное право. Центральным актом в этой сфере стал Закон о хозяйственном договоре, который был рассчитан на регулирование как плановых, так и неплановых обязательств, что в результате породило немало вопросов об их целевой направленности, субъектном составе, правовом режиме и т.д. Выдвижение компартией Китая в 1992 году задачи построения “социалистической рыночной экономики” ознаменовалось, в частности, коренным пересмотром данного закона, что, однако, не означало отказа от хозяйственных обязательств, основанных на плане, а фактически свелось к отказу от закрепления правового режима плановых договоров, с одной стороны, и сохранению возможности их использования на основе субъективного усмотрения того или иного государственного органа хозяйственного руководства (с. 143–146). Анализируя содержание пересмотренного закона, автор показывает, что остались нерешенными и многие вопросы, связанные с принципами исполнения договоров, ответственностью за их неисполнение и пр.

Что касается подрядного хозяйствования в китайской деревне, то в монографии показаны как оторванность реформы в сельском хозяйстве от ее законодательного регулирования, так и причины этого. На наш взгляд, автор прав, когда главной причиной отказа китайского законодателя от развернутого регулирования подрядных отношений в деревне называет не столько быстроту возрождения традиционных, привычных для крестьян форм земледелия, сколько использование потенциала обычного права, которым регулировались земельные отношения в деревне в течение веков. Деревня, таким образом, показала реальную потребность основной массы населения Китая в правовом регулировании производственных процессов на уровне закона.

Оценивая монографию Е.Г. Пашенко в целом, нельзя не подчеркнуть ее поисковый, творческий, самостоятельный характер. Работа отличается высоким уровнем научного анализа. Думается, однако, что работа выиграла бы, если бы автор, строя свое изложение, постарался сочетать анализ с примерами из реальной правовой жизни китайского общества, наглядно показывающими отношение китайского населения к праву, закону.

Главный вывод, к которому, вероятно, должен прийти читатель, в том числе причастный к законотворческому процессу в России, состоит в том, что при создании адекватного регулирования экономических отношений в переходный период необходимо творчески и критически учитывать опыт не только и не столько развитых стран Запада, но и в первую очередь государств, решающих аналогичные

задачи, учитывая, в частности, и положение России как крупной евро-азиатской страны.

Уже после подготовки настоящей рецензии вышла в свет еще одна работа Е.Г. Пашенко, которая органично дополняет первую. Речь идет о сборнике принятых в КНР основополагающих гражданско-правовых нормативных актов, подборку и перевод которых на русский язык впервые осуществил Е.Г. Пашенко (**Гражданское законодательство КНР.** — М., Международный центр финансово-экономического развития. — 1997). Сборник сопровождается содержательной вступительной статьей составителя.

Резюмируя вышеизложенное, можно прийти к выводу, что рецензируемые в настоящем обзоре работы Е.Г. Пашенко займут достойное место в современной российской компаративистике.

А.А. Костин,
профессор МГИМО(У) МИД РФ

Рецензия поступила в редакцию в мае 1998 г.

НАШЕГО ПОЛКУ ПРИБЫЛО

Научная литература по проблемам международного права пополнилась еще одним журналом “Международное право”, созданным юристами-международниками Азербайджана. А создавать новое на уже достаточно “засеянном и перепаханном” поле всегда трудно, так как требует четкого понимания того, чего не хватает и что хотел бы найти в новом издании достаточно искушенный читатель.

Судя по содержанию первого номера, редакция решила для начала привлечь к журналу внимание, отложив вопрос о месте журнала в системе аналогичных изданий на будущее. На подобный вывод наводит не только само содержание первого номера, но и состав авторов, многим из которых еще предстоит получить признание специалистов в области международного права.

Проблемой любого издания была и остается аудитория, на которую ориентируется журнал: либо это широкий круг специалистов, заинтересованных в печатном органе, где бы они могли не только высказывать свои мысли, но и находить как единомышленников, так и оппонентов, либо случайный читатель, которому все равно, что читать, и руководствующийся принципом “покупай толстый журнал — сойдешь за умного”. В первом случае значение имеет содержание издания, во втором — его внешний вид. Идеальным является сочетание богатого содержания с привлекательным внешним видом.

Оценка внешнего вида не составляет большого труда и в нашем случае оставляет приятное впечатление. Что же касается содержания, то для его освоения большое значение имеет язык, на котором оно изложено. Проблема эта для национального издания далеко не праздная, естественное стремление независимого государства издавать журнал на своем национальном языке заслуживает уважения и не может быть предметом для обсуждения. В то же время, если редакция журнала ставит перед собой цель привлечь широкий круг авторов, то объективно возникает потребность использования языка межнационального общения. Для стран СНГ таким языком исторически стал русский, и это обстоятельство было учтено редакцией к явному удовлетворению русскоязычного читателя.

Нельзя не обратить, однако, внимания на то, что ряд статей опубликован на национальном и английском языках, которые известны далеко не всем читателям в СНГ и лишают их возможности ознакомиться с точками зрения всех авторов. Видимо, было бы целесообразным все помещенные в журнале статьи давать в двух вариантах: на национальном языке и на языке межнационального общения. Подобный подход позволит сгладить впечатление о возможной направленности статей: одних — для международного, других — для внутреннего использования¹.

Содержание журнала привлекает к себе внимание подходом авторов к стоящим перед независимым государством проблемам. При этом нельзя не согласиться с тем, что для Азербайджана чрезвычайно важной является проблема статуса Каспийского моря — проблема, затрагивающая государственные интересы прибрежных стран, в том числе и России. Поэтому продуктивный диалог по этой проблеме между российскими и азербайджанскими юристами-международниками представляется весьма полезным.

Не менее полезно знакомство с различными аспектами Конституции Азербайджанской Республики и точкой зрения Л.Г. Гусейнова на соотношение норм Конституции с нормами международного права. Закрепив в Конституции принцип примата международных правовых норм, правоведы и политики Азербайджана тут же почувствовали определенное неудобство от невольных ограничений суверенных прав независимого государства, и в первую очередь в судебной практике. Так, трактуя смысл ст. 148/11 Конституции Азербайджана, Л.Г. Гусейнов пишет: «В целом, нужно иметь в виду, что предусмотренная ст. 148/11 общая инкорпорация сама по себе носит ограниченный характер, поскольку многие положения международного права не имеют какого-либо значения в национальном праве. Эту статью не нужно понимать так, будто все международные

¹ Русскоязычному читателю было бы, например, интересно ознакомиться с биографическими данными членов редколлегии журнала, изложенными на азербайджанском языке.

договоры могут прямо реализовываться судами, государственными органами и также частными лицами, т.е. будто статья устранила “барьеры” между международным договором и национальными нормативно-правовыми актами” (см. с. 30 журнала).

Не меньшее неудобство у автора вызывает ст. 151 Конституции Азербайджана, устанавливающая примат международных договоров при возникновении противоречий между нормативно-правовыми актами Азербайджана и международными договорами. Это, казалось бы, хорошо известное положение, достаточно подробно проработанное в международном праве, в трактовке уважаемого автора представлено как призыв “разрешать возможные коллизии между правилами международного договора и нормативно-правовыми актами Азербайджана” (с. 31).

Спору нет, коллизии между международно-правовыми и внутригосударственными нормами были, есть и будут, однако принцип примата международного права останется. В противном случае вряд ли есть смысл заключать и присоединяться к международным договорам.

Непростую тему о либерализации мировой торговли поднял в своей статье О.Ф. Эфендиев, если учесть, как пишет автор, что “и сегодня общая линия внешнеторговой политики почти всех промышленно развитых государств мало чем отличается от задач прошлых десятилетий” (с. 48). Тема актуальная, и над ней будет трудиться еще не одно поколение юристов-международников.

Обоснованный интерес у российских юристов вызовет статья Х.Д. Алексперова и Г.С. Курбанова “Основные положения концепции нового Уголовного кодекса Российской Федерации”. Начав, как обычно, с критики, не всегда справедливой, так как не все старое, отжившее было плохо, авторы обратили внимание на то новое, что является отличительной чертой Уголовного кодекса РФ. Так, авторы утверждают, что “достоинством российского уголовного законодательства является его соответствие криминологической реальности в стране” (с. 67). Уважая мнение авторов, нельзя не обратить внимание на его более чем спорный характер, а именно на несоответствие УК РФ существующему в России коррупционному беспределу. О коррупции не говорит и не пишет только ленивый, однако правоохранительные органы и суды до настоящего времени не имеют правовой базы для эффективной борьбы с этим социальным злом.

Не желая ловить авторов на противоречиях, тем не менее следует поддержать их тезис о том, что УК РФ, “как и всякое крупное законодательство, содержит в себе определенные проблемы и коллизии, спорные моменты, недостаточно четкие формулировки” (с. 69).

В.П. Филатов,

кандидат юридических наук, подробнее об авторе см. в № 2 нашего журнала за 1997 г.

Рецензия поступила в редакцию в июне 1998 г.

ПОГОВОРИМ О НОВОЙ ОТРАСЛИ

“Международное сотрудничество в борьбе с преступностью” (Сборник документов)/Сост. П.Н. Бирюков, В.А. Панюшкин. — Воронеж, Истоки. — 1997. — 286 с.)

Мировое сообщество вступает в XXI век как со значительными достижениями современной цивилизации, так и с тяжелым наследием уходящего столетия. Это наследие, имеющее глубокие корни, тащит за собой негативное, антисоциальное поведение человека. Угрожающий и стремительный рост преступности, ее транснациональный и интернациональный характер вызывают серьезную озабоченность всего мирового сообщества.

Неслучайно данная проблема стала основополагающей программой тесного сотрудничества государств по борьбе с преступностью как на региональном, так и на универсальном уровне, а также в рамках многих международных организаций, и прежде всего Организации Объединенных Наций. Наряду с практическими мерами, предпринимаемыми государствами и международными организациями, возросла потребность в изучении данного всеобщего негативного явления и прогнозировании в теоретических исследованиях перспективных направлений по борьбе с международной преступностью. Неслучайно в последние годы в отечественной науке международного права чаще стали появляться работы в области международного уголовного права*.

Как известно, международное уголовное право является относительно новой отраслью международного права и до последнего времени его теоретические и практические аспекты исследованы недостаточно глубоко. Вот почему выход в свет книги, в которой собраны правовые акты, регулирующие отдельные институты международного уголовного права, следует считать своевременным и актуальным, тем более что в наших условиях выпуск тематических сборников законодательства — весьма редкое явление.

Структура сборника весьма привлекательна и логична. Материал в нем расположен в пяти разделах: международное сотрудничество в борьбе с преступностью и защита прав и свобод человека; сотрудничество в борьбе с преступлениями международного характера; сотрудничество в борьбе с отдельными видами преступлений; правовая помощь по уголовным делам; межведомственное сотрудничество в сфере борьбы с преступностью.

*Подробнее см. *Блищенко И.П., Фисенко И.В.* Международный уголовный суд. — М., 1994; *Международное уголовное право / Под ред. В.Н. Кудрявцева.* — М., 1995; *Панов В.П.* Международное уголовное право. — М., 1997 и др.

Оценивая в целом положительно рецензируемый сборник, отметим некоторые недостатки, которые, на наш взгляд, в нем присутствуют.

Прежде всего хотелось бы обратить внимание на первый раздел сборника — “Международное сотрудничество в борьбе с преступностью и защита прав и свобод человека”. В данном разделе авторы поместили международно-правовые акты по защите прав и свобод человека.

Поскольку авторы преследовали цель включить в сборник международно-правовые акты по борьбе с преступностью, то, естественно, следовало бы в первом разделе помещать международные документы, относящиеся к серьезным и тяжким нарушениям прав и свобод человека. Мы имеем в виду международно-правовые нормы, предусматривающие ответственность за преступления против мира и безопасности человечества.

Даже если авторы специально ограничили первый раздел книги международно-правовыми актами в области защиты прав человека, обращает на себя внимание отсутствие важнейших международных конвенций по гуманитарному праву. И вообще в первом разделе книги отсутствуют многие международные документы, относящиеся к международным преступлениям: проект Устава Международного уголовного трибунала, уставы двух международных трибуналов по Югославии 1991 года и по Руанде 1994 года, почти заверченный проект Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества и др. Создается впечатление, что вопросы борьбы с международными преступлениями не являются предметом сотрудничества государств.

Остальные разделы сборника включают достаточно богатый материал по многим направлениям сотрудничества государств в борьбе с преступностью.

Несмотря на отмеченные недостатки, сборник “Международное сотрудничество в борьбе с преступностью” — книга чрезвычайно полезная и необходимая.

Тем более следует учесть, что с недавнего времени общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы (ч. 4, ст. 15 Конституции РФ). Учитывая данное обстоятельство, сборник нормативных актов по международному уголовному праву является весьма полезным пособием в правоприменительной деятельности для работников правоохранительных органов, а также для студентов и преподавателей юридических вузов.

Каюмова А.Р.,
кандидат юридических наук

Казань

Рецензия поступила в редакцию в июле 1998 г.

ВСПЫШКА — ФЕЙЕРВЕРК — СВЕЧЕНИЕ

(По поводу казанского сборника “Распространение знаний о международном гуманитарном праве, 1997 г.”)

Все мы — одни чаще, другие реже — видели на экранах телевизоров взрыв атомной бомбы: вспышка, от которой как бы отпадают небольшие фейерверки, а затем долгое свечение огромного “гриба”. Даже с экрана устрашающее зрелище.

То, что произошло в Казани в мае 1997 года, по своему значению для гуманитарного права в России можно сравнить со взрывом атомной бомбы. Правда, она никого не опалила, не покалечила. Но она озарила сознание, она заставила думать по-новому многих официальных лиц.

После этого события в новом стандарте профессионального образования в области юриспруденции для высшей школы появились три слова: “международное гуманитарное право”. После него все чаще в средней школе проводятся уроки по курсу международного гуманитарного права, а с сентября 1998 года эта дисциплина вошла в программу для многих старшеклассников. Не говоря уже о том, что международное гуманитарное право преподается во многих вузах наших силовых структур. И способствовал тому приказ министра обороны, изданный еще во времена Советского Союза.

И все-таки нынешнее внимание к международному гуманитарному праву в России не сравнимо ни с чем: семинары, конференции, конгрессы по этому праву следуют один за другим.

А ларчик-то открывается просто. Есть в Москве представительство Международного Комитета Красного Креста (МККК). А в этом представительстве до последних месяцев работал моторный человек Стефан Хенкинс, который отвечал за распространение международного гуманитарного права на всей территории бывшего СССР. Вот и летал он на самолетах, ездил на поездах и машинах, встречался с государственными деятелями и парламентариями, ректорами и студентами, профессорами и аспирантами, убеждал, доказывал, сам, где попросят, читал лекции этот человек. Это от него идет свечение по всей нашей бывшей огромной стране, а сейчас — по всему СНГ. Он — как фонарщик на главной улице: чуть где притух фонарик, надо фитилек выровнять, масла подлить и поджечь его вновь.

Вот и на книжице, о которой идет речь, на первой странице вместо слов “Международный Комитет Красного Креста” надо было бы поставить: “Стефан Хенкинс”. Даже несмотря на то, что составители вынесли его вступительную речь в самое начало издания.

Значение Казанской конференции огромно. Здесь впервые во все трубы затрубили юристы-международники о гуманитарном праве. Здесь впервые подняли свой голос военные, хотя и приехали они сюда, на эту миролюбивую встречу, в штатском.

Можно даже сказать больше. Казанская конференция поставила хорошую точку в споре двух открыто враждебных группировок по вопросу о том, что такое международное гуманитарное право. Посмотрите учебники, послушайте ученых. Ведь кто в лес, кто по дрова. Одни утверждают: это часть раздела прав человека, а другие — права человека во время вооруженного конфликта да еще и сам вооруженный конфликт впридачу: правила его ведения, ограничения, существующие в международном праве, на ведение конфликта.

Я — за вторую точку зрения. В любых единоборствах есть правила. И в восточных, и в западных, и в российских. И везде одно-единое: лежачего не бьют. Так какой же перст свыше указал издеваться над военнопленными?

Или заложничество! Зло, что расцвело именно в наши дни. Хотя знали его исстари. Еще в XVI веке всего шесть лет была королевой Шотландии Мария Стюарт. В 25 лет попала в заложницы к английской Елизавете, и та в течение 20 лет измывалась над волевой красавицей, пытаясь сломить ее дух. Не вышло. И тогда неправый суд, топор палача и... скулящий песик у отрубленной головы.

Ныне заложничество стало бичом времени. В заложники берут отрядами и группами, журналистов и особенно иностранцев. До королей и президентов добраться трудно, а вот полномочного представителя России можно сделать заложником за милую душу. И пусть гадают те, кому положено, жив ли, кем схвачен, где спрятан, почему, кому это выгодно... Вопросы, вопросы, бесконечные вопросы. А четких ответов-то нет. Ни у абреков чеченских, ни у царей московских.

Потому-то и сползают отношения Москвы и Грозного лишь к поиску захоронений погибших воинов, к опознанию останков, извлеченных из-под земли.

Было бы все это, если бы солдат наш и солдат чеченский знали элементарные нормы международного гуманитарного права? Если бы знали, что раненый — это уже не воин и его надо отправить в лазарет, что с пленным надо обращаться уважительно, а по мирному населению и по мирным объектам стрелять нельзя? Не знали они этого ничего. Не только солдаты, но даже многие офицеры, не говоря уже о полевых командирах.

Вот и получила та война эпитеты: жестокая, кровавая, бессмысленная.

Спасает нас МККК. Спасают нас Хенкинс и его многочисленные помощники из числа чиновников правительственных структур, профессуры, даже аспирантов.

За минувший 1997 год лучшие юристы-международники России получили почетные премии имени Гуго Гроция. Многие из лауреатов этой премии были либо организаторами, либо активными участниками Казанской конференции. С одним из основных докладов там выступил первый среди равных, заведующий кафедрой международного права МГИМО(У) МИД РФ профессор Ю.М. Колосов. Блестящую речь произнес академик И.П. Блищенко (еще один Гроциевский лауреат). Но всех поразила аспирантка (тоже гроциевский лауреат) Казанского университета А.Ю. Галяметдинова. Она не только дала подробный отчет о конференции в “Московский журнал международного права”, но и сумела написать для сборника об этой же конференции большую и серьезную статью с выводами, которых еще не знала наука международного права. Она впервые и смело разрабатывает принципы экологической безопасности, но вместе с тем правильно замечает, что идея о защите окружающей среды во время вооруженного конфликта, если она вообще осознается, занимает одно из последних мест в представлении военных. И вывод: начинать надо с начальников. Пусть они, планируя военные операции, думают, что тем самым могут натворить на земле. Вот такой женский, любовный взгляд на родную планету. Правильный взгляд!

Казанский сборник интересен и тем, что его составители не пошли по шаблону: взять стенограмму и прописать ее до тех пор, пока она не уляжется в заданный объем. Нет. Листая его, я почему-то слышал те приятные мелодии Бородина, Вивальди и Гайдна, с которых началась конференция. Это было неожиданно и красиво. Мир прекрасен, говорила музыка, думайте об этом, когда будете рассуждать о войне.

Таким же неожиданным по композиции оказался и сам сборник. В нем не было выступлений тех, кто высказывался спонтанно, без бумажки, как тот “единственный неграмотный, не умевший читать на XX съезде КПСС — президент Академии наук СССР, академик Александров”. (Выступавшие не предоставили тексты своих речей.) Зато буйно была представлена молодежь, которая рассмотрела практически почти весь спектр проблем.

И еще понравилось то, что выводы и рекомендации конференции вынесены почти в самое начало. Вот, мол, уставшие от чтения обилия бумаг чиновники: читайте сразу, что надо делать, не надо листать эту книжицу до конца. Это вам рекомендуют ученые, собравшиеся в Казани со всей России.

В. Пархитько

Рецензия поступила в редакцию в июне 1998 г.

ПОТЕРЯВ ИМПЕРИЮ, НАЙДЕМ ЛИ СВОЕ МЕСТО В МИРЕ?

(Лукашук И.И. Внешняя политика России и международное право. — М., 1997. — 53 с.)

Книга И.И. Лукашука представляет собой важное и актуальное исследование по проблемным вопросам внешней политики России.

Автор справедливо полагает, что для России разработка внешнеполитической концепции, основополагающей частью которой должна стать международно-правовая концепция, с учетом внутригосударственных и мировых перемен имеет большое значение. Нельзя допустить, чтобы с Россией произошло то же, что и с Англией, о которой госсекретарь США Д. Ачесон сказал, что, потеряв империю, она так и не смогла определить свое место в мире.

В процессе разработки концепции должен быть выработан стратегический подход к определению и укреплению внешнеполитического статуса России как великой державы, являющейся одной из опор мирового порядка. Все это возможно только при кропотливой и слаженной повседневной работе всех элементов государственного механизма.

Автор рассматривает этапы развития и становления международно-правовой концепции России и отмечает, что нынешний политический смысл концепции состоит в том, что Россия заняла место СССР в мировой политике, а юридический смысл в том, что она стала основным правопреемником СССР и на нее легла главная ответственность за выполнение его обязательств.

Анализируя Конституцию России, законы и нормативные акты, автор раскрывает и исследует важнейшие принципы, на которых основывается внешняя политика Российской Федерации:

- 1) принцип добросовестного выполнения обязательств по международному праву;
- 2) принцип уважения прав человека;
- 3) принцип неприменения силы;
- 4) принципы территориальной целостности, равноправия и самоопределения.

Особое внимание в работе уделено рассмотрению третьего принципа — принципа неприменения силы. На основе нормативных положений Закона об обороне 1996 года и Закона о порядке представления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию мира и безопасности 1995 года автор предпринимает удачное и весьма ценное

исследование возможности использования Вооруженных сил России в следующих случаях: отражение агрессии, защита целостности и неприкосновенности территории и выполнение задач в соответствии с международными договорами. Следует согласиться с заключением автора о том, что более точная позиция по вопросу об отражении агрессии изложена в Основных направлениях военной доктрины.

Значительное место в рассматриваемой работе занимают конституционно-правовые основы внешней политики. Автор особо отмечает, что правовое регулирование внешней политики отличается от регулирования политики внутренней. Право государства на внешние сношения существует независимо от того, предусмотрено оно Конституцией или нет. Это право вытекает из статуса суверенного государства.

Несомненное достоинство работы состоит в том, что при сравнительном исследовании органов, осуществляющих координацию и взаимодействие в области внешней политики, автору удалось показать преимущества и определенные пробелы в рассматриваемой сфере.

Рассматривая взаимоотношения Президента с исполнительной, законодательной и судебной властью, исходя из принципа разделения властей, автор справедливо указывает, что исполнительная власть призвана обеспечить реальность принципа единства внешней политики. Надо признать, как указано далее в работе на с. 26, что ни законодательная, ни судебная власть не пригодна для представительства государства в международных отношениях, которые требуют от участников последовательности политики, отсутствия разноречий, высокого профессионализма и т.д. В этом плане следует заметить, что парламенты традиционно рассматривались как внутригосударственные органы внешних сношений. Они активно участвуют в межгосударственных отношениях, обмениваются делегациями, принимают обращения к парламентам других государств, обладают способностью влиять на развитие международной жизни в целом.

В ведении Президента России находятся дипломатические и иные каналы связи, научные и аналитические центры, спецслужбы, аппарат, способный претворять в жизнь принимаемые решения. Президент ведет переговоры и подписывает международные соглашения России и т.д. Важно отметить, что в определении и осуществлении внешней политики Президент России не может быть независим от Федерального Собрания. Он нуждается в законодательной, политической и иной поддержке с его стороны. Федеральное Собрание принимает законы, необходимые для осуществления внешней политики, — от бюджета до законов о ратификации конкретных договоров.

Анализируя положения Конституции России, автор приходит к выводу о достаточно взвешенном балансе полномочий Президента и Федерального Собрания в области внешней политики. Поэтому попытки с той или иной стороны нарушить баланс могут негативно сказаться на политической стабильности.

Выделяя тенденции к росту внешнеполитического значения деятельности судебной власти, автор характеризует их двумя моментами:

— ростом удельного веса международного права во внешней политике;

— проникновением международного права в общественные отношения, которые ранее считались исключительной сферой действия внутреннего права.

В результате без судебной власти исполнительная власть не в состоянии обеспечить выполнение международных обязательств. Такая точка зрения автора представляется достаточно обоснованной. При этом подчеркивается, что разделение властей имеет целью не противопоставление их друг другу, а взвешенное и целенаправленное сотрудничество.

Не менее существенны проблемы, связанные с миропорядком XXI века. С чего начать? На каких направлениях сосредоточиться государствам? Автор приходит к важной мысли о необходимости развития теории и практики прогнозирования в области внешней политики и международного права. Политика с четко определенными целями, осуществляемая последовательно, оказывает самое позитивное влияние на международные отношения. Причем нельзя не согласиться с точкой зрения автора о том, что новый мировой порядок XXI века станет характеризоваться не только демократизмом и законностью, но и высоким моральным уровнем, он будет справедливым и обеспечит социальную справедливость всем народам.

Обширный фактический, документальный и научный материал, используемый автором, проведенный им глубокий анализ важнейших документов по вопросам внешней политики России и предложенные им пути разработки внешнеполитической концепции еще более повышают ценность рецензируемой книги.

Можно не сомневаться, что не только специалисты, но и все, кто интересуется вопросами внешней политики, извлекут для себя много полезного из книги И.И. Лукашука.

В.В. Алешин,
кандидат юридических наук

Рецензия поступила в редакцию в мае 1998 г.

ОБ ИСТОРИЧЕСКИХ СУДЬБАХ И МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОМ СТАТУСЕ АДЖАРИИ — ОДНОЙ ИЗ АВТОНОМНЫХ ЧАСТЕЙ ГРУЗИИ

(Рецензия на книгу А.Х. Абашидзе “АДЖАРИЯ. История, дипломатия, международное право”, Москва, АО “РАУ-Университет”, 1998 г., 326 с.)

Разрушение Советского Союза, появление на его обломках огромного числа новых национальных больших и малых государств, их борьба за свой суверенитет, связанные с этим военные действия и конфликты, стремление обосновать право на независимость и опровергнуть такое же право своего национального противника — все это породило за последние годы поток национально-политической литературы.

Ориентироваться в ней непросто. Ибо одна из главных особенностей этой апологетическо-полемической литературы на национально-исторические темы — ее пестрота как в политическом, так и в научном отношении, в тематическом угле зрения (этническом, демографическом, экономическом, историческом и т.д.) и не в последнюю очередь в уровне приводимой аргументации. Есть работы явно пустые, поверхностные, есть книги, обеспеченные источниками, есть чистая публицистика, эмоции, а в целом — невозможность для стороннего читателя объективно разобраться в степени достоверности всех этих изданий, где национальная или политическая предвзятость превалирует, бьет через край.

Вот почему и чтение, и тем более рецензирование такой литературы крайне затруднены. Они предполагают знание комплекса тех национально-исторических вопросов, которые поднимают и излагают авторы, и которым далеко не всегда располагают рецензенты.

Как справедливо отмечалось на прошедшем в ноябре 1998 года круглом столе историков СНГ, все советские историки крайне плохо знают историю населявших СССР народов, владеют в лучшем случае знанием лишь какой-то узкой сферы или тематики. И этот факт препятствует не только объективной оценке наводнившей книжный рынок национально-политической литературы, но и вообще делает ее “вещью в себе”, информация о ней не становится объектом широкого общественного внимания, а остается уделом мелких враждующих политических кланов и группировок, хотя основной смысл публикации таких работ и состоит в том, чтобы привлечь к той или иной национальной проблеме более широкий круг сторонников, завоевать, просветить, информировать общественность.

Но в силу сложившихся обстоятельств (отсутствие специалистов, предвзятость рецензентов, малые тиражи, сумбурное, эмоциональное или тяжелое псевдонаучное изложение) мы все еще крайне слабо и плохо ориентируемся в качестве, направлениях и объективном значении указанной национально-политической литературы, не всегда даже можем распознать фальсификацию, отличить апологетику от научно-добросовестного произведения.

Обо всем этом приходится особо напоминать, приступая к рецензированию очередной книги, посвященной характеристике национальной территории, ибо первое, что должен сказать рецензент читателю, — это какое место занимает данная книга в обрисованной выше литературе, к какой категории она принадлежит и что представляет собой ее автор. Книга “Аджария” принадлежит, к счастью, к числу серьезных работ. Она носит отчасти исторический и отчасти международно-правовой характер и систематически обрисовывает исторические судьбы Аджарии в хронологическом порядке, давая о ней представление как о части национальной грузинской территории. Книга насыщена историческими документами: заявлениями разных правителей Грузии и ее княжеств, мирными договорами, архивными документами внешнеполитического характера.

Автор, по профессии юрист-международник, предпочитает давать целиком или в выдержках весь документ, а не ссылаться на него в сносках, как это обычно принято у историков. И хотя это прерывает хронологически последовательное повествование, но не мешает ему и оправдано тем, что автор стремится дать читателям широкого круга, не знающим многих исторических вопросов, возможность лично заглянуть в тот или иной подлинный текст.

В целом работа написана спокойно, убедительно, создает довольно ясную картину исторической судьбы Аджарии в истории Грузии. И это объяснимо — автор — доктор юридических наук, советник не только Федерального Собрания России, но и Председателя Верховного Совета Аджарской автономной республики по международно-правовым вопросам, профессионал высокого класса, хорошо знающий излагаемый предмет. Правильнее было бы сказать, что в данном случае мы имеем изложение вопроса из первых рук. И это обеспечивает достоверность материала и общее научное качество книги.

Я подчеркиваю это потому, что, будучи автором справочника “Внешняя политика Руси, России и СССР” и работая над очередной третьей книгой Выпуска II, посвященной войнам и мирным договорам России со странами Азии, мог убедиться, что автор не пропустил ни одного значительного исторического события в отношениях России с народами Закавказья, упомянул главнейшие исторические документы русско-турецких отношений, касающиеся Аджарии, и даже, может быть, слишком подробно воспроизвел мало известный

в советской исторической литературе период с марта по ноябрь 1918 года, почти дословно приведя все мнения всех значительных политических деятелей Закавказья по вопросам их отношения к Турции, Германии, Англии, Брестскому миру и к России, так что это дурст и неспособности местных закавказских деятелей разбираться в большой политике, решать верно внешнеполитические проблемы. Несомненно, что этот чисто исторический материал бросает некоторый проясняющий луч и на ту ситуацию, которая сложилась в Закавказье в 90-е годы. Многие просто аналогично.

Крайне интересным, свежим, ранее не известным широкому кругу историков материалом служит раздел книги о британской политике в отношении Закавказья и Грузии в XIX веке. Автор пользовался материалами британских архивов, добытыми для него недавно корреспондентом грузинского информационного агентства в Лондоне В.И. Катамидзе.

Из них мы узнаем о разведывательной деятельности Англии в Закавказье и в Грузии в 30–50-е годы XIX в., еще накануне Крымской войны, об английских планах противодействия России в этом регионе и даже о намерении вытеснить Россию из Закавказья, и о наметках создать там британский протекторат.

Эти сведения по-новому объясняют не как случайный эпизод, а как логическое продолжение всю британскую политику на Кавказе в течение всего XIX века, а также в период гражданской войны 1918–1922 годов и... разумеется в нынешнее время.

Но, указывая особо на некоторые “изюминки” данной книги, нельзя, конечно, упускать из вида главного — то, что она дает слитную, цельную картину истории Аджарии и ее современного международно-правового и государственно-правового положения. Если резюмировать то главное, что сообщает книга, то, опуская весь документальный, вставной, иллюстрирующий отдельные эпизоды материал, ее основное содержание выглядит следующим образом:

Государственная история Аджарии начинается с IV–III веков до н.э., когда она впервые упоминается как отдельное княжество, одна из шести административных единиц Грузии. С самого начала Аджария как страна делилась на две географические части — Приморскую и Горную. Приморская — от Батуми до Кобулети была самой важной, стратегически притягательной и экономически развитой. Поэтому она часто подвергалась иностранным нашествиям и захватам. Вначале она входила в Колхидское царство (Лазика), затем в Понтийское, потом в Иберийское государство, а в V веке н.э. стала ареной греко-персидского соперничества и в VIII веке — ареной византийско-грузинских войн и арабского завоевания, ликвидировавшего вообще грузинское государство.

Когда грузины вновь создали Тао-Кларджетское государство в XI–XII веках, то Османская империя турок-сельджуков, направившая в XV веке свою агрессию на запад, в Европу, и уничтожившая Византию, дошедшая через покоренные Балканы до Австрии и Чехии, в XVI веке начинает воевать на востоке с Ираном и делит с ним в 1555 году Закавказье, в том числе и Грузию, по Сурамскому перевалу. Аджария попадает по этому разделу в турецкую зону и тем самым оказывается изолированной на 300 лет от основной Грузии, находившейся в иранской зоне. Это и определило особые исторические пути развития Аджарии, превращение ее населения из христианского в мусульманское.

Хотя аджарцы сохранили свой родной грузинский язык, национальную одежду и бытовые обычаи, но в религиозном отношении они стали отличаться от православных грузин. Аджарцы — это грузинские мусульмане. И это создавало для них не только особое религиозное положение, но и вело к их иному правовому положению, а населяемую ими страну Аджарию ставило в особое международно-правовое положение, чем все остальные грузинские территории.

Если в отношении грузинских территорий, населенных православными, русские цари, начиная с Ивана IV Грозного, могли выступать с претензиями к исламским государствам — Турции и Ирану, если они могли предпринимать внешнеполитические шаги по защите, протекции, военной помощи единоверным грузинским государствам — Кахетии, Карталинии, Имеретии, то в отношении Аджарии никаких мер по ее защите от турецкого угнетения не могло быть предпринято. Ибо Аджария была внутренней турецкой территорией, даже административно не выделенной, а целиком слитой с турецкими вилайетами, и с международно-правовых позиций любая защита Аджарии выглядела бы поэтому необоснованной и расценивалась бы как грубое вмешательство в чисто турецкие внутренние дела.

Только после серии русско-турецких войн XVIII века — начала XIX века, когда Россия одержала ряд побед, завершившихся территориальными присоединениями Крыма, Бессарабии, Грузии (Имеретии, Мингрелии, Гурии), и русско-турецкая граница подошла к 30-м годам XIX в. непосредственно к Аджарии, Россия смогла поставить в повестку дня своей восточной внешней политики и освобождение из-под турецкого ига единокровного с остальными грузинами народа Аджарии.

Но и эта задача в тот момент требовала времени, тщательной подготовки и выбора благоприятной международной обстановки, которая определялась соотношением сил великих держав в Европе. Тем самым решение аджарского вопроса было напрямую связано с большой внешней политикой, а не было лишь местным, кавказским, мелким пограничным мероприятием. И в этом заключалось своеоб-

разие положения Аджарии, этим определялось ее место во внешней и военной политике России на Черном море.

Таким образом, судьба Аджарии с 30-х годов XIX в. зависела от того, насколько будет сильна Россия, насколько ее голос будет весом в мировой политике, в ансамбле великих держав, и, конечно, насколько прочны будут ее позиции в Закавказье.

Во время Крымской войны 1853–1856 годов позиции России сильно ослабли. Но в начале 70-х годов ее положение на Черном море укрепилось, а в результате русско-турецкой войны 1877–1878 годов укрепилось настолько, что можно было поставить вопрос в мирном договоре о присоединении Аджарии. Поскольку усилению России в Закавказье активно противилась Англия, то особо выгодные условия мира в Сан-Стефано для России были ослаблены затем Берлинским договором 1878 года и Константинопольским — 1879 года. Но тем не менее Аджария с Батумом все же вошли на этот раз в состав России и были воссоединены с остальной Грузией после 300-летнего перерыва.

Русские власти не просто присоединили аджарские территории, оторвав их от Турции, но и собрали их все вместе и выделили в отдельный Батумский округ, сформировав его из трех административно разрозненных турецких территорий. Аджария была не только освобождена, но и восстановлена в своих этнических и географических границах как страна, получила центр, “столицу” Батум, ставший в начале XX века (1903 г.) благодаря русским капиталовложениям и строительству третьим по значению городом в Закавказье после Тбилиси и Баку! Ясно, что без России подобного стремительного развития не произошло бы.

В первую мировую войну противником России на Кавказском фронте вновь оказалась Турция. Ее действия не были успешны, и Аджария осталась вне военных действий. Но в силу общей международной обстановки после первой мировой войны Аджария оказалась потерянной. Дело в том, что Кавказский фронт после Октябрьской революции не мог контролироваться Советской властью. Он оказался в руках местной власти — закавказских мелкобуржуазных националистов, которые не имели своих военных сил, не признавали Советской России и остались один на один со своими внешнеполитическими проблемами перед лицом Турции, Германии и Англии, разрывавших Кавказ на части.

Поэтому Грузия отдала Аджарию Турции, не сумев в то же время предотвратить и турецкой оккупации своей основной территории.

Только восстановление советской власти в Закавказье, создание ЗСФСР и советско-турецкий договор, заключенный от имени РСФСР с Ататюрком, привели к возвращению Аджарии в состав советской Грузии, а тем самым и в СССР.

Аджария была провозглашена автономной республикой в составе Грузии, и за годы советской власти (1921–1991 гг.), т.е. в течение 70 лет, испытала самый большой экономический, культурный и национальный подъем за все время своей истории. Как подчеркивает автор, это был период самого мирного, нарастающего, поступательного развития за всю историю Аджарии. Немудрено, что когда СССР был развален и по этому поводу в разных частях бывшего Союза наступило ликование некоторых крайних националистических сил, принявшихся обострять отношения с соседями и “брать себе как можно больше суверенитета”, в Аджарии совершенно не разделяли подобных настроений. Наоборот, местные аджарские руководители, в полном согласии со своим народом, постарались сделать все возможное, чтобы сохранить, не дать разрушить хозяйственно-культурный уровень, достигнутый в советское время, и не допустить в пределах границ республики никаких националистических эксцессов и нарушения ее автономного статуса.

Аджария осталась автономной республикой — единственной на территории бывшего СССР. У нее сохраняется относительно стабильное экономическое положение, в то время как на остальной территории Грузии царит политический, хозяйственный и социальный хаос, а также созданы два очага военных конфликтов: грузино-абхазская война против независимости Абхазии и вооруженное подавление югоосетинской областной автономии.

Автор приводит убедительные факты, показывающие, что попытки грузинских центральных властей всеми силами уничтожить самостоятельность и автономию национальных меньшинств Грузии, ликвидировать прошедшую историческую проверку на прочность государственность малых народов — абхазов, осетин, месхитинцев, а также ликвидировать автономию Аджарии, — могут иметь своим логическим и политическим результатом ослабление Грузии как государства и ее развал, распад, поскольку такая политика, такие антинациональные идеи не могут никогда получить поддержку народов.

Автор определяет подобную политику как авантюристическую, губительную для существования самого грузинского государства и призывает грузинское руководство, пока еще не поздно, отказаться от поддержки этого порочного политического курса.

Что же касается положения Аджарии, то А.Х. Абашидзе, как юрист-международник, подчеркивает, что его республика помимо общих демократических прав, существующих в цивилизованном обществе, а именно права на свою исторически закрепленную и выстраданную государственность и права нации на самоопределение и национальную автономию, обладает и особым формально-правовым документом международного ранга на неприкосновен-

ность своих границ и своего государственного существования, а именно — гарантирующим Аджарию эти права Карским мирным договором, который совсем недавно, в 1992 году, был подтвержден в грузино-турецком договоре о дружбе и добрососедстве. Таким образом, автономный статус Аджарии имеет не только национально-исторические и политические обоснования, но и обеспечен международно-правовыми документами.

Если Грузия в такой ситуации пойдет все же на ликвидацию автономии Аджарии, то она будет иметь дело с нарушением международных договоров и тем самым лишит себя доверия со стороны мирового сообщества, не говоря уже о том, что грузинское давление на Аджарию может быть формально опротестовано и перед ООН, и перед Международным Судом.

Таким образом, книга А.Х. Абашидзе сообщает нам полную историческую и современную информацию, касающуюся положения Аджарии в Грузии и аджаро-грузинских отношений. В современной литературе, посвященной национальному вопросу в разных частях бывшего СССР, эта книга — заметное явление.

В.В. Похлебкин,
кандидат исторических наук

Рецензия поступила в редакцию в декабре 1998 г.

САМЫЕ ВЫСОКИЕ ДОХОДЫ — В СНГ

Журнал американских деловых кругов «Business Week» привел любопытные подсчеты. Оказывается, оффшорные фонды, в которых накапливаются средства для инвестиций, уходящие по международным контрактам в проекты на рынках стран СНГ, занимают самые верхние строчки в рейтингах аналогичных фондов во всех других государствах мира.

В частности, в первую десятку самых доходных входят фонды СНГ, Китая и Восточной Европы, а на первых трех местах — все из СНГ: первый — «Russian property» (272% годового дохода за период с осени 1996 г. до осени 1997 г.), второй — «Brunswick Russian Growth» (214,36%), третий — «Regent White Tiger» (141,03%).

Самыми худшими, с убыточными показателями, ведущими эти аккумулирующие деньги организации к банкротству, стали последний в списке оффшорный фонд «Fidelity Thailand» из Таиланда (-61,24%), предпоследний — «JF Japan OTC» из Японии (-51,28%) и третий от конца — «JF Philippine» из Филиппин (-51,28).

(Соб. инф.)

Письма в редакцию

ПРЕКРАТИТЬ ПРОИЗВОЛ!

Обращаемся к вам в редакцию от имени Ростовской региональной благотворительной общественной организации — филантропического клуба “Ессей”. Мы организовались для того, чтобы рассказывать населению правду о правах человека. Однако уже много месяцев наше общественное объединение подвергается преследованиям.

Более года нам пытаются внушить, что в России мы ни на какие права не можем рассчитывать. Куда бы мы ни обращались, отовсюду нам отвечают, что вопрос о правах человека не входит в их компетенцию или, того хуже, “федеральным законом не предусмотрено”.

Параллельно с этими отписками против нас применяются жестокие меры. Так, в канун Нового 1998 года нас выдворили из помещения, где находилась наша организация, на улицу. И никто не ответил за противоправную акцию. Ни одно наше заявление в адрес администрации Ростова-на-Дону и области, в адрес правоохранительных органов не было рассмотрено по существу. А в газетах нас, людей, которые занимаются бескорыстной благотворительной деятельностью, пытаются представить как группу террористов, предъявляющих непомерные претензии к администрации. И все потому, что мы просили предоставить нам рабочее помещение на условиях бесплатной аренды, что предусмотрено федеральным законом о благотворительности.

В течение всего минувшего года нас и наше общественное объединение преследовали. Где бы нам ни предоставляли помещение для чтения лекций по курсу “Права человека”, вдруг появляются какие-то личности и делают все, чтобы сорвать наши занятия. Эти типы уродуют наши рекламные проспекты и афиши. А один из наших недругов, некий Солодовников, припугнул нас даже физической расправой. Сделано это было в присутствии наряда милиции, которую он согласился вызвать, а когда милиционеры пришли, то он заявил, что и милиция и администрация города с ним заодно. На дверях помещения, где должна была состояться эта лекция, мы

увидели надпись: “Вон из России!”, “Россия — русским”, “Будете переть на администрацию — не поздоровится!”

Солодовникова по нашему требованию забрали в милицию, но не успели мы прийти вслед за ним, чтобы передать туда наше заявление в связи со случившимся, его уже отпустили, а ко многим членам Клуба у подъездов домов стали подходить какие-то личности и требовать, чтобы мы прекратили нашу деятельность в этой общественной организации.

Мы опять вызвали милицию, а наши стражи порядка, приехав, заявили: “Нанимайте себе охрану и ходите с ней”. В ответ на наше заявление по поводу Солодовникова начальник Управления внутренних дел города Ростова-на-Дону Вертий сообщил, что этот Солодовников является членом какой-то антисектантской организации, а во всех скандалах, с ним связанных, виноваты, дескать, мы сами, поскольку “шантажируем правоохранительные органы”. Чуть позже мы узнали, что Солодовникова оштрафовали аж на... 40 тысяч (неденоминированных) рублей.

У нас в Ростове-на-Дону существует цензура на почтовую корреспонденцию. Как-то мы получили письмо из-за рубежа. Пакет принесли с почты вскрытым. Мы послали его в Генеральную прокуратуру в Москву. Оттуда его переслали, но не в прокуратуру, а в администрацию города Ростова-на-Дону.

Мы уже обращались и в Совет Федерации, и в Госдуму России, однако, похоже, никто не собирается принимать мер в нашу защиту, оградить нас от террориста. Сам он бахвалится, что какой-то московский чин прикрыл его дело, что за него и ростовский владыка, который не хочет доводить дело до суда. Этот Солодовников представился нам как дьякон Андрюша и продолжает угрожать нашей организации.

Все это — грубейшие нарушения прав человека и гражданина. Мы призываем международную общественность обратить внимание на то, что происходят они в России — в одном из крупнейших городов страны, совсем недалеко от Москвы.

Или наши власти думают, что народу положено только платить налоги и безмолвно содержать огромный аппарат чиновников с огромным количеством охраны, в том числе милицию? Она по особым, идущим вперед с Конституцией России законам стоит на страже и благополучии чиновников. Мы, народ, не можем попасть ни в прокуратуру, ни в другие закрытые для граждан учреждения.

Более того, мы сами можем привести факты, когда милиция избивает незаконно задержанного и объясняет это “расправой с террористом”. Мы протестуем против их произвола, а они приезжают к нам домой, вытаскивают нас из постели и в белье, в тапочках на босу ногу ведут в отделение, чтобы там приписать нам какие-то “преступления”.

Все это происходит в Ростове-на-Дону. Мы требуем беспристрастного расследования гонений на нашу организацию, мы требуем, чтобы независимая (может быть, даже международная) комиссия приехала в наш город и увидела, как бездействуют внутригосударственные средства правовой защиты, как создаются условия для разгула террора.

В заключение нам хотелось бы привести пункт 3 статьи 46 Конституции Российской Федерации: “Каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты”.

В милицию мы обращались, в прокуратуру тоже, судьи отказываются возбуждать дела по нашим заявлениям. Писали мы в администрацию и области, и города. Направляли свои заявления и в Генеральную прокуратуру, и в Совет Федерации, и в Госдуму. Отовсюду — либо молчание, либо отписки. Даже пресса, наша “свободная”, “демократическая” пресса, не хочет нами заниматься. Подумаешь, — права человека. Она с большим удовольствием пишет о ежедневных убийствах, грабежах, разбойных нападениях.

А беды одной небольшой благотворительной организации, которая, несмотря ни на что, хочет донести до широких слоев народа смысл и значение Всеобщей декларации прав человека, для нее — так, пустяк.

Так что же, может быть, нам и в самом деле выйти с нашими бедами на международный уровень!?

Председатель Совета клуба “Ессей”
Л. Мирошниченко и еще свыше
30 подписей членов клуба

Письмо поступило в редакцию 10 февраля 1998 г.

Полемика

К ВОПРОСУ ОБ ОСНОВАХ ПРАВОПОРЯДКА В МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЯХ

Г.И. Морозов*

В уходящем веке, особенно после второй мировой войны, в многочисленных политических документах: меморандумах, речах руководящих политических деятелей, а также в публицистике — стала обычной апелляция к международному праву, призывы к его соблюдению, осуждение его нарушений.

Как правило, это носит декларативный характер и не дает полного представления о том, сколь реально воздействие международного права на международные отношения, какими конкретными методами регулирования и средствами воздействия на нарушителей этих отношений оно обладает.

В этой связи прежде всего следует обратиться к самой сути международного права. Ведь в относительно недавнем прошлом, иногда и в некоторых зарубежных работах в наше время высказывается мнение о якобы неюридическом характере международного права. При этом ссылаются чаще всего на то, что в мире не существует единого международного нормообразующего органа, единой, центральной исполнительной власти, способной обеспечить соблюдение соответствующих норм, пресечь и наказать нарушителей международного права. Без принудительных средств и карательных мер в случаях нарушений норм международного права, в частности совершения международных преступлений, по их мнению, оно обладает лишь моральной силой, а она не относится к юридическим категориям.

Для данной статьи эта проблема имеет первостепенное значение, и поэтому ее следует предпослать рассмотрению конкретных сфер международного правового регулирования. Здесь уместно специально оговориться, что автор считает необходимым в отдельных случа-

*Главный научный сотрудник ИМЭМО РАН РФ, доктор юридических наук, Заслуженный деятель науки РФ, почетный президент Всемирной федерации ассоциаций содействия ООН.

ях аргументировать свои положения мнениями выдающихся ученых советского периода, которые, несмотря на господство марксистско-ленинских догм, сугубо тенденциозный характер общественной науки того времени, все же стремились по мере возможности отражать объективные факторы общественного развития.

Курс международного права (2-е издание), подготовленный главным образом в период распада СССР и создания независимой России, определяет международное право “как систему юридических норм, регулирующих отношения между государствами и другими субъектами международного права, создаваемых путем согласования воли участников этих отношений и обеспечиваемых принуждением, которое осуществляется государствами, а также международными организациями ... Международное право — особая система права, функционирующая в межгосударственной системе”¹. Такая формулировка и сейчас не вызывает возражений.

Как уже отмечалось, основным в этой статье является анализ проблемы обеспечения соблюдения международно-правовых норм и ответственности за их нарушение. Это важно прежде всего потому, что именно эта сторона дела полностью опровергает утверждения о якобы неюридической природе международного права и, в свою очередь, свидетельствует о юридической обязательности его норм (прежде всего императивных).

Для анализа этого аспекта международного права определенное значение имеет тот факт, что бесспорным принципом общей теории права является безусловное признание юридической силы правовой нормы, суть которой состоит в государственно-властных или согласованных государствами в международной сфере предписаниях, обязательных для исполнения. За незначительным исключением, подавляющее большинство юристов прошлого и настоящего считает это аксиомой.

При этом важно существование различий между нормами права. Часть из них относится к так называемым диспозитивным нормам, от которых по взаимному соглашению заинтересованные государства могут отступать (конечно, без ущерба для других государств). Государства даже по такому соглашению не могут отступать от упоминавшихся императивных норм (*ius cogens* — лат.), любой противоречащий им договор — ничтожен. Статья 53 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года прямо указывает: “Договор является ничтожным, если в момент заключения он противоречит императивной норме общего международного права”.

В советский период единодушно признавалось, что императивными нормами прежде всего являются основные принципы современного международного права. Это остается в силе и в современной российской науке. Число императивных норм возрастает по

мере увеличения объективных потребностей и прогрессивного развития международного права. В контексте данной статьи следует специально указать, что к ним несомненно следует отнести нюрнберские принципы, нормы, запрещающие геноцид, апартеид, расовую дискриминацию, терроризм, захват заложников, о чем подробнее будет сказано ниже.

Приведенное выше определение международного права не единственное в советской литературе. Несомненно, заслуживает внимания определение, данное в свое время Г.И. Тункиным. Он указывал, что "международное право — государственное, волевое явление; система юридических норм, регулирующих определенные общественные отношения; соблюдение этих норм обеспечивается в необходимых случаях государственным принуждением"².

Рассматривая особенности международного права по сравнению с национальным правом государств, он также указывал на наличие суверенных государств, как правило, отсутствие международных законодательных органов, способных принимать обязательные для субъектов нормы, и отсутствие присущих государствам исполнительных и судебных органов. Исключение составляют некоторые правомочия Совета Безопасности ООН и специально создаваемых *ad hoc* государствами международных судебных органов. Таким образом, иной, чем внутри государств, субъект права, предмет регулирования, способ образования норм, иные средства принуждения для обеспечения соблюдения этих норм, по мнению Г.И. Тункина, составляют важнейшие черты международного права.

Однако ряд суждений Г.И. Тункина вызывает возражения. Прежде всего, он не включал в своих определениях международные организации в международную систему, а их роль в международно-правовом обороте все более возрастает (правда, в других своих работах он уделял внимание этим организациям). Далее, он ограничивал предмет регулирования международным правом, не уделяя внимания таким важнейшим областям, как права человека, международные гуманитарные отношения, международные преступления, ставшие сущим бедствием современной жизни. Только с учетом всех этих важных обстоятельств можно дать полную характеристику современного международного права.

Переходя к проблеме ответственности за нарушения международно-правовых норм, прежде всего уместно обратить внимание на то, каков объем соответствующего деяния, предусмотренный международным правом. Это объясняется тем, что в многочисленных источниках по этому поводу говорится, что под международно-правовой ответственностью понимаются "отрицательные последствия, наступающие для субъекта международного права в результате нарушения им международно-правового обязательства"³ (выделено нами. — Авт.).

Такое утверждение содержится не только в литературе, оно текстуально имеется в Определении Комиссии международного права ООН 1984 года, в котором в качестве примера приводятся “последствия деяния в плане возмещения ущерба и ответных санкций”. С юридической точки зрения выделение лишь одной этой стадии (последствия) вызывает недоумение: почему в случае международно-правовых нарушений и тем более международных преступлений не принимаются во внимание сам факт совершения деяний, подготовки к нему, пособничество и другие элементы юридического содержания ответственности за нарушение права.

Особо следует подчеркнуть, что коренные изменения, можно сказать даже переворот в международном праве, а конкретно в институте международно-правовой ответственности государств и физических лиц — виновников тяжких международных преступлений, связаны с появлением принципа запрещения агрессивной войны, позднее постепенно трансформировавшегося в принцип запрещения силы и угрозы силой в международных отношениях. Международное право обогатилось понятием более широкого понимания ответственности государств после первой мировой войны. Начали формироваться основания понятия уголовной ответственности физических лиц за международные преступления. Идея создания международного уголовного суда и поныне все еще обсуждается учеными. Наиболее подробно она рассматривается А.Н. Трайниным в его труде “Защита мира и борьба с преступлениями против человечества”.

Работа А.Н. Трайнина в части, посвященной проблемам международной уголовной ответственности, не потеряла своей актуальности и в наше время. Следует, однако, в связи с этим отметить важное обстоятельство: автор в межвоенный период был главным оппонентом идее международной уголовной ответственности, поскольку это было программой деятельности ряда международных организаций, прежде всего Международной ассоциации уголовного права, основывающей ее целиком в плане борьбы против СССР и мирового коммунизма. В наше время нет необходимости говорить о мотивах, которыми руководствовался А.Н. Трайнин в той обстановке.

Эта проблема будет подробнее рассмотрена ниже в связи с Нюрнбергским и Токийским военными трибуналами, судившими главных военных преступников второй мировой войны.

Надо отдать должное отечественной науке международного права, уже давно поставившей вопрос о необходимости проведения различия “между простыми нарушениями международного права и международными преступлениями, подрывающими самые его основы и важнейшие принципы”⁴. Эта важная идея принадлежит известному советскому юристу-международнику Д.Б. Левину. Признано,

что деяние государства, нарушающее всякое международное обязательство, является международно-противоправным.

Через много лет Комиссия международного права ООН в своем докладе 51-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 1996 году о проекте Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества указала: "Ст. 188. Всякое международно-противоправное деяние государства влечет за собой международную ответственность этого государства". В ст. 206, п. 4, доклада говорится: "Всякое международно-противоправное деяние, которое не составляет международного преступления... является международным правонарушением"⁵.

Ряд важных международных актов, например Уставы Нюрнбергского и Токийского военных трибуналов, Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1948 года, Определение агрессии 1974 года, антитеррористические соглашения и многие другие, являются правовой основой определения международных преступлений и содержат меры коллективной борьбы членов мирового сообщества с ними. Комиссия международного права ООН справедливо подчеркнула, что такое преступление "не может рассматриваться и толковаться как нарушение, подобное другим... оно, несомненно, является более серьезным международно-противоправным деянием, нарушением, которое должно квалифицироваться иным образом и которое поэтому предполагает применение иного режима ответственности"⁶. В этой связи уместно указать, что ст. 1 Декларации о предотвращении ядерной катастрофы 1981 года определяет как международное преступление применение ядерного оружия первым. Правонарушения государств, создающие или способные создать угрозу миру, являются нарушением мира или актом агрессии.

Ответственность государств за такие правонарушения включают все виды и формы ответственности — от обязательств возмещения причиненного ущерба до самых суровых санкций, определяемых Советом Безопасности ООН. Что касается материальной стороны дела, то если до второй мировой войны фигурировали такие понятия, как контрибуции и репарации, то невиданный ущерб, причиненный агрессорами жертвам их преступлений, поставил вопрос иначе. Участники Крымской конференции руководителей СССР, США и Великобритании "признавали справедливым обязать возместить этот ущерб в максимально возможной мере" (4–11 февраля 1945 г.). Берлинская конференция трех держав 1945 года подтвердила это, подчеркнув связь между ответственностью Германии за агрессивную войну и ее обязанностью возместить ущерб, нанесенный этой войной.

Следует иметь в виду, что современное международное право предусматривает различные виды ответственности государств за

правонарушения, в том числе и помимо рамок ООН, в интересах поддержания мира и безопасности. А.Н. Трайнин писал о возможности политической, материальной и моральной ответственности⁷.

Чтобы эта мысль была юридически более корректна, по нашему мнению, следовало бы указать на наличие политико-правовой и материальной ответственности (возмещение любого вида ущерба) и возможности применения принудительных мер — санкций в отношении государства-правонарушителя, мер далеко не новых в истории, но со временем приобретающих некоторые новые черты. Санкции стали применяться и как самостоятельные меры, имеющие целью политическое давление и изоляцию государства-правонарушителя. Последними примерами могут быть случаи применения коллективных санкций в отношении бывшей Югославии и Ирака в 90-е годы, предпринятые по решению Совета Безопасности ООН. Юридическую природу санкций удачно, на наш взгляд, довольно давно определил итальянский ученый Р. Аго, который писал о способности “причинить в виде санкций ущерб другому. Совершить действие или бездействие, которое в другом случае является запрещенным, но которое становится законным именно и исключительно как санкция”⁸.

Международное право и международный правопорядок

Международный правопорядок — основное условие сохранения мира и развития международных отношений. Профессор Н.А. Ушаков в этой связи указывал, что в целом правопорядок устанавливается по взаимному соглашению членов международного сообщества государств, выражающему их согласованную волю и взаимный интерес, и поддерживается индивидуальными и коллективными мерами государств и их конституционными механизмами, международными организациями и их органами. Велико значение в этой связи международных договоров, прежде всего многосторонних.

Таким образом, при анализе связи международного права и международного правопорядка речь прежде всего идет о правовых средствах, способных в неразрывной связи с международными отношениями служить целям сохранения мира и сотрудничества, урегулирования конфликтов, предотвращения войн и борьбы с международными преступлениями.

Разумеется, не следует переоценивать современные возможности этих средств. Важным представляется именно то, что они, несмотря на пока еще в целом весьма ограниченные возможности, стали находить практическое применение. Это позволяет надеяться, что совершенствование и развитие этих средств и соответствующее отно-

шение к ним государств, международных организаций и общественности будут все более эффективно способствовать поддержанию международного правопорядка.

Проблемы уголовной ответственности за преступления против мира, человечности и другие международные преступления

Переходя к рассмотрению средств обеспечения мира и правопорядка, прежде всего следует еще раз сослаться на первый в истории международный судебный орган, судивший главных немецких военных преступников в 1945 году — Трибунал в Нюрнберге. За ним последовал Трибунал в Токио, перед которым предстали главные японские милитаристы. Уставы и материалы Трибуналов содержат положения, которые можно рассматривать как начало реального создания международно-правового кодекса. Этого настоятельно требует борьба с многочисленными вооруженными конфликтами и международными преступлениями, принимающими после второй мировой войны все большие масштабы. Они вызывают обоснованную тревогу всех, кто связал свои надежды на упрочение мира с прекращением конфронтационной напряженности, чреватой столь губительными последствиями в ракетно-ядерный век.

Чудовищные зверства гитлеровцев в годы второй мировой войны не могли остаться безнаказанными. Война была в самом разгаре, когда была опубликована подписанная Ф. Рузвельтом, И. Сталиным и У. Черчиллем Декларация об ответственности гитлеровцев за совершаемые зверства. Руководители трех союзных держав от имени народов Объединенных Наций заявили о неотвратимости суда и строгого наказания гитлеровцев, виновных в “зверствах, убийствах и хладнокровных массовых казнях”, совершенных на оккупированных землях в годы второй мировой войны. После победы антигитлеровской коалиции эта Декларация легла в основу Устава Нюрнбергского трибунала⁹.

Прошло полвека, но и в наше время все еще продолжают разыскать и наказание лиц, повинных в тяжких злодеяниях, в отношении которых международное право специальной Конвенцией исключило истечение сроков давности.

Поистине провидческими были слова главного обвинителя от США на Нюрнбергском процессе Р.Х. Джексона, сказавшего в ноябре 1945 года по поводу зверств в отношении мирных жителей: “Цивилизация не может потерпеть, чтобы их игнорировали, так как она погибнет, если они повторятся”¹⁰.

Согласно ст. 6 Устава Нюрнбергского международного трибунала, обвиняемым были вменены в вину три группы совершенных ими международных преступлений:

а) преступления против мира, а именно: планирование, подготовка, развязывание или ведение агрессивной войны или войны в нарушение международных договоров, соглашений или заверений, или участие в общем плане или заговоре, направленных к осуществлению любого из вышеизложенных действий;

б) военные преступления, а именно: нарушение законов или обычаев войны. К этим нарушениям относятся убийства, истязания или увод в рабство или для других целей гражданского населения оккупационной территории; убийство или истязание военнопленных или лиц, находящихся в море; убийство заложников, ограбление общественной или частной собственности; бессмысленное разрушение городов или деревень; разорение, не оправданное военной необходимостью, и другие преступления;

в) преступления против человечности, а именно: убийства, истребление, порабощение, ссылка и другие жестокости, совершенные в отношении гражданского населения до или во время войны, или преследования по политическим, расовым или религиозным мотивам с целью совершения преступления или в связи с любым преступлением, подлежащим юрисдикции Трибунала. Независимо от того, явились эти действия нарушением внутреннего права страны, где они были совершены, или нет.

Преступников постигла суровая кара. Напоминание об этом безусловно уместно и в наши дни, когда в горячих точках полыхает огонь межнациональных и межэтнических конфликтов, в связи с которыми становятся актуальными юридические прецеденты и квалификации преступлений против человечества полувековой давности. Задачи нормализации международных отношений и урегулирования указанных конфликтов не могут быть решены без учета этих прецедентов. Ответственность преступников предпрешена тем далеким опытом. Опыт этих исторических процессов послужил стимулом для активного развития науки международного уголовного права. К сожалению, в СССР это научное направление ограничилось лишь несколькими работами, связанными главным образом с Нюрнбергским трибуналом и некоторыми событиями, происшедшими сразу же после второй мировой войны¹¹.

Прошло много лет, были созданы еще два международных трибунала. Война на территории бывшей Югославии в 90-е годы явилась событием международного значения. Ее длительность, крайняя жесточенность, массовые жертвы гражданского населения и огромные разрушения обусловили акции ООН по ее прекращению, оказавшиеся, однако, недостаточно эффективными (см. далее).

ООН приняла большое количество резолюций по этой проблеме. В их числе решение Совета Безопасности 808, принятое на 3175-м заседании 22 февраля 1993 г., в котором было предусмотрено учре-

дить Международный трибунал для судебного преследования лиц, ответственных за серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории бывшей Югославии с 1991 года. Характер этих преступлений был оценен ООН как преступления против человечества в соответствии с трактовкой Устава Нюрнбергского трибунала.

Как уже отмечалось, решение Совета Безопасности породило надежды на то, что виновные в этих преступлениях не избежат ответственности. Беды, обрушившиеся на мирных жителей, детей, женщин, стариков, оказавшихся жертвами такого рода конфликтов, в т.ч. и в бывшей Югославии, поистине ужасающи. Эти преступления привели к массовым разрушениям, нанесли тяжкий ущерб окружающей среде. Многочисленные факты свидетельствуют, что речь шла о преднамеренных преступлениях против самих основ человеческой морали и элементарных прав человека, в первую очередь права на жизнь; преступлениях, совершаемых с особой жестокостью. Совет Безопасности «определил, что эта ситуация представляет собой угрозу для международного мира и безопасности»¹². Принятию резолюции Совета Безопасности о Трибунале для Югославии предшествовали разработки проблемы в докладе комитета французских юристов, в материалах, подготовленных итальянским правительственным комитетом юристов, а также венское решение государств — участников Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) от 18 февраля 1993 г.

Важно, что материалы, о которых шла речь, были подготовлены государственными деятелями и представлены в ООН от имени государств — членов Организации¹³. Они отразили стремление избавить людей от страданий, причиненных в результате военных преступлений против человечности, к которым, несомненно, относятся как преступления геноцида, так и т.н. «этнические чистки» на территории бывшей Югославии. При решении этого вопроса Китай некоторое время колебался и дал согласие только при условии, что Трибунал создается исключительно для бывшей Югославии.

Решение Совета Безопасности о создании Международного трибунала было встречено одобрением мирового сообщества. Оно юридически абсолютно правомерно.

Важно и то, что Совет определил задачу Трибунала — установить виновных в нарушении гуманитарного права и покарать их. Следует, однако, учитывать, что единого, общепризнанного определения гуманитарного права пока не существует. Тем не менее в любом из целого ряда его определений защита жертв вооруженных конфликтов и гуманизация войны являются одними из главных задач. Это закреплено во многих международно-правовых конвенциях, подписанных и ратифицированных подавляющим большинством стран.

Совершение в ходе межнациональных и межэтнических конфликтов широкомасштабных преступлений против международного гуманитарного права, безусловно, является тяжким преступлением.

Мировая общественность не желает мириться с преступлениями против гуманитарного права, совершаемыми в ходе локальных конфликтов. Так, изданный американской Ассоциацией содействия ООН доклад "Партнеры для мира" отметил необходимость создания "международного уголовного суда на основе нюрнбергских принципов для рассмотрения дел, признанных уголовно-наказуемыми международными конвенциями"¹⁴.

Преступления на территории бывшей Югославии закономерно привели к указанному решению о создании Советом Безопасности Международного трибунала. Однако этим не ограничилось его значение, особенно если учесть, что еще задолго до югославской трагедии в ряде регионов, прежде всего на Ближнем Востоке, вспыхнули войны и вооруженные конфликты. Они разразились после распада СССР в ряде его бывших республик, а также в Чечне; ими были охвачены Сомали и Руанда. Некоторые из конфликтов превратились в затяжные войны и сопровождаются тяжкими страданиями мирного населения, массовыми разрушениями и огромным ущербом окружающей среде.

Не мог не возникнуть вопрос, почему правительства стран, проявивших оправданную заинтересованность в событиях на территории бывшей Югославии (и не только там), и сама ООН не приняли действенных и решительных мер против нарушений международного гуманитарного права в других регионах, в т.ч. тех, которые имели место на их территориях или в непосредственной близости от их границ. Ведь Совет Безопасности, создавая Трибунал, обязал все государства сотрудничать с ним и принимать в рамках своего внутреннего права любые меры, необходимые для осуществления его деятельности.

Однако дальнейшие события показали, что эти надежды мировой общественности не оправдываются. Исторический прецедент, созданный Нюрнбергским трибуналом, пока еще не послужил достаточно эффективным импульсом для практической реализации задач, которые призвана решать международная юстиция в деле борьбы с преступлениями против человечества.

Уместно напомнить, что еще в 1946 году Генеральная Ассамблея одобрила нюрнбергские принципы и 21 ноября 1947 г. приняла резолюцию, поручившую Комиссии международного права, во-первых, сформулировать конкретные принципы международного права (признанные затем Уставом Нюрнбергского трибунала и нашедшие выражение в его приговоре) и, во-вторых, составить проект Кодекса законов о преступлениях против мира и безопасности человечества,

в которые, разумеется, входят преступления против гуманитарного права. Прошли многие годы, и только в 1991 году Комиссия международного права в первом чтении приняла первый проект Кодекса преступлений против мира и безопасности народов.

Еще 12 декабря 1950 г. ГА ООН образовала Комитет 17-ти для разработки проекта международного уголовного суда. В его необходимости, как показала жизнь, нет сомнений. Однако лишь в 1992 году Комиссия международного права объявила, что она «завершила выполнение анализа вопроса о создании международного уголовного суда или иного международного механизма уголовного правосудия»¹⁵. Наконец, в 1995 году 51-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН Комиссией международного права был представлен проект Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества¹⁶.

Проект вместе с комментариями представляет собой весьма обширный и детально разработанный документ в 347 страниц, поэтому в рамках этой работы можно указать лишь на его некоторые наиболее важные черты.

Проект составлен на основе нюрнбергских принципов, развитых и дополненных материалом из международной практики прошедшего полувека¹⁷. В число преступлений против мира и безопасности он включает: преступление агрессии, преступление геноцида, преступления против человечности, преступления против персонала ООН и связанного с ней персонала, а также военные преступления.

Проект Кодекса обстоятельно рассматривает проблему ответственности государств за их международно-противоправные деяния, кодифицируя их конкретные виды. Отдельно — и это впервые в доктрине международного уголовного права — в нем кодифицируются проблема нарушения государством международного обязательства, причастность одного государства к международно-противоправному деянию другого государства, обстоятельства, исключающие противоправность, а также последствия противоправного деяния для государства и вопросы личной ответственности за умышленное совершение одного из указанных выше преступлений, отдача соответствующего приказа, соучастие, непредотвращение и непресечение преступления в ряде оговоренных обстоятельств, подстрекательство и т.п. (ч. 1, ст. 2).

Значение этого документа велико и для международного права, и для международных отношений. Его принятие и, главное, столь необходимое реальное действие может означать качественный сдвиг в отношениях государств в деле укрепления правопорядка. Разумеется, это потребует разработки конкретных сложных процедур. Важными в этой связи являются: многочисленные ссылки проекта на опыт Нюрнбергского трибунала, на решения Совета Безопасности

ООН о создании Трибуналов для Югославии и Руанды, указание на возможность “совпадающей юрисдикции Международного Суда и национальных судов государств — участников Кодекса”. Авторы доклада о проекте Кодекса указывают также, что “существуют различные методы, с помощью которых могут учреждаться международные уголовные суды”. Главным условием для обеспечения гарантий справедливого судебного разбирательства является то, что суд должен быть “создан надлежащим образом на основании закона”¹⁸.

Уместно напомнить, что в прошлом в адрес международных военных Трибуналов в Нюрнберге и Токио защитой подсудимых высказывался ряд претензий. Главная из них основывалась на том, что преступление наказуемо лишь в случае, если оно установлено законом, а Уставы Трибуналов якобы это игнорируют. Эта претензия, однако, в Нюрнберге была признана необоснованной.

Предъявив руководителям гитлеровского рейха обвинение в преступлениях, оскорбляющих совесть всего человечества, Устав Нюрнбергского трибунала облек в правовые нормы принципы и идеи, которые должны быть основой международной законности и человеческой справедливости в сфере международных отношений.

Можно напомнить в этой связи о Гаагской конвенции 1907 года, пакте Бриана—Келлога 1928 года, Женевском протоколе 1924 года “О мирном разрешении международных конфликтов”, Женевской конвенции 1929 года, резолюциях Межпарламентского союза после первой мировой войны. После второй мировой войны было принято большое количество международных актов, расширивших и усиливших правовую базу для борьбы с международными преступлениями: постановления шестой Панамериканской конференции, осудившей агрессивные войны и сопровождающие их зверства и произвол; упоминавшиеся материалы Нюрнбергского трибунала; Конвенция 1948 года о геноциде; четыре Женевские конвенции 1949 года, и прежде всего 4-я Конвенция о защите гражданского населения во время войны и принятые к ней I и II Дополнительные протоколы; Конвенции 1981 года о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерное повреждение или имеющими неизбирательное действие. Можно назвать также Конвенцию 1984 года против пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания, два международных Пакта о правах человека 1966 года. Уместно также иметь в виду важные международные обязательства, содержащиеся во Всеобщей декларации прав человека 1948 года, Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам 1960 года, Декларации о ликвидации всех форм расовой дискриминации и одноименной Конвенции 1965 года, Конвенции 1968 года о неприменимости срока давности к военным

преступлениям и преступлениям против человечности, Конвенции 1989 года о правах ребенка, в ряде других международных антитеррористических актов, и т.д.

Таким образом, применительно ко всем агрессивным войнам и вооруженным конфликтам, а также международным преступлениям современное международное право дает прочную базу для обоснованного привлечения виновных к ответственности и строгого их наказания.

В мировом общественном мнении сложилось прочное убеждение, что преступники, виновные в геноциде, массовых зверствах в отношении мирных жителей и пленных, уничтожении памятников культуры, разрушении городов и деревень, должны осознать, что возмездие неотвратимо. Конкретным выражением взглядов общественности в наше время явилась принятая Международной конференцией по защите жертв войны Декларация (Женева, 1993 г.), в которой говорится о необходимости «обеспечить привлечение должным образом к ответственности за совершение военных преступлений с тем, чтобы они не остались безнаказанными, и соответственное применение положений о наказаниях за грубые нарушения международного гуманитарного права, и содействие своевременному созданию надлежащих международных правовых механизмов».

В Декларации содержится протест против того, чтобы мирные жители становились жертвами военных действий и чтобы акты насилия совершались в ходе вооруженных конфликтов, например в тех случаях, когда «жителей намеренно избирают мишенью или используют в качестве живого щита, особенно в тех случаях, когда они становятся жертвами возмутительной практики «этнических чисток»». Декларация содержит ссылку на упоминавшиеся конвенции о защите жертв международных вооруженных конфликтов, о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного вооружения и на Гаагскую конвенцию 1954 года о защите культурных ценностей в случае вооруженных конфликтов.

Нельзя в этой связи не упомянуть и о войне в Чечне, разразившейся на территории нашей страны. Внимание общественности не могли не привлечь тяжкие страдания мирных жителей, варварские уничтожения селений и издевательства над пленными, вплоть до жесточайших пыток, массовая практика террора и захвата заложников (последнее продолжается и после прекращения войны). Все воюющие стороны обвиняли в этом друг друга, предъявляли многочисленные, до сих пор должным образом не проверенные доказательства. Попытки умиротворения и проведения мирных переговоров под эгидой ОБСЕ практически оказались безрезультатными, более того ознаменовались убийством членов делегации Международного Комитета Красного Креста.

Не молчала лишь общественность. Так, еще в 1995 году представители ряда правозащитных и общественно-политических организаций передали в Прокуратуру РФ заявление с требованием возбудить уголовное дело в отношении должностных лиц, ответственных за принятие решения о применении вооруженных сил в Чеченской республике и руководивших осуществлением этой операции, поскольку, как указывалось в заявлении, их действия квалифицируются Уголовным кодексом как превышение власти, повлекшее тяжкие последствия¹⁹. Заявление указывало на такие тягчайшие последствия, как массовое нарушение прав, гибель и увечья огромного числа ни в чем не повинных российских граждан и мирных жителей Чечни, разрушение жилых домов, объектов жизнеобеспечения, медицинских и детских учреждений, производственных предприятий. К изложенному в заявлении нельзя не добавить, что чеченские боевики несут серьезную ответственность за бандитские, кровавые акции, за терроризм и мародерство, массовое надругательство и пытки как в отношении военнопленных, так и мирного русского населения.

* * *

В заключение этого раздела следует кратко остановиться на юридических, точнее криминогенных, аспектах борьбы с международными преступлениями, ибо это еще одно важное свидетельство именно юридической природы международного права.

До XX века к международным преступлениям были отнесены торговля людьми, фальшивомонетничество, подделка документов, удостоверяющих государственный долг иностранного государства, торговля наркотиками и т.п. В нашем столетии картина разительно изменилась. К наиболее тяжким международным преступлениям, перечисленным в Уставе Нюрнбергского трибунала, особенно с 60-х годов, добавился терроризм, наркобизнес, захват заложников, угон самолетов и ряд других.

Применительно к международным преступлениям, на наш взгляд, вполне обоснованно следует рассмотреть их чисто юридический аспект. Каждое международное преступление образует, говоря языком юриспруденции, свой состав, разумеется, прежде всего, с учетом международной сферы его совершения. Предметом (в уголовно-правовом смысле) состава преступления является конкретная цель его совершения, субъективным составом — действие, совершенное для достижения преступной цели (в очень редких случаях не исключено и преступное бездействие).

Состав международного преступления включает вину преступника и наличие причинной связи в его действиях, повлекших преступ-

ный результат или явившихся неудачной попыткой (покушением) его достижения. С этим связана и подготовка к совершению преступления, а также соучастие и пособничество. В совершении международных преступлений, на наш взгляд, неизменно наличествует прямой умысел преступника, неосторожность исключается. Наконец, состав международного преступления предусматривает наказание (санкцию), выносимое уполномоченным на то созданным государствами международным органом (трибуналом) или в определенных случаях внутрисударственным судебным органом.

Проведенный уголовно-правовой анализ не претендует на законченность или бесспорность. Насколько нам известно, в данном случае предпринята первая попытка такого анализа. Автор надеется, что эта попытка послужит импульсом для дальнейшего научного рассмотрения проблемы и развития в нашей стране международного уголовного права. Попытки его создания были связаны со второй мировой войной, но они оказались недолгими и вскоре прекратились. В ряде стран оно получило развитие, и это оказывается столь существенно в связи с ростом масштабов международных преступлений.

Акции ООН по поддержанию мира

Важное место среди международно-правовых мер по урегулированию международных споров и вооруженных конфликтов призваны занимать акции ООН. Основатели ООН уделили этому особое внимание. Материалы создания ООН свидетельствуют, что они исходили из того, что логика наделения Организации соответствующими возможностями обусловлена именно неразрывной связью международного права и международных отношений, определена функцией права обеспечивать претворение в жизнь идеи борьбы с агрессией и задач сохранения мира.

Этот аспект проблемы целесообразно рассматривать на основе главных выводов из деятельности ООН в этой области²⁰.

Характеризуя ее в целом, приходится констатировать, что идеи создателей ООН в этом отношении пока еще не нашли полного воплощения в жизнь. Это объясняется прежде всего длительным периодом конфронтации, характерной для холодной войны в биполярном мире. К сожалению, и в постконфронтационный период ООН не смогла оправдать надежды, которые связывались с ее созданием.

Все это не умаляет значения соответствующих положений Устава ООН. В связи с этим следует прежде всего остановиться на арсенале превентивно-принудительных мер, предусмотренных Уставом

ООН в отношении международных споров, продолжение которых могло бы угрожать международному миру, случаях его нарушения, актах агрессии. Создатели Устава ООН не тешили себя иллюзиями о том, что вторая мировая война навсегда положила конец конфликтам.

Уже отмечалось, что Устав ООН запрещает не только войны, но и угрозу применения силы для разрешения международных споров. Исключительной прерогативой принятия решений о мирном разрешении споров или применения принудительных мер в случаях нарушений мира или актов агрессии обладает Совет Безопасности, чему специально посвящены главы VI и VII Устава ООН.

Для этого предусмотрена необходимость использовать сторонами в споре, угрожающем международному миру и безопасности, переговоры, посредничество, примирение, арбитраж, обращение к региональным органам, соглашения или иные мирные переговоры по своему выбору. Совет Безопасности правомочен требовать от этих сторон разрешения спора с помощью данных средств, расследовать эти споры и решать, угрожают ли они миру и безопасности, и предлагать необходимые, с его точки зрения, методы урегулирования, а в случае, если это не даст результата, рассмотреть ситуацию и принять меры для поддержания международного мира и безопасности.

Конкретные шаги по мирному урегулированию споров ООН неоднократно предпринимались, однако далеко не всегда они были успешны.

В Уставе ООН не используются термины “санкции” или “эмбарго” и даже не упоминаются операции по поддержанию мира, которые затем в соответствии с решениями Совета Безопасности составили одну из существенных сторон практической деятельности ООН²¹.

Создатели Устава ООН не имели исторических прецедентов. Только в связи с агрессией Италии против Абиссинии (1935–1936 гг.) Лига Наций создала координационный комитет, ограничивший свою деятельность общими и притом нереализованными рекомендациями о принятии экономических принудительных мер в отношении агрессора²². Устав ООН предусматривает меры невоенного характера для мирного разрешения споров и в случаях нарушений мира, которые уже давно именуют “превентивной дипломатией”. В 1992 году Генеральный секретарь ООН Б.Б. Гали значительную часть своей публикации “Повестка дня для мира” посвятил именно превентивной дипломатии как важному средству урегулирования споров и конфликтов традиционными, невоенными средствами²³.

Однако в докладе о работе Организации, представленном спустя четыре года 51-й сессии Генеральной Ассамблеи, он заявил: “Я

пришел к выводу о том, что те мероприятия, которые мы именуем "превентивной дипломатией", следует переименовать в превентивные действия"²⁴. Изменение термина, по существу ничего не меняющее, едва ли сможет оказать воздействие на умиротворение сторон в споре. Кстати, манера общих рассуждений вместо конкретики, которую обязано формулировать главное административное должностное лицо ООН, было весьма свойственно Б.Б. Гали, как и манипуляция терминами, один из примеров которой был сейчас приведен.

Впрочем, несравненно более важно то, что на протяжении всего довольно пространного доклада Б.Б. Гали нельзя встретить даже попытки извлечь уроки из неудач ООН в области активного миротворчества в период его пребывания на посту Генерального секретаря, о чем речь пойдет далее. Это свойственно и первым документам, изданным его преемником К. Аннаном.

В своем докладе "Обновление ООН: программа реформ", представленном Генеральной Ассамблее ООН, он вообще не уделил этому вопросу внимания²⁵. Такая позиция вызывает недоумение, поскольку К. Аннан длительное время работал в ООН именно в должности заместителя Генерального секретаря по операциям по поддержанию мира и в этом своем качестве не мог не накопить опыта в данной области.

В Уставе ООН сформулированы исходные предпосылки для создания механизма по осуществлению операций по поддержанию мира. Предпринятые в 1947 году попытки разработать конкретный механизм такого рода, осуществленные Военно-Штабным Комитетом (ВШК), а затем Советом Безопасности, не привели к успеху²⁶. Решение по поводу каждой операции принималось в каждом отдельном случае, причем уставные положения, прежде всего касающиеся разграничения компетенции Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи, роли Генерального секретаря и т.п., как правило, нарушались. Это вело к произвольному толкованию методов осуществления миротворческих операций, субъективному подходу в осуществлении их мандатов.

Рассматривая миротворческие акции ООН, следует упомянуть об использовании вооруженного персонала в миссиях военных наблюдателей и только затем перейти к операциям по поддержанию мира и по принуждению к миру. Первые миссии наблюдателей были связаны с необходимостью обеспечения контроля за осуществлением решений Совета Безопасности и расследования споров или ситуаций, которые могли угрожать международному миру и безопасности.

Что касается операций по поддержанию мира, то в большинстве из них СССР не участвовал и отказывался от их финансирования,

ссылаясь на то, что они вызваны последствиями колониализма и поэтому бывшие метрополии обязаны взять на себя финансовое и иное бремя²⁷.

СССР ссылался также и на то, что большинство операций ООН проводились с нарушениями ее Устава. Этому упреку нельзя отказать в основательности, поскольку, как правило, при решении вопроса об операциях прерогативы Совета Безопасности брала на себя Генеральная Ассамблея ООН, в которой подавляющее большинство составляли страны Запада и их союзники. В тот период в советской литературе в этой связи был широко распространен термин “механическое большинство”.

Именно таким большинством была принята, например, резолюция 377/V “Единство в пользу мира”. Она была подготовлена США и предусматривала обход советского вето в Совете Безопасности: при отсутствии единогласия постоянных членов Совета, согласно этой резолюции, в течение 24 часов по требованию любых семи его членов должна быть созвана Генеральная Ассамблея для обсуждения положения и принятия обязательных для членов ООН рекомендаций, включая военные операции. Эта резолюция, ломавшая важные положения Устава ООН, имела противоречивые последствия. Наряду с рядом решений, принятых в условиях двухполюсного мира в пользу США и ряда стран Запада, она, тем не менее, несколько раз была поддержана СССР и другими социалистическими странами, ибо нанесла серьезный ущерб политике некоторых стран Запада: в случаях англо-израильской интервенции против Египта в 1956 и в 1961 годах, при решении вопроса о так называемой операции Конго. В первом случае в ходе Суэцкого кризиса осенью 1956 года в связи с англо-франко-израильской агрессией против Египта на основе этой резолюции была созвана чрезвычайная специальная сессия Генеральной Ассамблеи ООН, которая приняла первое решение о создании Чрезвычайных вооруженных сил ООН (ЧВС ООН) для разрешения этого регионального конфликта²⁸. Межнациональные вооруженные силы ООН предназначались для поддержания *status quo* в процессе дипломатического разрешения кризиса и создания буфера между воевавшими сторонами. Для дальнейшего анализа этой проблемы целесообразно разделить миротворческие операции ООН на две основные категории: операции по поддержанию мира (для их проведения требуется согласие сторон в конфликте) и операции по принуждению к миру.

В соответствии с официальными формулировками документов ООН в задачи первой из указанных категорий операций (их было большинство) входит: а) наблюдение за условиями перемирия, прекращением огня или военных действий; б) обеспечение разъединения между вооруженными силами в конфликте; в) содействие закон-

ному правительству в предотвращении вооруженного вмешательства извне или ликвидации последствий такого вмешательства; г) недопущение дальнейшей интернационализации конфликта; д) контроль за соблюдением прав человека; е) создание или восстановление инфраструктуры; ж) содействие оказанию гуманитарной помощи²⁹.

Операции по поддержанию мира призваны способствовать ограничению распространения конфликтов, их урегулированию и ликвидации последствий. Вооруженные силы ООН при осуществлении этих операций должны быть беспристрастны. Они могут иметь лишь легкое оружие, необходимое для личной обороны.

Вторая категория — операции по принуждению к миру — это боевые действия сил ООН. Принуждение приемлемо для борьбы с вооруженной агрессией, что отнюдь не тождественно урегулированию конфликтов и содействию достижению договоренностей между их участниками. С этим видом операций связана необходимость решения сложного комплекса вопросов, что, как показала практика последних лет, остается одной из пока еще не решенных проблем ООН.

Практика операций ООН по поддержанию мира в значительной степени носила характер “импровизаций”, по очень удачному определению английских исследователей Б. Рассефа и Дж. Саттерлина³⁰. Со временем, особенно в 90-е годы, их содержание претерпело значительные метаморфозы, что привело в ряде случаев к их трансформации в операции по принуждению к миру.

За время существования ООН было проведено около 40 операций по поддержанию мира. В них участвовало около 1 млн. человек военного, полицейского и гражданского персонала из 68 стран. Почти 1000 человек погибли в ходе операций. В 1996 году было проведено 17 операций, в которых участвовало свыше 25 тыс. человек³¹. “В самих операциях по поддержанию мира, как таковых, — с полным основанием писал известный советский ученый В. Шкунаев, — нет ничего противоуставного, незаконного. Незаконными и противоуставными являются, однако, все и всяческие попытки вывести эти операции с помощью юридической или просто словесной эквилибристики из-под постоянного контроля Совета Безопасности, где действует правило единогласия постоянных членов... Соблюдение Устава и эффективность ООН — не противоречащие понятия, напротив, именно на базе соблюдения Устава можно разработать общеприемлемые принципы проведения операций по поддержанию мира, способные серьезно повысить эффективность ООН в этом отношении”³².

К сожалению, подавляющее большинство этих операций не привело к полному политическому урегулированию и устранению глубинных причин споров и конфликтов.

Что касается России, то основные положения в военной доктрине РФ уделили особое внимание ее участию в операциях по поддержанию мира, проводимых по решению Совета Безопасности ООН или в соответствии с международными обязательствами РФ³³. Полезно привести мнение известного авторитета генерал-полковника Б. Громова, который, отвечая на вопрос, приспособлена ли армия РФ для миротворческих операций, заявил: “По существу, в ходе миротворческих операций армейские части вынуждены выполнять зачастую функции внутренних и полицейских сил. А это требует уже принципиально другой подготовки. Между тем сегодня перед нами и без того стоит непростая задача: создать современную мобильную и не очень крупную по размерам армию. Но если так, то она должна заниматься только одним, — готовиться защищать страну. Миротворчество же близко по содержанию к этой задаче, но не является тем же самым”³⁴.

Проблемам операций ООН в советское время было посвящено значительное число исследований и публицистики. Целесообразно остановиться на операциях 90-х годов, отражающих нынешнее состояние проблемы и возможности ООН. В этот период дали о себе знать и другие немаловажные обстоятельства, связанные с ролью, на которую претендует — и не без успеха для себя — НАТО.

Прежде всего, об операции ООН в Персидском заливе. 2 августа 1990 г. иракская армия вторглась в Кувейт и разместилась вдоль границ Саудовской Аравии. 25 сентября Совет Безопасности принял резолюцию 660, которая осудила Ирак за агрессию против Кувейта, потребовала незамедлительного вывода всех его войск из этой страны и восстановления *status quo*. В поддержку этой резолюции были приняты решения Совета об экономических и других невоенных санкциях (воздержался представитель Китая).

Следует согласиться с известными на Западе авторами, которые справедливо считают, что в ходе войны в Персидском заливе начался “четко обозначившийся, совершенно новый период в деятельности ООН”³⁵. Война в Персидском заливе ознаменовала усиление тенденции к весьма вольным “импровизациям” в толковании Устава ООН и откровенное стремление США возглавить все, что может быть обозначено как миротворчество, в своих национальных интересах. “В первом главном кризисе после холодной войны, — констатируют в связи с этим члены американского Академического совета по проблемам системы ООН Т. Вейсс и Дж. Чопра, — положения статьи 42 (Устава ООН. — *Авт.*) о коллективной безопасности были проигнорированы”³⁶.

В то же время США по собственной инициативе предприняли весьма решительные шаги, введя в Кувейт после нападения Ирака свои войска и начав передвижение американских ВМС. Президент

США Дж. Буш заверял, что это делается для обеспечения экономической блокады Ирака и недопущения новых агрессивных актов. Выступая на сессии Генеральной Ассамблеи 1 октября 1990 г., он, в частности, заявил: “Военная сила никогда не будет применена. Мы стремимся к мирному исходу, такому, который был бы достигнут дипломатическими средствами”³⁷.

После этого, однако, США резко изменили свою позицию. По их предложению Совет Безопасности 29 ноября 1990 г. принял резолюцию 678 о создании военной антииракской коалиции. Это ознаменовало начало операции по принуждению к миру. Обращает на себя внимание неопределенность этой резолюции, отсутствие в ней четкого мандата, что дало США *carte blanche* для развертывания боевых действий главным образом с помощью НАТО.

Характеризуя происшедшие затем события, известный советский дипломат Г. Корниенко констатировал: “Невозможно не прийти к выводу, что масштабы и характер военных действий США и их союзников против Ирака вышли далеко за рамки задачи освобождения территории Кувейта”³⁸. Справедливость этого вывода подтверждается рядом фактов, в т.ч. вторжением коалиции на территорию Ирака, самыми интенсивными бомбардировками Ирака авиацией США со времен их участия во второй мировой войне и последующими событиями.

ООН во время операции “Буря в пустыне” по существу устранилась от руководства боевыми действиями, антииракская коалиция действовала под руководством американских генералов.

Это явилось явным отходом от предписания главы VII Устава ООН. Т. Вейсс и Дж. Чопра с полным основанием констатируют: “Ни в одной резолюции (по войне в Персидском заливе. — *Авт.*) нет упоминания США и их конкретных союзников, нет и упоминания о том, что эти страны представляют ООН”³⁹.

Разумеется, любая агрессия должна быть пресечена только в соответствии с Уставом ООН. Действия американцев в акции “Буря в пустыне” (и затем) дают основания для размышлений о мотивах, которыми они руководствовались. В связи с этим помощник президента США по национальной безопасности генерал Б. Скоукрофт писал: “Нынешняя война была исключительно удобной для использования мощи, которую мы создали для другой войны — войны в Западной Европе. Она позволила нам испытать нашу технику, наши концепции войны с воздуха и на суше и т.д.”

Добавим также, что немалую роль в проведении этой акции сыграли нефтяные интересы не только США, но и ряда стран Западной Европы. Дальнейшие события подтвердили намерения США решать проблемы, связанные с Ираком, главным образом по своему усмотрению.

Речь прежде всего идет о новом кризисе в Персидском заливе в конце 1997 — начале 1998 года. Конечно, причины активной враждебности США по отношению к Ираку связаны с их общей политикой на Ближнем Востоке и уже упоминавшимися интересами нефтяных монополий. Однако в данном случае, как и в причинах операции “Буря в пустыне”, поводом явилась политика самого Ирака, его военные планы, связанные с производством оружия массового уничтожения.

Уместно сказать, что в ходе и после операции “Буря в пустыне” Совет Безопасности принял ряд резолюций по Ираку. Уже тогда часть из них касалась угрозы, созданной производством химического и биологического оружия, прежде всего горчичного газа, газа антракса, нервно-паралитического газа “Ви-экс”, и работами по созданию других ОВ. Созданная Советом Безопасности специальная комиссия ООН и МАГАТЭ по уничтожению оружия массового поражения и ракетной техники сообщила, что Ираком изготовлено 19 тыс. литров бутулина, 8,4 тыс. литров антракса, 2 тыс. литров флатоксина. Они предназначались для заполнения боеголовок баллистических ракет и бомб. Связанная с этим опасность для населения всего мира чрезвычайно велика. 200 тонн газа “Ви-экс” достаточно для уничтожения всего мирового населения, а потенциальная способность его производства в Ираке — 600 тонн.

Среди ряда резолюций Совета Безопасности по Ираку и было создание упомянутой специальной комиссии.

Ссылаясь на решения Совета Безопасности, США, наиболее активно поддержанные Англией и в меньшей мере рядом других стран, предъявили Ираку ультиматум в связи с тайным изготовлением оружия массового уничтожения и препятствиями, которые чинил Хусейн деятельности созданной в связи с этим Советом Безопасности ООН специальной комиссии.

США и в меньшей мере Англия сосредоточили огромное количество оружия для удара по Ираку (операция “Буря в пустыне”): около 30 военных кораблей бороздили воды Персидского залива, в том числе авианосцы “Джордж Вашингтон”, “Индепенденс”, “Нимиц”, они несли сотни боевых самолетов, средних истребителей, невидимых для радара, бомбардировщики В-52, В-1, в этом районе были сосредоточены значительные вооруженные формирования — более 35 тыс. солдат. В той или иной форме США кроме Англии поддержали Канада, Австралия, Германия и ряд других стран.

Наряду с прочими целями американцы, как сообщала печать, планировали использовать боевые действия против Ирака в качестве гигантского полигона проведения особо точных бомбардировок, использования лазерного оружия, бомб принципиально нового типа, компьютерно-информационной мощи. Перед этой военной силой

Ирак был практически безоружен, и все же он требовал снятия санкций.

Сосредоточение у берегов Ирака этой гигантской армады сопровождалось заявлениями официальных лиц о том, что для боевых действий против Ирака якобы не требуется специальной резолюции Совета Безопасности.

Хусейн, требуя предварительного снятия с Ирака санкций, всячески препятствовал работе спецкомиссии ООН, периодически выдворяя международных инспекторов из страны и категорически возражая против их допуска на восемь “президентских объектов” — во дворец и резиденции Хусейна (три из них в Багдаде), в которых, по мнению членов спецкомиссии, могли находиться документы и материалы, относящиеся к программам производства оружия массового уничтожения (всего, по заявлению министра обороны США Коена, Ирак имеет 63 объекта). Хусейн отвергал резолюции Совета Безопасности, которые указывали, что “Ирак должен полностью и немедленно, без выдвигания каких-либо условий или ограничений приступить к сотрудничеству со специальной комиссией ООН, которая должна иметь неограниченный доступ во все районы, куда она только пожелает” (рез. 1137).

До возникновения проблемы о “президентских объектах” председатель спецкомиссии Батлер на брифинге 25 ноября 1997 г. заявил, что ей уже “удалось обнаружить и ликвидировать больше оружия массового уничтожения, чем было уничтожено во время войны в районе Персидского залива”.

Казалось бы, война против Ирака, ракетно-ядерные удары неотвратимы. В этих условиях российской дипломатией была проведена большая работа по предотвращению кровопролития и использованию методов мирного, дипломатического урегулирования. Такую же разумную позицию заняли Китай и Франция. Ряд арабских стран ясно заявили о своем неприятии военных методов. Все более весомо звучал голос мировой общественности, требовавшей мирных усилий для разрешения кризиса. Многочисленные резолюции Совета Безопасности не оставили сомнений в том, что необходим поиск дипломатических средств воздействия на Ирак. Разумеется, при этом у поборников предотвращения военных путей воздействия на Багдад не было и тени сомнения по поводу необходимости ликвидации крайне опасного для человечества курса иракской верхушки, поставившей мир перед угрозой массового поражения преступным оружием.

В этих условиях Генеральный секретарь ООН прибыл в Багдад и провел переговоры с руководством Ирака. Они завершились 23 февраля 1998 г. подписанием Генеральным секретарем ООН и заместителем премьер-министра Ирака Тарик Азизом “Меморандума о взаи-

мопонимании между ООН и Республикой Ирак". В этом важном документе Ирак полностью дезавуировал свою политику и подтвердил "свое обязательство сотрудничать со специальной комиссией ООН и МАГАТЭ", а ООН подтвердила "обязательство всех государств-членов уважать суверенитет и территориальную целостность Ирака". Доступ спецкомиссии на восемь "президентских объектов" был Ираком гарантирован (как и во все другие районы), для чего, в частности, учреждалась специальная группа, состоящая из старших дипломатов.

Важное значение для Ирака имеет ст. 7 Меморандума: "Отмена санкций, несомненно, имеет первостепенное значение для народа и правительства Ирака, и Генеральный секретарь обязался довести этот вопрос в полной мере до сведения членов Совета Безопасности".

Эти санкции были введены в 1990 году после вторжения Ирака в Кувейт. Для их характеристики можно упомянуть факт блокировки Соединенными Штатами поставок порошкового молока для детей в Ирак на том основании, что его могут использовать в лабораториях по изготовлению оружия массового уничтожения. Санкции привели к нехватке в Ираке продовольствия, медикаментов и детского питания. Это, кроме того, создало напряженность в Совете Безопасности ООН, некоторые члены которого выступали за смягчение санкций, создававших для рядовых иракцев тяжелое положение.

2 марта с.г. Совет Безопасности консенсусом принял резолюцию, которая на какое-то время сняла с повестки дня боевые действия в Персидском заливе⁴⁰. Эта резолюция впервые в истории ООН была принята в условиях, когда было известно, что три постоянных члена Совета Безопасности (РФ, КНР, Франция) занимают иную, чем остальные два (США и Англия), позицию. Американцам не удалось включить в резолюцию положение о том, что в случае невыполнения Ираком его обязательств в отношении его будут приняты вооруженные меры. Она ограничилась предупреждением о том, что "любое нарушение будет иметь самые серьезные последствия для Ирака".

Совет принял привезенный Генеральным секретарем ООН К. Аннаном из Багдада меморандум. Теперь специальная комиссия по разоружению Ирака могла получить неограниченный доступ на территорию президентских дворцов Хусейна в сопровождении дипломатов, представляющих пять государств — постоянных членов Совета Безопасности. Обратило на себя внимание выступление на заседании Совета Безопасности К. Аннана, который предупредил Багдад: "Дипломатии не удастся получить еще один шанс для мирного урегулирования, если, как и раньше, этой попытке добиться выполнения резолюций ООН будут препятствовать".

Эти слова К. Аннана руководителя США сочли косвенной санк-

цией на применение силы против Ирака, в случае если Саддам Хусейн нарушит свои обещания и станет чинить препятствия спецкомиссии. Первыми, кого К. Аннан поблагодарил за поддержку по завершении миссии в Багдаде, были сторонники военно-дипломатических методов — Клинтон и английский премьер Блэр. Президент США в послании Конгрессу после принятия резолюции предупредил Ирак, что вмешательство в работу инспекторов спецкомиссии приведет к “жесточайшим последствиям”. При этом США продолжают ссылаться на резолюции Совета Безопасности 1990–1991 годов как на документы, якобы автоматически дающие союзникам право применять военные средства, чтобы добиться выполнения решений ООН. На деле же это совсем не так, поэтому Россия, Китай и (несколько менее настойчиво) Франция считают, что приведенная резолюция Совета Безопасности никому не дает права на односторонние действия, им не одобренные.

Далее следует остановиться на операции ООН в Сомали, которая рассматривается как первое принуждение к миру, осуществленное ООН (она началась после войны в Заливе — “Буря в пустыне”). Кризис в Сомали начался в результате борьбы за власть в правящей верхушке, которая охватила страну и привела к дезинтеграции, вооруженным столкновениям, анархии, голоду и разрухе⁴¹. Положение переросло в угрозу международному миру.

23 января 1992 г. Совет Безопасности ООН принял резолюцию 733, которая установила эмбарго на поставки оружия и военного снаряжения в Сомали, а 24 апреля 1992 г. решил начать первую операцию ООН в Сомали (ЮНОСОМ-I) для того, чтобы разрешить кризис мирными средствами.

Эта попытка оказалась тщетной. Затем Советом было принято решение о создании вооруженной коалиции во главе с США. В декабре 1992 г. 21 тыс. американских командос, названных “отрядом ООН особого назначения” (ЮНИТАФ), высадились в столице Сомали Могадишо. Командос еще до решения Совета Безопасности о принуждении к миру ввязались в вооруженные действия⁴². Через некоторое время к ним присоединились и “голубые каски” (свыше 29 тыс. человек из 31 страны, получившие название ЮНОСОМ-II). Операция оказалась полностью неудачной. 2 марта 1995 г. под прикрытием ВМС и морской пехоты США вооруженные силы ООН спешно ретировались из Сомали.

Эта операция показала сложность силового принуждения к миру. Комиссией ООН был подготовлен “Доклад ООН об уроках войны в Сомали”. “ООН, — указывается в нем, — не готова обеспечивать принуждение к миру”. И далее: “Страны не готовы нести многочисленные жертвы во имя целей, не имеющих ничего общего с их национальными интересами. Этот факт служит серьезным ограниче-

нием для операций по принуждению к миру". В докладе была сформулирована рекомендация о том, что "ООН следует воздерживаться от дальнейшего применения мер по принуждению к миру в условиях внутригосударственных конфликтов. Если, тем не менее, ООН примет все же решение провести операцию по принуждению к миру, то ее мандат должен быть ограничен конкретными задачами, а сила должна применяться только в качестве **крайней** (выделено нами. — *Авт.*) меры после того, как будут исчерпаны все мирные средства".

"ООН, — говорилось далее в докладе, — следует при необходимости продолжать осуществлять операции по поддержанию мира традиционного типа в рамках своего Устава, делая, однако, больший упор на превентивную дипломатию, оказание помощи мирным усилиям в государственном строительстве и обеспечение готовности к быстрому реагированию на чрезвычайные ситуации"⁴³.

К сожалению, из этого урока не были сделаны необходимые выводы. Аналогичная операция в Руанде также закончилась провалом.

Операция ООН в бывшей Югославии была начата после принятия Советом Безопасности резолюции 713 от 25 сентября 1991 г., которая установила режим эмбарго, поскольку там возник серьезный конфликт между частями распавшейся страны. Рассматривая его как угрозу международному миру, Совет решил начать операцию ООН по поддержанию мира (резолюция 724 от 25 декабря 1991 г.). Последовало принятие около 80 резолюций и столько же заявлений председателей Совета Безопасности по этой операции ООН.

Под действие главы VII Устава ООН подпадают только межгосударственные конфликты. Война в Югославии заставила иначе интерпретировать эту проблему. На первом ее этапе, еще до создания независимых Хорватии и Словении, речь шла об использовании сил ООН для урегулирования межнациональных столкновений, переросших в длительную, кровопролитную войну. Дальнейший ход событий свидетельствует об игнорировании при подготовке к этой операции важнейших особенностей ситуации. Не было учтено, что это не просто конфликт, а религиозная и межэтническая война, битва за жизненное пространство православных и мусульман. Не были приняты во внимание и расхождения в позициях государств — участников операции ООН: поддержка одними из них сербов, а другими — мусульман и, в известной мере, хорватов.

В связи с дальнейшими событиями уместно напомнить, что еще в пору создания НАТО с ней связывали планы подмены ООН в сфере коллективной безопасности. Через много лет такие цели были достигнуты в результате неудачи операции ООН в бывшей Югославии. В связи с возможностями региональных организаций в деле урегулирования конфликтов, разумеется, желательно применение всех

средств, способных помочь ликвидации конфликтов, на региональном уровне. Это предусмотрено как главой VIII Устава ООН (“Региональные соглашения”), так и договором о создании НАТО, заявившим о приверженности этой организации основополагающим принципам ООН, а следовательно, признавшим приоритет ООН.

Что касается иерархии в осуществлении миротворческих акций на региональном уровне, то и в этом случае приоритет ООН бесспорен. “Совет Безопасности, — гласит ст. 53 Устава ООН, — использует, где это уместно, также региональные соглашения, или органы для принудительных действий под его руководством” (выделено нами. — *Авт.*). Иначе проходили операции ООН в бывшей Югославии: практически НАТО действовала по собственным планам, а бомбардировки объектов на территории Боснии в НАТО осуществляла американская авиация в соответствии с ними.

В связи с тем, что при этом имели место ссылки на резолюцию Совета Безопасности 836, которую США произвольно толковали как основание для этих бомбежек без специальных решений Совета, “Вашингтон пост” справедливо отмечала: “На деле ссылки на резолюцию Совета Безопасности оказываются не более чем слабым оправданием более широкого использования военно-воздушной мощи НАТО”⁴⁴. Уместно привести и мнение министра иностранных дел Великобритании Д. Хэрда о том, что “НАТО не может заменить ООН, СБСЕ или Европейское сообщество. Прежде всего, ООН с ее особым правовым авторитетом не имеет себе равных”⁴⁵.

На деле резолюция 836 указала, что государства — члены ООН могут применять ВВС, действуя на национальном уровне или через региональные организации, **только под исключительным руководством Совета Безопасности** (выделено нами. — *Авт.*). 19 ноября 1994 г. Совет это подтвердил. Однако решения о бомбардировках силами ВВС (за исключением одного случая) принимались НАТО без прямого указания Совета Безопасности⁴⁶, ограничиваясь периодическими консультациями с Генеральным секретарем ООН, на которого были возложены лишь ограниченные координационные функции, ни в какой мере не дававшие основание обходить Совет Безопасности.

Операция ООН в бывшей Югославии, несмотря на то что в ней участвовало, по данным Б.Б. Гали, около 40 тыс. военнослужащих и полицейских, а стоимость достигла 2 млрд. долл. в год, не привела к цели. Кровавое пролитие продолжалось, и к концу 1995 года стало очевидно, что эта операция зашла в тупик. В итоге события в этом регионе стали развиваться по иному сценарию. Переговоры по урегулированию в Боснии были изъяты из сферы ООН. В результате в Дейтоне (штат Огайо, США) 21 ноября 1995 г. были парафированы документы “об урегулировании конфликта в бывшей Югославии”.

Не может не обратить на себя внимания отсутствие на этих переговорах представителя ООН или Сил ООН по охране (СООНО). Это создало впечатление, что их участники вообще игнорировали операцию ООН, продолжавшуюся более четырех с половиной лет.

После Дейтона состоялась Конференция в Лондоне и наконец соглашение было подписано 14 декабря 1995 г. в аббатстве Руаймон под Парижем.

20 ноября 1995 г. — менее месяца до полувековой годовщины Организации — бесславно закончилась ее длительная операция по поддержанию мира в бывшей Югославии. На смену голубому флагу ООН был поднят штандарт НАТО. “Голубые каски” уходили, потеряв в Боснии свыше 200 человек убитыми и полутора тысяч ранеными⁴⁶. НАТО все более активно разворачивает свою деятельность в “миротворческой области”, по сути дела проводимую под главенством США, поддерживаемых их главными союзниками по блоку. Войска НАТО, когда пишутся эти строки, все еще пребывают в Боснии. Совет НАТО принял решение о введении 60-тысячного контингента, состоящего из вооруженных сил 16 стран, входящих в блок, и 14 других стран. К многонациональным силам, сменившим Силы ООН по охране, присоединился российский контингент.

Неудача операции ООН в бывшей Югославии вслед за неудачами в Сомали и Руанде означала, что в деятельности Организации наступил критический момент. Эта операция не была подготовлена, руководство ею и командование Силами ООН по охране оказались несостоятельными, а средств для ведения боевых действий, имевшихся в их распоряжении, было недостаточно. При этом сказались такие факторы, как неразработанность механизма операций ООН, бездеятельность ВШК, хроническая нехватка у ООН финансовых средств.

Переход активного миротворчества от ООН к НАТО в бывшей Югославии создал опасный прецедент для будущего ООН и поддержания правопорядка в мире, ибо до этого оно обосновано в значительной мере связывалось прежде всего с ООН. Справедливый и законный правопорядок в мире не может быть прочно обеспечен монополией блока НАТО, возглавляемого США, которые после ухода в прошлое биполярного мира все более активно претендуют на особую роль в международных отношениях. Это идет вразрез с духом и буквой Устава ООН, с надеждами народов на прочный мир, основанный на универсальном и равноправном сотрудничестве и коллективном миротворчестве всего международного сообщества.

* * *

Завершая раздел, посвященный ООН, можно констатировать, что миссия К. Аннана в Багдад, о которой речь шла выше, в известной

мере способствовала сохранению престижа ООН. Но при этом следует иметь в виду, что сосредоточение огромных вооруженных сил, в основном США, в Персидском заливе создало для миссии К. Аннана весьма благоприятные условия, которые, однако, могут напомнить имевшую место в прошлом пресловутую “дипломатию канонерок” колониального времени.

Конечно, в целом и проблему вокруг Ирака рано считать решенной, ибо, как отмечалось, уже после решения Совета Безопасности выступления высоких американских официальных лиц содержали угрозу ударить по Ираку без особого разрешения Совета Безопасности в случае, если США сочтут это необходимым в своих “национальных интересах”. Вооруженные силы продолжили свое пребывание в Персидском заливе.

Вместе с тем можно констатировать, что ООН при всех неудачах ее деятельности в целом, когда речь идет о ее основополагающих принципах, выдержала суровые испытания. Есть все основания надеяться, что она преодолет нынешние трудности, адаптируется к современным реалиям и, в свою очередь, будет всемерно способствовать торжеству фундаментальных принципов международного права. Такой перспективе нет альтернативы. Основания для подобных надежд заключаются в объективной потребности сохранения мира и развития сотрудничества стран мирового сообщества на базе арсенала международно-правовых средств, содержащихся в арсенале Устава ООН.

Международный Суд ООН и международная региональная юстиция

Международный Суд ООН — один из главных органов Организации. Его статут является неотъемлемой частью Устава ООН. Он наделен правом выносить обязательные для сторон (ими могут быть только государства) решения по спорам, которые они передают на его рассмотрение, а также давать по их запросам и запросам международных организаций консультативные заключения относительно любого международно-правового вопроса. Такие вопросы неизбежно нередко возникают в процессе межгосударственных отношений, и заключения Суда могут оказать существенную пользу в разрешении возникающих спорных проблем. Что касается разрешения международных споров, то юрисдикция Суда может возникать либо в силу специального соглашения между сторонами в споре (компромисса), либо в силу заявления государств о принятии юрисдикции Суда в качестве обязательной.

Передаваемые на его рассмотрение межгосударственные споры Суд рассматривает на основании международного права и применя-

ет при этом: а) международные конвенции, устанавливающие правила, определенно признанные спорящими государствами; б) международный обычай как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы; в) общие принципы права, получившие признание; г) с некоторыми оговорками судебные решения и доктрины наиболее квалифицированных специалистов по международному праву различных наций в качестве вспомогательных средств.

С момента своего основания в 1946 году Международный Суд рассмотрел более 70 дел и вынес свыше 20 консультативных решений⁴⁷.

Ряд дел касался территориальных проблем. Так, в 1953 году Суд рассмотрел спор между Францией и Англией по поводу некоторых островов в Ла-Манше, признав британский суверенитет над некоторыми из них. В 1959 году он признал притязания Бельгии на анклав, расположенный рядом с ее границей с Голландией. После этого были рассмотрены дела такого рода, вызванные спорами между Индией и Португалией (1960 г.), между Буркина Фасо и Мали (1986 г.), между Ливией и Чадом (1990 г.).

Другие дела были связаны с проблемами морского права. Так в 1949 году рассмотрен албано-британский спор по делу о проливе Корфу; в 1951 году — спор по проблемам рыболовства между Англией и Норвегией; в 1969 году — дело Дании и Голландии против Германии по проблемам делимитации континентального шельфа в Северном море; в 1974 году Суд признал, что Исландия не обладает односторонним исключительным правом не допускать английские и немецкие рыболовецкие суда в ранее согласованную на этот счет зону. Судом были рассмотрены аналогичные дела в 1982, 1985, 1992, 1993 годах.

Среди других дел — дела, связанные с защитой дипломатов и правом убежища (1950 г., Колумбия против Перу), защитой прав граждан США в Марокко (1956 г.) и др. Одним из последних было дело Боснии и Герцеговины против Югославии (1993 г., Сербия и Черногория), связанное с нарушениями Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него.

Очевидно, что Международным Судом сделано немало. Столь же несомненно, что его деятельность должна приобретать все более весомое влияние на международно-правовое регулирование международных отношений в интересах мирного урегулирования международных споров.

Особое место в сфере поддержания правопорядка в мире принадлежит другим международным судебным учреждениям. Отводимая им роль определяет специфику задач, компетенцию и порядок функционирования. Создаваемое ими в результате толкования и при-

менения международных договорных и обычных норм международное прецедентное право имеет целью способствовать стабилизации международных отношений. Главной целью международной региональной юстиции является предотвращение и урегулирование международных споров и конфликтов, упрочение региональных, субрегиональных и отраслевых слагаемых мирового правопорядка, а также судебное рассмотрение грубых нарушений международного права (с соблюдением во всех перечисленных случаях специальных процедурных норм).

К таким судебным органам относятся Суд Европейского Союза, Европейский суд по правам человека. Европейские суды во многом — новое явление в международной сфере.

Каждый из них имеет статус главных органов соответствующей международной организации. Их основные функции состоят в надзоре за соблюдением действующего международного или регионального права, правопорядка и законности. Они призваны способствовать урегулированию споров и разногласий. Выносимые ими решения и заключения должны соответствовать реальному содержанию международных предписаний, правам и обязанностям субъектов международных правоотношений. Важно и то, что эти решения и заключения призваны способствовать формированию новых норм права.

Конечно, роль, которую международные судебные органы играют в системе международных отношений, не сопоставима с ролью судов в политической системе государств. Они весьма далеки от того, чтобы быть “третьей ветвью власти” или главным гарантом выполнения международных обязательств. Тем не менее в ряде случаев международным судебным учреждениям удалось внести существенные качественные изменения в систему международных отношений.

Так, деятельность Европейского суда по правам человека начинает способствовать тому, что сфера прав человека не ограничивается пределами национального усмотрения государств и при определенных условиях может приобрести международный характер. Можно предполагать, что со временем Европейский суд будет создавать предпосылки для наднационального характера международных механизмов контроля и для формирования единого европейского гуманитарного пространства⁴⁸.

Суд ЕС строится на основе предположения о приоритете правовой системы Европейского суда над национальным законодательством государств-членов и намерен оказывать прямое действие на их территориях, подчиняя эволюцию национальных правовых систем целям западноевропейского строительства. Он декларативно предоставил национальным физическим и юридическим лицам воз-

возможность противодействовать попыткам заблокировать интеграцию, от кого бы они ни исходили — национальных властей или органов ЕС.

Разумеется, отнюдь не следует переоценивать достигнутое Судом ЕС и его реальный вклад в поддержание международной стабильности и укрепление правопорядка. Можно лишь констатировать, что он обладает немалыми потенциальными возможностями, пока еще довольно редко и не в полной мере используемыми.

Представляется, что эффективность международных судебных учреждений и, следовательно, их вклад в правопорядок в международных отношениях будут тем выше, чем лучше разработана нормативная база, контроль за которой они осуществляют, чем совершеннее политическая, экономическая и социокультурная близость сформировавших их государств.

В связи с рассматриваемым вопросом отметим, что в рамках общей системы международных отношений в последний период намечается действие как бы двух разнонаправленных тенденций. С одной стороны, государства декларируют свои надежды на использование существующих и создание международных судебных и арбитражных органов. Отсюда — возникновение идей расширения обязательной юрисдикции, а также малореальные надежды наделить Международный Суд ООН дополнительной компетенцией, создание Трибунала по преступлениям против гуманитарного права в бывшей Югославии, инициативы скорейшего создания международного уголовного суда, трибуналов по борьбе с терроризмом и т.д. С другой — уклонение государств от выполнения решений, принятых в отношении их. Примером может служить положение дел с Арбитражным судом ОБСЕ. Учредительные документы были открыты к подписанию еще в 1992 году. Однако из 53 стран — участниц ОБСЕ они были ратифицированы к 1997 году только одним государством — Францией. Поэтому пока практически невозможно определить, когда Арбитражный суд ОБСЕ начнет функционировать.

В настоящее время складываются зачатки и некоторые основы права Европейского Союза и Совета Европы. Опыт и главным образом трудности, испытываемые при этом, могут быть в определенной мере учтены Россией при обновлении национального законодательства и развитии отношений с другими странами — членами СНГ. Россия остро нуждается в современном инвестиционном, банковском, земельном законодательствах, в новом гражданском и торговом кодексах, многих других правовых актах, необходимых для экономической деятельности. Некоторую пользу при их подготовке могут принести, в частности, регламенты и директивы ЕС. То же самое касается законодательства и правоприменительной практики в области защиты прав человека.

Полезный материал можно извлечь из стандартов Совета Европы, решений и заключений Суда ЕС и Европейского суда по правам человека. Представляет в этой связи интерес прецедентное право, формируемое Судом ЕС и Европейским судом, а также попытки правового обеспечения интеграционных процессов в Западной Европе. Они свидетельствуют о понимании необходимости разработки солидной правовой базы и эффективных механизмов контроля за соблюдением договоров о создании самого ЕС, а также принимаемого на их основе вторичного законодательства.

Следует напомнить, что Европейский Союз изначально формировался как правовое сообщество. И это потребовало весьма длительного времени и немалых усилий. Хотя процесс еще продолжается, имеющийся опыт может быть учтен при строительстве СНГ. Особое значение могут иметь проблемы наделения СНГ самостоятельным судебным измерением, а также усиления в рамках Содружества правовых рычагов интеграционных процессов.

Имеющийся опыт дает некоторые основания предполагать, что Суд ЕС и Европейский суд по правам человека имеют определенный потенциал, чтобы со временем стать единым институтом. Некоторые положительные результаты их деятельности, однако, отнюдь не всегда можно распространять на международные судебные учреждения в целом. Тем более что имеются примеры противоположного характера, когда отдельные международные судебные органы оказывались на периферии международного политического процесса, игнорировались государствами, существовали только на бумаге.

Несостоятельным подобием Суда ЕС пока являются аналогичные институты, создаваемые в рамках интеграционных объединений других континентов. С учетом этого можно, видимо, констатировать, что не следует преувеличивать роль и значение такого рода международных судебных учреждений в обеспечении международной стабильности и правопорядка и содействии мирному урегулированию межгосударственных споров. В целом деятельность международной региональной юстиции свидетельствует о том, что рассмотренные судебные учреждения пока еще не достигли поставленных перед ними целей.

Имеющийся опыт позволяет заключить, что работа международных судебных учреждений обнаруживает тенденцию развития международной судебной процедуры в сторону несколько большей гибкости при попытках способствовать достижению взаимоприемлемого урегулирования с помощью согласительной, арбитражной и правоприменительной функций в рамках единых механизмов. На это указывают, в частности, опыт ОБСЕ, существующее решение трансформации Европейского суда и Комиссии по правам человека с 1 января 1999 г. в единый орган.

Особо следует отметить, что Маастрихтские соглашения предусматривают дополнительные меры по обеспечению выполнения государствами-членами решений Суда ЕС. Раньше доктрина западноевропейского права наличия подобной проблемы не признавала. Конечно, нельзя не учитывать при этом, что Соглашения вступили в силу лишь с 1 ноября 1995 г.

Подводя итог изложенному в этом разделе, можно констатировать, что реальности современного мира требуют развития и повышения эффективности правовых средств обеспечения нормального развития международных отношений как на универсальном, так и на региональном уровнях.

* * *

Предпринятый в этой статье анализ возможностей международно-правового регулирования международных отношений позволяет сделать ряд выводов. Главным является констатация наличия потребностей и возможностей в таком регулировании. Что касается возможностей, то они прежде всего обусловлены юридической природой международного права, включающей в себя важный элемент необходимости правомерного принуждения к исполнению правовых норм. Создание соответствующего механизма, как свидетельствуют факты, — сложный и длительный процесс.

На современном этапе следует констатировать, что наличие такого процесса пока что не привело к созданию реально и полностью эффективного механизма. Сложность современных международных решений, кардинальные изменения, происходящие в мире после второй мировой войны, различные национальные интересы государств, возникновение сложных глобальных проблем и ряд других обстоятельств, образуемых многообразием слагаемых мирового общественного развития, создают немалые, а в некоторых областях все возрастающие сложности в межгосударственных отношениях.

В то же время объективные потребности сохранения и дальнейшего развития человечества требуют от государств, и это будет все более усиливаться, согласовывать свои действия, закреплять достигнутое согласие в международно-правовых и обязательных для всех субъектов международного общения нормах. Это предполагает адаптацию ранее достигнутых соглашений, прежде всего Устава ООН, к современным реалиям. А главное условие сохранения мира, предотвращения и урегулирования спорных ситуаций и конфликтов — обеспечение обязательности соблюдения достигнутого международно-правового уровня во всех многообразных отношениях.

Разумеется, в рамках одной статьи нельзя обстоятельно рассмотреть все аспекты этой проблемы. Поэтому предложенный читателю

материал отнюдь не претендует на полноту исследования. Мы стремились отразить в нем наиболее значительные элементы этой важной и сложной проблемы.

¹ Курс международного права. — Т. 1. — М., 1989. — С. 9, 29.

² См. Ежегодник Комиссии международного права ООН. 1984 г. — Т. II, часть 2. — Нью-Йорк, 1985. — С. 120.

³ *Тункин Г.И.* Право и сила в международной системе. — М., 1983. — С. 26, 27.

⁴ *Левин Д.Б.* Проблема ответственности в науке международного права // Известия АН СССР (отделение экономики и права). — 1946. — № 2. — С. 105.

⁵ Док. ООН A/51/10. — С. 108, 109.

⁶ Док. ООН A/31/10. — С. 253; см. также Курс международного права. — Т. 3. — М., 1990. — С. 2199–2223.

⁷ *Трайнин А.Н.* Защита мира и борьба с преступлениями против человечества. — М., 1956. — С. 43.

⁸ Цит. по *Тункин Г.И.* Вопросы теории международного права. — С. 300.

⁹ См. Нюрнбергский процесс. Сборник материалов. — Т. 1. — М., 1954–1955. — С. 20.

¹⁰ Там же. — С. 277.

¹¹ См. *Трайнин А.Н.* Указ. соч.; *Полторак А.И.* Нюрнбергский эпизод. — М., 1965; *Полянский Н.Н.* Международное правосудие и преступники войны. — М.—Л., 1945; *Ромашкин Н.С.* Военные преступления империализма. — М., 1953; *Галенская Л.Н.* О понятии международного уголовного права // Советский ежегодник международного права. — М., 1970; *Карпец И.И.* Международная преступность. — М., 1988; *Колосов Ю.М.* Ответственность государств. — М., 1975; *Морозов Г.И.* Пропаганда войны — преступление против мира и безопасности народов. — М., 1955.

¹² См., например, док. UN S/25266. — P. 26.

¹³ Резолюция СБ 827, внесенная Испанией, Новой Зеландией, Российской Федерацией, Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии, Соединенными Штатами Америки и Францией.

¹⁴ См. Partners for Peace. Strengthening Collective Security for the 21-st Century. A Report of Global Policy Project The United Nations Association of the United States of America. — N.Y., 1992. — P. 60.

¹⁵ Цит. по *Верещетин В.С.* Международный уголовный суд: новые перспективы // Московский журнал международного права. — 1993. — № 2. — С. 3.

¹⁶ См. Доклад Комиссии международного права о работе ее сорок восьмой сессии // Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. Пятьдесят первая сессия. — Doc. No 10 (A/51/10).

¹⁷ Доклад отмечает, что его составители учли опыт Комиссии ООН по военным преступлениям, которая “собрала судебные решения почти по 2000 процессам над военными преступниками, проведенным в девяти странах в конце второй мировой войны, а также соответствующее законодательство, принятое в ряде стран” (там же. — С. 81).

¹⁸ Там же. — С. 70, 74.

¹⁹ См. Известия. — 1995. — 7 марта.

²⁰ См. "Мы, народы Объединенных Наций..." — М., 1995; *Морозов Г.И.* ООН: полвека в мировом сообществе. — М., ИМЭМО РАН, 1995; *его же*, ООН на рубеже веков (к 50-летию ООН) // Московский журнал международного права. — 1995. — № 1; ООН: настоящее и будущее. — Казань, 1996.

²¹ Термин "операции по поддержанию мира" впервые использован Генеральной Ассамблеей ООН 18 февраля 1956 г. Его автором считают Генерального секретаря ООН Д. Хаммаршельда.

²² См. подробнее *Морозов Г.И.* Лига Наций: взгляд через полвека // Вопросы истории. — 1972. — № 2–3.

²³ *Gali B.B.* Agenda for Peace. — N.Y., 1992.

²⁴ Генеральная Ассамблея. Доклад Генерального секретаря о работе Организации (doc. UN A/51/1).

²⁵ Док. ООН A/51/25.

²⁶ Док. UN S/336.

²⁷ После распада СССР было принято решение погасить эту задолженность. РФ начала вносить взносы в специальный бюджет ООН.

²⁸ По вопросу вооруженных сил см. *Кривчикова Э.С.* Вооруженные силы ООН. — М., 1965; *Семенов В.С.* Вооруженные силы ООН. — М., 1976 и др.

²⁹ См. UN Peace-keeping Operations: Past and Present. — Vienna: UN Information Service. International Centrum. Carch., 1993.

³⁰ См. *Russel D., Sutterlin J.* The UN in a New World Order // Foreign Affairs. — Spring 1991. — P. 67.

³¹ Док. UN A/51/1. — P. VI.

³² См.: *Шкунаев В.Г.* Организация Объединенных Наций в современном мире. — М., 1976. — С. 185 и 202.

³³ Военная мысль. Специальный выпуск. — Ноябрь 1993. — С. 15.

³⁴ Красная звезда. — 1993. — 27 февр.

³⁵ См. Комментарии Б. Уркварта и Р. Макнамары по этому вопросу (Towards Collective Security. Two Views. Occasional Papers // "Providence", USA: Watson Institute for International Studies, 1991).

³⁶ См. *Weiss T., Chopra J.* United Nations Peace-keeping. N.Y., Academic Mouncil on United Nations System, 1995. — P. 28.

³⁷ Цит. по Независимая газета. — 1994. — 10 авг.

³⁸ Там же.

³⁹ *Weiss T., Chopra J.* Ibid. — P. 29.

⁴⁰ Рез. SC/1998/175.

⁴¹ См. *Adibe C.* Managing Arms in Processes: Somalia. — N.Y. and Geneva, 1995. — P. 6; *Omar M.O.* The Road to Zero: Somalia's Self-Destruction. — L., 1992.

⁴² Washington Post. — 1994. — Jan. 12.

⁴³ Компас. — 1994. — № 2. — 5 янв. — С. 4.

⁴⁴ Washington Post. — 1994. — Jan. 12.

⁴⁵ Europäische Sicherheit. — 1993. — S. 11.

⁴⁶ После заключения вышеупомянутых соглашений в бывшей Югославии остались лишь четыре миссии ООН: в Боснии, Восточной Словении, Бараньи и Западной Среме, на Превлакском полуострове и в Македонии, а также два отделения связи (doc. UN A/51/1. — P. 180–181).

⁴⁷ См. Basic Facts about the United Nations. — N.Y., 1995. — P. 253–257.

⁴⁸ См. *Энтин М.Л.* Суд Европейских сообществ: правовые формы обеспечения западноевропейской интеграции. — М., 1987; *его же*, Международные судебные учреждения. — М., 1984; *его же*, Международные гарантии прав человека и практика Совета Европы. — М., 1992.

Статья получена редакцией в мае 1998 г.

В ИСПОЛКОМЕ РАМП

18 декабря 1998 г. под председательством президента Российской ассоциации международного права (РАМП) А.Л. Колодкина состоялось первое заседание ее Исполкома, избранного на 41-м ежегодном собрании в ноябре того же года.

Исполком подвел итоги 41-го ежегодного собрания РАМП, которое состоялось совместно с международной конференцией “Международно-правовые проблемы Мирового океана”. Как собранию, так и конференции была дана положительная оценка и отмечен их высокий научный уровень.

Президиум Российской академии наук наградил премией имени Ф.Ф. Мартенса за 1998 год выдающегося российского юриста-международника Николая Александровича Ушакова. А.Л. Колодкин от имени Исполкома РАМП горячо приветствовал и поздравил ученого.

Затем Исполком обсудил вопросы, связанные с 42-м общим собранием РАМП. В повестку дня будущего заседания выносятся такие темы: “Законодательство России и международное право”, “Применение силы в свете современного международного права”, “Международное право и положение национальных меньшинств”, “Вопросы преподавания международного права”, “Разное”.

По первой из тем выступают с докладами В.Г. Игнатенко (Екатеринбург), представители Государственной Думы, Государственно-правового управления Администрации Президента России, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного суда РФ, Конституционного Суда РФ, Академии МВД РФ и другие ученые и практики. Собрание намечено провести в Москве со 2 по 5 февраля 1999 г.

Было рассмотрено несколько заявлений о вступлении новых членов в РАМП.

В заключение Исполком РАМП принял резкую резолюцию, в которой гневно осудил американско-английские бомбежки Ирака как акт государственного терроризма и грубейшее нарушение международного права.

В обсуждении вопросов повестки дня приняли участие К.А. Бекашев, Ю.Н. Жданов, В.И. Кузнецов, П.А. Лаптев, С.Н. Лебедев, И.И. Лукашук, Т.Н. Нешатаева, О.Н. Хлестов, В.С. Черниченко и другие известные российские юристы-международники.

(Соб. инф.)

Документы

НА ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДОГОВОРНОЙ БАЗЫ ДВУСТОРОННИХ ОТНОШЕНИЙ

(Комментарии к соглашениям, подписанным в последнее время Российской Федерацией с Китаем, Швецией, Вьетнамом и Турцией)

Международные договоры являются распространенным и широко применяемым средством урегулирования отношений между государствами в различных областях. В Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года подчеркивается “все возрастающее значение договоров как источника международного права и как средства развития мирного сотрудничества между нациями”.

Стремясь к построению правового государства, Россия идет по пути охвата международными договорными нормами важнейших сфер взаимодействия с зарубежными партнерами.

В конце 1991 — начале 1992 года при образовании новой, независимой России был объявлен принцип продолжительности ее обязательств бывшего СССР по двусторонним и многосторонним международным договорам. (Это было доведено до сведения наших партнеров нотами Постоянного представительства Российской Федерации при ООН № 1089 от 27 декабря 1991 г. и МИД России № 11/УГП в адрес глав дипломатических представительств от 13 января 1992 г.)

Международное сообщество выразило свое согласие на продолжительность Российской Федерации. При дальнейшем строительстве договорных отношений с Россией зарубежные государства исходят из того, что заключенные СССР соглашения с ними продолжают действовать в полном объеме.

Несмотря на это, в ходе обсуждения в двусторонних контактах вопросов, связанных с уточнением договорных обязательств Российской Федерации, выявилась практическая необходимость закрепления в специальных международно-правовых документах текущего статуса договорной базы. Это мотивируется как стремлением обновить действующие договоры, которые во многом не соответствуют нынешним реалиям (в частности, переходу Российской Федерации к рыночной экономике, снятию государственного контроля за деятельностью большинства средств массовой информации, вступлению России в Совет Европы и принятию на себя общепринятых стандартов в сфере прав человека и т.п.), так и определить области, пока не охваченные договорными отношениями.

Данная задача реализуется путем проведения Россией с ее зарубежными партнерами, в соответствии с Распоряжением Правительства РФ № 190-р от 24 декабря 1992 г., **консультаций по инвентаризации двусторонних договоров**. Такие консультации (они к настоящему времени закончились с 17, в основном европейскими, государствами, ведутся с 26) имеют своим результатом подписание соглашений, твердо устанавливающих, какие из договоров, заключенных бывшим СССР, продолжают действовать в двусторонних отношениях, какие по различным причинам (выполнение обязательств, истечение срока, замена новыми, коренное изменение обстоятельств) утратили силу и какие нуждаются в дополнении или замене новыми договорами.

Для автора, которому за последние несколько лет неоднократно пришлось участвовать в подобных консультациях, совершенно очевидно, что они не только как бы “подводят черту” под прежними договорными отношениями, но и создают “задел”, определяющий перспективы создания новых двусторонних международно-правовых обязательств. (Так, например, в ходе консультаций, проведенных в феврале 1998 г. в Эфиопии, определилось, что из 121 действовавшего соглашения с бывшим СССР утратили силу более 60; стороны договорились активизировать работу по разработке новых соглашений в таких областях, как консульские сношения, торговля и мореплавание, воздушное сообщение и т.п.)

В этой связи нынешняя работа по развитию договорно-правовой базы двусторонних отношений, как правило, затрагивает те сферы, где выявилась необходимость ее осовременивания и закрытия существующих “лакун”. В этом плане характерным примером стали визиты в конце прошлого года Президента Российской Федерации в Китай и Швецию, а Председателя Правительства РФ — во Вьетнам и Турцию, в ходе которых был подписан ряд важных договоров.

* * *

Китай как важнейший стратегический партнер занимает особое место среди внешнеполитических приоритетов России. С ним уже создана развитая база договорных отношений, ведутся консультации по инвентаризации соглашений, заключенных с бывшим СССР (к настоящему времени состоялось четыре их раунда).

С учетом этого в повестке дня последней встречи на высшем уровне стояло расширение договорной базы за счет заключения соглашений, охватывающих не регулируемые до сих пор проблемы. Помимо Совместного российско-китайского заявления (подписание подобных документов стало традиционным для России и КНР, и если для нас они в строгом смысле международными договорами не являются, то, в соответствии с китайской практикой, содержащиеся в них обязательства рассматриваются как договорные) были заключены Меморандумы о взаимопонимании по основным направлениям экономического и научно-технического сотрудничества, о взаимопонимании об основных принципах подготовки технико-экономического обоснования проекта строительства газопровода для транспортировки газа из Восточно-Сибирского региона Российской Федерации, Соглашение о сотрудничестве по развитию алмазно-бриллиантовых комплексов двух стран, Протокол об охране тигра.

Особенно хотелось бы остановиться на содержании еще двух соглашений, подписанных в Пекине.

Принципиальное значение с точки зрения дальнейшего укрепления стабильности и развития сотрудничества двух стран в районе российско-китайской государственной границы имеет межправительственное Соглашение о руководящих принципах совместного хозяйственного использования отдельных островов и прилегающих к ним акваторий на пограничных реках. Дело в том, что в связи с исторически сложившейся ситуацией (как известно, до последних лет четкая линия прохождения государственной границы между Россией и КНР не была определена, а демаркация границы не завершена до сих пор) граждане и того и другого государства, по существу, использовали для своей хозяйственной деятельности чужую территорию, что на практике приводило к возникновению ряда проблем, подчас достаточно серьезных.

Новое Соглашение (ст. 2, 4) разрешает, в качестве временной меры, **совместное хозяйственное использование отдельных островов на пограничных реках и прилегающих к ним акваторий**. Устанавливается четкий порядок осуществления гражданами обеих стран такой деятельности, определяются ее параметры, ответственность за нарушение законодательства того государства, на территории которого она осуществляется. Предусматривается (ст. 10), что стороны проведут дополнительные переговоры об определении районов совместного хозяйственного использования, численности приграничного населения, участвующего в традиционной хозяйственной деятельности, и т.д.

Межправительственное Соглашение о принципах сотрудничества между администрациями (правительствами) субъектов России и местными правительствами КНР ставит целью дальнейшее укрепление взаимодействия между упомянутыми органами. Статья 3 содержит положение о том, что администрации (правительства) субъектов РФ и местные правительства КНР могут подписывать в порядке, установленном национальным законодательством каждого из двух государств, соглашения, **не являющиеся международными договорами**. Предусматривается (ст. 6) обмен информацией по вопросам сотрудничества в данной области и, в случае необходимости, включение соответствующих планов в программы межправительственных обменов.

Соглашения, подписанные во время визита Президента Российской Федерации в Швецию (они были как межправительственными, так и межведомственными), также охватывали те сферы, где договорная база до сих пор отсутствовала.

Хотелось бы выделить межправительственное Соглашение о сотрудничестве в области регулирования ядерной и радиационной безопасности при использовании атомной энергии в мирных целях, затрагивающее достаточно чувствительную область взаимоотношений между двумя странами (во многом — вследствие Чернобыля).

Соглашение имеет целью сотрудничество между сторонами в указанной области, включая надзор за обеспечением гарантий нераспространения ядерных материалов и их физической защитой при использовании атомной энергии в мирных целях. Являясь “рамочным”, оно предусматривает заключение дополнительных протоколов между компетентными органами сторон

по таким направлениям, как совершенствование нормативно-технической документации, процедур лицензирования, инспекционной деятельности на объектах использования атомной энергии в мирных целях и методов оценки их ядерной и радиационной безопасности.

Пример **Вьетнама** характерен тем, что на фоне большого числа действующих соглашений потребовалось согласовать лишь ряд второстепенных. Подписаны межправительственная Декларация о содействии развитию торгово-экономического и научно-технического сотрудничества, Соглашения о сотрудничестве в области туризма и в области ветеринарии. (Следует отметить, что консультации между РФ и Вьетнамом об инвентаризации двусторонней договорной базы вступают в стадию завершения.)

Визит Председателя Правительства РФ в **Турцию** характеризовался подписанием значительного количества соглашений, большинство из которых пока не вступили в силу (в соответствии со ст. 15 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации" требуется их ратификация Федеральным Собранием). Даже их подбор свидетельствует о том, что в отношениях с данной страной сделан важный шаг вперед — достаточно отметить, что были подписаны своего рода "основополагающие" для связей со столь приоритетной для России державой Соглашения о поощрении и взаимной защите инвестиций, о предотвращении двойного налогообложения, Договор о правовой помощи по уголовным, гражданским и семейным делам.

А.И. Лебедев,
кандидат исторических наук

Комментарий поступил в редакцию в июне 1998 г.

СОГЛАШЕНИЕ
между Правительством Российской Федерации
и Правительством Китайской Народной Республики
о руководящих принципах совместного хозяйственного
использования отдельных островов
и прилегающих к ним акваторий на пограничных реках

Правительство Российской Федерации и Правительство Китайской Народной Республики, далее именуемые Сторонами,

в целях дальнейшего укрепления мира, стабильности, спокойствия и сотрудничества в районе российско-китайской государственной границы; руководствуясь принципами уважения государственного суверенитета, равноправия и взаимной выгоды;

основываясь на Соглашении между Союзом Советских Социалистических Республик и Китайской Народной Республикой о советско-китайской государственной границе на ее Восточной части от 16 мая 1991 года;

учитывая традиционные хозяйственные интересы российского и китайского приграничного населения;

согласились о нижеследующем:

Статья 1

Для целей настоящего Соглашения применяются следующие термины:

1. "Совместное хозяйственное использование" означает, что государство, обладающее суверенитетом над отдельными островами и прилегающими к ним акваториями на пограничных реках, разрешает приграничному населению другого государства заниматься традиционной хозяйственной деятельностью в установленное Сторонами время и в согласованных Сторонами районах.

2. "Традиционная хозяйственная деятельность" означает такую хозяйственную деятельность, которой в течение длительного времени занималось приграничное население одного или другого государства в согласованных Сторонами районах.

3. "Приграничное население" означает граждан Российской Федерации и граждан Китайской Народной Республики, постоянно проживающих в районе российско-китайской государственной границы.

Статья 2

Стороны в соответствии с настоящим Соглашением и документами демаркации российско-китайской государственной границы на ее Восточной части осуществляют совместное хозяйственное использование отдельных островов и прилегающих к ним акваторий на пограничных реках.

Районы совместного хозяйственного использования определяются Сторонами после завершения демаркации российско-китайской государственной границы на ее Восточной части.

Статья 3

Участниками совместного хозяйственного использования являются граждане государства, имеющего суверенитет над согласованными в двустороннем порядке районами, и приграничное население другого государства.

Статья 4

Совместное хозяйственное использование является временной мерой. Срок данной деятельности Стороны согласуют дополнительно.

Статья 5

Традиционная хозяйственная деятельность, ведущаяся приграничным населением одного государства на территории другого государства, не должна ограничивать права государства, обладающего суверенитетом над

согласованными Сторонами районами совместного хозяйственного использования, по освоению и использованию этих районов.

Каждая из Сторон определяет и уведомляет другую Сторону о компетентных органах, осуществляющих контроль за совместным хозяйственным использованием на территории своего государства.

Статья 6

Приграничное население одного государства, ведущее традиционную хозяйственную деятельность на территории другого государства, должно иметь документы на право пересечения государственной границы, выданные компетентными органами данного государства, и разрешительные документы на ведение такой деятельности, выданные компетентными органами другого государства, а также обязано подчиняться проверке и контролю со стороны соответствующих органов другого государства.

Стороны по дипломатическим каналам обмениваются образцами вышеуказанных документов.

Статья 7

Приграничное население одного государства, ведущее традиционную хозяйственную деятельность на территории другого государства, не должно заниматься какой-либо иной деятельностью, не предусмотренной настоящим Соглашением, а также выходить за пределы согласованных Сторонами районов совместного хозяйственного использования.

Статья 8

Приграничное население одного государства, ведущее традиционную хозяйственную деятельность на территории другого государства, не должно наносить какого-либо ущерба окружающей среде и природным ресурсам данного государства. В случае нанесения такого ущерба виновные несут ответственность в соответствии с законодательством государства пребывания.

Статья 9

Каждая из Сторон на территории своего государства защищает законные права и интересы приграничного населения другого государства, ведущего традиционную хозяйственную деятельность.

Приграничное население одного государства, ведущее традиционную хозяйственную деятельность на территории другого государства, должно соблюдать законодательство государства пребывания. В случае совершения противоправных и преступных действий виновные несут ответственность в соответствии с законодательством государства пребывания.

Соответствующие компетентные органы Сторон на основе существующих межведомственных соглашений и договоров сотрудничают в борьбе с противоправными и преступными действиями, совершенными в ходе совместного хозяйственного использования.

Статья 10

Стороны в соответствии с вышеизложенными руководящими принципами проведут переговоры об определении районов совместного хозяйственного использования, численности приграничного населения, участвующего в традиционной хозяйственной деятельности, времени, видах, масштабах и порядке вышеуказанной деятельности, порядке упрощенного пропуска через государственную границу и по другим вопросам и составят Протокол. Данный Протокол вступает в силу после вступления в силу документов демаркации российско-китайской государственной границы на ее Восточной части.

Практические вопросы, связанные с ведением совместного хозяйственного использования, Стороны разрешают путем консультаций.

Статья 11

Настоящее Соглашение вступает в силу с даты его подписания.

Совершено в Пекине 10 ноября 1997 года в двух экземплярах, каждый на русском и китайском языках, причем оба текста имеют одинаковую силу.

ЗА ПРАВИТЕЛЬСТВО
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Г.Б. Карасин,
заместитель министра иностранных дел

ЗА ПРАВИТЕЛЬСТВО
КИТАЙСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ
Чжан Дэцан,
заместитель министра иностранных дел

ПРОТОКОЛ между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики об охране тигра

Правительство Российской Федерации и Правительство Китайской Народной Республики (далее именуемые Сторонами)

в целях укрепления и дальнейшего развития отношений дружбы и сотрудничества между народами двух государств, усиления сотрудничества в области охраны тигра, реализации совместных усилий по предотвращению исчезновения этого вида, обеспечения выживания и увеличения его численности

согласились о нижеследующем:

Статья 1

Стороны будут принимать совместные меры по пресечению браконьерства, контрабанды и торговли тигром, любыми частями тела тигра, а также его дериватами.

Статья 2

Стороны будут осуществлять национальные и международные информационно-пропагандистские мероприятия с целью пресечения браконьерства, контрабанды и торговли тигром, любыми частями тела тигра, а также его дериватами.

Статья 3

В целях осуществления научно обоснованной системы мероприятий по охране тигра и его местообитаний Стороны разработают программы обмена специалистами в области управления, науки и техники, а также планы научных исследований, воспитания и обучения.

Статья 4

Стороны будут осуществлять обмен информацией о принимаемых мерах по пресечению всех видов незаконных действий в отношении тигра, любых частей тела тигра, а также его дериватов.

Статья 5

Стороны будут периодически обобщать и анализировать результаты осуществления мер, совместно принимаемых ими для сохранения тигра.

Статья 6

Настоящий Протокол вступает в силу с даты его подписания и будет оставаться в силе в течение пяти лет и автоматически продлеваться на последующие пятилетние периоды до тех пор, пока одна из Сторон за 6 месяцев до окончания очередного пятилетнего периода не уведомит в письменной форме другую Сторону о своем намерении прекратить действие настоящего Протокола.

Совершено в Пекине 10 ноября 1997 года в двух экземплярах, каждый на русском и китайском языках, причем оба текста имеют одинаковую силу.

ЗА ПРАВИТЕЛЬСТВО
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Г.Б. Карасин,
заместитель министра иностранных дел

ЗА ПРАВИТЕЛЬСТВО
КИТАЙСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ
Чэнь Яобан,
министр лесного хозяйства

СОГЛАШЕНИЕ
между Правительством Российской Федерации
и Правительством Китайской Народной Республики
о сотрудничестве по развитию
алмазно-бриллиантовых комплексов двух стран

Правительство Российской Федерации и Правительство Китайской Народной Республики, далее именуемые Сторонами,
с целью углубления сотрудничества между алмазно-бриллиантовыми комплексами и развития экономики двух стран
согласились о нижеследующем:

Статья 1

Объектом настоящего Соглашения является сотрудничество Сторон по геологической разведке и добыче алмазного сырья и в иных связанных с ними областях.

Статья 2

1. Стороны сотрудничают в целях обеспечения равноправного, плодотворного взаимодействия в геологической разведке и добыче алмазного сырья и в иных связанных с ними областях.

Для этого Стороны:

обсуждают ценовую и маркетинговую политику по реализации алмазно-го сырья;

координируют свое участие в межгосударственных международных организациях и объединениях стран — производителей драгоценных камней;

координируют действия, содействующие стабильности мирового алмазного рынка;

оказывают друг другу помощь в подготовке кадров для алмазно-бриллиантового комплекса;

сотрудничают в вопросах применения новых технологий по геологической разведке и добыче алмазного сырья, оценке и обработке алмазного сырья и производству ювелирных изделий.

2. Стороны согласились, что соответствующие предприятия и организации двух стран в соответствии с их национальным законодательством и международной практикой сотрудничают в:

совместном проведении изыскательских работ по геологической разведке месторождений и добыче алмазного сырья;

проведении взаимных поставок алмазного сырья для огранки и бриллиантов.

Статья 3

1. Для выполнения настоящего Соглашения учреждается Российско-Китайская межведомственная рабочая группа по сотрудничеству в области геологической разведки, добычи, оценки, обработки и реализации алмазного сырья и бриллиантов, производства и реализации ювелирных изделий (далее именуется — Группа), которая работает под руководством двух сопредседателей, назначаемых Сторонами.

2. Основными функциями Группы являются:

координация деятельности по реализации положений настоящего Соглашения;

координация программ научно-исследовательских и иных работ, проводимых в рамках настоящего Соглашения;

обмен информацией, касающейся настоящего Соглашения;

разработка предложений по совершенствованию законодательных и иных нормативных правовых актов государств каждой из Сторон, касающихся вопросов сотрудничества в области алмазно-бриллиантового комплекса двух стран;

рассмотрение иных вопросов, связанных с осуществлением настоящего Соглашения.

3. Группа может создавать рабочие органы и привлекать к работе экспертов.

4. Группа принимает свои правила процедуры.

5. Рабочими языками Группы и ее рабочих органов являются русский и китайский языки.

6. Заседания Группы и ее рабочих органов проводятся поочередно на территориях государств Сторон не реже одного раза в год. Председательствует на заседании сопредседатель от Стороны того государства, на территории которого проходит это заседание.

7. Стороны в течение двух месяцев со дня вступления в силу настоящего Соглашения информируют друг друга по дипломатическим каналам о назначении сопредседателей Группы и о составе ее национальных частей.

Статья 4

Стороны сотрудничают в проведении исследований и разработок в области геологической разведки, добычи, оценки и обработки алмазного сырья и производства ювелирных изделий.

Стороны обмениваются через Группу результатами научных исследований в этих областях.

Статья 5

Настоящее Соглашение не затрагивает прав или обязанностей Сторон защищать в соответствии с их национальным законодательством информацию, имеющую отношение к производственной и коммерческой тайне, включая интеллектуальную собственность, или интересам национальной безопасности.

Статья 6

Предлагаемые любой Стороной поправки к настоящему Соглашению рассматриваются Группой.

Одобренные Группой поправки подлежат утверждению Сторонами и вступают в силу в день обмена нотами, уведомляющими об их утверждении Сторонами.

Статья 7

Споры, касающиеся толкования или применения настоящего Соглашения, разрешаются путем переговоров между Сторонами.

Статья 8

Настоящее Соглашение не затрагивает прав и обязательств Сторон, вытекающих из других международных договоров, участниками которых являются их государства.

Статья 9

Настоящее Соглашение вступает в силу со дня его подписания и действует в течение пяти лет. Его действие будет автоматически продлеваться на последующие пятилетние периоды, если ни одна из Сторон не уведомит письменно другую Сторону за один год до истечения очередного пятилетнего периода о своем намерении прекратить действие настоящего Соглашения.

Совершено в Пекине 10 ноября 1997 года в двух экземплярах, каждый на русском и китайском языках, причем оба текста имеют одинаковую силу.

ЗА ПРАВИТЕЛЬСТВО
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Г.С. Кузнецов,
заместитель министра финансов,
руководитель Гохрана

ЗА ПРАВИТЕЛЬСТВО
КИТАЙСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ
Сун Жуйсян,
министр геологии

МЕМОРАНДУМ

о взаимопонимании между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики об основных принципах подготовки технико-экономического обоснования проекта строительства газопровода для транспортировки газа из Восточно-Сибирского региона Российской Федерации в Китайскую Народную Республику, а также до возможных потребителей в третьих странах и разработки Ковыктинского газоконденсатного месторождения в Российской Федерации

1. Правительство Российской Федерации и Правительство Китайской Народной Республики, далее именуемые Сторонами, рассматривают энергетику как одно из приоритетных направлений взаимного сотрудничества и основываются в его реализации на Соглашении между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о совместном развитии сотрудничества в энергетической сфере от 25 апреля 1996 года.

2. Стороны выражают согласие расширять сотрудничество в подготовке проектов строительства и эксплуатации газопровода для транспортировки газа из Восточно-Сибирского региона Российской Федерации в Китайскую Народную Республику, а также до возможных потребителей в третьих странах и разработке Ковыктинского газоконденсатного месторождения. Осуществление таких энергетических проектов предполагает масштабные инвестиции и будет способствовать экономическому росту в регионе.

3. Стороны подтверждают, что в их двустороннем сотрудничестве по технико-экономическому обоснованию (ТЭО) строительства и эксплуатации трубопровода для транспортировки газа из Восточной Сибири и разработке Ковыктинского газоконденсатного месторождения участвуют российские и китайские организации, назначенные каждой из Сторон. Стороны будут стремиться к тому, чтобы с учетом требований законодательства каждой из Сторон предоставлять таким организациям на своей территории на основе принципа взаимности одинаково благоприятный правовой и налоговый режим.

4. Стороны считают, что в целях успешной реализации энергетического проекта и подготовки ТЭО по строительству газопровода для транспортировки природного газа, добываемого на Ковыктинском газоконденсатном месторождении, кроме российской и китайской Сторон целесообразно по согласованию с правительствами Монголии, Республики Корея и Японии определить для участия в проекте организации этих стран. В этой связи Стороны поддерживают интерес, проявленный к сотрудничеству по трубопроводной части проекта деловыми кругами Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР), и приглашают их к партнерству. Стороны согласны, что к трубопроводной части проекта могут быть привлечены третьи лица на согласованных условиях. Такое участие будет способствовать развитию торгово-экономического сотрудничества в АТР. К реализации проекта также могут быть привлечены иные участники в любом качестве. Выбор таких участников будет осуществляться по правилам, установленным Сторонами,

включая открытость и экономическую эффективность предложений претендентов. При этом Стороны подтверждают свое намерение обеспечить совместное владение контрольным пакетом в трубопроводной части проекта.

5. Стороны согласились совместно организовать подготовку ТЭО, охватывающего строительство и эксплуатацию газопровода по транспортировке природного газа, добываемого на Ковыктинском газоконденсатном месторождении, в Китайскую Народную Республику, разработку Ковыктинского газоконденсатного месторождения и изучение рынков сбыта.

6. Стороны согласны с тем, что разработка Ковыктинского месторождения должна быть, в зависимости от результатов ТЭО по его разработке, переведена на условия Соглашения о разделе продукции в соответствии с законодательством Российской Федерации.

7. Для организации подготовки ТЭО Стороны сформируют Координационный комитет и определяют формы сотрудничества.

8. Стороны отмечают, что комплексное осуществление проекта разработки Ковыктинского газоконденсатного месторождения, строительства международного газопровода зависит как от проведения доразведки и уточнения запасов этого месторождения, так и условий формирования рынка потребления газа в Китайской Народной Республике и в третьих странах. В связи с этим Российская Сторона заявляет о готовности провести дополнительные мероприятия по доразведке запасов Ковыктинского газоконденсатного месторождения и представить до конца 1998 г. уточненные данные, необходимые для подготовки ТЭО, а также готова приветствовать участие организации, уполномоченной Китайской Стороной, в подготовке ТЭО разработки Ковыктинского газоконденсатного месторождения. Китайская Сторона, в свою очередь, подтверждает готовность до конца 1998 г. провести маркетинговые исследования рынков потребления, включая газораспределение. Если по результатам доразведки Ковыктинского газоконденсатного месторождения будет доказано, что извлекаемые запасы не могут обеспечить потребность поставок газа в объеме 20 млрд. куб. м в течение 30 лет в Китайскую Народную Республику и третьи страны, то будут рассмотрены возможности дополнительных поставок газа из других месторождений.

9. Стороны признают, что осуществление транспортировки газа в третьи страны через территорию Китайской Народной Республики будет производиться в соответствии с требованиями законодательства Китайской Народной Республики и принципами и нормами международного права, относящимися к транзиту. Соответствующая договоренность будет оформлена соглашением между Правительствами Российской Федерации, Китайской Народной Республики и третьих стран.

Совершено в Пекине 10 ноября 1997 года в двух экземплярах, каждый на русском и китайском языках, причем оба текста имеют одинаковую силу.

ЗА ПРАВИТЕЛЬСТВО
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Б.Е. Немцов,
Первый заместитель
Председателя Правительства

ЗА ПРАВИТЕЛЬСТВО
КИТАЙСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ
Ли Ланьцин,
заместитель председателя Госсовета

МЕМОРАНДУМ

о взаимопонимании по основным направлениям экономического и научно-технического сотрудничества между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой

Российская Федерация и Китайская Народная Республика (ниже именуемые Сторонами),

считая необходимым, основываясь на принципах равенства и взаимной выгоды, принимать согласованные меры, направленные на создание прочной материальной основы отношений равноправного доверительного партнерства, направленного на стратегическое взаимодействие в XXI веке,

согласились развивать экономическое и научно-техническое сотрудничество по следующим основным направлениям:

Торгово-экономическое сотрудничество

Стороны считают, что стремление к сбалансированности импорта и экспорта во взаимной торговле является важным фактором в обеспечении долгосрочного, стабильного развития российско-китайских торгово-экономических отношений.

Стороны, эффективно используя законы каждого из государств по привлечению иностранных инвестиций, будут наращивать взаимные вложения капитала, особенно в сферы производства и освоения технологий.

Стороны будут поощрять использование предприятиями обеих стран разнообразных форм технико-экономического сотрудничества в целях увеличения числа точек роста двусторонних торгово-экономических связей.

Финансы

Стороны будут совершенствовать сотрудничество в области банковского дела, кредитования экспорта и импорта, расчетных отношений, страховых услуг, налогообложения и арбитража.

Энергетика

1. Стороны решили развернуть широкомасштабное взаимодействие в нефтяной и газовой промышленности. При этом основное внимание будет уделяться реализации Восточного (газопровод в Китай из Иркутской области Российской Федерации) и Западного (газопровод в Китай из Западной Сибири) проектов, проведению предварительной работы по изучению проектов поставки сырой нефти из России на китайский потребительский рынок.

Стороны будут оказывать поддержку своим уполномоченным государственным органам и компаниям в подготовке вышеупомянутых проектов, ускорении выполнения их технико-экономических обоснований и последующей реализации.

Стороны, основываясь на своих национальных законодательствах и нормах, сложившихся в международной практике, поощряют привлечение к осуществлению этих проектов заинтересованных компаний и финансовых институтов третьих стран.

Стороны полагают, что в нефтяной и газовой промышленности необходимо в соответствии с общепринятой международной практикой, включая соглашения о разделе продукции, осуществлять сотрудничество в таких областях, как разведка и освоение нефтяных и газовых месторождений, строительство нефтяной и газовой инфраструктур, прокладка и эксплуатация трубопроводных систем, эффективное использование природного газа, строительство подземных хранилищ природного газа, а также в научно-технической сфере, подготовке кадров и других областях.

Стороны приглашают заинтересованные сопредельные государства к участию в сотрудничестве в вышеупомянутых нефтяных и газовых проектах и полагают, что это позволит укрепить основы для многостороннего экономического взаимодействия и упрочит взаимное доверие, стабильность и безопасность в Азии.

2. Стороны согласились провести дальнейшее изучение возможности осуществления проекта переброски электроэнергии из Иркутской области Российской Федерации в Китай.

3. Стороны подчеркивают, что, развивая взаимодействие по вышеупомянутым экологически чистым источникам энергии, они вносят важный вклад в охрану природной среды в Азии, и выражают уверенность, что их сотрудничество в топливно-энергетической сфере получит активную поддержку международного сообщества как одно из важных направлений улучшения глобальной экологической ситуации в XXI веке.

4. Стороны отмечают заинтересованность в расширении взаимных поставок энергетического оборудования и его совместного производства.

Стороны приветствуют участие предприятий и компаний двух государств в международных торгах на сооружение и модернизацию энергетических объектов, основываясь на принципах открытой рыночной конкуренции, равенства и справедливости.

Стороны будут поощрять участие предприятий, компаний и финансовых институтов двух государств в сотрудничестве в сооружении энергетических объектов в третьих странах.

5. Стороны выражают удовлетворение всесторонним развитием сотрудничества в ядерной энергетике и отмечают успешное продолжение строительства в КНР газоцентрифужного завода по обогащению урана в интересах ядерной энергетики, а также необходимость скорейшего развертывания совместных работ по строительству Ляньюньганской АЭС.

Машиностроение

1. Стороны отмечают наличие большого потенциала сотрудничества в машиностроении, включая станкостроение и производство инструментов, гражданское авиастроение и судостроение, производство оборудования для химической и нефтехимической промышленности, горношахтного

и металлургического оборудования, подвижного состава железнодорожного транспорта, а также оборудования для легкой, пищевой и текстильной промышленности.

Стороны выступают за диверсификацию форм такого сотрудничества, включая лизинг оборудования, его совместную разработку и модернизацию, передачу технологий и совместный выход на рынки третьих стран.

2. Стороны придают важное значение взаимодействию заинтересованных предприятий двух государств в области перевода оборонных производств на выпуск продукции гражданского назначения и поручают соответствующим государственным органам разработать конкретный механизм такого сотрудничества.

3. Стороны будут содействовать взаимным инвестициям в развитие тех предприятий другой стороны, в продукции которых существует серьезная долгосрочная заинтересованность партнеров.

Транспорт

1. Стороны подчеркнули заинтересованность в скорейшей разработке краткосрочной (до 2001 года) и долгосрочной (до 2010 года) программ сотрудничества в области транспорта.

2. Стороны выразили заинтересованность в укреплении и развитии транспортных коридоров для осуществления грузовых и пассажирских перевозок.

Космос

Стороны согласились наращивать всестороннее сотрудничество в использовании космического пространства в мирных целях, включая сотрудничество в области создания или эксплуатации космических систем и космических летательных аппаратов.

Наука и техника

1. Стороны отмечают, что в области фундаментальных исследований существует заинтересованность в совместных работах по таким направлениям, как новые источники энергии, биотехнология и сельское хозяйство, медицина, геология и геофизика, прогнозирование землетрясений, использование ресурсов Мирового океана и морского дна, исследование экологической ситуации в приграничных регионах двух стран. Стороны приветствуют разработку и осуществление заинтересованными научными учреждениями двух государств комплексных перспективных программ сотрудничества по этим направлениям.

2. Стороны будут содействовать созданию совместных центров и компаний по внедрению новых и высоких технологий и поощрять их выход с высокотехнологичной продукцией на рынки третьих стран.

Стороны поручают подкомиссиям Комиссии по подготовке регулярных встреч глав правительств России и Китая содействовать реализации и осуществлять контроль за выполнением вышеуказанных договоренностей.

Совершено 10 ноября 1997 года в Пекине в двух экземплярах, каждый на русском и китайском языках, причем оба текста имеют одинаковую силу.

ЗА
РОССИЙСКУЮ ФЕДЕРАЦИЮ
Б.Е. Немцов,
Первый заместитель
Председателя Правительства

ЗА
КИТАЙСКУЮ НАРОДНУЮ РЕСПУБЛИКУ
Ли Ланьцин,
заместитель председателя Госсовета

ПРОТОКОЛ
между Правительством Российской Федерации
и Правительством Королевства Швеция
о сотрудничестве в области энергетики

Правительство Российской Федерации и Правительство Королевства Швеция, движимые стремлением развивать экономическое сотрудничество между обеими странами, принимая во внимание тесное взаимодействие в рамках Совета государств Балтийского моря, учитывая положения Европейской энергетической хартии, открытой к подписанию 17 декабря 1994 года, договорились о следующем.

Статья 1

Страны должны углублять взаимодействие в целях создания предпосылок для безопасного, эффективного, экономически сбалансированного и благоприятного для окружающей среды обеспечения региона Балтийского моря с учетом имеющегося балтийского сотрудничества в области энергетики.

Статья 2

Настоящий Протокол имеет целью создать прочную основу для дальнейшего сотрудничества между двумя странами на принципах взаимовыгоды и равноправия в рамках системы рыночной экономики.

Статья 3

Сотрудничество призвано способствовать повышению эффективности энергетики, внедрению энергосберегающих технологий и использованию

возобновляемых источников энергии, а также развитию инфраструктуры снабжения государств региона Балтийского моря электроэнергией и природным газом.

Статья 4

Страны должны в позитивном и конструктивном духе стремиться к заключению специального соглашения о сотрудничестве в области повышения эффективности энергетики и использования возобновляемых источников энергии. Такое соглашение могло бы быть достигнуто в первой половине 1998 года.

Статья 5

Стороны констатируют, что объединение электрических и газовых сетей в регионе Балтийского моря имеет стратегическое значение для развития энергосистем вокруг Балтийского моря.

Страны пришли к соглашению о необходимости уделить особое внимание развитию инфраструктуры для снабжения региона природным газом. Признано целесообразным проанализировать технические и экономические предпосылки для осуществления поставок данного энергоносителя на шведский рынок. При этом подразумевается, что решения об инвестициях в газопроводы и закупке природного газа в Швеции будут приниматься, исходя из коммерческих принципов.

Статья 6

Чтобы изучить общие предпосылки для развития газовых сетей, стороны признали целесообразность скорейшего создания экспертной группы представителей Министерства топлива и энергетики РФ и Министерства промышленности и торговли Швеции, деятельность которой должна отвечать духу сотрудничества стран Балтийского моря. Основой работы являются в настоящее время предварительные исследования по оптимизации региональных сетей, связывающих российские месторождения природного газа с европейскими потребителями.

Экспертная группа должна выработать базу для принятия правительствами обеих стран необходимых решений и заключения соответствующих соглашений не позднее 1999 года.

Министрам энергетики обеих стран поручается контролировать ход выполнения настоящего Протокола и на основе результатов встретиться до окончания 1998 года, чтобы, исходя из работы экспертной группы, достичь общей точки зрения относительно условий оптимального газоснабжения стран в регионе Балтийского моря.

Статья 7

Настоящий Протокол вступает в силу со дня его подписания.

Подписано в Стокгольме 3 декабря 1997 года в двух экземплярах, каждый на русском и шведском языках, причем оба текста имеют одинаковую силу.

ЗА ПРАВИТЕЛЬСТВО
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Первый заместитель Председателя
Правительства Российской Федерации
Б.Е. Немцов

ЗА ПРАВИТЕЛЬСТВО
КОРОЛЕВСТВА ШВЕЦИЯ
Министр промышленности и торговли
А. Сундстрем

СОГЛАШЕНИЕ

**о сотрудничестве между Федеральной службой налоговой
полиции Российской Федерации и Главным полицейским
управлением Швеции**

Федеральная служба налоговой полиции Российской Федерации и Главное полицейское управление Швеции, именуемые в дальнейшем Сторонами, признавая необходимость сотрудничества между Федеральной службой налоговой полиции Российской Федерации и Главным полицейским управлением Швеции в целях предупреждения, выявления, раскрытия и пресечения преступлений и правонарушений в сфере экономической деятельности; руководствуясь действующими международными обязательствами, национальным законодательством и пределами своей компетенции; основываясь на статье 8 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Швеция о сотрудничестве в борьбе с преступностью, подписанного в Москве 19 апреля 1995 года, и дополнительном протоколе от 30 октября 1996 года; согласились о следующем:

Статья 1

Предметом настоящего Соглашения является сотрудничество Сторон в пределах своей компетенции с целью организации эффективной борьбы с преступлениями в сфере экономической деятельности, предупреждение, выявление, раскрытие и пресечение которых требуют совместных действий компетентных органов обоих государств.

Статья 2

Стороны будут осуществлять сотрудничество в борьбе с преступностью в следующих областях:

- налоговые преступления и правонарушения;
- преступления и правонарушения, связанные с легализацией (отмыванием) денежных средств и иного имущества, приобретенного незаконным путем;
- другие преступления, подпадающие под компетенцию Сторон.

Статья 3

1. Со ссылкой на статью 1 сотрудничество Сторон будет осуществляться следующим образом:

а) обмен информацией о преступлениях и правонарушениях в сфере экономической деятельности, совершенных юридическими или физическими лицами;

б) взаимодействие по вопросам проведения мероприятий, направленных на предупреждение, выявление, раскрытие и пресечение преступлений и правонарушений в сфере экономической деятельности;

в) проведение следственных мероприятий в отношении преступлений и правонарушений в сфере экономической деятельности, не затрагивающих вопросов об оказании правовой помощи и выдачи;

г) предоставление соответствующим образом заверенных копий документов, связанных с коммерческой деятельностью физических и юридических лиц, подозреваемых в совершении преступлений и правонарушений в сфере экономической деятельности;

д) обмен информацией о национальных налоговых системах, об изменениях и дополнениях налогового законодательства, а также методическими рекомендациями по борьбе с преступлениями и правонарушениями в сфере экономической деятельности;

е) обмен опытом работы и научно-технической информацией;

ж) осуществление координации деятельности по вопросам, возникающим в процессе сотрудничества, включая разработку и осуществление согласованных оперативных мероприятий, создание рабочих групп, обмен представителями, экспертами, а также обучение кадров;

з) организация совместных научных исследований, представляющих взаимный интерес, а также проведение научно-практических конференций и семинаров по проблемам борьбы с преступлениями и правонарушениями в сфере экономической деятельности.

2. Настоящее Соглашение не препятствует Сторонам в развитии иных форм сотрудничества при взаимном согласии Сторон.

Статья 4

Стороны будут придерживаться следующего порядка осуществления сотрудничества, упоминаемого в статье 1:

1. Направление запросов о предоставлении информации и проведении иных мероприятий, предусмотренных настоящим Соглашением, а также порядок обращения с информацией и документами, переданными Сторонами друг другу, будут осуществляться в соответствии с положениями статей

3—6 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Швеция о сотрудничестве в борьбе с преступностью от 19 апреля 1995 года.

2. Запросы направляются в письменной форме на русском, шведском или английском языках. Запрос, направленный на шведском языке, сопровождается переводом на русский или английский язык, а запрос на русском — переводом на шведский или английский языки. В экстренных случаях запросы могут быть переданы в устной форме, но они должны быть в кратчайшие сроки подтверждены письменно.

3. Запрос должен содержать следующую информацию:

а) наименование того органа, который ведет расследование или к компетенции которого относится запрос;

б) сущность и содержание расследуемого дела, к которому относится запрос;

в) характер запрашиваемой информации или иного содействия;

г) цель запрашиваемой информации или иного содействия;

д) конкретные сроки исполнения запроса.

4. Стороны обязаны информировать друг друга о результатах действий, предпринятых по каждому запросу.

Статья 5

1. Запрашиваемая Сторона может отсрочить выполнение запроса об оказании содействия, если выполнение запроса может помешать какому-либо из ее собственных расследований или судопроизводству.

2. Перед отказом или отсрочкой выполнения запроса об оказании содействия запрашиваемая Сторона:

а) незамедлительно информирует запрашивающую Сторону о причине отказа или отсрочки;

б) проводит консультации с запрашивающей Стороной для определения возможности оказания содействия на других взаимоприемлемых условиях.

Статья 6

Стороны будут координировать свое сотрудничество и оказывать друг другу помощь с использованием существующих каналов связи.

Стороны могут назначить своих представителей в качестве офицеров по связи с целью обеспечения прямого канала связи и для реализации настоящего Соглашения.

Статья 7

1. Сторона, выполняющая запрос о содействии, принимает на себя все обычные расходы, связанные с выполнением запроса на территории своей страны.

2. Запрашивающая Сторона принимает на себя все расходы, связанные с поездками и проживанием в гостиницах своих представителей.

3. Оплата других непредвиденных расходов будет взаимно согласовываться Сторонами до того, как эти расходы будут произведены.

Статья 8

Стороны поочередно по просьбе каждой из Сторон проводят встречи для обсуждения вопросов развития сотрудничества в соответствии с настоящим Соглашением.

Статья 9

Действие настоящего Соглашения не распространяется на Полицию безопасности Швеции.

Статья 10

1. Настоящее Соглашение вступает в силу с момента его подписания Сторонами и будет оставаться в силе до истечения шести месяцев со дня, когда одна из Сторон уведомит в письменной форме другую Сторону о своем намерении прекратить его действие.

2. Стороны могут уполномочить подчиненные им региональные органы в конкретных случаях и в соответствии с данным Соглашением вступать в контакты и сотрудничать напрямую. Данным органам вменяется в обязанность информировать Стороны о таком сотрудничестве.

3. Изменения и дополнения могут вноситься в настоящее Соглашение только с согласия обеих Сторон.

Совершено в г. Стокгольме 2 декабря 1997 года в двух экземплярах, каждый на русском и шведском языках. Оба текста имеют одинаковую силу.

За Федеральную службу
налоговой полиции
Российской Федерации
С.Н. Алмазов,
руководитель

За Главное полицейское
управление Швеции
С. Хекшер,
начальник

СОГЛАШЕНИЕ
между Правительством Российской Федерации
и Правительством Королевства Швеция о сотрудничестве
в области регулирования ядерной и радиационной безопасности
при использовании атомной энергии в мирных целях

Правительство Российской Федерации и Правительство Королевства Швеция, именуемые далее Сторонами,

подтверждая важное значение укрепления дружественных отношений между Российской Федерацией и Королевством Швеция,

признавая, что регулирование ядерной и радиационной безопасности, включая надзор за обеспечением гарантий нераспространения ядерных материалов и их физической защитой, является неотъемлемым условием безопасного использования атомной энергии в мирных целях,

принимая во внимание Договор о нераспространении ядерного оружия, Конвенцию о ядерной безопасности, Конвенцию о физической защите ядерного материала, Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Швеции об оперативном оповещении о ядерной аварии и об обмене информацией о ядерных установках от 13 января 1988 г., а также то, что государства Сторон являются членами МАГАТЭ и руководствуются положениями устава этой организации при использовании атомной энергии в мирных целях,

в развитие Соглашения между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Швеции о сотрудничестве в области использования атомной энергии в мирных целях от 12 января 1970 года. согласились о следующем:

Статья 1

1. Целью настоящего Соглашения является сотрудничество в области регулирования ядерной и радиационной безопасности, включая надзор за обеспечением гарантий нераспространения ядерных материалов и их физической защитой, при использовании атомной энергии в мирных целях.

Сотрудничество осуществляется по следующим направлениям, представляющим интерес для компетентных органов Сторон, осуществляющих государственное регулирование ядерной и радиационной безопасности при использовании атомной энергии в мирных целях:

- совершенствование нормативно-технической документации для повышения эффективности регулирующей и надзорной деятельности;
- совершенствование процедур лицензирования ядерных установок и видов деятельности при использовании атомной энергии в мирных целях;
- совершенствование инспекционной деятельности на объектах использования атомной энергии в мирных целях и методов оценки их ядерной и радиационной безопасности.

2. Настоящее Соглашение связано с дальнейшим развитием сотрудничества Сторон по обеспечению ядерной и радиационной безопасности при использовании атомной энергии в мирных целях.

3. Сотрудничество, предусмотренное настоящим Соглашением, осуществляется на основе равенства Сторон и взаимной выгоды.

Статья 2

1. Сотрудничество, предусмотренное статьей 1 настоящего Соглашения, осуществляется на основе отдельных протоколов, которые заключаются

между российскими и шведскими организациями или между компетентными органами Сторон.

2. Протоколы могут предусматривать:

обмен или передачу нормативно-технической и методической документации;

обмен или передачу программного обеспечения, вычислительной техники и технических средств, необходимых для обеспечения надзорной деятельности;

обучение персонала по взаимно согласованным программам;

проведение совместных семинаров;

реализацию совместных проектов по направлениям, указанным в статье 1 настоящего Соглашения;

другие формы сотрудничества.

3. Обязательства Сторон по финансированию работ, предусмотренных протоколами, указываются в соответствующих протоколах.

4. Протоколы вступают в силу только после их утверждения компетентными органами Сторон.

5. Сотрудничество осуществляется в соответствии с законодательством Сторон, а также требованиями по ядерной и радиационной безопасности, соответствующими международным договорам, участниками которых они являются.

Статья 3

Компетентными органами, ответственными за реализацию настоящего Соглашения, являются:

с Российской стороны — Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности;

со Шведской стороны — Шведский институт по радиационной защите и Шведский инспекторат по ядерной энергии.

Статья 4

1. Стороны должны уведомить друг друга о том, какие данные и какая информация должны считаться конфиденциальными в связи с реализацией протоколов, указанных в статье 2 настоящего Соглашения.

2. Стороны гарантируют, что указанные одной из Сторон конфиденциальные данные и информация не будут разглашены и не будут переданы третьей стороне без письменного согласия Стороны или ее компетентного органа, передавшего указанные данные и информацию.

Статья 5

Стороны будут взаимно осуществлять эффективную защиту прав на интеллектуальную собственность в соответствии с законодательством Сто-

рон, а также в соответствии с международными договорами, участниками которых они являются.

Статья 6

Ввозимые на территорию Российской Федерации для целей реализации настоящего Соглашения в качестве безвозмездной технической помощи за счет средств Шведской стороны программное обеспечение, вычислительная техника и технические средства освобождаются от соответствующего налога (налога на добавленную стоимость) и таможенной пошлины в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статья 7

Каждая из Сторон не несет ответственности за последствия использования на территории государства другой Стороны результатов сотрудничества в рамках настоящего Соглашения.

Статья 8

Положения настоящего Соглашения не затрагивают прав и обязательств Сторон, вытекающих из ранее заключенных ими соглашений с другими государствами, а также их членства в международных организациях.

Статья 9

1. Спорные вопросы относительно толкования отдельных положений настоящего Соглашения или его выполнения в целом будут решаться посредством консультаций между Сторонами.

2. В случае несоответствия между настоящим Соглашением и содержанием протоколов, заключаемых в рамках настоящего Соглашения, положения настоящего Соглашения имеют преимущественную силу.

3. Положения настоящего Соглашения могут быть изменены по взаимному письменному согласию Сторон.

Статья 10

1. Настоящее Соглашение вступает в силу с даты его подписания и будет действовать в течение 5 лет.

2. Продление срока действия настоящего Соглашения оформляется дополнительным соглашением, которое вступает в силу через 30 дней с даты его подписания.

3. Каждая из Сторон может в любое время письменно уведомить другую Сторону о своем намерении прекратить действие настоящего Соглашения.

Действие настоящего Соглашения прекращается через 3 месяца со дня получения одной из Сторон по дипломатическим каналам письменного уведомления о прекращении его действия.

4. Прекращение действия настоящего Соглашения не затрагивает выполнения любого протокола, заключенного в период действия настоящего Соглашения и не завершенного к моменту прекращения его действия.

Совершено в городе Стокгольме 2 декабря 1997 года в двух экземплярах, каждый на русском и шведском языках, причем оба текста имеют одинаковую силу.

ЗА ПРАВИТЕЛЬСТВО
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Ю.Г. Вишнеvский,
начальник Федерального надзора
по ядерной и радиационной безопасности

ЗА ПРАВИТЕЛЬСТВО
КОРОЛЕВСТВА ШВЕЦИИ
Л. Ельм Воллен,
министр иностранных дел

ПРОТОКОЛ
между Правительством Российской Федерации
и Правительством Королевства Швеция
о внесении изменений в Соглашение между
Правительством Российской Федерации
и Правительством Королевства Швеция
о сотрудничестве в борьбе с преступностью
от 19 апреля 1995 года

Правительство Российской Федерации и Правительство Королевства Швеция,

желая внести изменения в подписанное в Москве 19 апреля 1995 года Соглашение между Договаривающимися Сторонами о сотрудничестве в борьбе с преступностью, именуемое в дальнейшем "Соглашение", с учетом изменений, внесенных в него в соответствии с Протоколом от 30 октября 1996 года,

согласились о нижеследующем:

Статья 1

Пункт 2 статьи 1 Соглашения изложить в следующей редакции:

"2. Для целей настоящего Соглашения компетентными органами Сторон являются: для Российской Стороны — Министерство внутренних дел Российской Федерации, Генеральная прокуратура Российской Федерации, Федеральная служба безопасности Российской Федерации, Государственный таможенный комитет Российской Федерации, Федеральная служба налоговой полиции Российской Федерации, Федеральная пограничная служба Российской Федерации и Федеральная служба России по валютному

и экспортному контролю, для Шведской Стороны — Главное полицейское управление Швеции”.

Статья 2

Пункт 1 статьи 3 Соглашения изложить в следующей редакции:

“1. Запросы о предоставлении информации или производстве действий, предусмотренных настоящим Соглашением, передаются с Российской Стороны через Министерство внутренних дел Российской Федерации, Генеральную прокуратуру Российской Федерации, Федеральную службу безопасности Российской Федерации, Государственный таможенный комитет Российской Федерации, Федеральную службу налоговой полиции Российской Федерации, Федеральную пограничную службу Российской Федерации и Федеральную службу России по валютному и экспортному контролю; со Шведской Стороны — через Главное полицейское управление Швеции, которые сносятся между собой непосредственно.

По договоренности между упомянутыми ведомствами Сторон предусмотренные настоящим Соглашением действия могут осуществляться путем прямых контактов на местном уровне”.

Статья 3

Настоящий Протокол вступает в силу через 30 дней после даты его подписания и будет оставаться в силе на срок действия Соглашения.

Совершено в городе Стокгольме 2 декабря 1997 года в двух экземплярах, каждый на русском и шведском языках, причем оба текста имеют одинаковую силу.

ЗА ПРАВИТЕЛЬСТВО
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
О.И. Павлов,
руководитель Федеральной службы
по экспортному контролю

ЗА ПРАВИТЕЛЬСТВО
КОРОЛЕВСТВА ШВЕЦИЯ
Л. Фрейвальдс,
министр юстиции

МЕМОРАНДУМ

**о взаимопонимании между Российским космическим агентством
и Шведским национальным космическим советом
относительно сотрудничества в исследовании и использовании
космического пространства в мирных целях**

РОССИЙСКОЕ КОСМИЧЕСКОЕ АГЕНТСТВО и ШВЕДСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ КОСМИЧЕСКИЙ СОВЕТ, в дальнейшем именуемые Сторонами,

учитывая Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны, совершенное на Корфу 24 июня 1994 года, и в частности его Статью 62 по науке и технике и Статью 67 по космическим исследованиям;

будучи убежденными в преимуществах международного сотрудничества в исследовании и использовании космического пространства исключительно в мирных целях;

подтверждая обоюдное желание укреплять и развивать двустороннее сотрудничество в космической области;

желая определить правовые и организационные основы такого сотрудничества;

согласились о нижеследующем:

Статья 1

Области сотрудничества

Сотрудничество в рамках настоящего Меморандума охватывает, в частности, такие области, как:

- наука о космосе и стратосфере;
- дистанционное зондирование Земли;
- мониторинг окружающей среды Земли из космоса;
- использование космического оборудования и наземной космической инфраструктуры;
- услуги по запускам спутников и научной аппаратуры.

Стороны могут договориться о дополнительных областях сотрудничества.

Статья 2

Взаимный обмен информацией

1. Для достижения целей, определенных в настоящем Меморандуме, Стороны будут на постоянной основе информировать друг друга относительно осуществляемой ими деятельности в области исследования и использования космического пространства посредством обмена письменными сообщениями, предпочтительно на английском языке.

2. В рамках совместных проектов Стороны обмениваются информацией, необходимой для их выполнения. Ни одна из Сторон не может раскрывать такую информацию и данные третьей стороне без предварительного согласия другой Стороны. Раскрытие такой информации и таких данных осуществляется в соответствии с применимыми законами и правилами, действующими в каждом из двух государств.

Статья 3

Организационные аспекты сотрудничества

1. Конкретные проекты и другие виды совместной деятельности, соответствующие обязательства Сторон, связанные с их осуществлением, финансовые договоренности, руководящие принципы, касающиеся правовой охраны и использования объектов интеллектуальной и промышленной собственности, созданных или предоставленных в рамках настоящего Меморандума, а также другие соответствующие нормы и принципы составляют предмет отдельных соглашений по проектам или рабочим протоколам между Сторонами.

2. Каждая Сторона назначит специального представителя, в обязанности которого будет входить общий контроль за развитием совместной деятельности и координация выполнения обязательств Сторон.

3. Шведский национальный космический совет назначит Шведскую космическую корпорацию или, в зависимости от обстоятельств, соответствующую научную организацию для выполнения обязательств Шведской Стороны в рамках соглашений по проектам или рабочим протоколам между Сторонами, упомянутых в пункте 1 настоящей Статьи.

4. В случае необходимости Российское космическое агентство назначит соответствующую российскую организацию или, в зависимости от обстоятельств, соответствующую научную организацию для выполнения обязательств Российской Стороны в рамках соглашений по проектам или рабочим протоколам между Сторонами, упомянутых в пункте 1 настоящей Статьи.

5. Настоящий Меморандум никоим образом не затрагивает пути и средства осуществления проектов сотрудничества, которые могут быть согласованы непосредственно между соответствующими научными и промышленными организациями обеих стран.

Статья 4

Консультативные встречи и рабочие группы

1. Стороны проводят на регулярной основе по мере возникновения необходимости встречи с участием соответствующих должностных лиц и экспертов в целях выполнения настоящего Меморандума и соглашений, заключенных в рамках настоящего Меморандума.

2. Стороны могут создавать совместные рабочие группы для детальной проработки отдельных аспектов совместной деятельности, а также в целях разработки предложений относительно новых областей взаимодействия, методов и механизмов сотрудничества.

Статья 5

Финансовые обязательства

Каждая Сторона несет собственные расходы по осуществлению закрепленной за ней деятельности, включая расходы по командированию и обеспечению проживания собственного персонала и транспортировке обо-

рудования и технических средств, за которые отвечает эта Сторона. Сотрудничество в рамках настоящего Меморандума осуществляется, как правило, без обмена финансовыми средствами.

Стороны выполняют свои обязательства по согласованной программе сотрудничества при том понимании, что такие обязательства будут находиться в зависимости от наличия финансовых средств, имеющихся в распоряжении Сторон.

Статья 6

Иммиграция

В соответствии с законами и правилами, действующими в их соответствующих государствах, каждая Сторона оказывает содействие въезду на территорию своей страны персонала другой Стороны и их выезду из страны.

Статья 7

Ответственность

В случае, если в отдельных соглашениях по проектам не будет достигнуто договоренности об ином, Стороны не предъявляют друг к другу исков в связи со смертью или утратой собственности или иным ущербом, который может быть причинен их штатным сотрудникам, а также их собственности в ходе осуществления деятельности, связанной с настоящим Меморандумом, за исключением случаев преднамеренного неправомерного действия.

Статья 8

Разрешение споров

Разногласия относительно толкования и выполнения настоящего Меморандума разрешаются посредством консультаций между Сторонами.

Статья 9

Поправки

Изменения и дополнения в настоящий Меморандум оформляются отдельным письменным соглашением между Сторонами.

Статья 10

Вступление и сохранение в силе

Настоящий Меморандум вступает в силу с даты его подписания и действует в течение пяти лет. Стороны могут продлить его действие посред-

ством отдельной договоренности в письменной форме. Любая Сторона может прекратить действие настоящего Меморандума, уведомив другую Сторону об этом в письменной форме за девяносто дней до даты прекращения. В этом случае Стороны могут достигнуть специальной договоренности относительно условий прекращения настоящего Меморандума.

Совершено в г. Стокгольме 2 декабря 1997 года в двух экземплярах, каждый на русском, шведском и английском языках, причем все тексты имеют одинаковую силу. В случае какого-либо расхождения в интерпретации положений этого Меморандума в качестве основы используется текст на английском языке.

ЗА РОССИЙСКОЕ
КОСМИЧЕСКОЕ АГЕНТСТВО
А.Л. Никифоров,
Чрезвычайный и Полномочный
Посол России в Швеции

ЗА ШВЕДСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ
КОСМИЧЕСКИЙ СОВЕТ
К. Фредга,
Генеральный директор

СОГЛАШЕНИЕ
между Правительством Российской Федерации
и Правительством Социалистической Республики Вьетнам
о сотрудничестве в области ветеринарии

Правительство Российской Федерации и Правительство Социалистической Республики Вьетнам, далее именуемые Сторонами, руководствуясь желанием установить сотрудничество в области ветеринарии в целях предупреждения и ликвидации болезней животных, предотвращения их распространения, согласились о нижеследующем:

Статья 1

Стороны будут осуществлять сотрудничество в области ветеринарии и принимать необходимые меры по предотвращению распространения из одной страны в другую страну инфекционных болезней при перевозках животных, продуктов и сырья животного происхождения, кормов для животных.

Статья 2

Компетентные ветеринарные органы Сторон совместно разработают и подпишут соответствующее Соглашение о ветеринарно-санитарных условиях при экспорте, импорте и транзите животных, продуктов и сырья животного происхождения, кормов для животных.

Статья 3

1. В целях предупреждения и ликвидации инфекционных болезней животных компетентные ветеринарные органы Сторон будут обмениваться бюллетенями об инфекционных болезнях животных своих стран.

2. При необходимости компетентные ветеринарные органы Сторон будут обмениваться информацией относительно мер борьбы с инфекционными болезнями животных и их профилактики.

Статья 4

Стороны будут в случае необходимости по договоренности осуществлять обмен делегациями для проведения совместных встреч, семинаров и стажировок, подготавливать кадры ветеринарных специалистов, обмениваться специальной литературой по вопросам, представляющим научный и практический интерес в области ветеринарии.

Распределение расходов, связанных с поездками делегаций из одной страны в другую в соответствии с настоящим Соглашением, будет осуществляться по договоренности между Сторонами или компетентными ветеринарными органами.

Статья 5

Для целей координации выполнения настоящего Соглашения в качестве компетентного органа Правительство Российской Федерации назначает Министерство сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации, а Правительство Социалистической Республики Вьетнам — Министерство сельского хозяйства и развития деревни Социалистической Республики Вьетнам.

Статья 6

Все споры, связанные с толкованием и выполнением настоящего Соглашения, будут разрешаться путем переговоров между компетентными органами Сторон.

Статья 7

Любые дополнения или изменения в настоящее Соглашение вносятся в письменной форме по взаимной договоренности между Сторонами.

Статья 8

Настоящее Соглашение вступает в силу с даты его подписания и будет действовать до истечения шести месяцев со дня, когда одна из Сторон уве-

домит в письменной форме другую Сторону о своем намерении прекратить его действие.

Совершено в Ханое 24 ноября 1997 года в двух экземплярах, каждый на русском и вьетнамском языках, причем оба текста имеют одинаковую силу.

ЗА ПРАВИТЕЛЬСТВО
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Г.И. Малкин,
Первый заместитель
министра сельского хозяйства

ЗА ПРАВИТЕЛЬСТВО
СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
ВЬЕТНАМ

Нго Тхе Зан,
заместитель министра
сельского хозяйства и развития деревни

ДЕКЛАРАЦИЯ
между Правительством Российской Федерации
и Правительством Социалистической Республики Вьетнам
о содействии развитию торгово-экономического
и научно-технического сотрудничества

Правительство Российской Федерации и Правительство Социалистической Республики Вьетнам,

действуя в соответствии с Договором об основах дружественных отношений между Российской Федерацией и Социалистической Республикой Вьетнам от 16 июня 1994 года,

позитивно оценивая накопленный опыт многопланового взаимодействия,

желая и далее расширять и углублять торгово-экономическое и научно-техническое сотрудничество в интересах народов наших стран,

сознавая, что всеобъемлющее разностороннее взаимодействие является важным элементом традиционных дружественных отношений, строящихся на стабильной и долгосрочной основе, и свидетельством взаимного доверия между двумя государствами и народами,

исходя из обоюдного стремления к упрочению соответствующей конкретной условиям каждой страны и реальностям современной международной жизни правовой основы двусторонних связей, заявляют о следующем:

1. Правительство Российской Федерации и Правительство Социалистической Республики Вьетнам намерены и впредь развивать на долгосрочной основе и принципах равенства и взаимной выгоды традиционное дружественное двустороннее торгово-экономическое и научно-техническое взаимодействие в интересах народов двух стран, во имя сотрудничества, развития и процветания в Юго-Западной Азии, Азиатско-Тихоокеанском регионе и в мире в целом.

2. Правительство Российской Федерации и Правительство Социалистической Республики Вьетнам подтверждают важность ранее подписанных двусторонних документов, касающихся сотрудничества в торгово-экономической и научно-технической сферах, будут принимать все надлежащие

меры для их неукоснительного выполнения, прилагать усилия к обновлению и совершенствованию договорно-правовой базы двусторонних отношений в целях ее более полного соответствия новым экономическим условиям.

3. Правительство Российской Федерации и Правительство Социалистической Республики Вьетнам удовлетворены активизировавшимся в последние годы сотрудничеством и выражают готовность к его дальнейшему развитию в следующих областях:

- нефтегазовая промышленность;
- энергетика и разработка природных ресурсов;
- машиностроение, металлургия и электроника;
- судостроение и судоремонт;
- лесная промышленность;
- химическая, микробиологическая и фармацевтическая промышленность;
- сельское хозяйство и переработка сельскохозяйственной продукции;
- рыболовство и переработка морепродуктов;
- строительство и производство строительных материалов;
- транспорт и связь;
- охрана окружающей среды;
- здравоохранение и медицина;
- научно-технологическая, включая подготовку кадров;
- туризм;
- военно-техническая;
- возможные другие.

Правительство Российской Федерации и Правительство Социалистической Республики Вьетнам подтверждают стремление к расширению сотрудничества в области геологической разведки и добычи нефти и газа на континентальном шельфе Вьетнама. Правительства двух стран, высоко оценивая результаты деятельности совместного российско-вьетнамского предприятия “Вьетсовпетро”, будут и впредь уделять особое внимание и оказывать всемерное содействие его участникам в деле сохранения, дальнейшего развития и повышения эффективности работы совместного предприятия, поручают им подготовить конкретные предложения по расширению сотрудничества. Содействие со стороны правительств будет оказываться также предприятиям и организациям двух стран в совместной реализации нефтегазовых проектов, в том числе путем создания новых совместных предприятий во Вьетнаме, в России или третьих странах по поиску, разведке, освоению нефтяных и газовых месторождений, транспортировке, хранению, переработке нефти и газа, нефтегазохимии, проведению научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, подготовке кадров.

Правительства будут оказывать содействие организациям и предприятиям России и Вьетнама в реализации проектов по производству и переработке натурального каучука, обеспечению поставок тропических растительных масел, а также иных совместных проектов, имеющих важное значение для развития экономик обеих стран.

4. Правительство Российской Федерации и Правительство Социалистической Республики Вьетнам высоко оценивают и подтверждают стремле-

ние продолжать эффективное сотрудничество в развитии электроэнергетики Вьетнама.

5. Правительство Российской Федерации и Правительство Социалистической Республики Вьетнам предпримут меры для поощрения взаимных капиталовложений государственных и частных компаний, считая их реализацию одним из важных факторов дальнейшего развития двусторонних экономических отношений.

6. Правительство Российской Федерации и Правительство Социалистической Республики Вьетнам подчеркивают необходимость укрепления торговых связей партнеров всех уровней и форм собственности, будут создавать благоприятные условия для увеличения объемов и расширения ассортимента товарообмена в интересах решения задач социально-экономического развития своих стран. В этих целях они будут поощрять обмен делегациями предпринимателей, организацию ярмарок, выставок и других деловых контактов. Правительства двух стран считают также, что активизация взаимодействия банков будет содействовать совершенствованию механизма взаимных расчетов, стимулированию прямых торговых связей между предприятиями, организациями и регионами России и Вьетнама.

7. Правительство Российской Федерации и Правительство Социалистической Республики Вьетнам, считая важной задачей дальнейшее развитие системы транспортного сообщения между двумя странами для удовлетворения возрастающих потребностей в перевозке пассажиров и грузов, будут содействовать сотрудничеству между соответствующими российскими и вьетнамскими ведомствами и компаниями, занимающимися воздушными, морскими и иными перевозками.

8. Правительство Российской Федерации и Правительство Социалистической Республики Вьетнам, рассматривая научно-техническое сотрудничество в качестве существенной составной части двустороннего взаимодействия, намерены и впредь развивать сотрудничество в области научных исследований и передачи технологий с учетом возможности практического использования их результатов при активном содействии государства и соблюдении соответствующих национальных законов и правил.

В этих целях будут совершенствоваться и дополняться действующие программы научно-технического сотрудничества, расширяться контакты и обмены учеными и исследователями.

9. Правительство Российской Федерации и Правительство Социалистической Республики Вьетнам, опираясь на сложившиеся традиции, продолжают наращивать сотрудничество в области образования и подготовки кадров.

10. Правительство Российской Федерации и Правительство Социалистической Республики Вьетнам намерены сотрудничать в деле защиты прав интеллектуальной собственности.

11. Правительство Российской Федерации и Правительство Социалистической Республики Вьетнам признают, что экономические и иные обмены между регионами обеих стран не только способствуют их развитию, но и помогают укреплению двусторонних отношений в целом. Они позитивно

оценивают первые шаги, предпринимаемые областями Сибири и Дальнего Востока России, другими субъектами Российской Федерации и провинциями Вьетнама по налаживанию регионального экономического взаимодействия. Правительства двух стран будут создавать благоприятные условия для активизации прямых связей между регионами Российской Федерации и Социалистической Республики Вьетнам.

12. Правительство Российской Федерации и Правительство Социалистической Республики Вьетнам намерены продолжать переговоры по комплексному урегулированию проблемы вьетнамской задолженности России.

13. Правительство Российской Федерации и Правительство Социалистической Республики Вьетнам готовы и далее взаимодействовать в рамках мировой экономической системы, в частности, в различных международных экономических и финансовых институтах, членами которых они являются.

14. Правительство Российской Федерации и Правительство Социалистической Республики Вьетнам, сознавая, что их страны связывают традиционные дружественные отношения и партнерство в Азиатско-Тихоокеанском регионе, будут и впредь способствовать развитию экономического взаимодействия между государствами региона на основе общепризнанных принципов свободы торговли и открытого регионального сотрудничества. В качестве координатора диалога между Россией и Ассоциацией стран Юго-Восточной Азии Вьетнам приветствует и будет содействовать расширению масштабов сотрудничества Российской Федерации с АСЕАН.

15. Правительство Российской Федерации и Правительство Социалистической Республики Вьетнам подтверждают намерение и впредь проводить регулярные консультации по широкому кругу вопросов двустороннего торгово-экономического и научно-технического сотрудничества, а также по проблемам мировой экономики, представляющим взаимный интерес. Они считают, что активная деятельность Российско-Вьетнамской Межправительственной комиссии по торгово-экономическому и научно-техническому сотрудничеству, а также ее подкомиссий и рабочих групп является важным фактором дальнейшего развития отношений между двумя странами.

16. Правительство Российской Федерации и Правительство Социалистической Республики Вьетнам выражают уверенность, что долгосрочное и эффективное торгово-экономическое и научно-техническое сотрудничество будет служить интересам российского и вьетнамского народов, способствовать развитию и процветанию наших стран на пути в XXI век.

**ПРЕДСЕДАТЕЛЬ ПРАВИТЕЛЬСТВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В.С. ЧЕРНОМЫРДИН

**ПРЕМЬЕР-МИНИСТР ПРАВИТЕЛЬСТВА
СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
ВЬЕТНАМ**

ФАН ВАН КХАЙ

Ханой, 24 ноября 1997 года

ЕВРОПЕЙСКАЯ ХАРТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Европейская хартия местного самоуправления — один из базовых договорно-правовых актов Совета Европы. Не случайно Россия подписала ее сразу же в день своего вступления в эту организацию — 28 февраля 1996 г.

Хартия разработана по инициативе Конгресса местных и региональных властей Европы. Она вступила в силу в сентябре 1988 года. Ее участниками уже стали 29 из 40 государств — членов СЕ: Австрия, Болгария, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Исландия, Испания, Италия, Кипр, Латвия, Лихтенштейн, Люксембург, Македония, Мальта, Молдавия, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Россия (ратифицировала Хартию в апреле 1998 г.), Румыния, Словения, Турция, Украина, Финляндия, Хорватия, Швеция, Эстония. Еще в пяти странах (Бельгия, Великобритания, Ирландия, Литва, Франция) Хартия находится в процессе ратификации.

Защита и укрепление местного самоуправления в Европе с помощью документа, провозглашающего принципы, которых придерживаются демократические государства континента, — это давняя заветная цель органов местного самоуправления.

Хартия обязывает своих участников применять нормы, гарантирующие политическую, административную и финансовую независимость местных властей. Таким образом, она демонстрирует на европейском уровне, что местное самоуправление является краеугольным камнем подлинной демократии.

Хартия состоит из трех частей. В первой части содержатся положения, закрепляющие принципы местного самоуправления. В ней обуславливается необходимость конституционных и правовых основ местного самоуправления, устанавливаются принципы, регламентирующие характер и объем полномочий местных органов власти. Отдельные статьи касаются защиты границ самоуправляющихся территорий, обеспечения автономии местных властей в отношении их административных структур и определения условий для замещения выборных должностей в местных органах власти. Две статьи ставят ограничения на административный контроль над деятельностью органов местного самоуправления и обеспечивают предоставление им финансовых ресурсов на условиях, не нарушающих их самостоятельность. Другие положения регулируют право местных органов власти на создание ассоциаций и на защиту местного самоуправления в судебном порядке.

Во второй части Хартии содержатся положения, касающиеся объема обязательств, которые участники могут брать на себя. С целью обеспечить реальное равновесие между защитой основных принципов и гибкостью, необходимой для учета правовых и административных особенностей различных государств, в ней допускается исключение участниками по своему усмотрению определенных положений Хартии.

Таким образом, Хартия — это своего рода компромисс между признанием, с одной стороны, факта, что местное самоуправление затрагивает струк-

туру и организацию всего государства, и с другой — необходимостью защиты минимального набора основных принципов, которые должны уважаться при любой демократической системе местного самоуправления.

В российском законодательстве отражены все обязательные для исполнения пункты Хартии, перечисленные в ст. 12. В этом плане Россия выгодно отличается от других стран, которые, ратифицируя данный документ, были вынуждены — в силу особенностей внутреннего законодательства — сделать ряд ограничительных заявлений.

Третья часть Хартии регламентирует процедуру ее вступления в силу.

В Хартии не закреплен порядок контроля ее реализации, однако в ней содержится требование, чтобы государства-участники предоставляли всю необходимую информацию о законодательных и других мерах, предпринимаемых с целью выполнения документа.

Хартия — это договорно-правовой акт, который определяет принципы местного самоуправления как опоры демократии, которую Совет Европы обязан защищать и развивать.

Под этим углом зрения участие России в Хартии имеет не только международное, но прежде всего весомое внутривластное значение. Являясь обязательным для нас документом, она несомненно будет содействовать дальнейшему становлению местного самоуправления в Российской Федерации, разработке законодательной базы в этой области. Важность данного процесса для построения демократического, правового государства была подчеркнута на I Всероссийской научно-практической конференции по проблемам российского федерализма, состоявшейся в Москве 19–20 января 1998 г.

Хотелось бы отметить, что участие России в Хартии не влечет за собой дополнительных прямых расходов, покрываемых за счет государственного бюджета. Хотя в данном документе имеются принципиальные обязательства по финансированию местных властей, порядок его практического осуществления остается на усмотрение центрального правительства. В нашем случае — с учетом опыта других государств — вытекающие из выполнения Хартии расходы органов местного самоуправления могут производиться за счет перераспределения бюджетных средств и источников, установленных федеральным законом “О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации”.

Ключевые положения Хартии соответствуют Конституции Российской Федерации. Они также нашли отражение в федеральных законах “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и “О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации”.

Хотелось бы также напомнить, что зафиксированные в Хартии подходы во многом воспроизведены в Декларации о принципах местного самоуправления, принятой в 1994 году Межпарламентской ассамблеей государств — участников СНГ, с рекомендацией парламентам стран Содружества использовать их в своей законодательной деятельности.

Основные идеи Хартии находят дальнейшее развитие в других документах Совета Европы. Так, в структурах Совета Европы сейчас обсуждается проект Европейской хартии регионального самоуправления, в разработке

которого активно участвуют российские представители — члены Совета Федерации В.Н. Лихачев, С.С. Собянин, А.П. Сычев.

А.И. Владыченко,
кандидат исторических наук,
ответственный секретарь
Межведомственной комиссии
Российской Федерации
по делам Совета Европы,
заместитель директора Департамента
общеευропейского сотрудничества МИД России

Комментарий поступил в редакцию в апреле 1998 г.

ЕВРОПЕЙСКАЯ ХАРТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Страсбург, 15.X.1985

ПРЕАМБУЛА

Государства — члены Совета Европы, подписавшие настоящую Хартию, считая, что целью Совета Европы является достижение большего единства между его членами во имя защиты и осуществления идеалов и принципов, являющихся их общим достоянием,

считая, что одним из средств, служащих достижению этой цели, является заключение соглашений в области управления,

считая, что органы местного самоуправления являются одной из главных основ любого демократического строя,

считая, что право граждан участвовать в управлении государственными делами относится к демократическим принципам, разделяемым всеми Государствами — членами Совета Европы,

будучи убеждены в том, что это право наиболее непосредственным образом может быть осуществлено именно на местном уровне,

будучи убеждены, что существование наделенных реальными полномочиями органов местного самоуправления обеспечивает одновременно эффективное и приближенное к гражданам управление,

сознавая, что защита и укрепление местного самоуправления в различных европейских странах является значительным вкладом в построение Европы, основанной на принципах демократии и децентрализации власти,

утверждая, что это предполагает существование органов местного самоуправления, которые наделены демократически созданными органами и которые пользуются значительной самостоятельностью в отношении полномочий, порядка их осуществления и средств, необходимых для выполнения своих функций,

договорились о нижеследующем:

Статья 1

Стороны обязуются соблюдать следующие статьи в том порядке и объеме, как это предусмотрено статьей 12 настоящей Хартии.

ЧАСТЬ I

Статья 2

Конституционные и законодательные основы местного самоуправления

Принцип местного самоуправления должен быть признан во внутреннем законодательстве и, по возможности, в Конституции государства.

Статья 3

Понятие местного самоуправления

1. Под местным самоуправлением понимаются право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

2. Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут иметь подотчетные им исполнительные органы. Это положение не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан, если это допускается законом.

Статья 4

Сфера компетенции местного самоуправления

1. Основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются Конституцией или законом. Тем не менее это положение не исключает предоставления органам местного самоуправления в соответствии с законом полномочий для выполнения конкретных задач.

2. Органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти.

3. Осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии.

4. Предоставляемые органам местного самоуправления полномочия, как правило, должны быть полными и исключительными. Они могут быть поставлены под сомнение или ограничены каким-либо другим центральным или региональным органом власти только в пределах, установленных законом.

5. При делегировании полномочий каким-либо центральным или региональным органом власти органы местного самоуправления должны, насколько это возможно, обладать свободой адаптировать эти полномочия к местным условиям.

6. Необходимо консультироваться с органами местного самоуправления, насколько это возможно, своевременно и надлежащим образом в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно их касающихся.

Статья 5

Защита границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление

Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий, в том числе путем проведения референдума там, где это допускается законом.

Статья 6

Соответствие структур и административных средств задачам органов местного самоуправления

1. Местные органы власти должны иметь возможность, не нарушая более общих законодательных положений, сами определять свои внутренние административные структуры, которые они намерены создать, с тем чтобы те отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление.

2. Статус персонала органов местного самоуправления должен обеспечивать подбор высококвалифицированных кадров, основанный на принципах учета личных достоинств и компетентности; для этого необходимо обеспечить соответствующие условия профессиональной подготовки, оплаты труда и продвижения по службе.

Статья 7

Условия осуществления полномочий на местном уровне

1. Статус местных выборных лиц должен обеспечивать свободное осуществление их мандата.

2. Статус местных выборных лиц должен предусматривать надлежащую денежную компенсацию расходов в связи с осуществлением ими своего мандата, а также, при необходимости, денежную компенсацию за упущенный заработок или вознаграждение за проделанную работу и соответствующее социальное обеспечение.

3. Функции и деятельность, несовместимые с мандатом местного выборного лица, могут устанавливаться только законом или основополагающими правовыми принципами.

Статья 8

Административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления

1. Любой административный контроль за органами местного самоуправления может осуществляться только в порядке и в случаях, предусмотренных Конституцией или законом.

2. Любой административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, как правило, преследует лишь цели обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов. Тем не менее административный контроль может включать также контроль за целесообразностью, осуществляемый вышестоящими органами власти, в отношении задач, выполнение которых поручено органам местного самоуправления.

3. Административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления должен осуществляться с соблюдением соразмерности между степенью вмешательства контролирующего органа и значимостью интересов, которые он намерен защищать.

Статья 9

Финансовые ресурсы органов местного самоуправления

1. Органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий.

2. Финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом.

3. По меньшей мере часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом.

4. Финансовые системы, на которых основываются ресурсы местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, с тем чтобы следовать, насколько это практически возможно, за реальным изменением издержек, возникающих при осуществлении местными органами своих полномочий.

5. Защита более слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, направленных на корректировку последствий неравномерного распределения возможных источников финансирования, а также лежащих на этих органах расходов. Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора органов местного самоуправления в пределах их собственной компетенции.

6. Порядок предоставления перераспределяемых ресурсов необходимо должным образом согласовывать с органами местного самоуправления.

7. Предоставляемые местным органам самоуправления субсидии, по возможности, не должны предназначаться для финансирования конкретных проектов. Предоставление субсидий не должно наносить ущерба основополагающему принципу свободного выбора органами местного самоуправления политики в сфере их собственной компетенции.

8. Для финансирования инвестиций органы местного самоуправления должны в соответствии с законом иметь доступ к национальному рынку капиталов.

Статья 10

Право местных органов самоуправления на ассоциацию

1. Органы местного самоуправления имеют право, при осуществлении своих полномочий, сотрудничать и в рамках закона вступать в ассоциацию с другими органами местного самоуправления для осуществления задач, представляющих общий интерес.

2. В каждом государстве должно быть признано право органов местного самоуправления вступать в какую-либо ассоциацию для защиты и достижения общих интересов и право вступать в какую-либо международную ассоциацию органов местного самоуправления.

3. Органы местного самоуправления могут сотрудничать с органами местного самоуправления других государств на условиях, устанавливаемых законом.

Статья 11

Правовая защита местного самоуправления

Органы местного самоуправления должны иметь право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных в Конституции или внутреннем законодательстве принципов местного самоуправления.

ЧАСТЬ II

ПРОЧИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 12

Обязательства

1. Каждая Сторона обязуется считать себя связанной по меньшей мере двадцатью пунктами Части I Хартии, из которых по меньшей мере десять должны быть из числа следующих пунктов:

- статья 2
- статья 3, пункты 1 и 2
- статья 4, пункты 1, 2 и 4
- статья 5
- статья 7, пункт 1
- статья 8, пункт 2
- статья 9, пункты 1, 2 и 3
- статья 10, пункт 1
- статья 11.

2. В момент сдачи на хранение ратификационной грамоты или документа о принятии или одобрении Хартии каждое договаривающееся государство уведомляет Генерального секретаря Совета Европы о пунктах, выбранных в соответствии с положениями пункта 1 настоящей статьи.

3. Впоследствии любая Сторона может в любое время уведомить Генерального секретаря о том, что она обязуется соблюдать любой другой пункт настоящей Хартии, который она еще не приняла в соответствии с положениями пункта 1 настоящей статьи. Такие обязательства, принятые позднее, рассматриваются как составная часть ратификации, принятия или одобрения уведомляющей Стороной и вступают в силу в первый день месяца, следующего по истечении трех месяцев, считая с даты получения уведомления Генеральным секретарем.

Статья 13

Органы самоуправления, на которые распространяется действие Хартии

Принципы местного самоуправления, содержащиеся в настоящей Хартии, распространяются на все существующие на территории Стороны категории органов местного самоуправления. Вместе с тем при сдаче на хранение ратификационной грамоты или документа о принятии или одобрении каждая Сторона может указать категории органов местного или регионального самоуправления, которыми она намерена ограничить применение настоящей Хартии, или те категории, которые она намерена исключить из сферы применения Хартии. Сторона может также путем последующего уведомления Генерального секретаря Совета Европы распространить действие Хартии на другие категории органов местного или регионального самоуправления.

Статья 14

Предоставление информации

Каждая Сторона направляет Генеральному секретарю Совета Европы всю необходимую информацию о законодательных положениях и иных мерах, принятых ею для обеспечения соблюдения положений настоящей Хартии.

ЧАСТЬ III

Статья 15

Подписание, ратификация и вступление в силу

1. Настоящая Хартия открыта для подписания Государствами — членами Совета Европы. Хартия подлежит ратификации, принятию или одобрению. Ратификационные грамоты или документы о принятии или одобрении сдаются на хранение Генеральному секретарю Совета Европы.

2. Настоящая Хартия вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении трех месяцев, считая с даты заявления четырьмя Государствами — членами Совета Европы о своем согласии соблюдать Хартию в соответствии с положениями предыдущего пункта.

3. Для любого Государства — члена Совета Европы, впоследствии выразившего согласие быть связанным Хартией, она вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении трех месяцев, считая с даты сдачи на хранение ратификационной грамоты или документа о принятии или одобрении Хартии.

Статья 16

Территориальная оговорка

1. В момент подписания или сдачи на хранение ратификационной грамоты или документа о принятии, одобрении или присоединении к Хартии любое государство может указать территорию или территории, в отношении которых будет применяться настоящая Хартия.

2. Каждое государство может впоследствии в любой момент путем заявления, направленного Генеральному секретарю Совета Европы, распространить применение настоящей Хартии на любую другую территорию, указанную в заявлении. В отношении этой территории Хартия вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении трех месяцев, считая с даты получения такого заявления Генеральным секретарем.

3. Любое заявление, сделанное в соответствии с двумя предыдущими пунктами, может быть отозвано в отношении любой территории, указанной в таком заявлении, путем направления уведомления Генеральному секретарю. Такой отзыв вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении шести месяцев, считая с даты получения такого уведомления Генеральным секретарем.

Статья 17

Денонсация

1. Любая из Сторон может денонсировать настоящую Хартию в любое время по истечении пяти лет, считая с даты ее вступления в силу для данной Стороны. За шесть месяцев Генеральному секретарю Совета Европы направляется предварительное уведомление. Такая денонсация не влияет на действие Хартии для других Сторон, при условии, что их число никогда не будет меньше четырех.

2. Согласно положениям предыдущего пункта каждая из Сторон может денонсировать любой ранее принятый ею пункт Части I Хартии при том условии, что число и категории пунктов, которые должна соблюдать эта Сторона, соответствуют положениям пункта 1 статьи 12. Каждая Сторона, которая после денонсации одного из пунктов более не удовлетворяет требованиям пункта 1 статьи 12, будет рассматриваться как денонсировавшая также Хартию в целом.

Статья 18

Уведомления

Генеральный секретарь Совета Европы уведомляет Государства — члены Совета Европы:

- а) о любом подписании;
- б) о сдаче на хранение любой ратификационной грамоты или документа о принятии или одобрении;
- в) о любой дате вступления настоящей Хартии в силу в соответствии с положениями статьи 15;
- д) о любом уведомлении, полученном в соответствии с положениями пунктов 2 и 3 статьи 12;
- е) о любом уведомлении, полученном в соответствии с положениями статьи 13;
- ф) о любом другом акте, уведомлении или сообщении, относящихся к настоящей Хартии.

В удостоверение чего нижеподписавшиеся, должным образом на то уполномоченные, подписали настоящую Хартию.

Совершено в Страсбурге 15 октября 1985 года на английском и французском языках, причем оба текста имеют одинаковую силу, в единственном экземпляре, который хранится в архиве Совета Европы.

Генеральный секретарь Совета Европы направляет должным образом заверенную копию каждому из Государств — членов Совета Европы.

УТОЧНЕНИЕ

Редакция приносит свои извинения Нино Анзорьевне Бурджанадзе за искажение ее отчества в нашем журнале (№ 2 за 1998 г.). Точный перевод с грузинского наименования парламентского органа, который она ныне возглавляет, таков: Комитет по конституционным юридическим вопросам и законности.

**ПРЕМИИ “МОСКОВСКОГО ЖУРНАЛА
МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА”
за 1998 год**

Редколлегия нашего журнала на своем заседании 9 октября 1998 г. решила наградить следующими премиями авторов лучших материалов за 1998 год:

ПЕРВАЯ ПРЕМИЯ — **Блищенко И.П.** за статьи “Автономия и международное право” (№ 1) и “Дополнительный протокол о немеждународном вооруженном конфликте 1977 г. и проблемы беженцев” (спецвыпуск).

ВТОРАЯ ПРЕМИЯ — **Вельяминову Г.М.** за статью “Правопреемство между Российской Федерацией и Российской Империей, международные и внутренние аспекты” (№ 3).

ТРЕТЬЯ ПРЕМИЯ — **Спиваковой Т.И.** за статью “Оговорки и заявления в договорной практике Российской Федерации” (№ 3).

ПООЩРИТЕЛЬНАЯ ПРЕМИЯ (одна на двоих) — **Алешину В.В.:** за тесное сотрудничество с журналом в последние годы, в том числе за статьи, опубликованные в 1998 году: “Правовое регулирование вооруженных конфликтов немеждународного характера” (№ 1); “Понятие и противоправность наемничества” (№ 3); “Правовое регулирование защиты детей во время вооруженных конфликтов” (спецвыпуск), и **Шамсиеву Х.Р.** (Душанбе), магистру сравнительного правоведения Боннского университета, за тесное сотрудничество с журналом в минувшие два года, в том числе за статью “Лондонский и Парижский финансовые клубы”, опубликованную в 1998 году (№3).

Редакция журнала объявляет, что этот конкурс продолжится и в 1999 году. С этой целью устанавливаются следующие премии: *первая премия* — 500 рублей; *вторая премия* — 400 рублей; *третья премия* — 350 рублей, *поощрительная премия* (начинающему автору) — 250 рублей.

ПРЕДМЕТНЫЙ УКАЗАТЕЛЬ
статей и материалов, опубликованных
в "Московском журнале международного права"
в 1998 году

К 50-летию Всеобщей декларации прав человека

- Галенпольский Ф.С. (Иркутск). Вопросы правового регулирования ограничения прав и свобод человека в условиях чрезвычайного положения (на примере ФРГ) № 4
- Гусейнов Т.И. (Баку). Конституционные гарантии реализации международно-правовых норм по правам человека в Азербайджанской Республике № 4
- Сафонов В.Н. (Курск). Права человека и социальное законодательство в США (историко-правовые аспекты) № 4

Вопросы теории

- Блищенко И.П. Автономия и международное право № 1
- Кепбанов Е.А. (Ашхабад). Статус Туркменистана как постоянно нейтрального государства № 4
- Конкурс на коррумпированность № 4
- Михайлов В.С. (Владивосток). Международно-правовое наследие в западной части Тихого океана. С чем мы подходим к XXI веку? № 4
- Мингазов Л.Х. (Казань). Проблема эффективности в зарубежной доктрине № 2
- Решетов Ю.А. В защиту международного права № 2
- Федянин В.Ю. Проблемы выработки универсального определения терроризма № 1

Ближайшая ретроспектива (страницы обозревателя)

- Пархитько В.П. О новом и важном № 1

Международно-правовые проблемы СНГ

- Ивашов И.Г., Булыгин А.Н. Аспекты военного сотрудничества в рамках Содружества Независимых Государств № 3
- Клеандров М.И. (Тюмень). О судебном механизме защиты прав россиянина в пространстве СНГ № 2
- Моисеев Е.Г. "Четверка" в рамках СНГ: задачи и перспективы № 4
- Шумский В.Н. (Минск). Институты Содружества Независимых Государств: создание, деятельность и направления дальнейшего совершенствования № 4

Актуальные проблемы защиты прав человека

- Алешин В.В. Правовое регулирование защиты детей во время вооруженных конфликтов (спецвыпуск)
- Барина Н.Ф. (Петрозаводск). Право коренных малочисленных народов и национальных меньшинств на управление страной (спецвыпуск)
- Бирюков П.Н. (Воронеж). Правовые вопросы взятия лица под стражу для обеспечения выдачи (спецвыпуск)
- Блищенко И.П. Дополнительный протокол о немеждународном вооруженном конфликте 1977 г. и проблемы беженцев (спецвыпуск)
- Шойцова В.В. Европейский Омбудсман (спецвыпуск)
- Галяметдинова А.Ю. (Казань). Защита прав человека и окружающая среда (спецвыпуск)

Гусейнов Л.Г. (Баку). Ответственность государств за нарушение договорных обязательств в области прав человека	(спецвыпуск)
Карташкин В.А. Всеобщая декларация и Год прав человека в Российской Федерации	(спецвыпуск)
Колосов Ю.М. Что дала "перестройка" детям России	(спецвыпуск)
Коробов Г.А. (Воронеж). Социально-экономические права и свободы в государстве переходного периода	(спецвыпуск)
Котляров И.И. Международное гуманитарное право и вооруженные силы России	(спецвыпуск)
Кузнецов В.И. Пакт об экономических, социальных и культурных правах	(спецвыпуск)
Лобанов С.А. Кодификация военных преступлений и проблемы прав человека	(спецвыпуск)
Лукашук И.И. Принцип демократии в международном праве	(спецвыпуск)
Лукшин А.В. (Саранск). Реализация гражданами своих прав на осуществление власти (сравнение положения в субъектах РФ и штатах США)	(спецвыпуск)
Мавлопов А.Х., Мезяев А.Б. (Казань). Проблемы имплементации норм международного уголовного права в России	(спецвыпуск)
Мионов О.О. У нас защита прав человека существует на деле	(спецвыпуск)
Решетов Ю.А. Ликвидация расовой дискриминации — правовой императив человечества	(спецвыпуск)
Софинский В.Н. Всеобщей декларации прав человека — 50 лет	(спецвыпуск)
Яковлев А.М. Конвенция против пыток	(спецвыпуск)

Международное и внутригосударственное право

Бирюков П.Н. (Воронеж). Проблемы взаимодействия уголовных норм	№ 2
Вельяминов Г.М. Правопреемство между Российской Федерацией и Российской Империей, международные и внутренние аспекты	№ 3
Марочкин С.Ю. (Тюмень). Юридические условия действия норм международного права в правовой системе Российской Федерации	№ 2
Сапронова М.А. Конституция Алжира 1996 года и проблема терроризма	№ 3
Сумин А.М. К созданию палестинской арабской автономии	№ 2
Трунцевский Ю.В., Упоров И.В. (Рязань). Актуальные уголовно-правовые проблемы	№ 3

Международное частное право

Беляев А.Е. К подписанию договора с «Де Бирс»	№ 3
Беспронгрыйный успех	№ 4
Ковалев А.А., Шишаев А.И. Актуальные проблемы доступа российских товаров на рынок Европейского Союза (антидемпинговые процедуры)	№ 4
Кудряшов С.М. Разрешение спора ex aequo et bono	№ 4
Курс на коррумпированность	№ 4
Муранов А.И. Проблема порядка подписания внешнеэкономических сделок и публичный порядок Российской Федерации (по материалам одного из решений Верховного Суда России)	№ 3
Самые высокие доходы — в СНГ	№ 4
Степанов В.В. Проблемы трансграничной несостоятельности	№ 3
Ультрасовременный вид телефонной связи	№ 4

Международная безопасность	
Алешин В.В. Понятие и противоправность наемничества	№ 3
Россия участвует в силовых акциях НАТО	№ 2
Фантастическое оружие в условиях разоружения	№ 2
Худойкин А.Т.В. (Саранск). Мирное урегулирование и разрешение споров и конфликтов	№ 3
Ясносокирский Ю.А. Миротворчество: некоторые концептуальные аспекты политического урегулирования конфликтов и кризисных ситуаций	№ 3
Право международных договоров	
Барчукова Н.К. Договорно-правовое регулирование партнерства и сотрудничества между Европейским Союзом и Российской Федерацией	№ 3
Манасуев А.В. Действие и применение международных договоров	№ 4
Спивакова Т.Н. Оговорки и заявления в договорной практике Российской Федерации	№ 3
Экономическое и научно-техническое сотрудничество	
Борисов К.Г. Правовые формы партнерства Европейского Союза в сфере коммуникаций и информационных услуг	№ 2
Рогов С.Н. Системы разрешения международных торговых споров в ГАТТ и ВТО	№ 1
Морское право	
Константинов В.А. Режим мореплавания в дальневосточных проливах: история и современность	№ 3
Космическое право	
Пархитько В.П. Как делать деньги на знании международных норм ("Опыт" американца из Калифорнии)	№ 2
Международное ядерное право	
Романов В.А. Безъядерные зоны: глобализация через регионализм?	№ 3
Международное торговое право	
Шепенко Р.А. Субсидии и компенсационные пошлины: правила ГАТТ и законодательство РФ	№ 2
Воздушное право	
Первый контракт о дирижаблях	№ 2
Международное гуманитарное право	
Алешин В.В. Правовое регулирование вооруженного конфликта немеждународного характера	№ 2
Бюньон Франсуа (Швейцария). Справедливая война и агрессивная война	№ 4
Иванов Д.В. Международная система защиты беженцев	№ 4
Калугин В.Ю. (Минск). Серьезные нарушения международного гуманитарного права и имплементация борьбы с ними в уголовном законодательстве Республики Беларусь	№ 3
Молчанов С.Н. (Екатеринбург). К вопросу о реституции культурных ценностей	№ 4
Олауссон Мари (Швеция). Беженцы и вынужденные переселенцы в странах СНГ	№ 1

Трибунский А.В. Защита гражданского населения во время вооруженных конфликтов	№ 1
Цаголов К.М. Несколько замечаний по проблемам, порождающим беженцев	№ 1
Эгер Жильбер (Бельгия). Процедура приема беженцев и лиц в поисках убежища	№ 1
Вопросы территории	
Бергхольцас И.И. (Рига). Участие Латвии в делимитации морских пространств (политико-правовые и исторические аспекты)	№ 3
Лемма Хота Коче (Эфиопия). Реализация принципа самоопределения наций и народов в Эфиопии и образование Государства Эритрея	№ 3
Дипломатическое право	
Петров В. "Без галстуков" и "без шпилек"	№ 2
Право и экология	
Валеев Р.М. (Казань). Международный контроль при охране окружающей среды	№ 1
Галяметдинова А.Ю. Угроза экоцида	№ 2
Книжная полка	
Абашидзе А.Х. Полезное исследование правовых проблем СНГ (Моисеев Е.Г. Международно-правовые основы сотрудничества стран СНГ. Учебное пособие/Под ред. К.А. Бекашева. — М., Юристь. — 1997. — 272 с.)	№ 2
Алешин В.В. Потеря империю, найдем ли свое место в мире? (О работе И.И. Лукашук "Внешняя политика России и международное право". — М., 1997. — 53 с.)	№ 4
Валеев Р.М., Мингазов Л.Х., Нугаева Н.Г. (Казань). Приветствуем издание полезных документов (спецвыпуск)	
Каюмов А.Р. Поговорим о новой отрасли ("Международное сотрудничество в борьбе с преступностью". — Сб. документов. Сост. П.Н. Бирюков, В.А. Панюшкин. — Воронеж, "Истоки". — 1997. — 286 с.)	№ 4
Костин А.А. Труды о гражданском праве КНР (Пашенко Е.Г. Экономическая реформа в КНР и гражданское право. — СПАРК. — М., 1997; Пашенко Е.Г. Гражданское законодательство КНР. — Международный центр финансово-экономического развития. — 1997)	№ 4
Малеев Ю.Н. Неожиданное, но приятное событие (О выходе журнала "Международное право — International Law". — №1, 1998. Январь — апрель. Председатель Редакционного совета И.П. Блищенко.)	№ 3
Пархитко В.П. Вспышка — фейерверк — свечение (По поводу казанского сборника "Распространение знаний о международном гуманитарном праве. 1997")	№ 4
Похлебкин В.В. Об исторических судьбах и международно-правовом статусе Аджарии — одной из автономных частей Грузии (Рецензия на книгу А.Х. Абашидзе "Аджария. История, дипломатия, международное право", — М., АО "РАУ—Университет". — 1998. — 326 с.)	№ 4
Самые высокие доходы — в СНГ	№ 4
Старушенко Г.Б. Соотечественники: правовой аспект проблемы ("Положение беженцев в мире. 1997–1998. Перемещенные лица — гуманитарная проблема, УВКБ ООН". — М., "Интердиалект +". — 1997. — 311 с.)	№ 4
Федянин В.Ю. Латиноамериканский опыт (Проблемы Латинской Америки и международное право. В 2-х кн. — М., ИЛА РАН. — 1995. Международное право и развивающиеся страны.)	№ 1

- Федянин В.Ю. Разрешение экономических споров в СНГ. (Клеандров М.И. Разрешение экономических споров в СНГ. — Учебное пособие. — Издание 2-е, переработанное и дополненное. — Тюмень: Тюменский юридический институт МВД РФ. — 1997. — 129 с. № 3
- Филатов В.П. Ключ к сокровищам “пещеры Аладдина” (Лукашук И.И. Нормы международного права в правовой системе России (учебно-юридическое пособие). — М., СПАРК, 1997 г.) № 2
- Филатов В.П. На Бергердорфской конференции (“Что движет Россией? Запад в поисках партнера”. — М., Международные отношения. — 1997.) № 3
- Филатов В.П. Нашего полку прибыло. (О новом журнале “Международное право” в Республике Азербайджан) № 4

Международные организации

- Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) № 2
- Всемирный совет ядерных трудящихся (ВСЯТ) № 2
- Корпорация “Сервис интернэшнл” (“Международное обслуживание”) № 2
- Международная федерация бодибилдинга (МФБ) № 2
- Что такое ОННН (Организация непризнанных наций и народностей)? № 2

Хроника

- В. П. Крестьянский сын защищает докторскую № 1
- Вручение почетного диплома президенту Финляндии № 2
- Гаджинская С.М., Дианова Е.В., Клочкова Л.Т., Хохлова М.А. Не допустить попыток! Предупредить бесчеловечное обращение (Отчет об информационном семинаре) № 4
- Жак Ширак в МГИМО № 1
- Жуков Г.П. Космический юбилей: 40-й коллоквиум Международного института космического права в рамках 48-го Международного астронавтического конгресса (Турин, Италия, 6–10 октября 1997 г.) № 2
- Исламов Т.Х. Проблема обеспечения прав граждан на доступ к правовой информации № 3
- Кривчикова Э.С. 40 лет Дальневосточному юридическому институту № 4
- Кузьменков С.Ю., Котельников М.В. Вторая международная конференция по федерализму № 2
- Лукашук И.И. В канун 50-летия Комиссии международного права ООН (49-я сессия Комиссии) № 1
- Ляхов Е.Г. Встреча на Тайване № 4
- Уразова С. Лучше быть здоровым и богатым № 2

Наши справки

- Издания Международного комитета Красного Креста (МККК) на русском языке по состоянию на 30 июля 1997 г. № 1
- Кровоточащие язвы планеты на стыке тысячелетий (очаги напряженности глеющих конфликтов и открытых вооруженных столкновений) № 1
- Образец обращения в Комитет ООН по правам человека (спецвыпуск) № 1
- Помощь Университету Хоккайдо
- Правила обращения в Европейскую комиссию по правам человека (а с конца 1998 г. — в Европейский суд по правам человека) (спецвыпуск)
- Российская ассоциация содействия ООН № 1
- Шамсиев Х.Р. (Душанбе). Лондонский и Парижский финансовые клубы № 3

Страницы истории

- Семенов В.С., Трагнюк О.Я. (Харьков). Вопросы государственного и международного права в комментариях Джона Мэра к сентенциям Петра Ломбардского (малоизвестная статья В.Э. Грабаря) № 4

Трибуна преподавателя и студента

Бойцова Л.В. Европейское образование и преподавание права ЕС	№ 3
Деуленко А., Карандин Р., Окунева О., Рожнова Д., Токарь А. Почему экономисты изучают международное право	№ 4
Иваненко В.С., Жаринова Н.Г., Калашникова О.В., Новикова Н.С. Женевские впечатления: да здравствует Мартенсгад!	№ 1
Козина Е., Кузьмина В., Сулова К. Ответы на зачетах	№ 4
Кондаков А. "Модель ООН-97"	№ 2

Письма в редакцию

Мирошниченко Л. и еще 30 подписей. Прекратить произвол!	№ 4
---	-----

Кто есть кто в нашей науке и практике

Абашидзе Аслан Хусейнович (Москва)	№ 1
Александров Федор Олегович (Санкт-Петербург)	№ 3
Арбатов Георгий Аркадьевич (Москва)	№ 2
Бакаев Леонид (Аскер) Кусманович (Алма-Ата)	№ 2
Берггольцас Ионас Иокубович (Рига)	№ 2
Бокосов Ислом Мукитович (Ходжент)	№ 2
Бурджанадзе Нино Анзорьевна (Тбилиси)	№ 2
Вещунов Виктор Сергеевич (Москва)	№ 2
Волова Лариса Ивановна (Ростов-на-Дону)	№ 2
Галенпольский Федор Станиславович (Иркутск)	№ 4
Галяметдинова Анна Юрьевна (Казань)	№ 2
Гароджаев Джейхун Ясин оглы (Одесса)	№ 3
Гидирим Алексей Васильевич (Москва)	№ 3
Гусейнов Ляtif Гусейн оглы (Баку)	№ 4
Дёмин Юрий Георгиевич (Москва)	№ 4
Еникеев Заршат Давлетошинович (Уфа)	№ 1
Иваненко Виталий Семенович (Санкт-Петербург)	№ 2
Караев Назирджон Сайбуллаевич (Душанбе)	№ 3
Клеандров Михаил Иванович (Тюмень)	№ 1
Коробов Геннадий Алексеевич (Воронеж)	№ 3
Корякин Юрий Иванович (Москва)	№ 2
Кочарян Виген Владимирович (Ереван)	№ 4
Курдюков Геннадий Иринарович (Казань)	№ 2
Литовченко Олег Иванович (Саратов)	№ 2
Лобанов Сергей Александрович (Санкт-Петербург)	№ 3
Ломагин Никита Андреевич (Санкт-Петербург)	№ 3
Лукшин Андрей Вячеславович (Саранск)	№ 4
Михайлов Константин Федорович (Москва)	№ 2
Моисеев Евгений Григорьевич (Москва)	№ 4
Мухамеджанов Амон Закирович (Ташкент)	№ 4
Нестеренко Виктор Геннадиевич (Москва)	№ 1
Нурумов Дмитрий Игоревич (Алма-Ата)	№ 4
Примаков Евгений Максимович (Москва)	№ 1
Саунина Елена Валентиновна (Нижний Новгород)	№ 4
Сафонов Владимир Николаевич (Курск)	№ 4
Семенов Владимир Сергеевич (Харьков)	№ 4
Спивакова Татьяна Ивановна (Москва)	№ 2
Сумин Андрей Михайлович (Москва)	№ 4
Тимченко Леонид Дмитриевич (Харьков)	№ 1
Тюрин Наталья Евгеньевна (Казань)	№ 1
Хабачиrow Муаед Лялюевич (Нальчик)	№ 4
Хантов Мудрад Овезгельдыевич (Ашхабад)	№ 2

Хайрутдинова Фарида Гарафутдиновна (Казань)	№ 4
Ходаков Александр Георгиевич (Москва)	№ 1
Худайназаров Гадам Эсендурдыевич (Ашхабад)	№ 4
Худойкина Татьяна Викторовна (Саранск)	№ 4
Чиркин Вениамин Евгеньевич (Москва)	№ 1
Шамсиев Холик Рахимович (Душанбе)	№ 2
Шарпаев Владимир Иванович (Екатеринбург)	№ 1

Полемика

Алексидзе Л.А. (Тбилиси). Правовые аспекты абхазской проблемы в свете документально подтвержденного, а не фальсифицированного исторического опыта и современного международного права	№ 3
Деканозов Р.В. (Тбилиси). В редакционную коллегию "Московского журнала международного права"	№ 3
Морозов Г.И. К вопросу об основах правопорядка в международных отношениях	№ 4
Похлебкин В.В. Еще раз к вопросу об Абхазии	№ 3

Документы

Всеобщая декларация о геноме человека и правах человека. Вступительная статья академика В.И. Иванова	(спецвыпуск)
Всеобщая декларация прав человека	(спецвыпуск)
Договор о зоне, свободной от ядерного оружия, в Юго-Восточной Азии (Бангкокский договор). Вступительный комментарий В.А. Романова	№ 1
Договоренности о российско-туркменистанском и о российско-армянском сотрудничестве. Вступительный комментарий В. Иванова	№ 1
Документы о международном междаджикском урегулировании. Вступительный комментарий В.В. Похлебкина	№ 1
Европейская хартия местного самоуправления. Вступительный комментарий А.И. Владыченко	№ 4
Итоговая декларация Второго саммита Совета Европы. План действий Второго саммита Совета Европы. Вступительный комментарий В. Петрова	№ 1
К Третей конференции мира. Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 44/23 от 17 ноября 1989 года, 51/157 от 5 ноября 1996 года и Распоряжение Президента Российской Федерации от 6 августа 1997 года. Вступительный комментарий-интервью А.Л. Колодкина	№ 1
Материалы первой в России региональной конференции Ассоциации международного права и 40-го юбилейного собрания Российской ассоциации международного права (совместное заседание) Москва, 17–19 сентября 1997 г. Приветствия Б.Н. Ельцина, Е.С. Строева, Г.Н. Селезнева, Л.Н. Завадской, А.А. Требукова, Ганса Йонкмана (Нидерланды), Элизабет Кнехт (Швейцария). Вступительная речь на открытии лорда Слина оф Хэдли (Великобритания). Научные доклады И.И. Лукашука, В.А. Карташкина, В.П. Звезова, Е.Г. Ляхова, Джорджа Добры (Великобритания), Йинг-жеу Ма (Китайская республика на Тайване), Мойтаба Казизи (Иран). Итоговое заявление участников "Терроризму — заслон!" Б.Т. комментирует одну из острых проблем, которая обсуждалась на заседании — о контроле над вооружениями и разоружении	№ 2
Некоторые проблемы адвокатуры (выдержки из документа Будапештского совещания адвокатов, касающиеся России). Комментарий В.Г. Рябина	№ 3
Рекомендации силовых структур. Вступительный комментарий двух семинаров МККК Э.Н. Николаевой	№ 2

Совершенствование договорной базы России с Китаем, Швецией, Вьетнамом и Турцией. Вступительный комментарий А.И. Лебедева	№ 4
Стамбульская декларация. Вступительный комментарий Е.Л. Фефилатевой	№ 1
Хартия об особом партнерстве между Украиной и Организацией Североатлантического договора. Вступительный комментарий А.И. Лебедева и Н.И. Шмелевой	№ 1
Информация	
Беспроигрышный успех	№ 4
В Исполкоме РАМП	№ 1, 4
Вниманию читателей (о предстоящем выходе журнала "Международное право — International Law")	№ 1
Воспитание кинопросмотром	№ 1
Граница — богатство страны	№ 2
За альтернативную службу в России — с трибуны ООН	№ 1
Заседание редколлегии	№ 1
Очередной орден	№ 1
Некрологи	
Арцибасов Иван Никифорович	№ 3
Кожеников Федор Иванович	№ 2
Молодцов Степан Васильевич	№ 3
Тузмухамедов Раис Абдулхакович	№ 3
* * *	
Премии "Московского журнала международного права" за 1998 год	№ 4
Предметный указатель статей и материалов, опубликованных в "Московском журнале международного права" в 1998 году	№ 4

МОСКОВСКИЙ ЖУРНАЛ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

ЛР № 010170 от 7 октября 1997 г.

Подписано в печать 19.01.99. Формат 60×88^{1/16}.

Бумага офсетная. Гарнитура «Таймс». Печать офсетная.

Усл. печ. л. 20,58. Уч.-изд. л. 22,56.

Тираж плавающий. Изд. № 4-МЖМП/99. Заказ № 3^{1/4}. Цена договорная.

Отпечатано с оригинал-макета издательства "Международные отношения"
в типографии ГФ "Полиграфресурсы"

101429, Москва, ул. Петровка, 26

ВНИМАНИЮ ПРЕПОДАВАТЕЛЕЙ, АСПИРАНТОВ И СТУДЕНТОВ!

В издательстве “Международные отношения”

в 1998 году выходит второе, переработанное и дополненное издание учебника “МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО” под редакцией Ю.М. Колосова и В.И. Кузнецова.

Предлагаемая книга — базовый учебник Московского государственного института международных отношений (Университет) МИД РФ. Он подготовлен профессорско-преподавательским составом кафедр международного права Дипломатической академии МИД РФ, МГИМО-У МИД РФ, а также практическими работниками МИД РФ. Учебник переиздается в связи с тем, что первое издание (1995 г.) давно и быстро было раскуплено.

Международное публичное право — основная профилирующая дисциплина для студентов, обучающихся по специальности “правоведение (международное право)”. В юридических высших учебных заведениях и на юридических факультетах настоящий курс также включен в учебные планы. Преподается он и студентам, специализирующимся в области международных отношений и внешнеэкономических связей.

Международные отношения — подверженная изменениям сфера общественных отношений, содержание которых составляют деятельность государств, их институтов, международных организаций. Новое издание учебника отражает современное (включая 1997 г.) состояние действующего международного права. Существенным отличием от изданий подобного рода является Особенная часть учебника, в которой среди прочих рассматриваются такие отрасли международного права, как гуманитарное и морское, воздушное и космическое, обеспечение международной безопасности и международная борьба с преступностью.

По вопросам приобретения учебника обращаться по адресу:
107078, Москва, ул. Садовая Спасская, 20.
Издательство “Международные отношения”.
Тел. 975-30-09
Факс 200-22-09

Московский журнал международного права

Подписаться на «Московский журнал международного права» на первое полугодие 1999 года можно в любом отделении связи.

Индекс издания — 70893. Стоимость подписки по каталогу (без доставки):

на № 1 и 2 — два номера — 48 руб.

Наценка за доставку определяется отделениями Минсвязи.

На «Московский журнал международного права» («Moscow Journal of International Law») на английском языке можно подписаться:

Россия — 121019, г. Москва Г-19, а/я 32

НЕСТОР АКАДЕМИК ПАБЛИШЕРЗ Лтд.

телефон 737-89-61; телефакс 737-89-62

E-mail: nestpub @ dol.ru

США и Канада — 1318, 15th Street, Oregon City
Ore., 97045 USA
Tel./Fax: 503 650 0559

или через каталоги таких подписных агентств, как «Книга Сервис» (Россия); EBSCO (1998-99 Periodicals for Law Libraries); Dawson UK Ltd. Цена одного номера на английском языке — 30 \$ США, подписка на полгода — 60 \$ США; на год — 120 \$ США.

Moscow Journal of International Law

ISSN 0869-0049

