

Московский журнал международного права



- РАТИФИКАЦИЯ — ВАЖНЫЙ ПРОЦЕСС ЗАКЛЮЧЕНИЯ ДОГОВОРА
- МЕЖДУНАРОДНОЕ ЧАСТНОЕ ПРАВО В ГК РФ
- РЕКОМЕНДАЦИИ КАЗАНСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ
- БЕЗЪЯДЕРНАЯ ЗОНА В АФРИКЕ

Moscow Journal of International Law

Главный редактор Ю.М.КОЛОСОВ

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

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

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

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

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

СОУЧРЕДИТЕЛИ:

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

ИЗДАТЕЛЬСТВО "МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ"

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

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

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

Свидетельство о регистрации № 01130 от 25 мая 1992 г.

Московский журнал международного права

Moscow
Journal
of International
Law

Научно-теоретический
и информационно-практический
журнал

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

Выходит один раз в три месяца

№ 3/97/27

июль—сентябрь

СОДЕРЖАНИЕ

Десятилетие международного права ООН	
Третье общее собрание Национального комитета	3
Сидоров В.С. Опирайтесь на силу права	4
Право международных договоров	
Собакин В.К. Правовые аспекты внесения на ратификацию многосторонних международных договоров	7
Талалаев А.Н. О термине «не вступившие в силу международные договоры Российской Федерации»	20
Международно-правовые проблемы СНГ	
Фисенко И.В. Практика Экономического суда Содружества Независимых Государств	26
Международные организации	
Филатов В.П. ИНТЕРПОЛ — Международная организация криминальной полиции	34
Международное частное право	
Муранов А.И. К вопросу об «обходе закона»	42
Международное и внутригосударственное право	
Упоров И.В. Особенности реализации в России международных пенитенциарных норм	77
Вопросы территории	
Тимченко Л.Д. Государственная территория общего пользования: юридическая природа и правовой режим. На примере Шпицбергена	81
Право и экология	
Соколова Н.А. Одна из глобальных задач	103
Голоса молодых	
Лукьянцев Г.Е. Сравнительная характеристика систем защиты прав человека: по Международному пакту о гражданских и политических правах и по Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (некоторые вопросы рассмотрения жалоб)	114

Книжная полка

Петров В.П. Для всех, кто «за» (к выходу трехтомника «Действующее международное право»)	123
Валеев Р.М., Мамедов У.Ю. Переосмысление проблем федерализма	125
Филатов В.П. Нестандартность подходов	129

Хроника

Лебедев А.И. Саммит в Хельсинки глазами юриста	131
Кривчикова Э.С. «Круглый стол» в МГИМО-У по Севастополю..	136
Пархитко В.П. Первый конкурс студентов-юристов имени Ф.Ф. Мар- тенса	142
«Упокой мя, господи, во чреве Европы»	144
Невилл Марк. От имени Совета Европы	146
Игнатенко Г.В. Конвенция о защите прав человека и основных свобод в российской правовой системе: реальности и перспективы	153
Унесихина Е.А. Непонятно, почему затеяли ясность	159

Кто есть кто в нашей науке и практике

Андреев Валерий Витальевич, Валеев Револь Миргалимович, Драпкин Леонид Яковлевич, Кукушкин Михаил Иванович, Лебе- дев Андрей Игоревич, Майоров Игорь Александрович, Мингазов Ленарис Харисович, Топорнин Николай Борисович, Шульженко Юрий Леонидович, Щербинина Ольга Евдокимовна	159
--	-----

Документы

Подготовленный в Пелиндабе текст Договора о зоне, свободной от ядер- ного оружия, в Африке. Вступительный комментарий Романова В.А.	174
Декларация о международном сотрудничестве в исследовании и исполь- зовании космического пространства на благо и в интересах всех госу- дарств, с особым учетом потребностей развивающихся стран. Вступи- тельный комментарий Жукова Г.П.	197
Резолюции 53-й сессии Комиссии ООН по правам человека. Вступитель- ный комментарий Г.Е. Лукьянцева	204
Выводы и рекомендации Международной конференции по распростране- нию знаний о международном гуманитарном праве (Казань, 15—17 мая 1997 г.). Вступительные комментарии Стефана Хэнкинса, Г.Я. Аухато- вой, А.Ю. Галяметдиновой, В.П. Пархитко	211
Новый стандарт обучения по специальности "международное право". Вступительный комментарий В.Петрова	231
Критические замечания и предложения, высказанные участниками Все- российского конгресса "Новый этап экономических реформ: проблемы правового урегулирования". Вступительный комментарий В.П.	234
Итоговый документ диалога по проблемам беженцев. Вступительный ком- ментарий А.А. Мачутадзе	245
Устав Российской ассоциации содействия ООН. Вступительный коммен- тарий В.П.	252

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

Десятилетие международного права ООН

ТРЕТЬЕ ОБЩЕЕ СОБРАНИЕ НАЦИОНАЛЬНОГО КОМИТЕТА

В апреле 1997 года в общественном центре культуры МИД России состоялось третье общее собрание Национального комитета Российской Федерации по Десятилетию международного права ООН, который был создан в 1994 году распоряжением Президента России в целях широкого распространения знаний о международном праве, его месте и значении в современных международных отношениях. В собрании приняли участие около 100 представителей российских государственных органов, ведомств, вузов и научных институтов, связанных с изучением международного права. Открыл собрание председатель Национального комитета, президент Российской ассоциации международного права, профессор А.Л. Колодкин. Со вступительным словом перед началом дискуссии к собравшимся обратился заместитель министра иностранных дел Российской Федерации В.С. Сидоров (основная часть его выступления приводится ниже).

В ходе собрания прозвучали речи таких видных ученых и практиков в области международного права, как член Комиссии международного права ООН, профессор И.И. Лукашук; ректор Института международного права, профессор И.П. Блищенко; директор Центра международного права Дипломатической академии С.В. Черниченко; заведующий кафедрой международного права Уральской государственной юридической академии, профессор Г.В. Игнатенко; президент Гильдии российских адвокатов Г.Б. Мирзоев и другие.

Выступавшие подвели итоги деятельности Комитета за истекший период и определили дальнейшие задачи его работы. Все сошлись во мнении, что в России уже осуществлено немало для популяризации идей, норм и принципов международного права. Особенно много сделано в этом направлении в последние годы. И здесь прежде всего обращалось внимание на то, что в Конституции Российской Федерации утвержден примат международного права по отношению к внутренним нормам права. Такое положение со-

здано впервые за всю историю нашего государства, и оно последовательно вывело Россию в ряд передовых цивилизованных стран мира.

Собрание приняло программу Комитета на заключительный период Десятилетия международного права (1997—1999 гг.), основной акцент в которой был сделан на содействие МИД России в проведении в жизнь российской инициативы о созыве в 1999 году Третьей Конференции мира, которая была выдвинута президентом Российской Федерации на 50-й, юбилейной сессии Генеральной Ассамблеи ООН.

ОПИРАТЬСЯ НА СИЛУ ПРАВА

В.С. Сидоров*

(из выступления на третьем общем собрании Национального комитета Российской Федерации по Десятилетию международного права ООН)

Российская дипломатия стремится к реализации основных задач внешней политики, определяемых Президентом Российской Федерации. Мы добиваемся создания благоприятных внешних условий для продолжения реформ в стране и утверждения равноправных отношений с ведущими державами мира, отвечающих статусу и потенциалу Российской Федерации.

Как сказано в ежегодном послании Президента Федеральному Собранию Российской Федерации, наша цель — отстаивать национальные интересы России, не сползая к конфронтации, а укрепляя основы стабильности и сотрудничества в международных отношениях. Российская внешняя политика нацелена на построение такой системы международных отношений, которая исходит из многополюсности мира и недопустимости доминирования какого-либо одного центра силы. Мир XXI века должен меньше опираться на военную силу и гораздо больше — на силу права.

Сегодня мы живем в условиях принципиально изменившейся геополитической реальности. Нет больше блокового противостояния. Минимизирована вероятность нового глобального вооруженного конфликта.

* Заместитель министра иностранных дел Российской Федерации.

В то же время мир стоит перед новыми вызовами, новыми угрозами международной безопасности. Это вооруженные конфликты нового поколения, в первую очередь внутренние, международный терроризм, организованная преступность, наркоугроза.

Одним из факторов изменения геополитической ситуации стало появление новых государств, причем — что особенно важно для нас — в непосредственной близости от России. Это повлекло за собой не просто изменение политической карты мира, но и возникновение ряда острейших проблем. Резко проявились территориальные притязания, зачастую не имеющие под собой оснований, поднял голову национальный сепаратизм, обострились проблемы защиты прав человека, и прежде всего прав лиц, принадлежащих к меньшинствам.

Таков в самом общем виде внешнеполитический контекст формирования нового миропорядка на рубеже XX и XXI веков, в котором мы должны обеспечивать защиту национальных интересов России.

Международное право является одним из важнейших факторов формирования новой системы международных отношений и инструментов защиты наших интересов. По своей природе оно призвано обеспечивать равенство прав суверенных государств и равную безопасность для всех субъектов международных отношений. И мы должны добиваться соблюдения международно-правовых норм всеми, противодействуя опирающейся на силу политике двойных стандартов.

Конечно, базисные, общепризнанные принципы и нормы международного права, и прежде всего принципы, воплощенные в Уставе ООН и документах ОБСЕ, должны быть основой и нового миропорядка. В то же время очевидно, что международно-правовая система и наши представления о ней должны адаптироваться к новым реалиям и задачам.

Так, требует политико-правового решения проблема соотношения принципов территориальной целостности государств и самоопределения народов.

Нужны правовые механизмы предотвращения и урегулирования конфликтов нового поколения, поскольку традиционное международное право ориентировано на урегулирование только межгосударственных конфликтов.

Реформа ООН, создание новой европейской системы коллективной безопасности, преобразование ОБСЕ в эффективную региональную организацию и разработка оптимальной модели взаимодействия ООН и региональных организаций в вопросах поддержания международного мира и безопасности также невозможны без адекватной правовой базы.

На повестке дня и конкретизация правовых рамок миротворчества, определение гуманитарно-правовых пределов международных санкций.

Наконец, нельзя не сказать и о том, что значительно большего внимания требует правовое оформление интеграционных процессов на пространстве бывшего СССР.

Наряду с решением задач по международно-правовому обеспечению российской внешней политики не менее важно добиваться реализации международно-правовых обязательств России внутри страны, приведения всей системы российского законодательства в соответствие с международно-правовыми стандартами. Это особенно актуально в связи со вступлением Российской Федерации в Совет Европы, присоединением к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и другим основополагающим европейским документам.

Активную роль в поиске и нахождении ответов на обозначенные и многие другие актуальные международно-правовые вопросы могли бы и должны сыграть юридическая общественность страны, Национальный комитет по Десятилетию международного права. Причем важна не только концентрация интеллектуальных усилий для выработки предложений по международно-правовому обеспечению российской внешней политики, но и распространение в России знаний о международном праве. Нам вместе нужно добиваться того, чтобы уважение к международному праву и вытекающим из него обязательствам нашего государства стало нормой повседневной деятельности органов государственной власти и должностных лиц.

Есть и еще один вопрос, в котором МИД не обойтись без помощи Национального комитета. Речь идет о проведении в жизнь инициативы Президента Российской Федерации о созыве в 1999 году Третьей Конференции мира.

На 51-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН принята резолюция о проведении мероприятий 1999 года, посвященных столетию Первой Международной конференции мира. Правительствам России и Нидерландов поручено совместно с другими государствами и международными организациями подготовить программу мероприятий с тем, чтобы достойно отметить столетие Первой Международной Конференции мира и завершение Десятилетия международного права ООН.

Работа уже началась. При этом мы ведем дело к тому, чтобы провести мероприятия под единым девизом Третьей Конференции мира. Таким образом, российская инициатива начинает обретать реальные очертания. В ее реализации МИД также рассчитывает на плодотворное сотрудничество с Национальным комитетом.

Право международных договоров

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ВНЕСЕНИЯ НА РАТИФИКАЦИЮ МНОГОСТОРОННИХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ

В.К. Собакин*

Настоящая статья посвящена сугубо практическому вопросу об особенностях процесса ратификации Россией договорных актов Совета Европы при соблюдении норм как российского, так и международного права в конкретных условиях взаимоотношений России и Совета Европы¹. Предлагаемые решения имеют в виду только эти условия и вряд ли применимы к отношениям Совета Европы с другими странами или к процессу ратификации других многосторонних договоров РФ. Статья подготовлена до внесения договорных актов Совета Европы на ратификацию в Государственную Думу и, следовательно, не могла учесть материалов обсуждения этого вопроса в парламенте России.

Согласно принятой в 1995 году Директиве Парламентской ассамблеи Совета Европы № 508, государства, ставшие членами Совета после мая 1989 года, помимо обязательств по Уставу Совета «свободно принимают на себя в ходе рассмотрения Ассамблей их заявки на вступление в Совет особые обязательства по вопросам, касающимся основных принципов Совета Европы. На главные из этих обязательств специально указывается в соответствующих заключениях, принимаемых Ассамблеями».

Комитет министров Совета Европы принял решение о приглашении России «в свете принятых обязательств и заверений относительно их выполнения, данных российскими властями в ходе контактов как с Комитетом министров, так и с Парламентской ассамблеей Совета Европы». В пп. 7 и 10 Заключения № 193 (1996) Парламентской ассамблеи перечисляются конкретные заверения и обязательства России и указывается, что «Российская Федерация полностью разделяет ее (Ассамблеи) видение и толкование принимаемых на себя обязательств». Законодательно оформленное

* Профессор, доктор юридических наук (подробнее об авторе см. в нашем журнале № 3 за 1992 г.).

принятие Российской Федерацией приглашения Совета Европы, сделанного на определенных условиях, означает, что эти условия являются именно обязательствами, а не рекомендациями, как это иногда утверждается.

Согласно ст. 8 Устава Совета Европы, Комитет министров может предложить члену Совета, грубо нарушающему его принципы и обязательство сотрудничать во имя достижения целей Совета, выйти из состава Совета. Если такой член Совета не выполняет это предложение, Комитет министров может принять решение о том, что данное государство перестает состоять в Совете.

Российская Федерация, в частности, взяла на себя обязательство до конца февраля 1996 года ратифицировать ряд конвенций Совета Европы. В их число входит и Хартия региональных языков и языков меньшинств 1992 года (см. пп. V п. 10 Заключения № 193 (1996) Парламентской ассамблеи Совета Европы). Но ее нет в списке конвенций, внесение которых на ратификацию предусматривается Распоряжением Президента РФ от 13 февраля 1996 г. В этой связи депутаты Думы, очевидно, должны решить, готовы ли они отступить от принятого с их согласия обязательства или в соответствии со ст. 104 Конституции РФ и ч. 5 ст. 16 Закона о международных договорах РФ они сами внесут законопроект о ратификации и этой Хартии.

После вступления в силу Конституции РФ 1993 года значимость ратификации резко возросла, так как с этого момента она стала уже не только формой выражения согласия РФ на обязательность для нее международного договора, но и формой включения в ее внутреннюю правовую систему новой составной части (см. ч. 4 ст. 15 Конституции РФ), имеющей весьма специфический характер.

В отличие от вступивших в силу законов РФ, внесение поправок в отдельные статьи которых вполне допустимо и широко практикуется, содержание этой однажды вступившей в силу части российской правовой системы российская же законодательная власть одним своим решением изменить уже не может.

Это придает особую остроту вопросу о ратификации актов Совета Европы, поскольку они имеют еще одну особенность: практически все они посвящены определению и защите прав человека, то есть, в отличие от большинства других международных договоров РФ, являющихся обязательствами властей России не только перед другими государствами, но и перед собственными гражданами и будучи регулировать отношения граждан РФ с органами власти России, причем возникающие между ними спорные вопросы в ряде случаев могут стать предметом рассмотрения не только в российских судах, но и в международном суде, решения которого подлежат обязательному исполнению.

Все это требует предельной тщательности в прогнозировании и учете как немедленных, так и отдаленных последствий договора и определения на этой основе целесообразности самой его ратификации или заявления оговорок, которые могут в определенной мере изменить положения договора в их применении Россией. При этом следует иметь в виду, что после ратификации оговорки делаться уже не могут (см. ст. 19 Венской конвенции о праве международных договоров).

Высокая ответственность каждого этапа процесса ратификации предполагает прежде всего, что с самого его начала Государственная Дума должна иметь в своем распоряжении полный комплект авторитетных документов, позволяющих компетентно судить о целесообразности ратификации договора, необходимости оговорок к нему, воздействии его на внутреннее законодательство России и т.д. Однако, как бы это ни показалось странным, Закон о международных договорах РФ не содержит норм по этому вопросу. Он определяет состав лишь того комплекта документов, который прилагается к предложениям о ратификации, направляемым Президенту или Правительству России (см. ст. 10, пп. 2 и 4 ст. 16 Закона). В этот комплект не включен проект закона о ратификации, без которого вопрос о ратификации вообще не может быть принят Думой к рассмотрению, как, впрочем, и без других документов, прилагаемых к предложению о ратификации (см. ст. 96—99 Регламента Государственной Думы). Соответствующие нормы должны быть включены в Закон о международных договорах, поскольку наличия схожих положений в Регламенте Госдумы совершенно недостаточно, ибо Регламент регулирует только внутреннюю деятельность Думы и, кроме того, он не касается специфики процесса ратификации договора по сравнению с процессом принятия законов.

Для принятия решения о ратификации договора и последующего его применения необходимо, чтобы:

— текст вносимого на ратификацию международного договора был доступен не только физически, но и лингвистически всем лицам, уполномоченным принимать решение о его ратификации, а после вступления договора в силу — всем государственным органам Российской Федерации, а также всем ее гражданам;

— характер текста международного договора, вступившего в силу для Российской Федерации, был столь же официален, сколь официален характер текста российского закона.

Это требует внесения на ратификацию текста договора на русском языке (что, разумеется, отнюдь не исключает одновременного внесения аутентичных текстов договора на других языках). Подобное требование прямо вытекает из ч. 1 ст. 68 Конституции РФ,

объявляющей русский язык государственным языком РФ, а также из ст. 49 Регламента Государственной Думы и ст. 57 Регламента Совета Федерации, устанавливающих, что работа парламента России ведется на русском языке.

Венская конвенция о праве международных договоров оперирует только терминами «аутентичный» (ст. 10, 33, 79) и «подлинный» (ст. 77) текст, а также «заверенная копия» (ст. 77, 79). Содержание и правовое значение этих терминов раскрываются в самой конвенции. Закон о международных договорах РФ фактически заменяет термин «аутентичный текст» терминами «официальный текст» (ч. 4 ст. 16 и ч. 3 ст. 36)² и «официальный перевод» (ст. 28). При этом не дается ни определения этих терминов, ни указаний на отличия их содержания от общепринятой международной терминологии.

Эта терминологическая разногласия сравнительно просто преодолевается, когда речь идет о международном договоре РФ, одним из аутентичных текстов которого является русский. Именно он может сыграть роль «официального текста», упоминаемого в ч. 4 ст. 16 Закона о международных договорах, поскольку он утвержден на международном уровне и в то же время изложен на государственном языке РФ. Кроме того, совершенно ясно, что в этом случае заверение копии договора — это лишь официальное удостоверение фотографически точного воспроизведения аутентичного текста. Если же в процессе ратификации обнаружится расхождение русского с другими аутентичными текстами, то оно может быть устранено только поправкой к русскому или другим текстам договора, вносимой в порядке, предусмотренном ст. 39—41 Венской конвенции о праве международных договоров или, если это возможно, толкованием соответствующих текстов в порядке, предусмотренном ст. 31—33 той же конвенции.

Но дело обстоит гораздо сложнее, когда речь заходит о ратификации договоров, не имеющих русского аутентичного текста, как, например, все договорные акты Совета Европы. Но и в этом случае Закон требует внесения на ратификацию заверенной копии не официального перевода, а официального текста договора.

Различие же между «текстом» и «переводом» договора не является юридически бессодержательным³. Принимая во внимание положения ст. 9, 10 и 33 Венской конвенции о праве международных договоров, следует признать, что текст договора — это текст на одном или нескольких языках, признанный окончательным всеми участниками составления договора или надлежащим большинством голосов международной конференции или организации. Текст договора на каждом языке не рассматривается как перевод с другого; все они имеют одинаковую силу (если иное не установлено в самом договоре), и лишь они принимаются во внимание при толко-

вании договоров. **Переводы** же — это изложение договора, за соответствие которого подлиннику отвечает только тот, кто выполнил перевод, и который ни в коей мере не обязывает участников договора, к переводу не причастных. Кроме того, как показывает практика, переводы имеют различные версии на одном и том же языке (например, существуют и опубликованы по крайней мере два варианта перевода на русский язык Устава Совета Европы и три — Европейской конвенции о защите прав человека). Более того, даже изданные самим Советом Европы, но в разное время, переводы иногда существенно отличаются друг от друга, как это имеет место, например, в случае с изданными Советом Европы в 1990 и 1995 годах переводами на русский язык Европейской хартии местного самоуправления.

Еще больше сумятицы в эту путаницу вносит осуществленная в 1996 году по поручению Политического департамента и Директората по правам человека Совета Европы публикация Центра информации и документации Совета Европы в РФ, в которой утверждается, что официальным переводом на русский язык Европейской конвенции о защите прав человека будет считаться лишь текст, прошедший ратификацию. Если согласиться с этим тезисом, то согласно Закону о международных договорах в Думу могут быть внесены только английский и французский тексты. А это в соответствии с Регламентами палат парламента РФ исключит возможность даже включения вопроса о ратификации в повестку дня палат. Ситуация в результате приобретает совершенно абсурдный характер.

Но если учесть, что Закон о международных договорах не уточняет, кто именно и в какой именно форме придает вносимому в Думу документу характер официального текста, то допустимо толкование, согласно которому таким текстом на этой стадии можно считать русский перевод договора, который является официальным лишь для органа, представляющего предложение о его внесении на ратификацию (см. ч. 2 ст. 16 Закона о международных договорах). В этом случае заверение копии текста призвано гарантировать полное или максимально возможное совпадение смысла русского текста с аутентичными текстами на других языках. Если учесть, что данный текст, к тому же, предназначен в конечном счете стать частью правовой системы РФ и ее международных обязательств, то правомочие на заверение, очевидно, может предоставляться лишь высшим должностным лицам этого государственного органа.

Однако присвоение вносимому в Думу русскому тексту титула официального не означает его «лингвистической неприкосновенности». Разумеется, парламент не может внести в текст договора изменения, не соответствующие его аутентичным текстам. Но пос-

кольку договор становится частью российской правовой системы, законодательный орган России вправе проверить соответствие представленного ему русского текста подлинному тексту договора. Такое право прямо предусмотрено ст. 102 Регламента Государственной Думы и ст. 144 Регламента Совета Федерации, согласно которым комитеты палат парламента проводят **правовую и лингвистическую экспертизу** законопроектов. Но для этого необходимо, чтобы одновременно с русским вариантом палатам парламента были представлены копии всех имеющихся аутентичных текстов.

О том, что проведение **лингвистической экспертизы** и устранение — еще до принятия решения о ратификации — обнаруженных в них недочетов необходимы, говорят следующие примеры, перечень которых, наверное, не является исчерпывающим.

В русском тексте ч. 2 ст. 2 Протокола № 4 к Европейской конвенции о защите прав человека говорится: «Каждый имеет право покидать любую страну, включая свою собственную». Между тем в аутентичных текстах Протокола употреблено гораздо более категоричное выражение: «*toute personne est libre*», «*everyone shall be free*». Смыслу аутентичных текстов Протокола намного ближе термины, употребленные в ч. 2 ст. 27 Конституции РФ («каждый может **свободно выезжать**», «гражданин РФ имеет право **беспрепятственно** возвращаться в РФ»), чем русский вариант Протокола, из которого исчезло понятие свободы, беспрепятственности выезда из любой страны, и тем самым он отделился от смысла не только аутентичных текстов, но и от смысла Конституции РФ.

Неадекватность оригиналу некоторых русских текстов актов Совета Европы может привести к выводу о несоответствии этих актов Конституции РФ. Например, в русском тексте Европейской хартии местного самоуправления понятие, обозначаемое в английском и французском языках прилагательным «public» (публичный), в русском передано прилагательным «государственный», хотя в английском и французском языках смысл прилагательного «public» включает в себя одновременно такие понятия, как «государственный», «общественный», «муниципальный». Употребление в этом контексте русского термина «государственный» значительно сужает смысл аутентичных текстов Хартии местного самоуправления и создает впечатление, что согласно Хартии органы местного самоуправления якобы являются органами власти, функции которых состоят в управлении государственными делами (а в одном из вариантов издания Совета Европы — и в осуществлении государственных полномочий), включая тем самым органы местного самоуправления в число органов государственной власти⁴. Согласно же ст. 12 Конституции РФ, органы местного самоуправления в систему органов государственной власти не входят.

Если русский текст Хартии не будет уточнен, то согласно ст. 22 Закона РФ о международных договорах она не может быть ратифицирована до внесения соответствующих поправок в Конституцию РФ, хотя на самом деле существует необходимость не изменения Конституции РФ, а всего лишь уточнения русского текста Хартии.

Необходимость **правовой экспертизы** вносимых на ратификацию актов Совета Европы подчеркивается тем обстоятельством, что представители РФ не участвовали в их подготовке и, естественно, не могли повлиять на их содержание, добиваясь соответствия европейских актов, с одной стороны, и Конституции и законов РФ — с другой. В этой связи представляется чрезвычайно важным заблаговременно иметь предусмотренные ст. 10 Закона о международных договорах заключения Министерства юстиции РФ о соответствии положений договора законодательству РФ, которые согласно смыслу ч. 4 ст. 16 Закона должны содержаться уже в предложении о ратификации.

Предметом правовой экспертизы может стать, например, оценка расхождений между положениями ст. 11 Европейской конвенции о защите прав человека и ст. 31 Конституции РФ. Пункт 1 ст. 11 Конвенции гласит, что «**каждый** имеет право на свободу мирных собраний». Статья 16 Конвенции разрешает вводить ограничения данного права для иностранцев, но только в тех пределах, которые касаются их **политической** деятельности. Статья 31 Конституции РФ определяет, что право собираться мирно (в том числе и по неполитическим поводам) принадлежит совсем не «каждому», а только «гражданам Российской Федерации».

Применение правил ст. 11 Европейской конвенции определенно требует поправки к ст. 31 Конституции РФ и, следовательно, согласно ст. 22 Закона о международных договорах ратификация договора возможна только после внесения такой поправки. Но эта почти тупиковая ситуация может быть преодолена либо путем заявления соответствующей оговорки при ратификации в Конституционный Суд РФ с просьбой дать толкование ст. 31 Конституции РФ в том смысле, что она не исключает использования в полном объеме предусмотренного этой статьей права иностранцами, проживающими в РФ.

Правовая экспертиза актов Совета Европы безусловно выявит, что российское законодательство не в полной мере соответствует стандартам Совета Европы. Но согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ все правила конвенций Совета Европы, в отношении которых не будет сделано оговорок при ратификации, должны будут применяться в России, если они не соответствуют правилам российского закона. Иными словами, в этом случае акт ратификации будет фактически означать запрет применения норм законодательства

РФ, расходящихся с нормами европейских конвенций. При этом необходимо иметь в виду, что Европейская конвенция по предупреждению пыток вообще не допускает никаких оговорок к ней (ст. 21), а Конвенция о защите прав человека (ст. 64) существенно ограничила их допустимость, исключив возможность оговорок общего характера и сведя частные оговорки лишь к указанию на то, что тот или иной закон государства не соответствует какому-либо конкретному положению Конвенции.

В этих условиях вопрос об уместности и целесообразности оговорок к вносимым на ратификацию конвенциям должен, очевидно, решаться в зависимости от того, что предпочтительнее — немедленное после вступления конвенций в силу для РФ прекращение применения российского закона или заявление оговорки, что, скорее всего, вызовет неблагоприятную реакцию общественно-политического мнения как внутри страны, так и за ее пределами.

В связи с возможностью оговорок к актам Совета Европы стоит отметить, что согласно ст. 19 и 23 Венской конвенции о праве международных договоров оговорки могут быть сделаны при ратификации, а оговорки, сделанные при подписании Конвенции, должны быть официально подтверждены при ратификации, то есть последнее слово по всем оговоркам принадлежит закону о ратификации.

После принятия и вступления в силу закона РФ о ратификации договора русский текст последнего становится окончательным и официальным уже для всех субъектов права Российской Федерации, для всех ее правоприменительных органов. В частности, только русский текст актов Совета Европы о защите прав человека может применяться в судах РФ, поскольку согласно ст. 10 Федерального конституционного закона о судебной системе РФ судопроизводство и делопроизводство в них ведется на русском языке.

Но «внутренняя» официализация русского текста еще не решает проблему признания его официальности на международном уровне: государствами—членами Совета Европы и Советом Европы как организацией. Эта проблема особенно остро стоит в применении к русским текстам Европейской конвенции о защите прав человека и протоколов к ней, поскольку на положениях именно этих актов будет основываться разбирательство всех жалоб, которые российские граждане смогут направлять в Европейский суд по правам человека. В этом смысле Европейская конвенция уникальна для России, ибо все другие договоры по защите прав человека, в которых она участвует, не предусматривают международной судебной процедуры их защиты. При этом следует иметь в виду, что, вступая в Совет Европы, Россия взяла на себя обязательство **при ратификации** Конвенции о защите прав человека и основных свобод признать в **законодательном порядке** право на подачу индиви-

дуальных жалоб согласно ст. 25 Конвенции и обязательную юрисдикцию Европейского суда в отношении вопросов, относящихся к толкованию и применению Конвенции согласно ст. 46 (п. 4 «в» Распоряжения Президента РФ от 13 февраля 1996 г., Резолюция Комитета министров Совета Европы 96 (2) от 8 февраля 1996 г. и пп. «i» п. 10 Заключения № 193 (1996) Парламентской ассамблеи Совета Европы). Это обязывает Российскую Федерацию в самом акте ратификации сделать соответствующее официальное заявление. В этих условиях отсутствие международно-признанного русского текста Конвенции в значительной степени затруднит реализацию прав российских граждан, предусмотренных Конвенцией, а также ослабит возможности РФ защищать свое толкование положений Конвенции.

Оптимальным решением этой проблемы было бы допускаемое в принципе Венской конвенцией о праве международных договоров (ч. 2 ст. 33) признание русского текста аутентичным наряду с английским и французским. Соответствующий прецедент имел место на практике. Чикагская конвенция о международной гражданской авиации 1944 года не предусматривала русского аутентичного текста. Но после присоединения к ней Советского Союза русский текст был признан аутентичным (в 1977 г.)⁵. Поэтому было бы вполне правомерно, если бы Дума одновременно с принятием закона о ратификации Конвенции о защите прав человека предложила в приемлемой форме Правительству поставить в Совете Европы вопрос о признании ее русского варианта аутентичным текстом.

По условиям Венской конвенции о праве международных договоров такое решение требует согласия участников Европейской конвенции (хотя в ней и не указывается, в какой форме это согласие может проявиться), что не так легко достижимо и во всяком случае потребует немало времени. Но это не исключает возможности определенной степени международного признания русского текста Конвенции и без придания ему свойств аутентичности.

Согласно п. «b» ст. 77 Венской конвенции о праве международных договоров подготовка текстов договора на языках, не являющихся языками аутентичных текстов, входит в функции депозитария договора⁶. Наряду с этим ст. 28 Закона о международных договорах РФ предусматривает, что официальные переводы международных договоров РФ поступают в МИД РФ от депозитария. При всей нечеткости приведенных положений как Венской конвенции, так и российского Закона из них все же можно заключить, что претендующие на официальный характер русские тексты договорных актов Совета Европы либо подготавливаются Генеральным секретарем Совета (депозитарием), либо, по крайней мере, согласовываются с ним, поскольку именно он их рассылает, а это

вряд ли было бы возможно, если бы он не был согласен с правильностью передачи ими аутентичного текста. Представляется наиболее целесообразным, чтобы окончательное согласование русского текста проводилось по завершении его правовой и лингвистической экспертизы в комитетах палат парламента России, поскольку после принятия закона о ратификации вносить изменения (даже чисто лингвистические) в ратифицированный текст будет уже весьма сложно.

Такое решение позволит иметь русский текст, признаваемый официальным и окончательным и Россией, и Советом Европы как организацией, но толкуемый и применяемый в свете содержания аутентичных текстов. Но при этом обязательно следует учитывать, что согласно п. «b» ч. 2 ст. 31 Венской конвенции о праве международных договоров для целей толкования договора может быть использован любой документ, составленный одним участником в связи с заключением договора и принятый другими участниками в качестве документа, относящегося к договору. К такого рода документам вполне может быть отнесен не являющийся аутентичным, но согласованный русский текст договора.

Заключительной стадией процесса вступления ратифицированного международного договора в силу для Российской Федерации является официальное опубликование как закона о ратификации, так и текста самого договора. Согласно ст. 3 Закона «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания», ратифицированные международные договоры РФ должны публиковаться одновременно с законами об их ратификации. Довольно быстро обнаружилась определенная некорректность такой процедуры. Дело в том, что договор, опубликованный одновременно с законом о ратификации, вступает в силу для РФ, как правило, не в момент публикации, а гораздо позднее. Однако одновременная официальная публикация договора и закона неизбежно создает впечатление, что договор уже с этого времени подлежит исполнению государственными органами и гражданами России.

В этой связи Президент РФ 28 февраля 1995 г. внес в Государственную Думу законопроект об изменениях и дополнениях Закона о порядке опубликования законов, в котором предусматривалось разделение по времени официальной публикации закона о ратификации международного договора РФ и текста самого договора и установление для публикации договоров того же порядка, который существует для публикации законов. 21 июня того же года законопроект был принят Государственной Думой в первом чтении, но разумные поправки к Закону об опубликовании так до сих пор и не приняты.

Сожаление это вызывает еще и потому, что законопроект затронул вопрос, обойденный молчанием как в Законе о международных договорах, так и в Законе о порядке опубликования законов, а именно вопрос об официальной публикации международных договоров, не имеющих аутентичного текста на русском языке. Правда, предлагаемая в законопроекте формула — публикация на языке одного из аутентичных текстов с официальным переводом на русский язык — представляется не очень удачной. Во-первых, как уже говорилось ранее, официально публиковаться в России должен не перевод договора на русский язык, а русский текст договора, признанный официальным не только на российском, но и на международном уровне. Во-вторых, публикация аутентичных текстов имеет практической целью обеспечить возможность наиболее адекватного толкования и уяснения смысла русского текста российским правоприменителем, для чего необходимо использование всех аутентичных текстов, а не одного из них. Очевидно, что такая потребность будет возникать довольно редко и у довольно узкого круга граждан и должностных лиц. Поэтому можно было бы предусмотреть официальную публикацию аутентичных текстов на иностранных языках не в Собрании законодательства РФ, а в каком-либо специализированном издании (например, в Бюллетене международных договоров).

Из-за отсутствия четкой регламентации порядка публикации вступивших в силу для РФ международных договоров происходят такие странные вещи, как, например, отсутствие **официальной** публикации в Собрании законодательства РФ или в Бюллетене международных договоров Устава Совета Европы, хотя со времени его вступления в силу для РФ прошло уже более года. Это явно нарушает ст. 30 Закона о международных договорах, а если подобное случится с конвенциями Совета Европы, касающимися прав человека, то в силу ч. 3 ст. 15 Конституции РФ они не смогут быть применяемы в России.

Из всего изложенного выше следует, что Закон о международных договорах не регулирует важные аспекты процесса ратификации международных договоров РФ, в особенности тех из них, которые не имеют аутентичного текста на русском языке. Для устранения пробелов и внесения необходимых уточнений представляется целесообразным внести в Закон изменения и дополнения, которые, возможно, могли бы иметь следующее содержание:

1. Начало первой фразы ч. 4 ст. 16 Закона сформулировать следующим образом:

«4. Предложение о ратификации международного договора должно содержать заверенные копии аутентичного текста междуна-

родного договора на русском языке, а также аутентичных текстов на других языках... (далее по тексту)».

2. Дополнить ст. 16 Закона ч. 6:

«6. При внесении международного договора Российской Федерации на ратификацию в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в порядке, предусмотренном частью 1 настоящей статьи, Государственной Думе должен представляться проект закона о ратификации, содержащий в случае необходимости текст оговорок, интерпретирующих и иных заявлений, подлежащих принятию при ратификации, а также все документы и материалы, упомянутые в статье 10 и части 4 статьи 16 настоящего Закона».

3. Дополнить Закон новой ст. 16.1:

«**Статья 16.1.** Порядок ратификации международных договоров Российской Федерации, аутентичные тексты которых составлены на иностранных языках.

1. Текстом международного договора, указанным в части 4 статьи 16 настоящего Закона, аутентичные тексты которого составлены на иностранных языках, является перевод его на русский язык, выполненный с аутентичных текстов под ответственностью органа государственной власти, представляющего в соответствии с частью 2 статьи 16 настоящего Закона предложение о его внесении на ратификацию и заверенный высшим должностным лицом этого органа.

2. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации может своим постановлением внести изменения в текст, указанный в части 1 настоящей статьи, если проведенная в Государственной Думе правовая и лингвистическая экспертиза обнаружит в нем искажения смысла аутентичных текстов договора.

3. Окончательным русским текстом международного договора, аутентичные тексты которого составлены на иностранных языках, является текст, содержащий изменения, если они имеются, указанные в части 2 настоящей статьи, и согласованный Министерством иностранных дел РФ с депозитарием международного договора. Окончательный русский текст международного договора прилагается к проекту закона о ратификации до его постановки на голосование Государственной Думы и после вступления договора в силу для Российской Федерации рассматривается как неотъемлемая часть закона о его ратификации».

4. Начало ч. 1 ст. 30 Закона сформулировать следующим образом:

«1. Тексты на русском языке всех вступивших в силу для Российской Федерации международных договоров... (далее по тексту)».

5. Дополнить ч. 1 ст. 30 Закона следующей фразой:

«Аутентичные тексты указанных договоров, составленных только на иностранных языках, подлежат официальному опубликованию по представлению Министерства иностранных дел Российской Федерации в Бюллетене международных договоров».

¹ Закон о международных договорах РФ в ст. 20 и 21 предусматривает, что утверждение, принятие и присоединение к указанным в Законе категориям договоров (ст. 20, 21) производятся в форме федерального закона в порядке, установленном для ратификации. Поэтому все, что в настоящем реферате говорится о ратификации, целиком относится и к утверждению, принятию и присоединению.

² Поскольку текст договора *ipso facto* всегда официален, а неофициальный текст — это текст не договора, то прилагательное «официальный» к слову «текст» совершенно излишне и может быть опущено без всякого ущерба для смысла Закона.

³ См. Талалаев А.Н. Право международных договоров. — М., 1985. — С. 105—111.

⁴ В последнем по времени варианте перевода англо-французский термин «public» в п. 3 ст. 4 Хартии передан совершенно правильно не как «государственная», а как «публичная», но почему-то термин «responsibilities» (responsabilites) переведен как «власть», хотя в английском и французском текстах речь идет не о власти (authority, autorite), а о «полномочиях».

⁵ См. Колосов Ю.М. // Советский ежегодник международного права. — 1971. — С. 248; Талалаев А.Н. Право международных договоров. — М., 1985. — С. 107.

⁶ Это правило применяется и на практике. Так, русские тексты всех конвенций МОТ, аутентичными текстами которых являются только английский и французский, подготовлены и официально изданы самой Организацией. Конвенция о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта 1954 года имеет аутентичные тексты на четырех языках и предусматривает, что переводы на четыре других официальных языка обеспечиваются ЮНЕСКО, являющейся депозитарием Конвенции. Европейское, но принятое в рамках МОТ соглашение о предоставлении медицинского обслуживания лицам, временно пребывающим на территории другой страны, 1980 года имеет тексты на четырех языках (включая русский), оригиналы которых депонированы в Международном бюро труда, но аутентичными из них являются только английский и французский.

Статья получена редакцией в марте 1997 г.

О ТЕРМИНЕ «НЕ ВСТУПИВШИЕ В СИЛУ МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДОГОВОРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

А.Н. Талалаев *

Слова заголовка взяты из ст. 125 ч. 2 Конституции Российской Федерации и имеют важное, принципиальное значение. Они восприняты Конституционным федеральным законом о Конституционном Суде Российской Федерации 1994 года (ст. 3) и являются основополагающими в осуществлении им судебного контроля на предмет конституционности международных договоров, заключаемых Россией.

Дело в том, что Конституционный Суд РФ в отношении международных договоров РФ не может осуществлять так называемого последующего судебного контроля, то есть контроля нормативных актов, которые вступили в силу: он может проверять конституционность только таких международных договоров, которые еще не вступили в силу для Российской Федерации. И если такой договор либо его отдельные положения признаны Судом не соответствующими Конституции РФ, то международный договор не подлежит введению в действие и применению, он не может быть ратифицирован, утвержден или принят, к нему не может иметь место присоединение России, он не может вступить в силу для нее никаким иным образом.

Учитывая эти обстоятельства, важно выяснить, что понимать под выражением Конституции и упомянутого закона «не вступившие в силу международные договоры Российской Федерации». Ответ на этот вопрос можно найти на пути раскрытия понятия международного договора, вступившего в силу. Договоры, которые остаются за его пределами, не подпадают под это понятие и будут договорами, не вступившими для РФ в силу.

Выражение «международный договор вступил в силу» означает, что положения договора стали обязательными для его участников и что нарушение этих положений повлечет за собой определенные международно-правовые последствия, в том числе ответственность государства-нарушителя.

Момент вступления международного договора в силу чаще всего предусматривается в самом договоре или специально согласовывается участниками переговоров, и договор вступает в силу в предусмотренном или согласованном порядке. Следовательно, без соблюдения этих процедур договор не может считаться вступив-

* Профессор кафедры международного права юридического факультета МГУ, доктор юридических наук (подробные сведения об авторе см. в нашем журнале № 2 за 1994 г.).

шим в силу, даже если пройдены все стадии заключения договора, то есть договор считается заключенным.

Договорная практика государств, в том числе нашего, чрезвычайно разнообразна как в отношении момента вступления в силу международных договоров, так и в отношении порядка такого вступления. Причины коренятся и в характере того или иного международного договора (двусторонний или многосторонний, ограниченный или универсальный), его виде (политический, экономический и т.д.), и в позициях государств, их заинтересованности в том, чтобы данный договор вступил в силу как можно скорее или при наличии максимального числа государств разных регионов мира, политических и правовых систем и т.п. В зависимости от всех этих многообразных факторов моментом, который предусматривается в договоре или специально согласовывается договаривающимися государствами для его вступления в силу, может быть: момент подписания договора, утверждения его правительством, момент его ратификации, обмена ратификационными грамотами или сдачи на хранение таких грамот, а также документов о присоединении депозитарию обусловленным в договоре числом государств, момент регистрации договора в Секретариате ООН или другой международной организации и т.п.

В некоторых международных договорах предусматривается необходимость истечения определенного срока с момента совершения указанных действий, только после чего договор вступает в силу. Этот срок может быть различным — от одного месяца до года. В этом промежутке времени договор считается заключенным, но еще не вступившим в силу.

Отсюда видно, что понятия заключения международного договора и вступления договора в силу не совпадают: договор может быть заключен, но по каким-то причинам не вступить в силу (еще или вообще). Масса таких договоров, которые так и не вступили в силу, погребена в архивах министерств иностранных дел разных государств, являя собой безмолвное свидетельство огромного, но тщетного труда дипломатов и юристов по их выработке и заключению. Один из сравнительно нестарых крупных примеров тому — советско-американский Договор ОСВ-2, подписанный в 1979 году, но не ратифицированный сторонами, как было предусмотрено в нем для его вступления в силу. В некоторых странах публикуются специальные работы, посвященные не вступившим в силу международным договорам¹.

Несмотря на сожаления, которые можно высказать в отношении таких договоров, с юридической точки вопрос с ними ясен: они не вступили в силу потому, что не были завершены все процедуры для наступления момента их вступления в силу. Сложнее может ока-

заться ситуация, когда в договоре вообще ничего не говорится о моменте вступления его в силу и нет никакой договоренности об этом.

Договорная практика государств по-разному решала возникший вопрос. Обычно считалось, что в этом случае международный договор вступает в силу с момента подписания (если не требуется его ратификация) или с момента его ратификации сторонами (если таковая требовалась). В Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года, в которой участвует и Россия, установлено, что «договор вступает в силу, как только будет выражено согласие всех участвовавших в переговорах государств на обязательность для них договора» (ст. 24, п. 2). Это положение Конвенции должно пониматься с учетом дискуссии, которая имела место на Венской конференции по праву договоров 1968—1969 годов, где большинство государств-участников отклонило презумпцию в пользу ратификации международных договоров в том случае, если в них ничего не говорится о порядке и моменте вступления в силу. Договорная практика большинства государств обнаруживает растущую тенденцию к тому, что все большее число международных договоров, особенно по специальным вопросам, заключается и вступает в силу путем подписания, без ратификации (по некоторым данным, до 80% всех современных договоров)². И хотя Венская конвенция не содержит явной презумпции в пользу подписания, она молчаливо присутствует в ней. Во всяком случае ст. 24 Конвенции должна пониматься именно в этом смысле, а не в пользу презумпции ратификации, которая была отклонена большинством государств поименным голосованием на Венской конференции³.

При решении вопроса о вступлении или невступлении в силу международного договора нужно также иметь в виду, что договор может вступать в силу целиком в одно время (это чаще всего и происходит) и по частям в разное время. Это зависит от условий договора и от договоренностей сторон. Договорной практике такие случаи известны⁴. Может случиться, что какие-то статьи международного договора уже вступили в силу, в то время как другие — еще нет. Решая вопрос, вступил ли данный договор в силу в целом, нужно также исследовать его на предмет делимости и применить существующие на этот счет правила о делимости договорных положений (ст. 44 Венской конвенции о праве международных договоров). Анализ в этом случае может привести к выводу, что международный договор, несмотря на вступление в силу отдельных статей, ввиду его неделимости должен в целом считаться не вступившим в силу.

Как не вступившие в силу должны рассматриваться и временно применяемые международные договоры. Венская конвенция, как

и основанный на ней Закон о международных договорах Российской Федерации 1995 года, четко разграничивает понятия «вступление договора в силу» и «временное применение договора». В законе для них установлены разные процедуры, которые расположены в разных статьях (ст. 23 и 24).

В ст. 23 предусмотрено, что международный договор или часть договора до вступления в силу могут применяться Российской Федерацией временно, если это предусмотрено в договоре или если об этом была достигнута договоренность со сторонами, подписавшими договор. Однако, в отличие от вступления договора в силу, требующего принятия закона о ратификации, присоединении и т.п., вопрос о временном применении международного договора решается без законодательного оформления. Его принимает тот орган РФ, который принимал решение о подписании договора в порядке ст. 11 указанного Закона, то есть в зависимости от вида договора: Президент, Правительство РФ или даже руководитель ведомства. Однако если временно применяемый международный договор подлежит ратификации или другой процедуре выражения согласия нашей стороной на его обязательность, оформляемой федеральным законом, то он должен быть представлен в Государственную Думу в срок не более шести месяцев с даты начала его временного применения. Последняя указывается или в самом договоре, или устанавливается иным образом, например путем обмена письмами или нотами между договаривающимися сторонами, в отдельном протоколе между ними.

В течение шести месяцев со дня начала временного применения Президент или Правительство обязаны внести в Государственную Думу предложение или о ратификации международного договора, или о продлении срока его временного применения. Новый срок не может быть неопределенным или не указан вовсе. Какой путь выберет Дума — ее дело, но во всяком случае нельзя бесконечно откладывать рассмотрение вопроса о судьбе временно применяемого международного договора. Не должно смущать то обстоятельство, что при детальном рассмотрении вопроса о ратификации договора Дума придет к выводу, что он не отвечает интересам России, и откажется его ратифицировать.

Отказ от ратификации не считается нарушением международного права, а в отношении временно применяемого договора он может повлечь за собой и принятие решения о прекращении временного применения договора, причем согласно Закону прекращение Российской Федерацией временного применения международного договора должно происходить «по уведомлении других государств, которые временно применяют договор, о намерении Российской Федерации не стать участником договора» (п. 3 ст. 23).

Важно подчеркнуть, что оформление прекращения временного применения международного договора не требует соблюдения процедур, предусмотренных Законом для прекращения действующих, вступивших в силу договоров РФ, в частности не требует принятия Государственной Думой закона, поскольку в данном случае речь идет не о прекращении действия самого международного договора (он в силу еще не вступил и, следовательно, не действует), а лишь о прекращении его временного применения. Поэтому оно возможно по решению того органа, который принимал решение о временном применении международного договора, например по распоряжению Президента РФ. Такие случаи в нашей договорной практике уже были.

Так, в связи с изменением позиции Туркменистана в отношении соглашения с Россией от 1 сентября 1993 г. по военно-разведывательной деятельности по предложению Министерства обороны и МИД РФ Президент РФ издал распоряжение от 24 июля 1995 г. о прекращении временного применения этого соглашения и об отсутствии у российской стороны намерения его ратифицировать. Решение вступило в силу в день подписания. МИД России было поручено уведомить об этом туркменскую сторону⁵. В литературе также ставится вопрос о возможности возобновления временного применения международных договоров по согласию сторон⁶. Однако договорная практика таких случаев не знает, в Венской конвенции о праве международных договоров они не предусмотрены, хотя и не запрещены.

В вопросе вступления международного договора в силу есть еще один важный аспект. Дело в том, что существует разница между вступлением договора (многостороннего) в силу международную, когда он набирает требуемое число ратификаций или присоединений, становясь источником международного права, и его вступлением в силу для конкретного государства. Эти моменты могут не совпадать. Например, Конвенция по морскому праву 1982 года вступила в силу 16 ноября 1994 г., собрав необходимые 60 ратификаций и присоединений государств. Для России, которая ратифицировала ее только 17 января 1997 г., она вступила в силу после того, как истекли требуемые 30 дней после сдачи ею ратификационной грамоты на хранение депозитарию в Секретариат ООН.

В связи со сказанным следует отметить неточность и несоответствие Венской конвенции выражения «не вступивший в силу международный договор Российской Федерации». Согласно Конвенции, участником международного договора считается не просто государство, которое согласилось на обязательность для него договора, но «для которого договор находится в силе» (п. 9 ст. 2). Поэтому правильнее говорить о не вступившем в силу для Россий-

ской Федерации международном договоре, так как международный договор становится договором России и частью ее правовой системы не после того, как он был заключен, а только когда он вступил для нее в силу, то есть сделался обязательным. Именно учитывая это, Закон о международных договорах РФ 1995 года уточнил обсуждаемую формулу, говоря о не вступивших в силу для Российской Федерации международных договорах (ст. 34). Из этого же исходит указанный закон, устанавливая, что международные договоры подлежат выполнению с момента вступления в силу для РФ (п. 3 ст. 31) и только такие договоры подлежат обязательному опубликованию (п. 1 ст. 30).

Не вступившие в силу международные договоры, в том числе и временно применяемые, обязательному официальному опубликованию не подлежат. Они не входят в правовую систему России. Поэтому на них не должна распространяться ст. 15(4) Конституции РФ о преимущественной силе правил международных договоров перед российскими законами.

Итак, не вступившими в силу международными договорами следует считать все те договоры, которые не входят в число международных договоров, вступивших в силу для Российской Федерации. Здесь есть некоторая тавтология, но она позволяет избежать неточностей, которые иногда допускаются в определении не вступивших в силу международных договоров, например таких, в отношении которых не выражено согласие государства на их обязательность⁷. Как было показано, выражение согласия государства, даже окончательное, на обязательность для него международного договора и вступление международного договора в силу — разные категории, и по форме, и во времени они могут не совпадать.

¹ Wirtor Ch. L. Unperfected Treaties of the United States of America. 1776—1976. — Halifax, Nova Scotia. — Vol. I. — 1976. — P. 484.

² United Nations Conference on the Law of Treaties. — First Session. — № 4. — 1969. — P. 84.

³ 53 голоса «против», 25 — «за», воздержалось — 16. (Ibid. — P. 94—95.)

⁴ См. Талалаев А.Н. Право международных договоров. — М., 1985. — С. 275.

⁵ СЗ РФ. — 1995. — № 31. — Ст. 3102.

⁶ Осминин Б.И.//Комментарий к Федеральному Закону о международных договорах Российской Федерации. — М., 1996. — С. 75—76.

⁷ Лукашук И.И. Указ. соч.//Там же. — С. 98.

Международно-правовые проблемы СНГ

ПРАКТИКА ЭКОНОМИЧЕСКОГО СУДА СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

И.В. Фисенко*

Экономический суд СНГ был создан ст. 5 Соглашения о мерах по обеспечению улучшения расчетов между хозяйственными организациями стран—участниц СНГ от 15 мая 1992 г. 6 июля 1992 г. были приняты Соглашение о статусе Экономического суда¹ и Положение об Экономическом суде. Но реально Суд появился лишь в 1994 году, тогда же им было вынесено первое решение.

В качестве цели создания Суда Положение определяет обеспечение единообразного применения соглашений государств—участников СНГ и основанных на них экономических обязательств путем разрешения споров. Положение указывает две категории споров, подведомственных Суду: споры, возникающие при исполнении экономических обязательств, предусмотренных соглашениями, решениями органов Содружества, а также споры о соответствии нормативных и других актов государств—участников СНГ, принятых по экономическим вопросам, соглашениям, решениям органов Содружества. Этот перечень является открытым, так как соглашениями государств—участников СНГ к ведению Суда могут быть отнесены другие споры, связанные с исполнением соглашений и принятых на их основе решений органов Содружества. Компетенция Суда ограничивается лишь межгосударственными спорами.

Помимо рассмотрения споров Суд компетентен осуществлять толкование положений соглашений, решений органов Содружества, а также актов законодательства бывшего Союза ССР на период взаимосогласованного применения. Толкование осуществляется при принятии решений по конкретным делам, а также по запросам высших органов власти и управления государств, институтов Со-

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

дружества, высших органов, разрешающих в государствах экономические споры.

За почти три года реального существования Судом рассмотрено в 1994 году три дела, в 1995-м — четыре, в 1996-м — немногим более десяти дел. Из них лишь два дела касались собственно споров между государствами.

В 1994 и 1995 годах Судом было рассмотрено два дела по искам Республики Беларусь против Республики Казахстан.

Первое дело № 03/94² касалось спора по поводу выполнения Соглашения между Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Казахстан о принципах торгово-экономического сотрудничества от 20 ноября 1991 г. и основанного на нем Соглашения между ПО «Горизонт» и Корпорацией электротехнических и машиностроительных предприятий КЭМПО от 9 февраля 1992 г.

Суть дела заключалась в следующем. Во исполнение Соглашения от 9 февраля 1992 г. ПО «Горизонт» и КЭМПО был заключен контракт на поставку товаров. Однако КЭМПО с 1 августа 1993 г. прекратила выполнение своих обязательств по оплате поставленной «Горизонтом» продукции, в результате чего образовалась значительная задолженность.

Правительство Беларуси обратилось в Экономический суд с просьбой принять меры к выполнению Правительством Казахстана Соглашения от 9 февраля 1992 г.

Ответчик на заседание не явился и на запросы Суда о предоставлении документов не отреагировал. Одновременно в письменном сообщении он не отрицал факт ненадлежащего исполнения КЭМПО своих обязательств по Соглашению от 9 февраля 1992 г. Вместе с тем, по его мнению, спор мог быть решен в общегражданском порядке, без обращения в Суд.

Таким образом, спорным вопросом была лишь подведомственность этого дела Суду.

Суд квалифицировал спор как спор, возникший при исполнении экономических обязательств по Соглашению между государствами и, таким образом, относящийся к юрисдикции Суда. Соглашение от 9 февраля 1992 г., заключенное ПО «Горизонт» и КЭМПО, было признано межправительственным соглашением. На первый взгляд это может показаться парадоксальным: соглашение между субъектами хозяйствования было признано международным договором. Вместе с тем у Суда были основания для соответствующего вывода.

Соглашение от 9 февраля 1992 г. было заключено ПО «Горизонт» и КЭМПО с целью реализации положений межправительственного Соглашения о принципах торгово-экономического

сотрудничества. Оно было утверждено вице-премьерами правительств двух государств на первой странице подлинника. Наконец, несмотря на то, что из названия Соглашения явствует, что его сторонами являются ПО «Горизонт» и «КЭМПО», его содержание свидетельствует о другом. В Соглашении содержатся обязательства правительств двух стран обеспечить взаимную поставку товаров, а также обеспечить реализацию Соглашения путем заключения договоров между предприятиями двух стран. Несмотря на имевшие место при заключении Соглашения отступления от обычной формы международного договора, процедуры подписания, Суд признал, что присущие Соглашению особенности порядка заключения и формы не затрагивают его сущности и, следовательно, не влияют на его действительность и юридическую обязательность.

Основываясь на этом выводе, Суд признал, что Правительство Казахстана не обеспечило надлежащего выполнения обязательств, предусмотренных Соглашением от 9 февраля 1992 г., и рекомендовал ему принять меры по обеспечению их выполнения.

Особенностью данного спора является то, что он по существу полностью совпадает со спором между субъектами хозяйствования, которые заключили контракт во исполнение Соглашения от 9 февраля 1992 г. Претензии Правительства Республики Беларусь к Правительству Республики Казахстан идентичны претензиям ПО «Горизонт» к КЭМПО. Последние вполне могли бы быть удовлетворены и в обычном порядке — путем обращения в компетентный арбитражный (хозяйственный) суд. На это ссылалось, в частности, Правительство Казахстана в письменном сообщении Суду. Но дело в том, что к моменту предъявления претензий срок исковой давности истек. И единственной возможностью получить удовлетворение своих требований было обращение в Суд, для которого истечение срока исковой давности не имеет значения.

В другом деле с аналогичным составом тяжущихся сторон-государств № 04/95³ речь шла о споре по поводу поставки зерна урожая 1993 года и оказания помощи в его уборке. В соответствии с Межправительственным соглашением от 4 августа 1993 г. и Соглашением о намерениях между Республикой Беларусь и администрацией Кустанайской области белорусская сторона направила в этот регион почти две тысячи грузовых автомобилей с водителями и столько же механизаторов для работы на комбайнах. Однако в связи с невыполнением в полном объеме казахстанской стороной принятых на себя обязательств Республика Беларусь недополучила зерно, а также частично не были оплачены работы механизаторов и услуги автотранспорта. Белорусская сторона просила Суд оказать содействие в выполнении казахстанской стороной ее обязательств.

Межправительственное соглашение от 4 августа 1993 г. обязало Беларусь направить людей и автомобили в Кустанайскую область. Условия же оплаты, сроки, число людей и количество техники предусматривалось оформить отдельным договором с областью. Однако такой договор к тому времени уже был заключен.

Таким образом, условия оплаты — предмет спора — были урегулированы соглашением между Республикой Беларусь и Кустанайской областью. Суд установил, что как по составу участников, так и по характеру опосредованных отношений соглашение является частно-правовым договором. Однако он напрямую вытекал из межправительственного соглашения. И Суд пришел к выводу, что произошла передача Правительством Казахстана в пользу администрации Кустанайской области своих полномочий по урегулированию совместно с Правительством Беларуси условий оплаты за предоставляемые услуги. На Правительстве Казахстана лежала общая обязанность обеспечить выполнение Межправительственного соглашения от 4 августа 1993 г., в том числе оплату на установленных соглашением Кустанайской области условиях.

Суд признал, что Правительство Казахстана не обеспечило выполнение в полном объеме своих обязанностей, вытекающих из Соглашения от 4 августа 1993 г., и рекомендовал ему в трехмесячный срок принять меры по ликвидации задолженности.

Несмотря на то что на этот раз ответчик не только явился на судебное заседание, но и признал факт ненадлежащего выполнения обязательств, рекомендация Суда не была выполнена, и вопрос о ликвидации задолженности еще долгое время обсуждался на двусторонних консультациях, причем с казахстанской стороны звучали доводы принципиального характера в отношении ее несвязанности соглашениями административно-территориальной единицы.

По результатам рассмотрения спора как по первому, так и по второму делу Суд принял решение, в котором установил факт нарушения государством-участником соглашений и определил меры, которые рекомендовал принять соответствующему государству в целях устранения нарушения и его последствий. Исполнение решения должно быть обеспечено государством, в отношении которого оно было принято. В этом заключается основная проблема. Правительство Казахстана на практике не захотело придерживаться вынесенных Судом рекомендаций. И истцу пришлось продолжить пытаться разрешить проблему путем двусторонних консультаций с ответчиком.

подавляющее большинство дел составляет рассмотрение запросов о толковании. При этом Суд широко толкует свои консультативные полномочия. Пункт 5 Положения о Суде устанавливает, что Суд компетентен осуществлять толкование положений соглашений, решений органов Содружества, а также актов законодательства бывшего Союза ССР на период взаимосогласованного применения.

И из него не вытекает какое-либо предметное ограничение в отношении круга вопросов, передаваемых в Суд с целью толкования. Однако в общем контексте Приложения, с учетом целей создания Суда и субъектов, которые могут направлять запросы о толковании (среди них специально выделены высшие органы, разрешающие в государствах экономические споры), как представляется, Суд должен оставаться в рамках заданной ему специализации — экономической.

Нужно отметить, что государства и их органы редко пользуются возможностью направлять запросы о толковании. За первые три года существования Суда такой запрос поступил лишь однажды⁴.

Основанием запроса Правительства Таджикистана о толковании ст. 1 и 2 Соглашения о признании прав и урегулировании отношений собственности от 9 октября 1992 г. послужили разногласия, возникшие между Таджикистаном и Узбекистаном по вопросу о праве собственности на линии электропередач и магистральные газопроводы, построенные на территории этих государств в период существования СССР.

Статья 1 Соглашения от 9 октября 1992 г. предусматривает, что стороны взаимно признают осуществленный в соответствии с их национальным законодательством переход в их собственность имущества, в том числе финансовых ресурсов, предприятий, учреждений, организаций, их структурных единиц и подразделений бывшего союзного подчинения, расположенных на территориях сторон. Соответственно, таджикская сторона считает, что спорные объекты, построенные на ее территории, являются собственностью этого государства.

Согласно ст. 2 Соглашения, каждая из сторон признает права собственности другой стороны, ее граждан и юридических лиц по отношению к расположенным на ее территории объектам, находившимся в ведении органов управления других бывших союзных республик, а также являвшимся собственностью иных юридических и физических лиц. Соответственно, узбекская сторона полагает, что поскольку эти объекты находились в ведении Министерства энергетики Республики Узбекистан, то они должны быть признаны собственностью Узбекистана.

С помощью привлечения закона СССР от 6 марта 1990 г. «О собственности в СССР» Суд установил, что ст. 1 Соглашения устанавливает переход в собственность государств—участников Соглашения объектов, являвшихся собственностью бывшего СССР, при этом не имеет значения, какие органы — союзные или союзно-республиканские ведомства — осуществляли управление ими. Критерием решения вопроса о переходе в собственность государства—участника Соглашения имущества бывшего СССР является нахождение этого имущества на его территории.

В то же время ст. 2 Соглашения регламентирует отношения собственности государств—участников Соглашения по поводу

расположенных на их территории объектов, принадлежавших бывшим союзным республикам на праве собственности.

Таким образом, Суд избежал какого-либо рассмотрения спора между двумя государствами по существу и дал необходимое толкование соответствующих положений Соглашения.

Самую многочисленную категорию дел составляет рассмотрение запросов о толковании, поступающих от институтов Содружества.

Первыми поступившими на рассмотрение Суда были запросы по поводу участия государств в Содружестве и толкования уставных документов СНГ⁵. Дело в том, что в практике Содружества довольно бессистемно используются термины «участник» и «член» применительно к участию государств в СНГ. Исполнительный секретариат СНГ, запрашивая мнения Суда по этому поводу, хотел добиться какой-то определенности в этом вопросе.

В Соглашении о создании СНГ от 8 декабря 1991 г. наряду с понятиями «Высокие Договаривающиеся Стороны» и «Стороны» в ст. 6 и 14 используется понятие «государство-член». В Алма-Атинской декларации от 21 декабря 1991 г. упоминание о членстве отсутствует, а речь идет об участниках Содружества. Именно этот термин прижился впоследствии: в соглашениях, заключаемых в рамках Содружества, применяются понятия "государства—участники Содружества" или «государства—участники соглашения». Причем никакой системы не существует до сих пор, независимо от предмета или круга участников.

Действительный институт членства с процедурой вступления был создан ст. 7 Устава. Однако для того, чтобы не закрывать дверь перед Туркменистаном и Украиной, которые не участвуют в Уставе и не являются членами Содружества, все соглашения заключаются от имени государств—участников СНГ, и в принципе категория членства не имеет никакого практического значения.

Суд в своих решениях, исходя из участия государств в учредительных документах, распределил 12 государств по категориям «участники» (все 12) и «члены» (те же, кроме Туркменистана и Украины).

Фактом рассмотрения этих вопросов с подачи Исполнительного секретариата СНГ Суд сразу же показал свою готовность не ограничиваться лишь экономической областью.

При этом практически всегда звучит (в решениях Суда какое-либо обоснование отсутствует) обоснование, что решение того или иного вопроса влияет на экономические отношения между государствами-участниками и, соответственно, относится к компетенции Суда. Этот довод звучит неубедительно. Разница между экономическими и политическими отношениями существует. Даже финансовое выражение того или иного политического спора (в этом случае, возможно, это мог бы быть вопрос о взносах на содержание органов

СНГ) не является основанием для его квалификации в качестве экономического. Представляется, как экономические можно рассматривать отношения в области инвестиционной, производственной, предпринимательской деятельности, а также отношения имущественного характера. Иные отношения, строго говоря, не могут правомерно выступать в качестве предмета рассмотрения в Суде.

Далеко не всегда поступающие запросы являются оправданными и действительно требуют толкования со стороны Суда. Хотя суждение о том, является ли запрос оправданным, правомерно формируется лишь самим инициатором запроса и во многом является субъективным, определенные основания для оценки его обоснованности есть.

К примеру, стоит ли запрашивать толкование Суда по положениям Соглашения, которое не применимо к конкретной ситуации, находящейся на рассмотрении института и послужившей основанием для направления запроса?⁶ Негативный ответ должен быть очевиден.

Другим наглядным примером является запрос Исполнительного секретариата о правомерности постановки руководством Координационного транспортного совещания СНГ вопроса о необходимости внесения положения об этом совещании на рассмотрение Совета глав правительств. Суд справедливо отметил, что правомерность и тем более целесообразность постановки того или иного вопроса не поддается толкованию. Толкованию подлежат лишь правовые нормы. Кроме того, Суд счел невозможным рассматривать и оценивать предполагаемые действия, так как неизвестно, будут ли при этом соблюдены правила процедуры и другие нормы материального и процессуального права.

В связи с этим Суд при рассмотрении дела исходил из фактических обстоятельств, послуживших основанием для направления запроса. Суд определил, что проблемы возникают в силу неоднозначного понимания п. 4 Решения Совета глав правительств о деятельности межгосударственных и межправительственных органов СНГ, занимающихся координацией вопросов экономического характера, от 3 ноября 1995 г. Суд установил, что это положение подлежит буквальному толкованию и его следует понимать как предоставляющее право Межгосударственному экономическому комитету Экономического союза принимать положения (уставы) об органах СНГ без какого-либо дополнительного утверждения.

Нужно подчеркнуть, что претензии в таких случаях должны быть адресованы инициатору запроса, а не Суду, который не имеет правовых средств, чтобы отклонять необоснованные запросы (именно необоснованные; речь не идет о соответствии их компетенции Суда, что, естественно, может служить основанием для отказа со стороны Суда рассматривать запрос). Кроме того, не за-

интересован в этом сам Суд, вынужденный каким-то образом оправдывать свое существование.

Беглый обзор практики Суда показывает, что начальный этап его развития уже пройден. Все международные суды страдают тем, что, прежде чем начать нормально функционировать, они проходят фазу привыкания со стороны государств. Причем она может быть достаточно длительной — годы или даже десятилетия. Для Экономического суда она закончилась быстро, и 1996 год стал переломным за счет изменения отношения к нему органов СНГ. В этом году Суд рассмотрел вдвое больше дел, чем за два предыдущих года. Однако количество пока еще не переросло в качество. Практически половина из этих запросов ущербна с точки зрения их обоснованности. Вместе с тем Суд продемонстрировал способность достойно выходить из таких ситуаций и давать полезные консультативные заключения различным органам СНГ. Что же касается собственно споров между государствами, то, как показывает общемировая практика, количество таких дел будет невелико и впредь. Тем более, если учитывать, что рассмотрение спора Судом приводит к вынесению лишь рекомендательного решения и требует со стороны выигравшей стороны значительных усилий, чтобы восстановить свои права.

Практика Суда знает уже и довольно фундаментальные решения о статусе государств—участников СНГ, а также по некоторым острым социально-политическим проблемам Содружества. Некоторые из них были рассмотрены в рамках данной статьи, другие же в силу большого объема и относительной сложности претендуют на роль самостоятельного исследования.

¹ Его участниками являются: Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Россия, Таджикистан и Узбекистан. Однако Узбекистан не участвует в работе Суда, в его составе отсутствует судья из Узбекистана.

² См. Решение о ненадлежащем выполнении Правительством Республики Казахстан Соглашения от 9 февраля 1992 г. // Решения Экономического суда Содружества Независимых Государств (1994—1995 гг.). — Минск, 1996. — С. 10—14.

³ См. Решение о ненадлежащем выполнении Правительством Республики Казахстан Соглашения от 4 августа 1993 г. и погашении им задолженности Республике Беларусь // Там же. — С. 15—18.

⁴ См. Решение Суда по делу № 14/95/C-1/7-96.

⁵ См. Решения № 01/94 и 02/94 о толковании по вопросу о применении положений соглашений и других актов Содружества // Решения... — С. 3—9.

⁶ См. Решение Суда по делу о толковании понятий «беженец», «мигрант», «вынужденный переселенец» № C-1/14-96.

Международные организации

ИНТЕРПОЛ — МЕЖДУНАРОДНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ КРИМИНАЛЬНОЙ ПОЛИЦИИ

В.П. Филатов *

Развитие средств сообщения и их доступность для широких слоев населения в начале XX столетия создали условия, когда, совершив преступление в одной стране, преступники без особых проблем перебирались в соседнее государство, где становились недоступными для правосудия страны, на территории которой было совершено преступление. Произошло то, что затем получило название «интернационализация преступности» и особенно остро отразилось на криминальной обстановке в Европе. Неудивительно, что именно полицейские службы Европы одними из первых осознали необходимость создания международного центра, куда бы стекалась информация о совершенных преступлениях и преступниках и откуда можно было бы ее быстро получить.

Осознание необходимости такого шага привело в начале 1914 года к созыву Первого конгресса криминальной полиции, на котором и была озвучена идея объединения усилий правоохранительных организаций разных стран. Однако на пути этой здоровой идеи встала первая мировая война, задержавшая на девять лет реализацию создания международной полицейской организации.

3—7 сентября 1923 г. в Вене состоялся Второй конгресс криминальной полиции, на котором представители 17 (главным образом европейских) государств создали организацию под названием «Международная комиссия криминальной полиции» (сокращенно ICPO) — ИНТЕРПОЛ. Документы свидетельствуют о том, что ее отцы-основатели меньше всего руководствовались соображениями престижа и не строили далеко идущих планов. В многочисленных заявлениях руководителей организации постоянно подчеркивался принцип невмешательства во внутренние дела стран — членов ИНТЕРПОЛа, а сама организация рассматривалась как фактор

* Кандидат юридических наук. Подробнее об авторе см. в № 2 нашего журнала за 1997 г.

поддержания стабильности в мире: «Организации категорически запрещается вмешиваться в деятельность (или вести ее) политического, военного, религиозного или расового характера».

Руководители ИНТЕРПОЛа понимали, что организация может быть использована не только в чисто профессиональной сфере, но и быть втянута в большую политику, а это чревато весьма нежелательными последствиями и осложнениями, нередко гибельными для международной организации. Конечно же, «хотели как лучше, а получилось как всегда», в строгом соответствии с благими намерениями, которыми выслана дорога далеко не в рай.

ИНТЕРПОЛ — это организация людей, а человек не лишен честолюбия, амбиций и политических пристрастий, что само по себе немало. И если к этому добавить то обстоятельство, что международная организация действует в области межгосударственных отношений, где нет места благим намерениям, а есть то, что называется «национальными интересами», станет ясно, что оставаться вне политики дело безнадежное. Очень скоро политика вторглась за стены ИНТЕРПОЛа и причинила ему немало вреда.

Так, первые 17 лет штаб-квартира организации находилась в Вене (Австрия). Обусловлено это было исторически сложившейся ситуацией. Дело в том, что до 1914 года Австрия была крупнейшей европейской монархией. В разные периоды своего существования она владела обширными территориями, на которых после первой мировой войны образовались независимые государства: Чехословакия, Венгрия, Румыния, Югославия и Польша. Удерживать эти территории под своим владычеством австрийским монархам удавалось в известной степени благодаря разветвленной и жесткой системе полицейских служб, что способствовало накоплению в центральных архивах Вены обширного материала о преступном мире восточноевропейских государств. Президентом ИНТЕРПОЛа стал австриец Шобер, который в конце 20-х годов, оставаясь руководителем этой международной организации, становится сначала канцлером (1929—1930 гг.), а затем членом парламента, вице-канцлером Австрии. Политик Шобер не мог, естественно, оставаться вне политики ни на одном из своих постов.

В первые десять лет своего существования ИНТЕРПОЛОм была собрана и разослана в полицейские службы стран — участниц организации информация о нескольких тысячах международных преступников, многие из которых были арестованы и осуждены за совершенные преступления. Сердцем ИНТЕРПОЛа стала Картотека международных преступлений и преступников. За давностью времени и в связи с утратой большей части архивов того периода весьма сложно восстановить многие события тех лет. Тем не менее достоверно известно, что ИНТЕРПОЛ участвовал не только в об-

шеуголовных расследованиях, но и в расследованиях политических акций левых движений.

Достоверно известно, что осенью 1931 года с участием ИНТЕРПОЛа было проведено расследование диверсионного акта на железной дороге Вена—Будапешт, совершенного человеком, желавшим доказать, что буржуазные правительства не в состоянии защитить своих граждан. В октябре 1934 года ИНТЕРПОЛ информировал службу безопасности германского рейха о готовившемся покушении на Гитлера. Суть информации сводилась к тому, что немка Рут Карлс, имевшая связь с Советским Союзом, пыталась установить контакт с немецкими коммунистами с целью выхода на окружение фюрера. Эта информация была получена от французов и подтверждена письмом шефа СС, в котором выражалась искренняя благодарность за заботу о главе германского государства. В октябре того же года ИНТЕРПОЛ принимал участие в расследовании террористического акта против короля Югославии Александра и министра иностранных дел Франции Луи Барту, совершенного в политических целях хорватскими националистами.

Политизация деятельности международной полицейской организации не могла остаться без внимания набиравшего силу фашизма. К тому же в 1933—1934 годах Австрия становится ареной острой борьбы за власть между приверженцами итальянского фашизма и австрийскими гитлеровцами, требовавшими включения Австрии в состав Германии. В июне 1935 года на Генеральной ассамблее ИНТЕРПОЛа в Копенгагене появляется нацистский голловорез Курт Дальега. 11 июля 1936 г. правительство Австрии заключило договор с Германией, обязавшись подчинить свою политику интересам Гитлера.

Все было подготовлено к тому, чтобы в июле 1938 года ИНТЕРПОЛ перешел под контроль Германии. В том году очередную Ассамблею ИНТЕРПОЛа принимал в Бухаресте прогермански настроенный король Румынии Кэрол II. Как вспоминают участники этого события, делегатам был устроен поистине королевский прием, с шикарными банкетами и недельной развлекательной прогулкой на королевской яхте в обществе цыган, шампанского и русской икры. Нетрудно догадаться, что в такой обстановке нацисты без особого труда получили многие важные посты в этой организации.

Захватив контроль над ИНТЕРПОЛОм, нацисты избрали президентом организации заместителя Гимmlера Рейхарда Гейдриха, которого в январе 1943 года сменил не менее одиозный представитель Гимmlера Эрнст Кальтенбруннер (один из 20 главных немецких военных преступников), повешенный в октябре 1946 года по приговору Нюрнбергского трибунала. Что касается штаб-квартиры

организации, то она была переведена в Берлин и стала частью Главного управления имперской безопасности третьего рейха. Незадолго до окончания второй мировой войны архивы ИНТЕРПОЛа из Берлина были вывезены на запад Германии, где и попали в руки американцев.

Война закончилась, и тут выяснилось, что проблема борьбы с международной преступностью не только не исчезла, а еще больше обострилась. У международной полицейской организации не было ни президента, ни генерального секретаря, ни крыши над головой. И вновь, как и 23 года назад, нашелся человек, который сделал первый шаг. Им был генеральный инспектор внутренней безопасности Бельгии Ф. Луваж, предложивший созвать 15-ю Генеральную ассамблею ИНТЕРПОЛа. 3 июня 1946 г. Международная организация криминальной полиции была реанимирована, а усилия Луважа вознаграждены — он был избран президентом ИНТЕРПОЛа. Генеральным секретарем организации стал француз Л. Дюклу. Местом пребывания организации был избран Париж, где она и пребывает до настоящего времени. В результате этих преобразований контроль над ИНТЕРПОЛом перешел к французам. Официальными языками стали французский и английский. Русский язык, предложенный делегатом Чехословакии, был отвергнут: начиналась холодная война.

Германский этап в жизни ИНТЕРПОЛа был завершен, однако нацистский след не исчез. Дело в том, что Луваж всю войну оставался генеральным инспектором внутренней безопасности Бельгии и сотрудничал со спецслужбами германских оккупантов. Да и многие другие полицейские шли по его стопам. Неудивительно, что после воссоздания организации были предприняты попытки выяснить, чем занимались сотрудники ИНТЕРПОЛа в годы второй мировой войны. Однако попытки эти ни к чему не привели. В сотрудничестве с гитлеровцами были изобличены отдельные полицейские чины, но не было найдено ни одного документа, который бы компрометировал организацию в целом.

В то же время было установлено, что в картотеке ИНТЕРПОЛа хранились сведения не только о совершенных преступлениях, но и о вероисповедании подучетных лиц, то есть содержалась информация, позволявшая нацистам выявлять и справляться с представителями неарийских рас (славяне, евреи, цыгане и др.).

Пребывание штаб-квартиры в Париже не могло не сказаться на характере и направленности деятельности организации. Президент Луваж жил в Брюсселе, а генеральный секретарь, традиционно руководивший деятельностью организации, Л. Дюклу находился в Париже. Удаленность от штаб-квартиры одного и постоянная работа в ней другого не могли не привести на деле к тому, что у пре-

зидента сохранились лишь представительские функции, а фактическое руководство, повседневная административная и оперативная работа легла на плечи генерального секретаря. К тому же и финансирование организации осуществлялось в основном за счет правительства Франции. В 1947 году доминирование французов в ИНТЕРПОЛе стало свершившимся фактом.

В те годы это обстоятельство весьма благоприятно сказалось на судьбе организации. Нацистский след поблек, а французам удалось существенно активизировать и усовершенствовать работу ИНТЕРПОЛа, повысить его авторитет и престиж, увеличить численность организации и ее бюджет. Объем работы постоянно рос, возникавшие проблемы разрешались без скандалов и к взаимному удовлетворению. Так продолжалось 25 лет, а точнее до сентября 1972 года, когда относительно стабильная и спокойная обстановка в Европе была взорвана нападением боевиков группы «Черный сентябрь» на израильских спортсменов, участвовавших в Олимпийских играх в Мюнхене.

Трагедия, усугубленная непрофессиональными действиями немецкой полиции, заставила международную полицейскую организацию вернуться к вопросу об отношении к преступлениям политического характера. Руководство ИНТЕРПОЛа активно защищало принцип невмешательства в политику, исходя при этом из чисто политических соображений. Объяснение данной позиции следует искать как вне, так и внутри организации.

В те годы резко обострились арабо-израильские отношения, и многие террористические акты осуществлялись арабскими экстремистами. Франция, поддерживавшая исторические связи с арабским миром, стремилась эти связи сохранить. Не считаться с этим французское руководство ИНТЕРПОЛа, конечно же, не могло. К тому же членами организации были многие арабские страны и их союзники. «ИНТЕРПОЛ, — объяснял свою позицию невмешательства в политические распри генеральный секретарь организации француз Непон, — это добровольная организация, и мы не можем отталкивать наших отдельных членов».

Сложилась, как говорят шахматисты, патовая ситуация: интересы международной организации вошли в противоречие с реальной жизнью. Терроризм стал международным явлением и требовал объединения усилий многих государств. Выход из тупика был найден на заседании Совета министров стран Европейского сообщества, когда была создана антитеррористическая группа «Треви». Появилась первая международная организация специальных служб. В 1979 году 12 европейских государств создали Полицейскую рабочую группу по борьбе с терроризмом.

Вновь появившиеся организации ослабили позиции и влияние ИНТЕРПОЛа в Европе, но он продолжал оставаться единственной

полицейской организацией, объединяющей полицейские службы всех континентов. К тому же международная преступность стала принимать новые формы в связи с бурным развитием наркобизнеса, ростом наркомании, а также связанного с этими явлениями «отмывания» денег, добытых преступным путем. Больше всего страдали от этих преступлений Соединенные Штаты. В начале 80-х годов был отмечен пик незаконного ввоза на территорию США наркотиков и «отмывание» наркодолларов, что заставило Вашингтон серьезно пересмотреть свое отношение к ИНТЕРПОЛу, который к тому времени объединял полицейские службы 138 стран; еще свежа была в памяти история непростых взаимоотношений между организацией и ФБР, а точнее, с его директором Э. Гувером.

Более чем прохладные отношения объяснялись как объективными, так и субъективными причинами. Объективно ФБР достаточно успешно справлялось со своими функциями и не нуждалось в посторонней помощи, а субъективно Гувер со своими амбициями не допускал и мысли, что его организацию кто-то может подменить за пределами США, так как во многих странах мира и посольствах Соединенных Штатов работали его представители. В документах ФБР свою позицию Гувер изложил двумя словами: «ждать и смотреть», что было вполне оправданно и позволило американцам уйти от моральной ответственности за деятельность ИНТЕРПОЛа в период нацистского доминирования.

Гувер не нуждался в ИНТЕРПОЛе, но ФБР было и остается не единственным учреждением в США, занимающимся борьбой с преступностью. Такими видами преступлений, как контрабанда, транспортировка и продажа наркотиков, подделка денег и ценных бумаг, в Соединенных Штатах занимаются Таможенная служба, Администрация по борьбе с наркотиками и Секретная служба, то есть подразделения Министерства финансов, не зависящие от ФБР. Эти же службы нуждались в международных связях с правоохранительными организациями других стран. Неудивительно, что еще в октябре 1949 года представитель Министерства финансов Соединенных Штатов принял участие в работе Генеральной ассамблеи ИНТЕРПОЛа. Гувер был взбешен и в декабре 1950 года заявил о выходе ФБР из Международной полицейской организации. ФБР оттуда ушло, а службы Министерства финансов США остались, и в 1956 году директор Секретной службы США Урбанис И. Бауман был избран вице-президентом ИНТЕРПОЛа.

С этого времени они стали осуществлять перестройку работы представительства ИНТЕРПОЛа в Вашингтоне, существенно увеличив его бюджет (со 125 тыс. до 6 млн. долл. в год) и численный состав (с 10 до 125 человек). В начале 80-х годов американцы развернули активную деятельность по установлению своего контроля над Международной полицейской организацией. Была сфор-

мулирована задача — «ввести американцев в Генеральный секретариат и вовлечь их в эту работу в такой степени, чтобы народ Соединенных Штатов почувствовал себя причастным к этой международной организации». Что и было сделано: вице-президентом в 1982 году, а затем и президентом ИНТЕРПОЛа был избран директор Секретной службы США Джон Симпсон. 12 ключевых постов в Генеральном секретариате заняли американцы.

С приходом американцев был существенно увеличен бюджет ИНТЕРПОЛа, что позволило в 1989 году построить новое здание для штаб-квартиры организации и оборудовать его по последнему слову техники. Новая штаб-квартира оснащена системой компьютеров и всеми видами связи, включая космическую, что позволяет в считанные минуты связаться с представительствами ИНТЕРПОЛа в странах — членах организации, а тем, в свою очередь, общаться между собой, минуя центр. Такая организация связи существенно ускоряет обмен оперативной информацией и позволяет ежегодно обрабатывать свыше 1,5 млн. запросов и сообщений.

Изменения произошли не только в организации работы, но коснулись и характера преступлений, в расследовании которых ИНТЕРПОЛ стал принимать участие. Если в первые десятилетия своей деятельности организация занималась главным образом жуликами, карманными ворами, мошенниками и бандитами-одиночками, то в настоящее время приоритетными направлениями для ИНТЕРПОЛа являются: торговля наркотиками, «отмывание денег», добытых преступниками, международный терроризм, фальшивомонетничество, «беловоротничковая» преступность, кражи произведений искусства.

В компьютере ИНТЕРПОЛа хранится информация о 648 террористических организациях. Эта информация постоянно пополняется новыми сведениями, что дает возможность выявлять изменения в поведении террористов и, при наличиистораживающих моментов, посылать предупреждение заинтересованным полицейским службам. Именно таким образом иорданская полиция была извещена о готовившемся покушении на короля Хусейна во время его визита в Европу, а охрана папы Римского — об угрозах терактов во время его визита в Южную Америку. Во всех случаях были приняты меры, позволившие избежать трагических последствий. И таких предупреждений ежегодно делается несколько десятков.

Сотрудники ИНТЕРПОЛа являются международными чиновниками. Они не занимаются оперативно-розыскной деятельностью, не осуществляют аресты, не организуют выдачу преступников странам, где совершено преступление. Другими словами, они не подменяют полицейские службы стран — участниц организации. Они работают с предоставляемой им национальными полицейскими службами информацией, стараются своевременно предупредить о

грозящей опасности со стороны международных преступных организаций, содействовать выявлению преступников и их розыску, сбору доказательств их преступной деятельности.

Происшедшие изменения в ИНТЕРПОЛе, естественно, не могли пройти мимо внимания французов, не задеть их самолюбия, не побудить к ответным действиям. Началось противостояние американцев и французов, которое привело к тому, что в организации сложились две группы соперничающих стран. Американцев поддерживают страны Центральной и Южной Америки, французов — арабские государства Северной Африки. В этой борьбе американцам удалось провести на пост генерального секретаря, который более 30 лет занимали французы, англичанина Р. Кендалла, что дало основание французской газете «Монд» выйти с заголовком: «Настал час Америки в ИНТЕРПОЛе».

Французы это назначение восприняли как оскорбление национального достоинства, и франко-американское соперничество вышло на новый виток. Представители Франции в организации стали действовать весьма инициативно, хорошо подготовились и на очередной Генеральной ассамблее взяли реванш при выборах президента ИНТЕРПОЛа, воспользовавшись тем, что президентский срок Джона Симпсона подошел к концу и по Уставу организации американец не мог претендовать на продление своих полномочий на новый срок.

Генеральная ассамблея созывалась в Юго-Восточной Азии. Американцы решили воспользоваться этим обстоятельством и предложили на этот пост своего протеже — начальника королевской полиции Таиланда П. Сарасина. У французов был свой кандидат — генеральный директор национальной полиции Франции Иван Барбо. Французы не только активно воздействовали на умы делегатов, но и оплатили их транспортные расходы. «Франция вновь держит ИНТЕРПОЛ в своих руках», — написала лондонская «Файнэншл таймс».

Получив пост президента организации, французы попытались вернуть себе также и пост генерального секретаря, хотя понимали, что провести на второй руководящий пост еще одного представителя Франции будет более чем сложно. Поэтому на место Кендалла они предложили офицера их полиции из Туниса. Однако повторить успех на этот раз им не удалось. Кендалл был избран на новый срок. Свою карьеру полицейского Кендалл начал в Африке в 50-е годы, с 1962 года служил в Скотленд Ярде, где специализировался по ирландским террористическим организациям. В последние годы «увлекся» борьбой с наркодельцами.

В 1990 году Россия стала 154-м членом ИНТЕРПОЛа.

Статья поступила в редакцию в апреле 1997 г.

Международное частное право

К ВОПРОСУ ОБ «ОБХОДЕ ЗАКОНА»

А.И. Муранов*

В современном мире интеграция России в мировую экономику и успешное участие российских субъектов права в международном частнопрововом обороте невозможны без развитой системы коллизионного регулирования в российском праве. По этой причине скорое принятие третьей части ГК РФ, содержащей раздел VII «Международное частное право», является не только завершением процесса создания основополагающей базы правового регулирования частнопрововых отношений внутри России, но и создает более благоприятные условия для регулирования российской правовой системы международных частнопрововых отношений.

Работа над разделом VII «Международное частное право» третьей части ГК РФ к моменту написания настоящей статьи во многом завершена: уже опубликован проект этого раздела¹. Невозможно не оценить высоко проделанную авторами проекта работу по подготовке данного раздела. И можно целиком разделить почти все его положения (кроме некоторых моментов, которые на нынешнем этапе развития российского международного частного права не являются принципиальными), за исключением одного, на которое невозможно не обратить внимание, — ст. 1231 «Последствия обхода закона», являющуюся нововведением в российском коллизионном праве: теории «обхода закона» (*agere in fraudem legis*)². Эта статья гласит: «Недействительны соглашения и иные действия участников соглашений, регулируемых настоящим Кодексом, направленные на то, чтобы в обход правил настоящего раздела о подлежащем применению праве подчинить соответствующие отношения иному праву. В этом случае применяется право, подлежащее применению в соответствии с настоящим разделом».

* Преподаватель кафедры международного частного и гражданского права МГИМО-У МИД РФ.

На мой взгляд, включение статьи об «обходе закона» в раздел VII части третьей ГК РФ являлось бы крупной ошибкой и шагом назад в развитии российского международного частного права, поскольку ее наличие в действующем законодательстве означало бы:

1) разрыв с лучшими традициями дореволюционного российского и советского международного частного права;

2) игнорирование печальной судьбы понятия «обход закона» в зарубежном и советском гражданском праве, которая в итоге ждет это понятие и в международном частном праве;

3) введение в российское законодательство внутренне противоречивого околоюридического термина «обход закона»;

4) создание в механизме коллизионного регулирования неоправданных технических сложностей и логических противоречий;

5) использование для разрешения коллизионных вопросов устаревшей, рудиментарной юридической техники;

6) игнорирование опыта большинства развитых западных стран по этому вопросу;

7) игнорирование современных тенденций в развитии международного частного права в мире и очередное «своеобразие» российского права;

8) уменьшение степени состязательности процесса при рассмотрении российскими юрисдикционными органами отношений с иностранными характеристиками с одновременным очередным повышением степени его инквизиторности, от чего так сложно и медленно отходит российская правоприменительная практика;

9) введение в российское коллизионное регулирование «защитной оговорки», совершенно излишней для защиты интересов российского права;

10) предоставление преобладающему большинству российских судей очередной «подушки для ума», которой они (при их расположении в пользу исключительно *lex fori*, а также очень низком уровне подготовки в сфере международного частного права) не преминут с большой охотой воспользоваться.

В качестве итога будет фигурировать не только сведение на нет многих положительных нововведений проекта раздела VII части третьей ГК РФ, но и уменьшение случаев применения иностранного права российскими государственными судами, иными правоприменительными органами, а в качестве более далекого результата — способствование отрыву российского права от других правовых систем и другие последствия, в частности нежелание западных предпринимателей инвестировать в экономику России.

Поясню кратко выдвинутые мной тезисы против статьи об «обходе закона»³.

1. В опубликованном в «Российской газете» 30 ноября 1996 г. комментарии «Мы в мире, мир у нас» к проекту раздела VII части третьей ГК РФ говорится, что при его подготовке учитывались история, традиции и опыт отечественного международного частного права. Если под историей, традициями и опытом отечественного международного частного права понимать, в частности, дореволюционный период, то в отношении проблемы «обхода закона» в МЧП положение является диаметрально противоположным сказанному.

А. Законодательству дореволюционного российского международного частного права, при всей его приверженности иностранному влиянию, понятие «обход закона» в коллизийном смысле не было известно. Дореволюционной судебной практике по вопросам МЧП, достигшей очень высокого для своего времени уровня развития, термин «обход закона» также не был известен⁴. Более того, в тех случаях, когда обстоятельства дела давали все основания сослаться на «обход закона», Правительствующий Сенат этого не делал и использовал иную процедуру для разрешения таких коллизий законов⁵. Что касается теории «обхода закона» в доктрине, то интересно отметить, что все крупные ученые, непосредственно занимавшиеся международным частным правом, прежде всего М.И. Брун, а также Н. Иванов, Т.М. Яблочков, Л.В. Шалланд, А.Н. Мандельштам, выступали против этой теории⁶. Хотя касались они этого вопроса скорее мимоходом и ограничивались критикой данной теории только в отношении принципа *locus regit formam actum*, а в высказываниях некоторых из них чувствуется сильное влияние Вэхтера (Wechter)⁷, вполне очевидно, что это их сознательная позиция, а не простой пересказ взглядов западных коллизийнистов.

Б. В советской доктрине МЧП теории «обхода закона» внимание практически не уделялось, а если и уделялось, то только на описательном, а не на аналитическом уровне. Достаточно сказать, что А.Н. Макаров и С.Б. Крылов, каждый из которых заслужил себе громкое имя в науке, относились к этой теории отрицательно⁸. Поскольку теория *agere in fraudem legis* в советском международном частном праве скорее кратко описывалась, чем защищалась и разрабатывалась, нельзя сказать, что в советском праве произошла ее рецепция. Сохранению ее описания в доктрине во многом способствовало также наличие в ГК РСФСР 1922 года ст. 30, объявляющей недействительной сделку, совершенную в «обход закона». После того как правоприменительная практика и развитие советской доктрины гражданского права показали полную непригодность теории «обхода закона» в гражданском праве, ГК РСФСР 1964 года от нее отказался, однако теория «обхода закона» в международном частном праве сохранилась скорее по традиции, чем по необхо-

димости. Следует сказать, что неразработанность данного вопроса в советской доктрине являлась следствием того, что для нее сама проблема «обхода закона» в международном частном праве не имела никакой практической ценности. В СССР отсутствовали предпосылки для совершения действий с целью не допустить применения советского закона. Именно отсутствие у этой проблемы практической значимости и предопределило решающим образом полное отсутствие к ней и теоретического интереса: в советском МЧП не было написано ни одной специальной статьи на эту тему, а упоминание о теории «обхода закона» включалось далеко не в каждый учебник по МЧП⁹. Если же эта теория и упоминалась, то ей уделялось не более нескольких абзацев или одной страницы¹⁰.

Что же касается советского законодательства и судебной практики, то в них понятие «обход закона» широко использовалось только в гражданском праве и только в 20-х годах (ввиду наличия в ГК РСФСР 1922 г. ст. 30, объявляющей недействительной сделку, совершенную в «обход закона»). В законодательстве и судебной практике международного частного права этот термин просто не встречался. Не встречается этот термин и в опубликованных решениях ВТАК и МАК.

Остается только отметить, что в проекте закона СССР о международном частном праве и международном гражданском процессе, подготовленном в 1989—1990 годах ВНИИ советского государственного строительства и законодательства, имелась ст. 7 «Последствия обхода закона о подлежащем применению праве»¹¹, содержание которой и было, видимо, учтено при подготовке раздела VII. При обсуждении проекта данная статья вызвала более чем обоснованные сомнения: как ограничивающая действие принципа автономии воли (И.С. Зыкин) и как получившая недостаточное обоснование в комментариях к ней (В.С. Поздняков)¹².

Таким образом, понятие «обход закона» не имеет никаких корней в лучших традициях дореволюционного российского и советского международного частного права. Следует, правда, признать, что введение понятия «обход закона» являлось бы логическим продолжением менее достойной традиции отчасти дореволюционного российского и советского МЧП — излишнего крена в сторону территориализма.

2. Судьба понятия «обход закона» в гражданском праве весьма поучительна и может являться указанием на то, что ждет это понятие в МЧП.

В ГК РСФСР 1922 года имелась ст. 30, которая объявляла недействительной сделку, совершенную в «обход закона»¹³. Пожалуй, в ГК РСФСР 1922 года ни одно положение не вызывало столько противоречивых толкований, как эта норма.

При этом само определение понятия «делка в обход закона» толковалось вполне однозначно и основывалось на разграничении, проведенном еще в римском праве, заимствованием из которого это понятие и является¹⁴. И хотя на первый взгляд в этих определениях присутствует логическая ошибка — допущение того, что незаконный результат может быть достигнут законными средствами, на самом деле эти определения являются не более чем отражением того действительно существующего в праве положения вещей, при котором соответствующие требованиям закона действия при определенных обстоятельствах могут быть объявлены лишенными правовой силы. Предпринимаемый ниже экскурс в общие понятия права имеет целью кратко показать, как появилось понятие «обход закона» в частном праве, какова была его судьба в нем и какая судьба ждет это понятие в международном частном праве.

Развитие права, начавшись с элементарной техники установления запретов и дозволений, показало, что помимо правоотношений, которые либо точно укладываются в рамки дозволения, либо прямо нарушают запрет, возможны и отношения, внешне соответствующие требованиям закона, но целям закона не отвечающие: а) ввиду наличия особого **внутреннего элемента**; б) ввиду наличия особого **внешнего элемента**. К первому случаю относятся: отношения, в которых в роли особого внутреннего элемента выступает искажение воли одного из участников по не зависящим от него причинам (обман, принуждение и т.д.); отношения, в которых в роли особого внутреннего элемента выступает искажение направленной вовне воли участников, совершенное намеренно ими самими (мнимые и притворные действия). Ко второму случаю относятся: отношения, в которых в роли особого внешнего элемента выступает причинение другому лицу вреда (злоупотребление правом); отношения, в которых в роли особого внешнего элемента выступает не прямое нарушение конкретно установленного запрета, а нарушение еще не введенного запрета или запрета, который настолько абстрактен, что не может быть определен в правовой форме (нарушение принципов морали, добрых нравов, публичного порядка, «интересов государства и общества» (термин ст. 49 ГК РСФСР 1964 г.), «основ правопорядка и нравственности» (термин ст. 169 ГК РФ 1995 г.) и т.д.). Данная упрощенная классификация для интересующего нас аспекта является, пожалуй, исчерпывающей.

Право Древнего Рима показывает, что наиболее быстрому правовому осмыслению и регулированию подверглись отношения, в которых в роли особого внутреннего элемента выступает искажение воли одного из участников по не зависящим от него причинам

(обман, принуждение и т.д.). Это произошло быстро именно из-за природы такого внутреннего элемента, который мог испытать на себе любой участник правового оборота, а регулирование такого отношения выразилось в том, что неодобление обществом этого элемента было так сильно, что вылилось в установление прямого запрета на его привнесение в любое правоотношение. В итоге правоотношения с таким элементом перешли из ряда четырех выделенных в разряд прямо нарушающих запрет.

Что же касается других отношений — мнимых и притворных действий, злоупотребления правом, нарушения основ правопорядка и нравственности, то они подверглись правовому осмыслению позднее в силу нескольких причин: прежде всего, требовалось достижение правом определенного уровня развития; кроме того, они не были направлены, подобно обману, против конкретных участников правового оборота, и т.д. Зная о религиозных корнях римского права, можно представить себе чувства древних римлян, когда обнаружилась возможность существования таких действий. Такие действия должны были рассматриваться не только как угрожающие участникам правового оборота, но и как посягающие на божественный закон (*fas*) и естественный порядок вещей. О том, что это было именно так, свидетельствует сама этимология слов *fraus legi*. Слово *fraus* переводится не только как «обман», но и как «ущерб, вред», а слово *lex* употреблено в этом словосочетании не в родительном падеже, а в дательном. В итоге дословный перевод латинского выражения *fraus legi* звучит не как «обход закона», а как «обман в отношении закона» или как «вред закону». Римское право, произведя на свет в момент эмоционального негодования выражение *fraus legi*, на этом не остановилось, а пошло дальше. В итоге проведенного анализа из выражения *fraus legi* выделились как более специальные понятия *simulatio*, *abusus*, такие выражения, как «*acta quae contra bonos frunt, nullam wit habere, indubitanfi juris est*» (несомненным законом является то, что договоры, заключенные в нарушение добрых нравов, не имеют силы). Этот процесс свидетельствует о имеющейся в праве закономерности, согласно которой общие понятия с «негативным» смыслом претерпевают уточнения в большей степени (посредством выделения из них более специальных терминов), чем общие понятия с «позитивным» смыслом¹⁵.

Само же выражение *fraus legi* осталось и использовалось в качестве синонима выделившихся из него понятий и должно было бы исчезнуть, если бы римское право не было забыто. После рецепции в Европе римского права выражение *fraus legi* обрело свою вторую жизнь как освященное сиянием римского права. И хотя в XIX и

начале XX века ему посвящались многие исследования, этот термин по самой своей природе был обречен на постепенное исчезновение. Например, несмотря на то что это понятие предлагалось ввести в ГГУ, это не было сделано, так как оно было расценено как слишком опасное для стабильности правового оборота¹⁶. С тех пор выражение «обход закона» все более вытесняется из правового оборота, продолжая использоваться скорее с эмоциональным оттенком.

Возвращаясь к понятию «обход закона» в ст. 30 ГК РСФСР 1922 года, можно сказать, что оно прошло тот же путь, что был им проделан и на Западе. В 20-е годы каждый из авторов, исходя из общего определения еще римского права, предлагал свое толкование этого термина в соотношении с другими понятиями: его рассматривали то отдельно, то как синоним понятий «мнимый», «притворный» или «злоупотребление». В 50-е годы понятие «обход закона» в советском гражданском праве было подвергнуто довольно резкой критике как бессодержательное. В итоге это понятие в ГК РСФСР 1964 г. не попало, от чего тот только выиграл.

Точно такая же судьба ждет это понятие и в коллизионном праве. Если вспомнить, что коллизионное право начало развиваться в XII веке, то можно сказать, что на сегодняшний момент коллизионное право достигло только той аналогичной ступени развития, на которой частное право было в начале XX века.

3. Итак, понятие «обход закона» представляет собой просто образное собирательное выражение для обозначения целого ряда неправомерных действий, которым различными способами пытаются придать видимость правомерности (обман, притворность, мнимость, злоупотребление правом), простой совокупностью этих действий это понятие исчерпывается, и у него отсутствует самостоятельная правовая специфика.

Понятие «обход закона», родившись в сфере права, претерпело, как уже было показано, определенную эволюцию, все более утрачивая правовой смысл, и на сегодняшний день перешло в околоправовые сферы, в которых собственно право смешано с политикой и обыденными представлениями о праве.

Свидетельств тому множество. В серьезной правовой литературе термин «обход закона» представляет большую редкость, и его сохранение объясняется не более чем определенной традицией, эмоциональностью, стремлением облегчить понимание или, в конце концов, некоторым невниманием к терминологии. Но если открыть такие, например, газеты, как «Коммерсант-DAILY» (или аналогичные издания) или «Российская газета», то на их страницах в обычно упрощенческих статьях, посвященных праву, термин

«обход закона» встречается нередко (при этом в первой прослеживается некоторое сочувствие к нему, а во второй — положение диаметрально противоположное)¹⁷. Имеются примеры использования понятия «обход» и в политико-правовой лексике¹⁸.

Однако тем, что понятие «обход закона» из правовой сферы перешло в околоразовую, и тем, что, утратив правовую смысль, оно приобрело смысль скорее эмоционально-обыденный, положение не исчерпывается. Даже в тех случаях, когда оно употребляется в правовом значении, поражает та многозначность и оттенки, в которых и с которыми оно используется. Помимо западной правовой литературы конца прошлого и начала нынешнего столетия, а также советской гражданско-правовой литературы 20-х годов (в которой это понятие использовалось и самостоятельно, и как синоним понятий «мнимость», «притворность», «фиктивность», «злоупотребление»¹⁹) можно указать и на другие примеры. В качестве примера «обхода закона» приводилось изобретение института доверительной собственности в праве Англии²⁰. В законодательстве Российской империи об иностранцах термин «обход закона» употреблялся в качестве синонима слова «обман»²¹. Кстати, в пп. «б» ст. 1 Международной конвенции о взаимном административном содействии в предотвращении, расследовании и пресечении таможенных правонарушений, подписанной в Найроби 9 июня 1977 г. (к которой Россия присоединилась Постановлением Правительства РФ от 3 ноября 1994 г. № 1215), термин «обход закона» также используется только в качестве синонима слова «обман».

О.С. Йоффе к «обходу закона» приравнивает привлечение к постоянной работе под видом договора поручения работника, должность которого штатным расписанием не предусмотрена (т.е. притворную сделку)²², Л.П. Короткова «обходом закона» называет фиктивные браки²³, В.И. Кисиль и В.П. Пастухов к «обходу закона» относят заключение иностранцем фиктивного брака в государстве своего пребывания²⁴. Термин «обход закона» понимается и как один из случаев нарушения закона. Именно в таком значении он использован в Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 23 января 1996 г. по делу № 7770/95 (хотя в этом деле можно было бы обойтись и без его использования)²⁵. Дело доходит почти до того, что и неприменение судом правовых норм в силу того, что сами эти нормы предоставляют ему право их не применять, также приравнивается к «обходу закона»²⁶. Что касается коллизионных вопросов, то к «обходу иностранного закона» в МЧП приравнивалась ситуация, в которой английский суд, отказавшись применить иностранное право, применил собственное право (хотя ни о каком «обходе» речь там не шла)²⁷; наконец, су-

существует мнение, согласно которому «обходом закона» в МЧП является ситуация, в которой стороны даже и не намеревались специально избежать применения одного закона, а просто избрали применимыми нормы, которые не могут регулировать правоотношения из-за того, что они предназначены для других отношений²⁸. И это лишь несколько примеров из многих десятков²⁹.

Все это свидетельствует о том, что понятие «обход закона» в праве не просто не определено. Это не та правовая неопределенность, которая характерна для терминов МЧП и которая вызвана внешней причиной: недостижением этой наукой определенного уровня развития. Эта неопределенность вызвана внутренней для самого этого термина причиной — слишком большим «негативным» объемом этого понятия, которому было тесно в его рамках и который при достижении правом определенного уровня вырвался из них, вылившись в новые «негативные» понятия, более узкие по объему. Прежняя форма термина еще не успела исчезнуть, но уже настолько утратила «репутацию», что каждый считает возможным использовать его в том значении, которое считает нужным. И уже по одной этой причине не является оправданным использование в ГК России понятия «обход закона» как противоречивого, слишком близкого к обыденному сознанию и не до конца вписывающегося в чисто профессиональную терминологию. Даже если в термине «обход закона» и сохранилось что-то правовое, то при наличии более точных терминов, из него выделившихся, сознательно использовать его было бы по меньшей мере бесперспективно.

4. Использование понятия «обход закона» означало бы создание в механизме коллизионного регулирования неоправданных технических сложностей и логических противоречий.

А. При использовании теории «обхода закона» и без того сложный механизм коллизионного регулирования претерпит еще большее усложнение. При применении иностранного права необходимо будет удостовериться не только в том, что оно не противоречит публичному порядку России и что в российском праве не имеется императивных норм, которые должны быть применены независимо от компетентного правопорядка. Как следует из смысла статьи об «обходе закона», применение иностранного права может иметь место **только в том случае**, если оно не было вызвано «обходом закона». Следовательно, юрисдикционный орган во имя соблюдения этого предписания до момента применения иностранного права обязательно будет вынужден выяснить, нет ли в данном случае «обхода закона», в противном случае данное предписание будет им нарушено. Если же вспомнить еще и о публичном порядке, об обратной отсылке и о проблеме установления содержания инос-

транного закона, то представляется, что введение еще одного усложняющего элемента будет способствовать только либо нежеланию применять иностранное право, либо снижению качества разбирательства.

Б. Как известно, в международном частном праве выделяются как «обход собственного закона» (*fraus legi domesticae*), так и «обход иностранного закона» (*fraus legi extranae*). Формулировка предлагаемой статьи об «обходе закона» охватывает оба случая, что крайне неоправданно и непоследовательно. Если в проекте отказались от института применения императивных норм третьей страны (который имеется в проекте части третьей модели ГК для стран СНГ), то на каком основании российский юрисдикционный орган должен заботиться об «обходе закона» третьей страны и нейтрализовать его? Даже если придерживаться теории «обхода закона», то невозможно не признать, что российское МЧП еще не достигло того уровня, когда оно может позаботиться не только о своих интересах, но и об интересах «обойденного» иностранного права. Польза от статьи с такой формулировкой будет состоять не более чем в возможности провести в комментарии к ней различие между *fraus legi domesticae* и *fraus legi extranae*.

В. Технические сложности вызовут и неоднозначность термина «обход закона». Выше уже было показано, что его понимают зачастую в диаметрально противоположных смыслах. Так какой смысл сознательно вводить в ГК термин, о котором заранее известно, что он внутренне противоречив? Это совсем не тот случай, когда неясный вопрос можно оставить для разрешения судом. Как понимать «обход закона» в МЧП — как намеренное, но **действительное** создание коллизионной привязки к иностранному закону (намеренная поездка за границу с целью использовать форму договора, установленную иностранным правом) или же как **фиктивное** создание привязки (простое указание в договоре на то, что он совершен за границей); необходимо ли намерение лица подчинить правоотношение иностранному праву для квалификации его действий как «обхода закона» (например, в традиционной теории «обхода закона» это признается необходимым условием, а О.Н. Садилов придерживается иного мнения³⁰)? Подобные вопросы можно продолжить. С этой точки зрения ст. 7 «Последствия обхода закона о подлежащем применению праве» проекта Закона СССР о международном частном праве и международном гражданском процессе оставляла гораздо меньшее место для противоречивых толкований и сомнений (что, однако, совсем не превращает ее в образец для подражания).

Г. Представляется, что статья об «обходе закона» вызовет проблемы и для международного коммерческого арбитража в России.

Вообще понятия «обход закона» и международный коммерческий арбитраж — мало совместимые явления. Международный коммерческий арбитраж в случае необходимости имеет право применять оговорку о публичном порядке или императивные нормы, но не выяснять, имели ли стороны, совершая то или иное действие, намерение «обойти закон». Однако учитывая существующую возможность отмены решений международного коммерческого арбитража государственными судами, международному коммерческому арбитражу в России в определенных случаях волей-неволей придется учитывать и статью об «обходе закона». Подобное нововведение вряд ли будет способствовать развитию столь перспективного инструмента разрешения споров (кстати, в прошлом веке и в начале нынешнего третейские суды очень серьезно рассматривались как один из инструментов «обхода закона» посредством изъятия споров из ведения государственных судов. Ирония заключается в том, что теперь статья об «обходе закона» предлагается в том числе и профессиональными третейскими судьями, в том числе и для применения международным коммерческим арбитражем).

Д. Введение статьи об «обходе закона» создаст в известной степени неопределенность регулирования и неуверенность в стабильности регулирования правоотношений с иностранным элементом. Еще в конце прошлого века один из авторитетнейших американских авторов отмечал, что не существует таких документов, составленных за границей, в отношении которых нельзя было бы выдвинуть обвинение в «обходе закона», и вряд ли найдутся такие случаи, в которых можно было с полной уверенностью говорить о нем³¹. И это вполне соответствует действительности.

Конечно, можно говорить, что данный аргумент не работает, поскольку неопределенность регулирования является одной из характерных особенностей МЧП. Все это так, но, пожалуй, в отличие от других случаев неопределенности, в случае с «обходом закона» имеет место, если так можно сказать, «негативная», «скандальная» неопределенность.

Е. Что же касается не технических, а логических сложностей при применении статьи об «обходе закона», то основная состоит в том, что эта статья резко контрастирует на фоне других статей проекта и противоречит единому методологическому подходу, в котором другие статьи выдержаны. Прежде всего, как примирить статью об «обходе закона» с неограниченной автономией воли в отношении договоров? Неограниченная автономия воли все время вызывала нападки сторонников теории «обхода закона». Кстати, отсутствие интереса к проблеме «обхода закона» в советском МЧП вызывалось еще и тем, что в нем признавалась неограниченная автономия воли, а эти два понятия не совместимы именно с точки

зрения методологии. Не зря при обсуждении проекта закона СССР о международном частном праве и международном гражданском процессе И.С. Зыкин высказывал более чем обоснованные сомнения в отношении статьи об «обходе закона» как ограничивающей действие принципа автономии воли³².

Может, правило о неограниченной автономии воли следует рассматривать как исключение из правила об «обходе закона»? Нет, скорее тут дело в другом. Наличие в проекте одновременно и институтов неограниченной автономии воли и «обхода закона» говорит не об установлении общего правила и исключений из него, а о некотором неоправданном эклектизме, стремлении включить в механизм коллизионного регулирования побольше инструментов «для полного ассортимента», хотя подобный лишний инструмент может только заstopорить работу такого механизма.

Диаметральность методологических подходов, в которых выдержаны статья об «обходе закона» и остальные статьи проекта, проявляется и при сопоставлении статьи об «обходе закона», например, со статьей о правоспособности иностранных юридических лиц и правилом *locus regit formam actum*. Сначала устанавливается, что правоспособность иностранных юридических лиц определяется критерием их инкорпорации. Но данный критерий из всех, применимых к юридическим лицам, наиболее удобен для «обхода закона» (недаром в п. 21 Постановления Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ № 6/8 понятие «место нахождения юридического лица» было истолковано не как место регистрации юридического лица, а как место нахождения его органов, что вполне понятно в свете действующего налогового законодательства и появления в России «офшорных» зон). Ввиду этого необходимо делать исключения для случая, когда юридическое лицо было специально зарегистрировано в иностранном государстве для «обхода российского закона». То же самое можно сказать и о правиле *locus regit formam actum*. Но зачем устанавливать такие коллизионные привязки, которые наиболее «удобны» для «обхода закона»? Ведь в итоге из-за диаметральной противоположности используемых принципов эти статьи и статья об «обходе закона» друг другу противоречат.

Гораздо более последовательным и выдержанным было бы либо использование таких привязок, которые не являются наиболее «удобными» для «обхода закона», либо, при использовании именно «удобных» привязок, отказаться от идеи об «обходе закона».

Ж. Логические затруднения вызовет и то, что в формулировке статьи об «обходе закона» не удалось даже **правильно** передать суть теории *agere in fraudem legis* в МЧП. В этой статье говорится

об «обходе правил настоящего раздела о подлежащем применению праве», то есть предполагается, что при «обходе закона» «обходятся» именно коллизионные нормы. Между тем в классической теории *agere in fraudem legis* общепризнанно, что «обходится» не коллизионная норма, а **внутренняя материальная норма** «обходимого» закона. «Обходится» именно внутренняя материальная норма, тогда как коллизионная норма — только орудие для такого «обхода»³³. То, что в теории «обхода закона» это действительно так, вытекает хотя бы из того, что, вообще говоря, «обход закона» имеет целью неприменение той или иной нормы, а в случае с «обходом закона» в МЧП цель состоит именно в применении коллизионной нормы ввиду наличия в ней удобной привязки, а результатом является применение иностранного права и неприменение внутренней материальной нормы права, коллизионная норма которого и была применена. Из того, что коллизионная норма применяется, вытекает, что в теории «обхода закона» она — лишь средство для «обхода», но никак не объект «обхода». Таким образом, в проекте даже не удалось правильно изложить суть теории *agere in fraudem legis* в МЧП.

3. И последнее. Если считать, что коллизионная норма — лишь средство для «обхода», но никак не то, что «обходится», то можно утверждать, что предлагаемая статья об «обходе закона» ущербна еще и тем, что применить ее, исходя из содержащихся в ней формулировок, **просто невозможно**. Данная статья содержит следующую формулировку: «В обход правил настоящего раздела о подлежащем применению праве подчинить соответствующие отношения иному праву. В этом случае применяется право, подлежащее применению в соответствии с настоящим разделом». Попробуем применить ее на практике. Предположим, российские лица, не желающие нотариально удостоверить в России сделку (по причине высокой государственной пошлины), выезжают в другое государство, где в отношении таких сделок установлена простая письменная форма, и там совершают такую сделку и впоследствии утверждают о применимости к ней правила *locus regit formam actum*. С точки зрения классической теории «обхода закона» «обход закона» налично. Но если теперь попробовать применить предлагаемую статью об «обходе закона», то ничего не получится. Во-первых, можно ли будет говорить, что такие действия совершены «в обход правил настоящего раздела о подлежащем применению праве» (помня, что при «обходе» нормы цель заключается в том, чтобы сделать эту норму неприменимой, хотя условия ее применения имеются)? Ответ однозначный — нет, «обхода» в данном случае нет, поскольку «правило настоящего раздела о подлежащем применению праве» (*locus regit formam actum*) как раз и должно быть применено, и на

этом настаивают стороны. Во-вторых, можно ли говорить, что такие действия совершены с целью «подчинить соответствующие отношения иному праву», чем то, на которое указывают нормы раздела VII? Ответ также однозначный — нет, стороны подчинили форму сделки не какому-то иному праву, а именно тому, на которое и указывает норма раздела VII — праву места совершения сделки. И в-третьих, даже если наличие «обхода» будет признано, то каким будет следствие? Как ни странно, в соответствии с формулировкой статьи об «обходе закона» придется применить опять-таки именно то право места совершения сделки, на применении которого и настаивают стороны.

Формулировка статьи заставляет задаваться многими вопросами. Если есть иное право, которому лица стремятся подчинить свое отношение, то, очевидно, имеется и право, применения которого эти лица стремятся избежать, «обойти» его. Но как определить, какая национальная система права является первой, а какая второй? Кроме того, если удалось их определить, то почему бы не установить, что применению в таком случае подлежит именно второе право, которое пытались «обойти», а не делать ссылку на «право, подлежащее применению в соответствии с настоящим разделом»? Ответы на данные вопросы в предлагаемой статье об «обходе закона» мы не получим. Создается впечатление, что формулировка этой статьи не проработана (но вместо «доработки» ее текста более оптимальным был бы полный отказ от нее).

Можно предположить еще одно толкование предлагаемой статьи об «обходе закона», для того чтобы избежать полученного противоречивого результата. Правда, такое толкование основывается на соображениях, не вытекающих с необходимостью из формулировки этой статьи. Слова *«в обход правил настоящего раздела о подлежащем применению праве подчинить соответствующие отношения иному праву. В этом случае применяется право, подлежащее применению в соответствии с настоящим разделом»* можно толковать следующим образом: всякая коллизийная норма рассчитана на применение к такому случаю, в котором нет намерения избежать применения какого-то из национальных законов. Если это намерение появляется и создается искусственная привязка к иному закону, то имеет место недобросовестная трактовка коллизийной нормы и, следовательно, ее «обход»³⁴. Но ввиду такого намерения коллизийная норма в том виде, в котором ее требует применить заинтересованное лицо, применяться не должна. Следует применить либо коллизийную норму с другим объемом (если лицо настаивает на применении коллизийной нормы с одним объемом, в то время как правоотношение должно регулироваться

коллизии с другим объемом), либо, если состав правоотношения и объем коллизии нормы, на применении которой настаивает заинтересованное лицо, совпадают, следует применить эту самую коллизионную норму, но так, чтобы в итоге был применен не благоприятный для лица закон, а тот, который он стремился «обойти». Но добиться такого результата можно, только если прибегнуть к квалификации терминов в привязке, причем к квалификации не в коллизионном смысле.

В приведенном примере с избежанием нотариального удостоверения и правилом *locus regit formam actum* такое толкование выглядело бы следующим образом: фигурирующее в привязке коллизии место совершения сделки должно было бы квалифицироваться не как действительное место совершения сделки, а как то место, где стороны должны были, но не совершили сделку. Можно даже предложить специальный термин для такой квалификации — «фикционная» квалификация.

При подобном толковании «обойденными» являлись бы именно коллизионные нормы, формулировка статьи об «обходе закона» выглядела бы «логично» и избегались бы те противоречия, на которые было указано выше. Но в итоге одни сложности заменялись бы другими: как определить то место, где стороны должны были совершить сделку, но не совершили, уехав в другое государство? Следовательно, при таком толковании все время необходима «фикционная» квалификация. Уже одно это заставляет задуматься над перспективой внедрения подобного сложного толкования предлагаемой статьи, не говоря уже о необходимости разрешения проблемы такой квалификации. Впрочем, метод разрешения этой проблемы существует, но все дело в том, что его использование означало бы автоматическое исчезновение проблемы «обхода закона» в МЧП и, более того, вытеснение из коллизионного регулирования традиционных коллизионных норм с жесткими привязками.

Перейдем к рассмотрению этого вопроса, который покажет, что использование теории *age in fraudem legis* для разрешения коллизионных вопросов является устаревшей и несовершенной юридической техникой.

5. Традиционный коллизионный метод регулирования из всей совокупности связей между правовыми системами и правоотношением с иностранным элементом выделяет единственное обстоятельство, связывающее отношение с одним из законов, которое и служит «привязкой», указателем на этот определенный закон, в силу такого указания становящимся компетентным регулировать отношение. Неоценимым достоинством такого метода является определенность и предсказуемость разрешения коллизии законов. Но нельзя не заметить, что при таком способе возможно возникнове-

ние ситуаций, когда применимым окажется право, с которым ситуация имеет только случайную связь (например, в случае причинения лицу вреда применимым может оказаться право государства, в котором и деликвент, и потерпевший находились очень недолгое время), и тем самым в силу указания коллизионной нормы произойдет перераспределение компетенции объективно более компетентного закона (т.е. того, с которым у правоотношения имеются преобладающие связи) в пользу объективно менее компетентного³⁵. Именно в целях недопущения такого перераспределения компетенции в пользу иностранного закона в ст. 167 Основ гражданского законодательства Союза ССР 1991 года имеется положение, устанавливающее изъятие из общего правила о компетенции *lex loci delicti commissi*, о том, что права и обязанности сторон по деликтным обязательствам, возникающим за границей, если стороны являются советскими гражданами или юридическими лицами, определяются по советскому праву. Основы в данном случае исходят из того, что недопустимо применять иностранный закон в отношении ситуации, которая не связана с ним существеннейшим и тесным образом.

Если использовать понятия «действительной» и «ложной» коллизии³⁶ в рамках коллизионного метода регулирования, то можно сказать, что существует тесная связь между «ложной» коллизией законов и тем, что обычно именуется в международном частном праве «обходом закона». В самом деле, поскольку обеспечение применения благоприятного иностранного закона заключается в искусственном создании фактического обстоятельства, фигурирующего в коллизионной привязке, то нельзя не заметить, что чем меньше будет его значимость и чем более тесными будут связи правоотношения с «обходимым законом» (далее — *lex domesticae*), тем более «ложной» будет коллизия между этими двумя законами и тем более необоснованным будет перераспределение компетенции *lex domesticae* в пользу иностранного закона. С другой стороны, «обход закона» в МЧП не совместим с «действительной» коллизией законов.

Коротко можно сказать, что лицо, желающее совершить «обход закона» (в обычном понимании этого термина в классической теории *agere in fraudem legis*) в рамках традиционного коллизионного метода, намеренно создает «ложную» коллизию законов с целью обеспечить необоснованное перераспределение компетенции объективно более компетентного закона в пользу объективно менее компетентного и тем самым добиться применения последнего. Необходимым следствием из сказанного будет то, что средством для создания «ложной» коллизии законов, необоснованного перераспределения компетенции одного закона в пользу другого (что мо-

жет повлечь квалификацию таких действий как «обход закона») является не что иное, как коллизионная норма. Нетрудно заметить, что если теория «обхода закона» и возникла в международном частном праве, то только благодаря существованию коллизионных норм. Объективно необоснованное перераспределение компетенции между законами в случае применения традиционных коллизионных норм превращается во вполне нормальную и распространенную ситуацию. При наличии коллизионной привязки к иностранной правовой системе традиционная коллизионная норма сама «освящает» применение иностранного закона, так как содержание коллизионной привязки составляет саму сущность этой нормы, стремящейся к предсказуемости и четкости определения компетентного закона. Побочным и имманентным следствием действия этого правового механизма и являются «ложные» коллизии и ситуации объективно необоснованного перераспределения компетенции между законами. Иными словами, это та цена, которую традиционный коллизионный метод регулирования платит за несомненные достоинства механизма своего действия.

Но не всякая коллизионная норма предоставляет возможность заинтересованному лицу обеспечить перераспределение компетенции между законами. Такая возможность возникает только тогда, когда коллизионная норма, определяя компетентный закон, прямо или косвенно принимает во внимание индивидуальную волю. Именно отсутствие в коллизионной норме, устанавливающей компетенцию *lex rei sitae*, возможности проявления субъективной воли объясняет тот факт, почему невозможно при ее помощи перераспределить в пользу иного закона компетенцию закона места нахождения строения. Заинтересованное лицо не может по своему желанию изменить место нахождения недвижимости в целях обеспечения применения по отношению к ней иностранного закона. Таким образом, можно установить следующую закономерность: чем большая роль в коллизионной норме отводится индивидуальной воле, тем легче обеспечить объективно необоснованное перераспределение компетенции *lex domesticae* в пользу иностранного закона.

В свете вышесказанного происхождение теории «обхода закона» в международном частном праве становится объяснимым. Ее корни — в эпохе формирования традиционных коллизионных норм. При своем становлении наука международного частного права не могла не начинать с формулирования общих коллизионных норм, характеризующихся, с одной стороны, четким указанием на привязку, а с другой — абстрактным и широким объемом. Время дифференциации коллизионных норм, конкретизации их объема и привязки началось значительно позже и, между прочим, продолжается и сегодня. Не удивительно, что в результате между конкретны-

ми составами правоотношений (где один фактор связывал правоотношение с иностранным законом, тогда как все остальные связывали его более тесно с *lex domesticae*) и коллизионной нормой возникало противоречие. Коллизионная норма на основании этого одного фактора требовала применения иностранного закона, а остальной состав правоотношения требовал применения *lex domesticae*. Противоречие было тем более вопиюще, когда фактор, составляющий привязку коллизионной нормы, сознательно вносился в правоотношение заинтересованным лицом. Для разрешения именно этого противоречия и появилась теория *agere in fraudem legis* в качестве второго (наряду с «публичным порядком») исключения необходимости применять иностранный закон, на который указывает коллизионная норма. В качестве оправдания этого исключения было выдвинуто не что иное, как намерение заинтересованного лица обеспечить применение иностранного права. Само собой разумеется, что даже если в каком-либо конкретном случае такого намерения не было и теория *agere in fraudem legis* не являлась применимой, само указанное противоречие не исчезало. Однако международное частное право под предлогом необходимости соблюдать требования традиционных коллизионных норм мирилось с ним вплоть до первой половины XX века.

Теорию *agere in fraudem legis* можно назвать «детской болезнью» международного частного права, через которую ему необходимо было пройти и которая была вызвана во многом объективно заданным несовершенством юридической техники, выразившейся в чрезмерно широком формулировании объема коллизионных норм и жестким указанием на конкретную привязку. Это очень хорошо почувствовал один из крупнейших российских дореволюционных коллизионистов А.А. Пиленко: *«Ошибка в определении объема чужого закона может обнаружиться при юридических фактах, происшедших не на данной территории, а за границей. Как тогда быть? Теория ordre public очевидно не применима: ибо нельзя сказать, что французский публичный порядок страдает от заключения французами брака в Венгрии, по форме лишенного гласности... в коллизионном праве должен существовать предохранительный клапан и для этих случаев. Ибо ошибка в определении объема чужого закона безнаказанно пройти не может... Искомый клапан существует. Он столь же экстраординарен и неуловим, как и публичный порядок. Он называется: in fraudem legis domesticae»*³⁷.

Итак, в классической теории *agere in fraudem legis* соответствующие действия объявляются совершенными в «обход закона» только потому, что они с помощью коллизионной нормы обеспечивают

объективно необоснованное перераспределение компетенции *lex domesticae* в пользу какого-либо иностранного закона. Происходит это из-за того, что у правоотношения имеется только одна, причем искусственно созданная связь с иностранным законом, тогда как все другие связи «прикрепляют» это правоотношение к *lex domesticae*.

Нетрудно заметить, что такая позиция исходит из принципа «наиболее тесной связи». Таким образом, можно сказать, что традиционный коллизионный метод в том виде, в каком он существует сегодня, в целом не способен разрешить сам по себе проблему «обхода закона» в международном частном праве. Можно сказать, что для этого ему приходится отрицать самого себя и искать спасение в теории «наиболее тесной связи». Более того, можно сказать, что и объяснить феномен «обхода закона», оставаясь только в рамках коллизионного метода, невозможно. Такая попытка приводит к двусмысленностям и неточностям. Например, вот как озаглавил свою работу французский коллизионист Мори (Maury), рассматривавший проблему «обхода закона»: «Устранение действия обыкновенно компетентного закона: публичный порядок и обход закона» («L'éviction de la loi normalement compétente: l'ordre public et la fraude à la loi»). В связи с этим возникает вопрос: а что может являться обычно компетентным законом в традиционной коллизионной системе, кроме того закона, на который указывает сама коллизионная норма? Точно такая же двусмысленность возникает, когда Л.А. Лунц, определяя сущность «обхода закона» в международном частном праве, писал: «Привязка к определенному законодательству... иногда создается искусственно лицами, желающими избежать применения к их правоотношению принудительных законов, которым подчинено это правоотношение»³⁸. Само собой разумеется, что имеется в виду «объективная» подчиненность, а не подчиненность в силу указания коллизионной нормы, но поскольку об этом не упоминается, можно опять задать вопрос: какому другому закону отношение может быть подчинено, кроме того, на который указывает сама коллизионная норма? По той же самой причине в предлагаемой статье проекта раздела VII формулировки являются противоречивыми: в них делается попытка дать регулирование только «внутри» традиционного коллизионного метода, не прибегая ни к каким «внешним» критериям, что и приводит к указанному результату.

Таким образом, для своего собственного обоснования классическая теория *agere in fraudem legis* не может не исходить из принципа «наиболее тесной связи». Однако прямо об этом не заявляется. Напротив, выдвигается совершенно другое обоснование для отказа применить иностранный закон, а именно так называемый *fraus* (обман) — то есть субъективное намерение заинтере-

сованного лица обеспечить применение иностранного закона путем создания привязки (на которую указывает коллизионная норма) правоотношения к такому иностранному закону. Между тем, как уже было указано, объективное противоречие, которое попыталась разрешить теория *agere in fraudem legis*, задается отнюдь не субъективным намерением заинтересованного лица, а несоответствием между содержанием коллизионной нормы, требующим применения иностранного закона, и конкретным составом правоотношения, требующим применения *lex domesticae*. Субъективное же намерение углубляет, но не порождает это противоречие. Однако ссылка на субъективное намерение создавала видимость возможности полного разрешения такого противоречия в рамках собственно традиционного коллизионного метода регулирования и видимость его **самодостаточности** в этом вопросе, хотя разрешение противоречия было в лучшем случае половинчатым. Кстати, именно то, что теория *agere in fraudem legis* лишь частично разрешала возникшее в недрах традиционного коллизионного метода регулирования противоречие, определило крайне двойственное и шаткое ее положение в международном частном праве и двойственное отношение к ней. С одной стороны, от теории *agere in fraudem legis* нельзя было отказаться хотя бы потому, что никакого другого средства противодействовать намеренному созданию ситуаций объективно необоснованного перераспределения компетенции между законами еще не было, а с другой стороны, всеми явственно ощущалась ее половинчатость и неудовлетворительность. Очень удачно высказался по этому поводу Ветш (Vetsch), сказавший, что понятию «обход закона» уже давно отведена некоторая роль в международном частном праве, однако роль несколько не ободряющая, в которой это понятие не может ни полноценно жить, ни окончательно умереть³⁹.

Итак, эта теория сама по себе не способна разрешить противоречие, которому она обязана своим появлением. Международное частное право уже давно обладает гораздо более эффективными способами борьбы с намеренным созданием «ложных» коллизий и ситуаций объективно необоснованного перераспределения компетенции между законами. С одной стороны, это отказ от традиционных коллизионных норм, усложнение структуры и появление новых коллизионных норм, их дифференциация и специализация. С другой — все более широкое распространение на все большее количество правоотношений заимствованной из англо-американской системы теории «наиболее тесной связи». **Само собой разумеется, что в механизме регулирования коллизий законов, основанном на этой теории, не может быть и речи о создании**

ситуации объективно необоснованного распределения компетенции между законами, поскольку один из них практически всегда будет более тесно связан с правоотношением, чем другой.

Кроме того, необходимо сказать о том, что возможно использование метода регулирования, отличного как от коллизионного, так и от метода «наиболее тесной связи». Речь идет о методе, исторически предшествующем коллизионному, о том, который использовала теория статутов. Этот метод состоял в определении сферы применения и действия определенного конкретно взятого закона, а не в поиске компетентного закона. Оба этих метода сосуществуют в современном международном частном праве. Данный метод заключается в отыскании сферы применения и действия определенного закона, для того чтобы установить, применим ли этот закон к конкретной ситуации. Именно этим методом глоссаторы оспорили незыблемый до них территориальный принцип действия закона в формуле «*statutum non ligat nisi subditos*» (статут не связывает лиц, кроме тех, которые ему подчинены). Несмотря на то что этот метод принадлежит в основном истории, он продолжает жить и имеются признаки того, что возможно его дальнейшее успешное использование. Он применяется сегодня в международной сфере всех отраслей публичного права (уголовной, налоговой, административной). Когда определенное отношение осложнено иностранным элементом, в соответствии с принципом этих отраслей права необходимо определить, компетентен или нет закон суда регулировать такое отношение. В случае же негативного ответа иностранный закон, носящий публичный характер, не применяется и даже не говорится о том, что компетентен этот иностранный закон. Диверсификация современного права привела к тому, что стало очень трудно провести разницу между частным и публичным правом. Явлением, знаменующим XX век, стало распространение правовых предписаний, относительно которых трудно сказать, относятся ли они к публичному праву или к частному. Все чаще возникают ситуации, относительно которых необходимо решить, возможно ли допустить неприменение по отношению к ним закона суда. Переплетение публичного и частного права сегодня приводит к необходимости использовать указанный метод и в международном частном праве. Представляется, что именно он имеет непосредственную связь с проблемой императивных норм в международном частном праве, которая уже давно обсуждается в западных странах, а с недавнего времени стала подниматься в российском МЧП и нашла отражение и в проекте раздела VII. Как известно, в последнее время в международном частном праве некоторых стран проявилась тенденция включать в законодательство и международные договоры положе-

ния о возможности применения в некоторых случаях не компетентного иностранного права, на которое указывает *lex fori*, а императивных норм *lex fori* или иного правопорядка. При всем этом оговорка о публичном порядке продолжает сохранять свое значение, то есть в международное частное право вводится новый институт императивных норм, имеющих непосредственную связь с методом разрешения коллизий, применявшимся еще статутариями. Для теории же *agere in fraudem legis* этот новый институт имеет то значение, что он окончательно устраняет основания, которыми эта теория еще может оправдывать свое существование, так как он еще более сужает возможность намеренного создания ситуации объективно необоснованного распределения компетенции *lex domesticae* в пользу иностранного закона.

В технико-юридическом обеспечении достижения той цели, ради которой появилась теория *agere in fraudem legis*, каждый из вышеуказанных методов значительно ее превосходит, из чего можно сделать вывод, что у последней не существует правового будущего. Эта теория — реликт в современном международном частном праве. На определенном этапе развития ее возникновение было неизбежным, она сыграла свою положительную роль и, отыграв ее, должна стать достоянием истории, уступить место новому. Ее «золотой век», приходившийся на конец прошлого столетия, прошел. И если причины существования этой теории в прошлом вполне объяснимы и понятны, то ее распространение сегодня в тех условиях, когда международное частное право обладает несравненно лучшим и восприимчивым к дальнейшему совершенствованию инструментарием, являлось бы не чем иным, как правовым регрессом и тормозом для его дальнейшего развития. О какой прогрессивной новелле в российском международном частном праве в случае включения в ГК статьи об «обходе закона» можно было бы говорить, если еще в начале века один из крупнейших российских коллизионистов А.А. Пиленко назвал условие о действиях *in fraudem legis domesticae* «рудиментарным» и «сохранившимся в старых законодательствах»⁴⁰? Возвращаясь к двум различным методологическим подходам, выраженным в проекте раздела VII, невозможно не заметить того, что его авторы, хотя и использовали теорию «наиболее тесной связи», отвели ей второстепенное место по сравнению с традиционными коллизионными привязками. В современных условиях такой подход вполне оправдан, однако его необходимо придерживаться более последовательно: теория «обхода закона» базируется на тех же принципах, что и теория «наиболее тесной связи», является своего рода «прототипом» последней, но прототипом в форме «обратного отражения», и то, что в теории «наиболее тесной связи» «стоит на ногах», в теории «обхода закона» постав-

лено на голову. По этой причине возникает вопрос: если теории «наиболее тесной связи» в проекте раздела VII отведено только второстепенное место, то на каком основании уделяется большее внимание теории «обхода закона», являющейся не более чем указанным «прототипом» первой теории? Проект раздела VII, одной рукой отказываясь во многом от полноценного введения теории «наиболее тесной связи», другой рукой вводит эту же теорию, но только в «зеркальной» форме.

Таким образом, даже после краткого анализа теории «обхода закона», раскрывшего далеко не все ее недостатки, нельзя не прийти к выводу, что хотя создание ситуаций необоснованного перераспределения компетенции между законами и искусственно вызываемые «ложные» коллизии — явление, естественно, нежелательное, бороться с ними, используя понятие «обход закона», еще более нежелательно.

6. Введение в раздел VII ГК статьи об «обходе закона» означало бы также и игнорирование практики ведущих стран в области международного частного права, отказавшихся от теории «обхода закона»⁴¹. Этой статьи нет в кодификациях МЧП Австрии, ФРГ (хотя в некоторых проектах в ФРГ она фигурировала) и даже Италии⁴², где она довольно широко распространена. Самостоятельное значение теории «обхода закона» не признается и в некоторых менее развитых странах, например в Китае⁴³.

Окончательный отказ от нее произошел в США (хотя там она никогда и не пользовалась большим распространением). Так, в США существовал «Унифицированный закон о браках, заключаемых путем обхода закона» 1912 года (*Uniform Marriage Evasion Act*), действовавший, однако, всего в пяти штатах. Следует также отметить, что *Свод законов США о коллизионном праве 1934 года (Restatement of the Law of Conflicts of Laws First)* содержал ст. 129 «Обход закона домицилия». «Унифицированный закон о браках, заключаемых путем обхода закона» ввиду малого количества присоединившихся к нему штатов утратил силу в 1943 году, а принятый в 1969 году *второй Свод законов США о коллизионном праве (Restatement of the Law Second. Conflict of Laws)* отказался от теории *agere in fraudem legis*. Что касается Англии, то она там никогда не признавалась⁴⁴.

Оле Ландо (*Ole Lando*) указывает, что рабочая группа, разрабатывавшая *Римскую конвенцию о праве, применимом к договорным обязательствам*, отказалась от использования теории *agere in fraudem legis*, считая ее несостоятельной⁴⁵. Подобные примеры можно было бы умножить.

Конечно, теория *agere in fraudem legis* сохраняется еще во Франции⁴⁶, Испании⁴⁷, Венгрии, Португалии, Квебеке, Румынии, Латинской Америке. Но суть от этого не меняется — теория «обхода закона» перестала удовлетворять нужды современного коллизионного регулирования и становится все более лишней в области международного частного права⁴⁸.

7. Тенденции современного коллизионного регулирования⁴⁹ свидетельствуют, что у теории «обхода закона» нет правового будущего. Об этом говорит и распространение теории «наиболее тесной связи» (нашедшей некоторое отражение и в проекте раздела VII), которая автоматически упраздняет проблему «обхода закона», и распространение института применения императивных норм своей и третьей страны (использование которых противопоставляется теории «обхода закона»)⁵⁰, и все возрастающая специализация и детализация коллизионных норм⁵¹. Свидетельством снижения значения теории «обхода закона» является и то, что даже в специальной литературе ей уделяется все меньше места⁵².

8. Предлагаемая в проекте статья об «обходе закона» ведет к повышению степени инквизиторности процесса при рассмотрении российскими юрисдикционными органами отношений с иностранными характеристиками. Как следует из смысла этой статьи, применение иностранного права может иметь место **только в том случае**, если оно не было вызвано «обходом закона». Следовательно, юрисдикционный орган во имя соблюдения этого предписания до момента применения иностранного права обязательно будет вынужден выяснить, нет ли в данном случае «обхода закона», в противном случае данное предписание будет им нарушено. Элементом, которому придается решающее значение в теории *in fraudem legis*, является **намерение** лица избежать применения *lex domesticae* и подчинить правоотношение иному праву. В итоге для применения ст. 1231 будет необходимо установить намерение лица подчинить правоотношение иному праву, что не может не вести к законодательному закреплению инквизиторности процесса, к которой российские суды и так неоправданно склонны.

Все-таки далеко не случайно, что теория «обхода закона» не получила распространения в Англии и США, где процесс является состязательным, а распространилась именно во Франции, в которой процесс характеризуется большей инквизиторностью. Характерное мнение в связи с этим высказывает Эдвард И. Хамбро (Edbard I. Hambro) — представитель скандинавского права, которое испытало несколько большее влияние английского права по сравнению с остальными странами Европы: он признает в отношении концепции *fraus legis*, что «судам чуждо выяснять мотивы, лежащие за во всем остальном законными действиями»⁵³.

Это соображение все время являлось одним из аргументов против теории «обхода закона»: *«Пусть в том случае, когда лицо поехало за границу для того именно, чтобы там совершить акт, его уклонение от соблюдения норм его отечественного законодательства не находит себе оправдания; но как знать, с какой целью оно поехало за границу? Нужно было бы заставлять суды копаться в тайных намерениях сторон и в конце концов карать их только за то, что они воспользовались дозволением самого закона»*⁵⁴. *«Исследовать истинную волю сторон немислимо»*⁵⁵.

Конечно, с категоричностью последнего мнения согласиться вряд ли возможно: в большинстве случаев волю сторон выявить можно. Вопрос в другом: сопровождающее такое выяснение воли повышение степени инквизиторности процесса должно быть оправдываемо той целью, ради которой оно вводится. Какую же цель преследует такое повышение степени инквизиторности? Как это ни странно, ею является обеспечение применения прежде всего российского права в любой ситуации, в которой присутствует явное или скрываемое намерение обеспечить применение не российского, а другого национального права (конечно, не надо забывать, что формулировка статьи об «обходе закона» имеет в виду и *fraus legi extraneae*). И при этом такое применение российского права обеспечивается статьей об «обходе закона» вне зависимости от того, действительно ли такое применение необходимо или оправданно для интересов российского права. Если, как уже говорилось, в проекте раздела VII допускается, с одной стороны, неограниченная автономия воли (т.е. намерение избежать применения одного и обеспечить применение другого закона — чем не *fraus legi*!) в отношении договоров (что является по сути дела признанием безразличности того, каким правом регулируется договор), то почему же не признать такую же безразличность того, каким правом регулируется правоотношение и в отношении всего остального? Однако нет, в отношении всего отличного от договоров такая безразличность статей об «обходе закона» почему-то исключается, хотя и в этих случаях ввиду существующей в частном праве диспозитивности регулирования для российского права должно быть безразлично, что стороны решили обеспечить применение иностранного права. С другой стороны, если российское право действительно имеет заинтересованность быть применимым к правоотношению, то это случаи, когда применение российского права действительно необходимо для его собственных интересов. Но в таких случаях применение российского права обеспечивается оговоркой о публичном порядке или оговоркой об императивных нормах. Какой же смысл обеспечивать применение российского права в ситуации, когда стороны стремятся избежать его применения,

если для интересов самого российского права это безразлично (а именно в этом и состоит смысл предлагаемой статьи об «обходе закона»)? Создается впечатление, что обеспечение применения **российского права оправдывается просто стремлением его применять, и ничем иным.** Возможно, что не признававшиеся в нашей стране теории необходимости учета интересов национальных правовых систем действительно являются бессодержательными (хотя в западных странах некоторые плоды они дали), и любое действие, направленное на подчинение правоотношения иному праву, должно быть признано недействительным *ipso facto*. Возможно, это и так. Но тогда необходимо забыть о составляющем саму суть теории «обхода закона» **намерении подчинить правоотношение иному праву и признать, в чем же все-таки лежат действительные корни** этого явления в международном частном праве (об этом говорилось выше), а это, в свою очередь, будет означать неизбежное признание теории наиболее тесной связи в качестве доминирующего начала в современном международном частном праве, а не в качестве второстепенного, как это сделано в проекте раздела VII.

Во всем необходима последовательность: если мы признаем теорию наиболее тесной связи доминирующим началом, то проблема «обхода закона» исчезает сама по себе; но если мы признаем теорию наиболее тесной связи второстепенным началом по сравнению с установленными в законе традиционными коллизионными привязками, то уже невозможно делать оговорку об «обходе закона», поскольку это явление — неизбежное следствие традиционного коллизионного метода, а стремление искоренить это явление в рамках самого такого метода является, с одной стороны, использованием двойных стандартов в коллизионном регулировании, а с другой — просто-напросто отрицанием самого коллизионного метода, перспективой его «самоубийства» и увеличением шансов на отказ от него, что вряд ли желательно в условиях современной России, которая только-только закончила начальную школу коллизионного регулирования.

9. Итак, оговорка об «обходе закона» для защиты интересов российского права является совершенно излишней. Любая норма, тем более нововводимая, должна преследовать определенную практическую цель. И вот этого-то и нельзя сказать о статье об «обходе закона». Как показывает опыт западных стран, защиту интересов национального права при его взаимодействии с иностранными правовыми системами более чем надежно обеспечивают оговорки о публичном порядке и об императивных нормах. Поэтому норма об «обходе закона» рискует оказаться «безработной» в системе коллизионного регулирования.

Но это было бы еще полбеды. Беда состоит в том, что сочетание нормы об «обходе закона» с другими оговорками о неприменении иностранного закона — публичном порядке, об императивных нормах, об обратной отсылке — объективно несет такой потенциально опасный заряд даже для возможности применения иностранного права, что поневоле начинаешь задумываться о том, действительно ли раздел VII посвящен **применению** иностранного права. И если на современном этапе развития МЧП необходимость включения в проект оговорок о публичном порядке и об императивных нормах не подлежит сомнению, то добавление в него еще оговорки об «обходе закона» как раз и превышает допустимую «критическую массу» «защитных оговорок» в проекте раздела VII.

10. Последний довод о нежелательности предоставления российским судьям очередной «подушки для ума», которой они не преминут с большой радостью воспользоваться, вряд ли нуждается в подробном обосновании для любого, кто знаком с судебной системой России и царящими в ней судебскими обычкновениями и крайним формализмом. Укажу лишь на то, что, несмотря на существование СНГ в течение уже шести лет, Высший Арбитражный Суд РФ не считал нужным обращать какое-либо внимание на вопросы международного частного права и лишь с 1996 года в его деятельности появились первые признаки некоторого внимания к этой проблематике (справедливости ради нужно отметить, что Верховный Суд уделял ей несколько большее внимание). Исходя из сказанного, можно представить себе ситуацию в нижестоящих инстанциях как той, так и другой системы судов.

Следует подчеркнуть также то, что само собой разумеется: каждый из авторов проекта раздела VII на протяжении многих лет профессионально занимается вопросами международного частного права. Многие из них также являются арбитрами, разрешающими споры в рамках международного коммерческого арбитража. И представляется, что эти факторы не в последнюю очередь повлияли на включение в проект ст. 1231: профессиональные занятия международным частным правом имеют следствием стремление привнести в каждое дело, которым занимаешься, определенный творческий изыск (в данном случае статью об «обходе закона», причем покрывающей не только *fraus legi domesticae*, но и *fraus legi extranae*), а профессиональное разрешение международных коммерческих споров обуславливает уверенность в том, что любые недостатки, могущие иметь из-за этого место, будут нейтрализованы тщательным и добросовестным рассмотрением дела. Однако то, что возможно в теории международного частного права в рамках международного коммерческого арбитража, не всегда является при-

емлемым для практики и для судебной системы, тем более такой, как российская.

Перефразируя высказывание одного из французских коллизιονистов, можно сказать, что оговорка об «обходе закона» является еще более страшным дамочловым мечом, висящим над иностранным законом, чем оговорка о публичном порядке.

Сегодня состояние российской судебной системы таково, что судьям необходимо как можно чаще применять иностранное право, чтобы научиться делать это квалифицированно. И само собой разумеется, что предоставление им еще одной возможности отказать в применении иностранного права совсем не способствует решению этой задачи, а только поощряет их произвол, нежелание мыслить и воспринимать иностранное право как имеющее свою ценность. Как было указано выше, последствия этого в долгосрочной перспективе являются более чем негативными.

И последнее, что можно сказать в отношении рассматриваемой проблемы, состоит в том, что теория *agere in fraudem legis domesticae* является односторонней и механистичной в том отношении, что не учитывает всю сложность проблемы взаимоотношения объективного права и социальных отношений, которые оно призвано регулировать. Обычно этот процесс взаимодействия состоит в том, что право является регулирующей системой, а общественные отношения — объектом такого регулирования. Но не следует забывать, что возможен и иной тип взаимодействия, когда уже право само становится объектом воздействия субъектов в правоотношении. Данное явление известно как обратная связь права с социальным отношением⁶⁶. Более того, подобная обратная связь является неотъемлемым элементом любой правовой системы, тем более частного права, характеризующегося наибольшей свободой воли субъектов. Например, как известно, передача права собственности может происходить несколькими способами: заключением договора купли-продажи, или мены, или дарения, или займа, и лицо, преследующее цель передачи права собственности, может беспрепятственно определить ее конкретный способ, равно как и требовать от других лиц признания юридической силы за таким способом в соответствии с положениями объективного права. Гражданско-правовой и торговый оборот не является стихийно действующим процессом, напротив, очень часто он поддается целенаправленному воздействию (разумеется, в рамках, определяемых самим правом). Отрицать возможность и допустимость такого воздействия было бы просто наивно. Любой субъект права может свободно реализовывать ту меру поведения, возможность реализации которой признается объективным правом, и создавать своими действиями права и обязан-

ности для себя и для других лиц. Таким образом, можно сделать вывод о том, что сознательное и искусственное создание определенного фактического состава с целью вызвать по отношению к нему действие одной нормы и исключить действие другой нормы не является чем-то предосудительным с правовой точки зрения. Желанная для заинтересованного лица правовая регламентация не может быть распространена на такой фактический состав только в двух случаях: 1) когда этот фактический состав или его отдельные важные элементы в действительности не существуют, а заинтересованное лицо намеренно создает искаженное впечатление о его или их наличии (например, когда в договоре указывается иностранное государство как место его заключения); 2) когда заинтересованное лицо, пользуясь своим правом создать фактический состав, тем самым ущемляет субъективные права третьих лиц, иными словами, совершает злоупотребление правом. В соответствии с основополагающим принципом международного частного права «иностранный элемент» в правоотношении создает возможность применения иностранного закона. Вопрос же о том, как возник этот «иностран- ный элемент», является совершенно несущественным, и одна только его постановка предполагала бы непризнание принципа возможности реализации субъективного права в пределах, устанавли- ваемых объективным правом. Бесспорно то, что ситуации, ведущие к коллизии законов, рождаются чаще всего сами по себе, а приме- нение норм международного частного права по отношению к ним и является выражением «прямой связи между правом и обществен- ными отношениями». Но нельзя и отрицать возможность «обрат- ной связи». Например, нет ничего неправомерного в перемене фи- зическим лицом своего гражданства или domicilia. Возможность подобного свободного выбора является одним из основополагаю- щих принципов организации цивилизованного общества. Таким об- разом, «интернационализация» определенного отношения является вполне допустимой. Отсюда можно сделать вывод о том, что созда- ние коллизии законов намеренным и искусственным образом само по себе еще не должно рассматриваться как что-то предосудитель- ное или неправомерное. Более того, даже если создание коллизии предпринимается с целью уклониться от действия одного нацио- нального закона и обеспечить применение другого закона, оно, тем не менее, не может объявляться неправомерным. Искусственное создание коллизии закона с целью обеспечить применение ино- странного закона является неправомерным только тогда, когда в нем присутствуют либо намеренно созданное искаженное представле- ние о существовании иностранного элемента, на которое указывает коллизионная норма, либо когда действительное создание коллизи-

онной привязки нарушает субъективные права третьих лиц в сфере действия *lex domesticae*. Только при их наличии возможен отказ заинтересованному лицу в применении иностранного закона. Причем необходимо провести разницу между действиями, умышленно направленными на создание у правоприменительного органа искаженного представления либо ущемление прав третьих лиц, и действиями, приводящими к таким же последствиям помимо намерения заинтересованных лиц. Иными словами, разграничительная линия должна основываться на субъективном признаке — вине заинтересованных лиц. Автор полагает, что если понятию «обхода закона» и есть место в международном частном праве, то под него могут подпадать только действия, умышленно направленные на создание у правоприменительного органа искаженного представления о существовании такого иностранного элемента, который привлекает правоотношения к благоприятному иностранному закону (таким действием, например, может быть указание в договоре иностранного государства как *locus contractus*, а не действительного места совершения), а также действия, которые заинтересованное лицо, осуществляя свое право перейти из сферы действия *lex domesticae* в сферу действия иностранного закона, действительно умышленно предпринимает с целью ущемить субъективные права третьих лиц.

Все сказанное выше является не более чем очень кратким политико-правовым обоснованием более чем крайней нежелательности включения ст. 1231 «Последствия обхода закона» в раздел VII части третьей ГК РФ. Остается надеяться на то, что в окончательном варианте раздела VII части третьей ГК РФ эта статья будет отсутствовать.

¹ См. «Российская газета». — 1996. — 30 нояб.

² Мой интерес к этой проблеме не случаен: в настоящий момент я заканчиваю работу под тем же названием на соискание ученой степени кандидата юридических наук, для подготовки которой я использовал материалы не только крупнейших российских библиотек, но и библиотек УНИДРУА и ряда других иностранных библиотек — около 30 только специальных монографий и столько же специальных статей на английском, французском, немецком, итальянском и испанском языках, не говоря уже о других источниках. Следует также сразу сказать о том, что в данной работе использованы некоторые идеи (частично переработанные), изложенные французским коллизнистом Оди в одной из самых лучших работ по этой теме (см. *Audit B. La fraude a la loi*. — Р., 1974).

³ В работе М.И. Мыша (Об иностранцах в России. Сборник узаконений, трактатов и конвенций, с относящимися к ним правительственными и судебными разъяснениями, СПб., 1911), в которой собраны практически

все решения Правительствующего Сената по вопросам МЧП, нет ни одного решения, где упоминалось бы об «обходе закона».

⁴ См., например, разъяснение Правительствующего Сената № 2, 1889 г. (*Мыш М.И.* Об иностранцах в России. — С. 393—394); решение гражданского кассационного департамента Правительствующего Сената № 39, 1889 г. (*Мыш М.И.* Об иностранцах в России. — С. 172—173); решение гражданского кассационного департамента Правительствующего Сената № 1780, 1870 г. (*Мыш М.И.* Об иностранцах в России. — С. 269).

⁵ *Брун М.И.* Международное частное право. Курс, прочитанный в Московском коммерческом институте в 1910/1911 гг. — М., б.г. — С. 309—311; *Брун М.И.* Коллизионная и материально-правовая норма о форме сделок — *locus regit actum*. — СПб., 1911. — С. 51—52; *Иванов Н.* Основания частной международной юрисдикции. — Казань, 1865. — С. 51—52; *Яблочков Т.М.* Курс международного гражданского процессуального права. — Ярославль, 1909. — С. 98; *Шалланд Л.В.* О форме актов и сделок, совершенных за границей, по русскому законодательству и судебной практике. — СПб., 1902. — С. 70—71; *Мандельштам А.Н.* Гаагские конференции о кодификации международного частного права. — СПб., 1900. — Т. II. — С. 218.

⁶ Который первым на Западе дал критику теории *fraudem legis* в МЧП (*Archive für zivilistische Praxis*. — XXV (1842). — S. 412—417).

⁷ *Макаров А.Н.* Основные начала международного частного права. — М., 1924. — С. 79—80; *Крылов С.Б.* Международное частное право. — Л., 1930. — С. 63.

⁸ См., например, Международное частное право/Лунц Л.А., Марышева Н.И., Садиков О.Н. — М., 1984.

⁹ Единственное исключение из этого правила — шесть страниц в работе *Лунц Л.А.* Курс МЧП. Общая часть. — М., 1973. — С. 333—339. При этом этот параграф не относится к тому лучшему, что было написано Л.А. Лунцем.

¹⁰ Материалы по иностранному законодательству и международному частному праву. Труды 49. — М., 1991. — С. 126.

¹¹ Там же. — С. 157.

¹² Статья 30 устанавливала: «Недействительна сделка, совершенная с целью, противной закону или в обход закона, а равно сделка, направленная к явному ущербу для государства».

¹³ Приведем только два примера из нескольких десятков. Вот как, например, определял понятие «сделка в обход закона» И.С. Перетерский: «Сделка признается совершенной в обход закона, когда она по своему содержанию соответствует закону, но в результате этой сделки, в совокупности с иными обстоятельствами, возникает положение, находящееся в несоответствии с законом» (Сделки, договоры. ГК РСФСР. Научный комментарий. Выпуск V. — М., 1929. — С. 18). И.Б. Новицкий писал: «Сделки в обход закона, на первый взгляд, напоминают притворные сделки. Разница между теми и другими заключается в следующем: притворная сделка сама по себе — сделка законная, но стороны вовсе не желают ее и поэтому она не получает силы; сделка в обход закона также по своему содержанию законна, причем стороны именно эту сделку и хотят совер-

шить. Однако эта сама по себе законная сделка должна, по мысли сторон, привести к незаконному результату. Стороны не совершают какой-либо другой сделки («прикрытия»), а само содержание сделки представляют так, чтобы обойти препятствия, которые они встречают в законе, и все-таки прийти к своей цели, хотя и не прямым путем» («Сделки. Исковая давность». — М., 1954. — С. 87). А вот, соответственно, определение Павла из «Corpus Juris Civilis» «Contra legen facit, qui id facit, quod lex prohibet; in fraudemvero, qui salvis verbis legis sententiam eius circumvenit» (Тот, кто совершает действия, запрещенные законом, нарушает закон; тот, кто обходит закон, не посягая на его букву, нарушает дух закона) (1 30 de leg. 13).

¹⁴ В других отраслях права проявляется та же самая тенденция: достаточно сравнить предписания 10 заповедей Ветхого Завета (обладающие негативным смыслом) и современные уголовные кодексы. В то же время понятие «добрые нравы» остается неизменным со времен Древнего Рима.

¹⁵ Vetsch. Die Umgehung des Gesetzes. — Zurich, 1917. — S. 297.

¹⁶ Рабинович Н.В. Недействительность сделок и ее последствия. — Л., 1960. — С. 22—25; Халфина Р.О. Значение и сущность договора в советском социалистическом гражданском праве. — М., 1954. — С. 188.

¹⁷ См., например, "Появилась первая методика обхода закона"//Коммерсант-DAILY. — 1993. — 19 авг. — № 157; Деньги. — 1995. — № 44 (54). — С. 17.

¹⁸ См., например, выступление Президента РФ на специальном торжественном заседании ГА ООН, опубликованное в: Российская газета. — 1995 г. — 24 окт. — № 207.

¹⁹ Весьма знаменателен п. 19 Постановления СНК от 12 апреля 1923 г. «О контингентах, лицензиях и удостоверениях на ввоз и вывоз». Вот только его начало: «Всякого рода злоупотребления удостоверениями и лицензиями, равно как нарушение порядка пользования ими, как-то: возмездная или безвозмездная передача их другим организациям и лицам, использование их этими последними, предоставление другим организациям своих адресов или пользование такими адресами для обхода действующих в области внешней торговли правил, предоставление фиктивных счетов...». Эта норма очень удачно передает связь между употребленными в ней понятиями «обход», «злоупотребление», «нарушение», «фиктивность».

²⁰ Вольф М. Международное частное право. — М., 1948. — С. 159—161.

²¹ См., например, циркуляр министерства иностранных дел № 4105 от 15 июля 1900 г. (Мыш М.И. Об иностранцах в России. — С. 41).

²² Йоффе О.С. Обязательственное право. — М., 1975. — С. 159.

²³ Короткова Л.П. Что таит фиктивный брак?//Государство и право. — 1993. — № 8. — С. 138.

²⁴ Кисиль В.И., Пастухов В.П. Правовой статус иностранцев в СССР. — Киев, 1987. — С. 132.

²⁵ См. также п. 10 Инструкции о порядке удостоверения завещаний и доверенностей командирами (начальниками) воинских частей, соединений, учреждений и военно-учебных заведений, начальниками, их заместителями по медицинской части, старшими и дежурными врачами

госпиталей и других военно-лечебных заведений (утверждена МЮ СССР по согласованию с МО СССР 15 марта 1974 г.): «...если они противоречат закону, то есть если они совершаются в обход действующего законодательства...»

²⁶ *Халфина Р.О.* Договор в английском праве. — М., 1959. — С. 198. «Следует иметь в виду, что мероприятия, декларировавшиеся в законодательстве и других нормативных актах по регулированию хозяйства, иногда на практике не применялись. Возможности для такого обхода действующего законодательства зачастую содержались в самих нормах». Интересно и следующее предложение: «Учитывая потребности оборота, судебная практика в обход закона разработала также институт обеспечительного присвоения...» (Гражданское и торговое право зарубежных государств. — М., 1993. — С. 234). В чем же суть «обхода закона», если даже суд может «обойти закон»?

²⁷ *Рубанов А.А.* Отсылка к закону места заключения брака в практике английских судов (по материалам дела Такцановских// Государство и право зарубежных стран. Буржуазное государство и право. — Сборник № 2. — М., 1959. — С. 94.

²⁸ Международное частное право. Современные проблемы. — М., 1994. — С. 459.

²⁹ См., например, обзор различных классических теорий «обхода закона» в работе Ветша (Vetsch) «Die Umgehung des Gesetzes» (S. 208—279).

³⁰ Международное частное право. Современные проблемы. — С. 459.

³¹ *Wharton.* A treatise on the conflict of laws or private international law. — Philadelphia, 1881. — P. 635.

³² Материалы по иностранному законодательству и международному частному праву. Труды 49. — С. 157.

³³ *Paany J.* Международное частное право. — М., 1960. — С. 136; *Audit B.* La fraude à la loi. — P. 8.

³⁴ Согласно одной из теорий «обхода закона», его суть как раз и состоит в том, что «обходимая норма» толкуется неправильно с целью добиться ее неприменения (Vetsch. Die Umgehung des Gesetzes. — S. 215).

³⁵ Идея «наиболее тесной связи» «как исходная логическая предпосылка выбора компетентного закона... лежит в основе не только англосаксонской, но, пожалуй, любой системы коллизионного права» (Лебедев С.Н. К пересмотру Гаагской конвенции 1955 г./Правовые аспекты осуществления внешнеэкономических связей. — М., 1985. — С. 67—68).

³⁶ Коллизию законов можно определить как «действительную» тогда, когда каждый из коллизирующих законов может быть применен к правоотношению по причине наличия тесных и существенных связей между ним и конкретным составом этого правоотношения. Коллизия законов является «ложной» тогда, когда имеются тесные и существенные связи конкретного состава правоотношения только с одним из законов. Определение же «природы» коллизии является результатом многостороннего анализа ситуации и принятия во внимание многочисленных факторов, фигурирующих в правоотношении. Данные термины были впервые использованы американским юристом Д. Каверсом (D. Cavers) еще в 30-х годах XX в. Анализ

коллизий законов с помощью этих категорий оказался очень плодотворным и получил широкое распространение не только в США.

³⁷ Пиленко А.А. Очерки по систематике частного международного права. — СПб., 1911. — С. 212—213. Там же сказанные А.А. Пиленко слова о «публичном порядке» можно с полным основанием отнести к теории «обхода закона». «Всякий раз, как мы — ошибочно — присвоим иностранной норме такой объем действия, которого мы во всех выводах сохранить за этой нормой не можем, — мы тотчас же должны выдвинуть на помощь «экстраординарный публичный порядок». С этой точки зрения публичный порядок есть сигнал отбоя, свидетельствующий о ранее допущенной ошибке. Избежать этого «экстраординарного» понятия можно только одним путем: с самого начала воздерживаясь от установления таких широких объемов чужих норм, которые содержат в себе захват части компетенции нашего закона».

³⁸ Луиц Л.А. Курс МЧП. Общая часть. — С. 333.

³⁹ Vetsch. Die Umgehung des Gesetzes. — S. 5.

⁴⁰ Словарь юридических и государственных наук/Под ред. Волкова А.Ф., Филипова Ю.Д. — СПб. — Т. 1, вып. III. — С. 1226.

⁴¹ Против нее выступал еще Савиньи: System des heutigen Roemischen Rechts. — В., 1849. — В. VIII. — С. 358.

⁴² Vincenzo Franceseschelli. Il nuovo diritto internazionale privato/La legge n.218/1995 di riforma del sistema italiano. — Milano, 1995.

⁴³ Tung-Pi Chen. Private international law of the People's Republic of China//American journal of comparative law. — 1987. — Vol. 35. — № 3. — P. 459.

⁴⁴ Вольф М. Международное частное право. — М., 1948. — С. 163; Graveson R.H. The doctrine of evasion of the law in England and America//Journal of comparative legislation and international law. — 3rd Ser. — Vol. XIX. — 1937.

⁴⁵ International encyclopedia of comparative law. Vol.III «Private international law». Chapter 24 «Contracts». T. ue bingen, Mouton, The Hague. — Paris. — 1976. — P. 32.

⁴⁶ Однако, как показал Оди (Audit B. La fraude à la loi), во Франции очень часто под формой теории «обхода закона» используются совсем другие инструменты коллизионного права. Есть и противники этой теории: так, в 1955 году при голосовании по вопросу о включении статьи об «обходе закона» в проект закона о МЧП за включение проголосовало лишь незначительное большинство (Comité français de droit international prié. Discussion de l'avant-projet de la Commission de reforme du Code Civile (20—21 mai 1955). — P., 1956. — P. 291—292).

⁴⁷ Goldschmidt W. The evasion of law in Spanish private international law//Revue hellinique de droit international. — 1949. — № 2—4.

⁴⁸ Junger F.K. The recognition of money judgments in civil and commercial matters//American journal of comparative law. — 1988. — Vol. 36. — No 1. — P. 25.

⁴⁹ Sauveplanne J.G. New trends in the doctrine of private international law and their impact on court practice in Recueil des cours de l'Académie de droit

international de la Haye. — Т. 175 (1982—II); *Vischer F.* General course on private international law in *Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye*. — Т. 232 (1992—I).

⁵⁰ *Fawcett J.J.* Evasion of law mandatory rules in private international law//*Cambridge Law Journal*. 49 (I) March 1990.

⁵¹ *Садилов О.Н.* Коллизионные нормы в современном международном частном праве//*Советский ежегодник международного права*. 1982. — М. — С. 205—220.

⁵² *Mosconi F.* Exceptions to the operation of choice of law rules// *Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye*. — Т. 217 (1989—V).

⁵³ *Hambro E.I.* Ordre public and *fraus legis* in Norwegian conflict law// *Internationales Recht und Diplomatie*. — 1957. — S. 326.

⁵⁴ *Брун М.И.* Международное частное право. Курс, прочитанный в Московском коммерческом институте в 1910/1911 гг. — С. 311.

⁵⁵ *Яблочков Т.М.* Курс международного гражданского процессуального права. — С. 98.

⁵⁶ В приводимой далее аргументации используются идеи А.А. Рубанова, подробно развитые им в работе "Автономия воли в международном частном праве как теоретическая проблема"//*Советский ежегодник международного права*. 1986. — М. — С. 217.

Статья получена редакцией 1 апреля 1997 г.

Международное и внутригосударственное право

ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ В РОССИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПЕНИТЕНЦИАРНЫХ НОРМ

И.В. Упоров*

Несколько десятилетий российское (советское) государство не принимало многие международные стандарты по принципиальным соображениям, определяемым прежде всего идеологической концептуальной направленностью. Это относилось и к пенитенциарной сфере. Отвергнув в тюремном деле «старорежимные», дореволюционные порядки (а там было много весьма полезного) и передовые идеи других стран, мы решили вариться в собственном соку. Но силы и возможности, как известно, были сильно переоценены; советским людям так и не удалось увидеть слома последней тюрьмы и последнего заключенного. Напротив, условия в ИТУ неуклонно ужесточались и достигли «пика» к концу 70 — началу 80-х годов, когда осужденные к лишению свободы были предельно изолированы от внешнего мира. В колониях они содержались в небольших огороженных локальных участках, практически не имели личных вещей (не считая фуфайки и другой казенной одежды да письменных и гигиенических предметов), жили (и живут до сих пор) в казарменных помещениях по 80—150 человек, могли встречаться с родственниками лишь несколько раз в год (а многим не удавалось видиться годами), они не получали трудовых пенсий, у них изымалась половина заработка, были также сильные ограничения в переписке.

Такое положение, во-первых, отражало в целом состояние с демократией и правами человека в нашей стране в тот период; во-вторых, противоречило провозглашенной в законе главной задаче ИТУ — перевоспитанию осужденных.

Влияние цивилизации и, главное, потребности людей к социальной свободе, самовыражению, обретению достоинства личности

* Кандидат юридических наук. Институт права и экономики МВД России.

привели в движение общественные процессы. Реформы затронули и уголовно-исполнительную систему. Можно констатировать, что общество осознало (а государство в лице законодателей и правоприменителей выразило) необходимость изменения в ИТУ, имея в виду гуманистическую направленность, и продемонстрировало стремление к этому.

Принятые в последние годы законы, политика МВД России в пенитенциарной сфере, наконец, вступление России в Совет Европы и взятые ею соответствующие обязательства в области исполнения уголовных наказаний окончательно подвели черту под выбором стратегии развития уголовно-исполнительной системы (красноречивое подтверждение тому — одобренная Президентом РФ Концепция реорганизации уголовно-исполнительной системы МВД РФ на период до 2005 г.).

Однако реализация в России общепризнанных пенитенциарных норм (речь идет прежде всего о Минимальных стандартных правилах обращения с заключенными) имеет свои весьма существенные особенности. Крупнейшая в мире страна имеет большие региональные различия в развитии экономики, в социальной инфраструктуре, укладе жизни местного населения, климате и т.д. Данные уникальные обстоятельства и другие социально-экономические факторы заставляют преломлять Минимальные стандартные правила под несколькими углами зрения.

1. Состояние экономики России не позволит в обозримом будущем вкладывать средства в реконструкцию действующих и строительство новых мест лишения свободы, следовательно, нет оснований ожидать улучшения условий содержания осужденных с точки зрения их материально-бытового обеспечения.

2. С учетом неравномерности развития, с одной стороны, европейской части, Севера, Сибири и Дальнего Востока России, а с другой — крупных промышленных центров и отдаленных от них мест необходимо планировать: а) различные сроки поэтапного внедрения международных норм; б) различные архитектурные решения при создании новых исправительных учреждений (приближенные к тюрьмам, аналогичным в развитых странах, в центральных и промышленных регионах, с использованием кирпича и железобетона и в виде достаточно обширных по площади строений в отдаленных районах с преимущественным использованием деревянных конструкций).

3. Субъекты Российской Федерации должны иметь возможность самостоятельно определять конкретные условия содержания осужденных в исправительных учреждениях на основе единых федеральных стандартов.

Соответственно на ближайшие годы целесообразно братья за решение лишь тех вопросов, которые не требуют больших затрат, но одновременно позволяют приблизиться к общепризнанным международным нормам. Мы полагаем, что вполне реально осуществить, в частности, следующее:

- увеличить количество краткосрочных свиданий (от одного в неделю до одного в месяц в зависимости от режима исправительного учреждения — такое положение продолжило бы российскую пенитенциарную традицию XIX в.);

- разрешить осужденным ношение собственной одежды в расположении жилых помещений, клубах, на спортплощадках;

- привести внешние ограждения колоний в более эстетический вид, поскольку в настоящее время во многих случаях ряды колючей проволоки и вышки с часовыми ассоциируются с печально известными концлагерями, производя весьма неблагоприятное, гнетущее впечатление, особенно на впервые увидевших их граждан;

- увеличить вес (вплоть до неограниченного для правопослушных осужденных) продуктовых передач;

- повышать правовую культуру как сотрудников ИТУ, так и осужденных (обеспечение правовой литературой, курсы повышения квалификации, пропаганда правовых знаний).

При определении конкретных условий отбывания наказаний следует соотноситься также со средним уровнем жизни в нашем обществе. Последний, как известно, ниже среднеевропейского; соответственно, то есть пропорционально, должны корректироваться и международные нормы в отношении осужденных — согласно принципу социальной справедливости. Наконец, указанные проблемы должны решаться в неразрывном единстве с мерами по укреплению персонала ИТУ, обеспечением его социально-правовой защиты, совершенствованием системы подготовки кадров для уголовно-исполнительной системы. Данное обстоятельство мы подчеркиваем особо, поскольку начало преобразований в ИТУ (1992 г.) было сопряжено с односторонним подходом, когда все внимание концентрировалось на улучшении условий для осужденных, а сотрудники с их проблемами были отодвинуты далеко на задний план; в результате большая часть персонала занимала позицию неприятия перемен.

Все вместе взятое не позволяет делать оптимистический прогноз о реализации в России международных пенитенциарных норм на предстоящие годы. Соответственно, не следует питать иллюзий и строить несбыточные прожекты, что, к сожалению, присуще российскому государству: это бывало и при Екатерине II, когда программа преобразований в тюремном деле так и осталась на бумаге, это же имеет место и в настоящее время (например, Правительст-

вом РФ в прошлом году была принята совершенно нереальная и уже провалившаяся целевая программа трудовой занятости осужденных на 1995—1996 гг.).

Однако это не значит, что в тюремном деле России ничего не должно меняться. В ряде городов страны (Хабаровск, Архангельск, Тюмень, Краснодар) уже запланировано строительство СИЗО современного типа. Аналогичным образом нужно начать строительство и реконструкцию учреждений, где исполняются наказания, при максимальном соблюдении международных стандартов учитывая российские особенности. В целом же реализация международных норм в пенитенциарной сфере займет в России много лет, и мы должны быть к этому готовы.

г. Рязань

Статья получена редакцией в феврале 1997 г.

Вопросы территории

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ТЕРРИТОРИЯ ОБЩЕГО ПОЛЬЗОВАНИЯ: ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА И ПРАВОВОЙ РЕЖИМ. НА ПРИМЕРЕ ШПИЦБЕРГЕНА

Л.Д. Тимченко*

В 80-е годы вопросы, связанные с уменьшением уровня конфронтации, с решением экологических проблем, с расширением экономического и научного сотрудничества между государствами, были поставлены в повестку дня международной жизни с особой остротой. Отсутствие положительного ответа на них может привести к трагическому решению дилеммы «быть или не быть». В этой связи велики роль и значение международного права — науки сложных проблем современности, требующих нестандартных подходов. Новые подходы, в частности, нужны в области теоретических исследований правового статуса территорий в международном праве и практического применения полученных в ходе таких исследований результатов. Данная статья посвящена исследованию некоторых аспектов этой актуальной проблемы. Статус архипелага Шпицберген, определенный Договором о Шпицбергене 1920 года, выбран в качестве базисного предмета исследования.

Определение понятий «Юридическая природа» и «Режим» («Правовой режим»)

Проблема юридической классификации территорий привлекала и продолжает привлекать внимание юристов-международников. Это и понятно, поскольку вопросы территориального верховенства, суверенных прав, сфер деятельности и использования ресурсов непосредственно связаны с политическими и экономическими отношениями и в конечном счете — с материальными условиями жизни государств и народов. Принятие в 1982 году Конвенции ООН по морскому праву дало мощный импульс для развертывания нового раунда дискуссий по этой проблеме. Юрис-

* Кандидат юридических наук. Доцент кафедры конституционного и международного права Университета внутренних дел Украины.

ты-международники, специализирующиеся на изучении вопросов правовой классификации морских пространств, как правило, анализируют эти проблемы в более широкой плоскости, а именно — юридическую природу и правовой режим территорий в международном праве вообще.

Большинство авторов используют понятия «режим» или «статус» при анализе правового положения той или иной территории. Так, профессор М.И. Лазарев пишет: «Теоретически правопорядок на Мировом океане складывается из двух видов регулирования. Это, во-первых, *правовой режим* различных пространств Мирового океана, включая как горизонтальное, так и вертикальное пространство (столб воды, дно и его недра, воздушный столб над акваторией). Здесь речь идет о внутренних водах, территориальных водах, континентальном шельфе, экономической зоне, открытом море над экономической зоной, открытом море вне экономической зоны, международных проливах и каналах, дне и недрах международного «Района», воздушном пространстве над акваториями.

Это, во-вторых, *правовой режим* (курсив наш. — Л.Т.) различных функциональных видов пользования морем: торгового судоходства, военного мореплавания, рыболовства, другого морского промысла, морской геологии (добычи минералов с поверхности дна и недр), морской археологии, научных исследований, охраны морской среды, авионавигации над Мировым океаном, космической деятельности в ее пределах и др.»¹.

Профессор С.В. Молодцов в своей монографии «Международное морское право» отмечает: «В силу того, что открытое море не находится под суверенитетом ни одного из государств, а в его освоении и использовании заинтересованы так или иначе все государства мира, его *правовой режим* (курсив наш. — Л.Т.) устанавливается только на международной основе»². Далее в данной работе говорится: «По Конвенции о континентальном шельфе прибрежному государству были предоставлены права над континентальным шельфом за пределами территориального моря... Это обстоятельство существенным образом изменило *правовой режим* в пределах континентального шельфа в пользу прибрежного государства. Но оно не изменило *правового статуса* (курсив наш. — Л.Т.) континентального шельфа как части открытого моря»³.

В самой Конвенции 1982 года термины «режим» («правовой режим») и «статус» («правовой статус») также используются. Например, ст. 49(4) устанавливает: «*Режим* (курсив наш. — Л.Т.) архипелажного прохода по морским коридорам, устанавливаемый в настоящей Части, в других отношениях не затрагивает статус архипелажных вод»⁴. Я. Броунли считает, что «международное право

знает четыре вида режима территорий: территориальный суверенитет; территория, на которую не распространяется суверенитет какого-либо государства или группы государств и которая имеет свой собственный статус (например, подмандатные и подопечные территории); *res nullius* (ничейная территория) и *res communis* (территория, принадлежащая всем)»⁵. Ю.Г. Барсегов, рассматривая проблему правовой классификации территорий, использует термин «статус»⁶, М.В. Яновский применял понятие «режим»⁷ для аналогичных целей, подобный же термин используется в «Курсе международного права в шести томах»⁸. Дж. Коломбос применял термины «режим»⁹, «статус»¹⁰ и «юридическая природа»¹¹, давая юридические характеристики территориальных пространств.

Вышеизложенные примеры показывают, что среди юристов-международников нет единообразия в применении указанных терминов. Оба термина — «режим» и «статус» — часто используются для описания существенной характеристики правового положения того или иного пространства, которая качественным образом отличает его от других пространственных категорий. Некоторые авторы пытаются различать понятия «режим» и «статус», как это делает С.В. Молодцов, правда, не всегда последовательно¹². Необходимо отметить, что в Конвенции 1982 года имеется некоторое различие между данными понятиями. В Конвенции 1982 года термин «режим» («правовой режим») означает совокупность норм, которые регулируют определенное явление в рамках фундаментальных принципов, образующих правовой базис каждой пространственной категории. Последнее в Конвенции 1982 года обозначается термином «статус» («правовой статус»). В этой связи предлагается Р.В. Деканозова применять понятие «юридическая природа» в качестве критерия для классификации территорий в международном праве кажется весьма конструктивным¹³. Применяя этот термин, необходимо под ним понимать то, что обозначается понятием «статус» («правовой статус») в Конвенции 1982 года. Соответственно, понятия «режим» («правовой режим») и «статус» («правовой статус») в таком случае должны использоваться в значении, в котором в Конвенции 1982 года применяется термин «режим» («правовой режим»). Р.В. Деканозов отмечает: «Чтобы яснее представить себе соотношение понятий «юридическая природа» и «правовой режим», можно, например, отметить, что территории, обладающие одинаковой юридической природой и, следовательно, образующие единую пространственную категорию, могут различаться в ряде аспектов по своему правовому режиму (скажем, морское дно за пределами национальной юрисдикции и открытое море или небесные тела). И наоборот, правовой режим территорий, различающихся по своей юридической природе, может иметь общие черты

(например, правовой режим международных каналов и открытого моря)»¹⁴. Другими словами, юридическая ясность в отношении той или иной территории может быть достигнута только посредством анализа этих двух компонентов вместе. Дж. Коломбос, который использовал термин «юридическая природа» в этом же значении, вначале определял правовой режим территориальных вод и затем выяснял юридическую природу этого пространства¹⁵. Д.М. Джонстон, анализируя вопросы регулирования деятельности в Мировом океане, подчеркивает: «Даже не юристы имеют тенденцию считать, что *природа* и характеристика соответствующего *режима* являются совершенно нормальной и полезной отправной точкой для исследования вопросов регулирования деятельности в Мировом океане»¹⁶. Эта точка зрения разделяется также А.Л. Колодкиным¹⁷ и С.А. Малининым¹⁸, которые прямо не называют юридическую природу территорий в качестве критерия для их классификации, однако ясно подразумевают ее.

Использование критерия юридической природы территорий для их классификации позволяет применить целую палитру красок для описания сложной и многоцветной сущности этого явления. Это явно предпочтительнее бледной двухцветной юридической характеристики пространств — государственная территория и территория, не принадлежащая какому-либо государству¹⁹ (последняя слишком расплывчата и не несет положительной нагрузки). Применение данного критерия позволяет дать следующую классификацию территорий в международном праве:

1. Государственная территория.
2. Международная территория общего пользования (МТОП).
3. Континентальный шельф²⁰.

Ранее эта классификация могла быть дополнена такими категориями, как ничейная земля (*terra nullius*) и подмандатные и подопечные территории. В связи с тем, что первая из перечисленных категорий практически не существует, а вторая, архипелаг Палау, бывшая подопечная территория США, стала в 1994 году независимым государством и была принята 185-м членом в ООН, данная классификация представляется оправданной.

В зависимости от специфики правового режима первые две пространственные категории могут подразделяться на определенные подвиды, к примеру: первая на кондоминиум, сервитуты, аренду и государственную территорию общего пользования; вторая — на открытое море, морское дно за пределами национальной юрисдикции («Район»), небесные тела и т.д. Соответственно, могут быть также и различные подвиды пространств со специфическими правовыми режимами в рамках одного и того же вида. В качестве примера можно сослаться на открытое море: исключительная эко-

номическая зона и прилежащие зоны, замкнутые и полузамкнутые моря.

Отмеченные виды и подвиды пространств, исключая государственную территорию общего пользования (ГТОП), получили довольно широкое освещение в юридической литературе²¹. По этой причине представляет интерес выяснить юридическую природу и правовой режим ГТОП.

Юридическая специфика государственной территории общего пользования

Профессор Б.М. Клименко писал: «Вопрос о юридической природе государственной территории — это вопрос о том, что представляет собой государственная территория с юридической точки зрения. Правильнее говорить о международно-правовой природе государственной территории, ибо при этом подразумевается выяснение того, что представляет собой государственная территория с точки зрения международного права»²². Отвечая на данный вопрос, Б.М. Клименко подчеркивал: «...государственная — это та территория, которая принадлежит определенному государству и в пределах которой оно осуществляет свое территориальное верховенство»²³. Иными словами, государственный суверенитет является базисным компонентом данной международно-правовой категории. Именно здесь лежит качественное юридическое отличие этой пространственной категории от всех остальных. Специфические правовые режимы, такие как кондоминиум, сервитуты, аренда, а также режим общего пользования, могут существовать в рамках данной категории. Необходимо отметить, что существует единственная сухопутная государственная территория общего пользования — это архипелаг Шпицберген (Свальбард) и остров Медвежий²⁴, принадлежащие Норвегии. Уникальность статуса архипелага обязывает рассмотреть основные положения Договора о Шпицбергене 1920 года, который и определил его характерные черты.

Современный международно-правовой режим архипелага Шпицберген был определен Договором о Шпицбергене 1920 года, разработанным и принятым под эгидой Парижской мирной конференции девятью государствами: Великобританией, Данией, Италией, Нидерландами, Норвегией, США, Францией, Швецией и Японией. По данному Договору суверенитет над архипелагом, на определенных в нем условиях, получила Норвегия. Следует отметить, что до этого архипелаг был признан международной территорией общего пользования Соглашением о Шпицбергене 1872 года, заключен-

ным между Швецией—Норвегией и Россией. Этот вывод следует из того обстоятельства, что согласно положениям Соглашения 1872 года суверенитет ни одного государства не распространялся на архипелаг и подданные и компании всех государств могли использовать его в мирных, преимущественно в экономических и научных, целях²⁵. Вопреки нормам международного права Советская Россия, будучи правопреемницей Российской империи, не была приглашена на Парижскую мирную конференцию, чтобы принять участие в переговорах по вопросу о Шпицбергене, несмотря на то что она имела необходимые юридические основания для этого: Советская Россия являлась стороной в Соглашении о Шпицбергене 1872 г. и это Соглашение было в силе на момент принятия Договора о Шпицбергене 1920 года. Исходя из такого положения вещей, советское правительство объявило в ноте от 12 февраля 1920 г., что оно не признает для себя обязательным Договор о Шпицбергене 1920 года. Однако, проявляя добрую волю и беря во внимание перспективы советско-норвежского сотрудничества, советское правительство признало норвежский суверенитет над Шпицбергеном 16 февраля 1920 г. и выразило желание присоединиться к Договору о Шпицбергене²⁶. Лишь после этого события норвежское правительство передало Договор о Шпицбергене 1920 года на ратификацию стортингу и выдвинуло законопроект по Шпицбергену. В соответствии с конституционной процедурой Закон о Свальбарде (так именовался ранее Шпицберген) был принят 17 июля 1925 г. Горный устав для Шпицбергена (Свальбарда) был введен королевским указом от 7 августа 1925 г. Оба документа вместе с Договором о Шпицбергене 1920 года вошли в силу 14 августа 1925 г.²⁷ Из-за нежелания США признавать советское правительство (признание всеми участниками Договора о Шпицбергене 1920 года было условием присоединения СССР к Договору, ст. 10), Советский Союз присоединился к Договору только 7 мая 1935 г. 41 государство участвовало в Договоре на 1 января 1991 г. Вследствие радикальных политических изменений, происшедших на международной арене с 1991 года, проблематично определить точное число участников Договора о Шпицбергене 1920 года в настоящий момент²⁸.

Договор о Шпицбергене 1920 года состоит из Преамбулы, десяти статей и Приложения. Данное соглашение является многосторонним бессрочным договором.

Главная цель Договора выражена в Преамбуле — установить «надлежащий режим, способный обеспечить их (архипелага Шпицберген и острова Медвежий. — Л.Т.) развитие и мирное использование»²⁹. В ст. 1 Договора признается «полный и абсолютный суверенитет Норвегии над архипелагом Шпицберген, охватывающим с

Медвежьим островом, или Берен-Эйланд, все острова, расположенные между 10° и 35° восточной долготы от Гринвича и между 74° и 81° северной широты»³⁰ и их территориальные воды на условиях, определенных этим Договором. В последующих статьях эти условия детализируются. Так, в ст. 3 установлено, в частности: «Граждане всех Высоких Договаривающихся Сторон будут иметь одинаковый доступ для любой цели и задачи в воды, фьорды и порты местностей, указанных в статье 1; они могут заниматься в них без каких-либо препятствий, при условии соблюдения местных законов и постановлений, всякими судоходными, промышленными, горными и коммерческими операциями на условиях полного равенства»³¹. Статья 7 обязала Норвегию «предоставить всем гражданам Высоких Договаривающихся Сторон в отношении способов приобретения права собственности, пользования им и его осуществления, включая право заниматься горным делом, режим, основанный на полном равенстве и согласный с постановлениями настоящего Договора»³². Статья 8 регулирует горные операции на архипелаге: «Норвегия обязуется ввести в местностях, указанных в статье 1, горный устав, который, в особенности с точки зрения налогов, пошлин и повинностей всякого рода, общих или особых условий труда, должен исключать всякого рода привилегии, монополии или льготы как в пользу Государства, так и в пользу граждан одной из Высоких Договаривающихся Сторон, включая Норвегию...»³³. Далее эта статья определила процедуру рассмотрения проекта горного устава и вступления его в силу. Важной составляющей современного статуса архипелага Шпицберген является режим его нейтрализации и полной демилитаризации, установленный в Преамбуле и ст. 9 Договора. В ст. 9 говорится: «С оговоркой в отношении прав и обязанностей, могущих явиться для Норвегии результатом ее вступления в Лигу Наций, Норвегия обязуется не создавать и не допускать создания какой-либо морской базы в местностях, указанных в статье 1, и не строить никаких укреплений в указанных местностях, которые *никогда не должны быть использованы в военных целях* (курсив наш. — Л.Т.)»³⁴. Существует широкораспространенное мнение среди юристов-международников и политологов, что Преамбула и ст. 9 Договора 1920 года установили режим нейтрализации и полной демилитаризации Шпицбергена³⁵. Взгляды Й.Й. Хольста³⁶, Р. Тамнеса³⁷ и некоторых других в отношении того, что Договор 1920 года установил частичную демилитаризацию Шпицбергена, не соответствуют его положениям.

На первый взгляд правовой статус Шпицбергена, установленный Договором 1920 года, имеет сходство с такими институтами, как кондоминиум, сервитуты и аренда. В действительности же он является уникальным в современном международном праве. С точ-

ки зрения международного права архипелаг Шпицберген — это *норвежская государственная территория общего пользования*. С одной стороны, Договор 1920 года дал Норвегии «полный и абсолютный суверенитет» над архипелагом и его территориальными водами. С другой стороны, ст. 2, 3, 6, 7, 8 определили условия распространения норвежского суверенитета над Шпицбергенем на основе принципа полного равенства и свободного доступа государств—участников Договора, включая Норвегию, в отношении любого вида мирной деятельности в местностях, указанных в ст. 1. Другими словами, принцип *общего пользования* архипелагом был зафиксирован в Договоре о Шпицбергене 1920 года³⁸. В. Оестрент определяет его как «принцип интернационализации и принцип равенства»³⁹. Тот же автор считает, однако, что «Норвегия получила весьма специфический и очень ограниченный суверенитет над архипелагом»⁴⁰. Примерно то же мнение было выражено Р. Черчиллем и Г. Ульфштейном: «...норвежский суверенитет над Свальбардом подлежит ограничениям...»⁴¹.

Довольно трудно согласиться с данными авторами, потому что *суверенитет* — это такая правовая и политическая категория, которая не знает частичности: или *суверенитет* есть, или его нет, третьего не дано. Не существует суверенитета высокого и низкого качества. Р. Черчилль и Г. Ульфштейн понимают это и, будучи непоследовательными, замечают: «Однако нет в Договоре о Шпицбергене каких-либо указаний на то, что норвежский суверенитет вообще должен был быть какого-то *низкого качества* (курсив наш. — Л.Т.) по сравнению с суверенитетом других государств над их территориями»⁴². В этой связи представляется целесообразным различать суверенитет и компетенцию государства. Первое понятие означает «верховенство государства на своей территории и независимость в международных отношениях»⁴³. Второе представляет собой совокупность прав и обязанностей, принадлежащих государству как субъекту международного права. Эту точку зрения разделяет, в частности, норвежский профессор К.А. Флейшер, который пишет в отношении Договора о Шпицбергене 1920 года: «Другое существенное ограничение *компетенции* устанавливать горные правила касалось процедуры»⁴⁴. Далее он подчеркивает: «...следует заметить, что статья 1 о норвежском суверенитете — *главное положение* (курсив наш. — Л.Т.), в то время как статьи 2, 3 и 8 должны считаться специфическими исключениями, которые не могут быть предметом какого-либо расширительного толкования»⁴⁵.

На основании вышеизложенного можно заключить, что ограничения Договора 1920 года относятся к компетенции Норвегии в определенных сферах, но не к ее суверенитету над Шпицбергенем.

В этой связи вполне резонно задать вопрос: а какова причина этих ограничений? Ответ следует искать в историческом развитии архипелага как международной территории общего пользования. Этот международный обычай был впервые подтвержден в Соглашении о Шпицбергене 1872 года между Швецией—Норвегией и Россией и позже в Договоре о Шпицбергене 1920 года. Едва можно согласиться с некоторыми авторами⁴⁶, что великие державы стремились обеспечить себя определенными преимуществами посредством ограничений норвежской компетенции. На самом деле эти ограничения были не чем иным, как отражением международного обычая общего пользования архипелагом с целью его мирного освоения на основе принципа полного равенства.

Специфика статуса Шпицбергена также заключается в том, что Договор о Шпицбергене 1920 года не является частью норвежского национального законодательства. И Норвегия не обладает правом изменять его без совершенно ясного согласия всех участников Договора. В 1948 году профессор К. Ларсен отмечал в связи с этим: «Любое изменение в соглашении в отношении островов (Шпицбергенского архипелага. — Л.Т.) является предметом согласия всех его участников и важным фактором современного развития»⁴⁷. Другими словами, Норвегия, будучи сувереном Шпицбергена, должна выполнять свои суверенные права в отношении архипелага в полном соответствии с положениями Договора о Шпицбергене 1920 года.

Представляется логичным, что территории общего пользования, как международные, так и государственные, должны быть нейтрализованы и демилитаризованы, потому что цель режима общего пользования — это обеспечение равных прав государств в отношении мирной экономической и научной деятельности на соответствующей территории. Какие-либо военные операции в пределах таких территорий снижают эффективность режима общего пользования или препятствуют его осуществлению вообще. Не случайно международное сообщество пытается нейтрализовать или демилитаризовать полностью или частично территории общего пользования. В подтверждение этого факта можно сослаться на Договор об Антарктике 1959 года (ст. I), Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, 1967 года (ст. IV), Договор о запрещении размещения на дне морей и океанов и в его недрах ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения 1971 года, Договор о Шпицбергене 1920 года и др.

Анализ основных положений Договора о Шпицбергене 1920 года позволяет сделать вывод о специфических чертах правового статуса государственной территории общего пользования (ГТОП):

1. Международно-правовое регулирование статуса такой территории.

2. Распространение на нее государственного суверенитета.

3. Равенство прав всех участников международного соглашения, определяющего статус такой территории, во всех сферах мирной деятельности на ней.

4. Нейтрализация и демилитаризация.

5. Соответствие норм национального законодательства государства-суверена в отношении такой территории положениям международного соглашения, определяющего ее статус.

Уместно отметить, что водными пространствами, обладающими такой же юридической природой и аналогичным правовым режимом (ГТОП), разумеется, со своей спецификой, являются международные проливы, международные каналы, международные реки и в какой-то степени территориальное море.

Практическое значение правового статуса ГТОП

Географически Шпицберген является частью арктического региона, который притягивает к себе все более пристальное внимание северных и других заинтересованных государств. Это связано прежде всего со стратегическими, экологическими, социальными, экономическими и научными проблемами Севера. Острая необходимость правового и политического решения этих проблем экстренным образом ради укрепления мира и безопасности, доверия и сотрудничества в Арктике подчеркивается политиками, неправительственными организациями, учеными и заинтересованной общественностью. Советский лидер М.С. Горбачев в своей речи в Мурманске 1 октября 1987 г. выдвинул комплекс предложений, направленных на частичную демилитаризацию Севера и расширение мирного сотрудничества в Арктике. Дальнейшее развитие мурманской инициативы получила во время официального визита М.С. Горбачева в Финляндию в октябре 1989 года. В речи во дворце «Финляндия» он, в частности, сказал, что североевропейский регион «имеет стабилизирующее значение для всего европейского процесса»⁴⁸. В этой же речи М.С. Горбачев подтвердил необходимость реализации мурманской инициативы и изложил новые предложения по демилитаризации и гармонизации международных отношений в Арктике. После распада СССР шансы ускорить позитивные процессы на Севере значительно ухудшились. В связи с этим может возникнуть вопрос: а есть ли хоть какой-то пример или модель для такого развития международных отношений в Арктике? Ответ будет положительным, и такая мо-

дель применяется как раз в арктическом регионе — на архипелаге Шпицберген. Более того, представляется целесообразным распространить в будущем статус ГТОП на основе международного соглашения на арктические территории северных государств с целью частичной, а в конечном счете и полной демилитаризации Арктики и развития в этом регионе плодотворного сотрудничества в различных сферах. Это предложение, кажущееся не очень серьезным на первый взгляд, тем не менее имеет определенные исторические основания. Граждане и подданные многих государств; например В. Баренц (Нидерланды); Х. Гудзон (Великобритания); В.Я. Чичагов, С.О. Макаров, В.А. Русанов (Россия); Ф. Нансен, Р. Амундсен (Норвегия); Ф. Эйер, Дж. Лонгйер, Р. Пири (США); Н.А.Е.Норденшельд (Швеция), а также многие другие исследователи и предприниматели из различных государств принимали участие в научном исследовании и освоении Арктики, т.е. до начала XX века существовал обычай общего пользования государственными и международными территориями Арктики⁴⁹. Однако позже северные государства решили закрепить свой исключительный суверенитет над сухопутными территориями в Арктике в силу расширения и интернационализации экономической и научной деятельности в этом регионе. Канада и СССР закрепили свои суверенные права в Арктике с помощью секторальной концепции. Другие арктические государства сделали это с помощью экономического или экологического законодательства. Однако современные тенденции в международных отношениях на Севере требуют консолидированных усилий всех заинтересованных государств в этом уникальном регионе по сохранению его экосистемы и развитию. Ранее некоторые западные авторы (Т. Бальш, Р. Вотрэн, П. Фошиль, Г. Смедаль)⁵⁰ выдвинули идею интернационализации Арктики посредством многостороннего кондоминиума. Например, П. Фошиль предложил установить множественный кондоминиум в арктическом регионе, основанный на континентальном секторальном принципе. В соответствии с этим предложением арктический регион должен быть поделен на американский, европейский и азиатский секторы. Государства, расположенные в той части мира, к которому примыкает сектор, должны эксплуатировать вместе соответствующий сектор⁵¹. Советский Союз считал подобные предложения троянским конем в вопросах своей безопасности и, естественно, не воспринимал их. Теперь же ситуация на международной арене совершенно другая. Учитывая это обстоятельство, а также принимая во внимание процесс интеграции в Западной Европе, регионализацию Арктики и создание Баренцева евро-арктического региона, радикальное снижение напряженности в во-

енной сфере, представляется возможным приступить к дискуссиям о возможности распространения статуса ГТОП на арктические территории северных государств после создания Арктического совета, предложенного Канадой. Эта международная организация должна способствовать эффективному решению острых проблем Арктики и ее сбалансированному развитию.

В соответствии с проектом «Создать международный Арктический совет», опубликованным в Оттаве в 1991 году, главными целями этого форума, как материальными, так и процедурными, должны быть следующие: оказание помощи в защите и восстановлении приполярной экосистемы от вредоносного воздействия несбалансированного индустриального развития Арктики и более южных районов; нахождение решений по уменьшению и в конечном счете прекращению негражданского использования Арктики государствами этого региона; обеспечение справедливости в отношении коренных народов Севера с целью защиты их прав, культуры и образа жизни; содействие и координация социально-экономического и научного сотрудничества в Арктике. Фактически данный проект детализировал идею премьер-министра Канады Брайана Малруни, выдвинутую в Ленинграде в 1989 году⁵².

Ныне существует практически общее мнение в мире, что Арктика — это уникальный регион, который нуждается не в гонке вооружений, а в разностороннем и многостороннем мирном сотрудничестве. Что касается канадского предложения по созданию Арктического совета, то оно должно быть оценено как очень плодотворная инициатива. Вместе с тем проект по созданию международной организации в Арктике оставляет открытым вопрос: будут ли решения Арктического совета юридически, политически или морально обязывающими? Думается, что основной целью данной организации на начальном этапе ее деятельности должна быть разработка рамочной конвенции для Арктики с системой дополнительных протоколов к ней по специальным вопросам.

Возможно, наиболее подходящей отправной точкой на длинном пути создания нового правового режима в арктическом регионе является Договор о Шпицбергене 1920 года. Е. Янг предложила начать создание основ нового режима в Арктике, используя статус архипелага Шпицберген, определенного Парижским договором 1920 года⁵³. Ф. Сулли подчеркивает, что сотрудничество в Арктике должно носить все более интернациональный характер и продолжить традиции широкого международного участия в деятельности на европейском Севере⁵⁴. Он, в частности, писал по этому поводу: «Политические решения играют важную роль и должны оказывать поддержку преимуществу основных политических принципов, заложенных в свальбардском режиме»⁵⁵.

В соответствии с положениями Договора о Шпицбергене 1920 года архипелаг и его территориальные воды «остаются видом *terra communis*, где все участники Договора имеют равное положение и права, но где их деятельность должна осуществляться на основе законов и правил, установленных одним государством, чей суверенитет был признан»⁵⁶, то есть Норвегией. Тем самым признается, что Шпицберген является норвежской государственной территорией общего пользования, где действуют положения Договора о Шпицбергене и нормы норвежского законодательства.

Основные положения Парижского договора 1920 года — это демилитаризация и нейтрализация Шпицбергена и равенство всех его участников в отношении экономической и научной деятельности на архипелаге⁵⁷.

Такие же положения могли бы быть включены в рамочную конвенцию для Арктики в отношении арктических территорий северных государств. На первый взгляд это предложение кажется еретическим, однако в этой связи хотелось бы напомнить слова Гегеля о том, что истина рождается как ересь и умирает как предрассудок.

Так, следует напомнить, что Канада и Советский Союз — Россия неоднократно заявляли о своей заинтересованности в развитии международного сотрудничества в своих арктических территориях и, в частности, в отношении северо-западного прохода и Северного морского пути в соответствии с их национальным законодательством.

Кроме того, широко признано, что научное сотрудничество в Арктике является весьма сложным делом, чтобы успешно осуществляться отдельными государствами, и что максимума эффективности в арктических научных исследованиях можно достичь с помощью международного сотрудничества и координации усилий⁵⁸. Это же относится к экономической, экологической и социальной сферам этого региона. В то же время имеются определенные опасения, что подобное развитие может ущемить суверенитет государств. М. Кампельман считает, что концепция суверенитета в настоящее время модифицируется⁵⁹. Вследствие этой модификации удалось достичь качественно нового уровня отношений между СССР и США в вопросах разоружения, введя инспекцию на местах Договором по ракетам средней и меньшей дальности 1987 года. «Это есть как раз то направление, которого мы должны теперь держаться»⁶⁰.

Датский политолог Л. Лик подчеркивает, что процесс интернационализации в Арктике активно прогрессирует⁶¹. Он наблюдается в торговле, инвестициях, экономике, образовании, научных иссле-

дованиях, политике, в финансовых мегапроектах⁶². Она пишет: «Новые тенденции в арктической экономике начинают проявляться. Среди наиболее важных — это начинающаяся регионализация, большее влияние рыночных механизмов, процесс интернационализации почти во всех сферах экономической и социальной жизни, организационные структуры, которые включают автономию и децентрализацию от общенациональных структур, и, наконец, постоянно растущее экологическое сознание»⁶³. По мнению Л. Лик, новый мировой порядок даст больше пространства для рыночной экономики и уменьшение внимания к военным вопросам⁶⁴. Последнее может быть проиллюстрировано на примере России. Новая политическая ситуация в этой стране и ее новое законодательство действительно дают больше пространства для рыночной экономики. Эта тенденция, в свою очередь, уменьшает влияние военных кругов на политическое и экономическое развитие России в целом и в российской Арктике в частности. Ранее военные должностные лица налагали вето практически на любые виды международного сотрудничества в советской Арктике. Теперь же они становятся все более толерантными в данных вопросах и их влияние на гражданские сферы деятельности в Арктике снизилось значительно⁶⁵.

Е.Л. Морзе считает, что развивается процесс модернизации, что благосостояние, богатство и экономические цели все в большей степени заменяют военные аспекты, что безопасность стала более ориентированной на экономическое измерение, и это усиливает интернационализацию⁶⁶.

Норвежский министр иностранных дел Й.Й. Хольст заявлял в 1993 году: «Будущее Европы будет зависеть от взаимодействия национального развития, транснациональной интеграции и взаимосвязанного регионального сотрудничества. Европейская интеграция фокусируется на Европейском сообществе, которое является двигателем новой Европы. Норвегия желает присоединиться к Сообществу. Мы не считаем это желание несовместимым с продолжающимся процессом национального развития. Скорее это будет усилено по расширению и углублению этого процесса в наше время... Мы также стремимся к расширению регионального сотрудничества на Севере Европы как средству преодоления старых разделительных линий, создания новых сообществ и импульса для сбалансированного развития»⁶⁷.

В этой связи сравнение Шпицбергена с «мини-ЕС», предложенное профессором К.А. Флейшером, выглядит довольно интересно⁶⁸. Норвежский профессор отмечает: «В качестве популярной иллюстрации можно говорить, что случай со Свальбардом представляет нам «мини-Европейское сообщество». Как и в ЕС, суверенитет каждого государства в пределах своих границ не является предме-

том сомнений. Но по так называемому праву основания эти государства согласились, что граждане из других государств-участников имеют право заниматься экономической деятельностью в пределах своей территории, соблюдая при этом правила и требования, применяемые к своим гражданам. Как и в случае с правом основания в ЕС, права, имеющиеся у граждан государств-участников Шпицбергенского Договора, не предполагают какого-либо иммунитета по отношению к законодательству государства-суверена. Но это законодательство не должно быть дискриминационным в отношении иностранцев или среди них, что позволяет осуществлять данные возможности»⁶⁹.

Кто-то может усомниться в возможности использования статуса Шпицбергена в качестве модели для северных государств в процессе формирования нового правового режима в Арктике, поскольку на архипелаге нет коренного населения. Статья 3 Договора о Шпицбергене 1920 года устраняет это сомнение. В соответствии с положениями этой статьи все участники Договора имеют право заниматься каким-либо видом мирной деятельности на архипелаге *с соблюдением местных законов и постановлений*⁷⁰. Таким образом, используя данную модель, права и интересы местного населения не будут нарушены, так как они защищены национальным законодательством. Вместе с тем необходимо отметить, что национальное законодательство арктических государств должно быть сбалансированным и, конечно, не должно служить препятствием для развития между ними сотрудничества в различных сферах. Арктическим государствам следует постепенно гармонизировать свои законодательства на основе согласованных принципов. Так, вначале принцип свободного доступа и равенства на арктических территориях северных государств в отношении научных исследований и экономической деятельности, урегулированных законами и правилами этих государств, должен применяться только к гражданам и юридическим лицам восьми арктических государств. Позже, возможно, это число будет увеличено, но на первой стадии неарктические государства смогут принимать участие в сотрудничестве в арктических районах, находящихся под юрисдикцией северных государств, на основе двусторонних соглашений с северными государствами или многосторонних международных договоров, предусматривающих такое сотрудничество.

Принцип нейтрализации и полной демилитаризации, закрепленный в Преамбуле и ст. 9 Договора о Шпицбергене 1920 года, не может быть применен к арктическому региону немедленно по очевидным причинам. Тем не менее этот принцип должен быть зафиксирован в предложенной Арктической конвенции в качестве цели, которая будет достигаться мерами частичной демилитаризации ре-

гиона. В дополнительном протоколе к Арктической конвенции эти меры могут быть детализированы. Общие принципы сотрудничества в арктических районах, являющихся международной территорией общего пользования (открытое море и воздушное пространство над ним), должны быть также определены в Арктической конвенции с их последующей спецификой в дополнительных протоколах. В отношении экологических вопросов представляется целесообразным воспользоваться предложением Д. Брубакера, то есть двумя уровнями рамочных конвенций — одной общей для Арктики и специализированной конвенцией по экологическим вопросам с серией дополнительных протоколов к каждой⁷¹.

Дополнительные протоколы к Арктической конвенции могут служить формой соглашений, обеспечивающих эффективный правовой режим для северо-западного прохода и Северного морского пути. В этом случае можно было бы воспользоваться антарктической моделью. Э. Франкс отмечает: «Специфический аспект Договора об Антарктике 1959 г., а именно замораживание территориальных претензий, мог бы вполне служить ярким примером для арктических прибрежных государств, чтобы похоронить топорик морских юридических претензий и найти решение общих навигационных проблем»⁷².

Предложение о рамочной Арктической конвенции с серией дополнительных протоколов к ней, использующей принципы ГТОП, зафиксированные в Договоре о Шпицбергене 1920 года, не претендует на истинность в конечной инстанции. Скорее это предложение является отправной точкой для дальнейших дискуссий и его развития. Однако совершенно ясно, что старое мышление слишком долго доминирует в Арктике. «Новая региональная политика остро необходима, и она должна быть связана с более общими изменениями во внешнеполитическом мышлении государств Северного Совета»⁷³. Можно добавить: и арктических государств в целом.

Следующие слова Г. Скагестада, несмотря на свой двадцатилетний возраст, не утратили актуальности и вполне подходят, чтобы заключить эту работу: «Демилитаризованные зоны, право свободного доступа и присутствия, вместе с органами для политических и практических консультаций не могут ни сами по себе, ни совместно обеспечить стопроцентную гарантию от политико-силового конфликта как в полярных регионах, так и в других частях света. Что такие соглашения могут действительно дать — это частичное уменьшение конфликтного потенциала и частично — возможность для заинтересованных государств заблокировать проблемы, чреватые конфликтами, связанными с новыми тенденциями развития. Достижение именно этих результатов может в конечном счете

обеспечить решающее значение для мирного и гармоничного развития полярных регионов»⁷⁴. Арктика нуждается именно в таком развитии. И современная благоприятная международная обстановка должна быть использована арктическими государствами в полной мере для достижения этих целей.

Заключение

Представляется целесообразным использовать критерий «юридическая природа» для правовой классификации территорий. Данный критерий означает базисные правовые черты той или иной территории, отличающие ее качественным образом от других пространств. В рамках той или иной территории могут существовать различные режимы (правовые режимы), которые отражают юридическую специфику данной территории. Для избежания путаницы в понятиях термин «статус» («правовой статус») должен использоваться в том же значении, что и термин «режим» («правовой режим»). Чтобы достичь юридической ясности в отношении конкретной территории, необходимо анализировать оба компонента — юридическую природу и режим (правовой режим) — вместе. На основе критерия «юридическая природа» территории в международном праве могут быть классифицированы следующим образом:

1. Государственная территория.
2. Международная территория общего пользования (МТОП).
3. Континентальный шельф.

В рамках первой группы существуют такие виды режимов, как кондоминиум, сервитуты, аренда и государственная территория общего пользования (ГТОП). Международное право знает немало примеров первых трех режимов, которые подробно анализировались в международно-правовой литературе. Однако имеется единственная сухопутная государственная территория общего пользования — это архипелаг Шпицберген. По своей юридической природе Шпицберген является норвежской государственной территорией со специальным правовым режимом общего пользования. Все участники Договора о Шпицбергене 1920 года, включая государство-суверена, имеют равные права на нейтрализованном и демилитаризованном архипелаге и в его территориальных водах. Анализ главных положений Договора 1920 года позволяет сделать вывод о специфических чертах правового статуса ГТОП:

1. Международно-правовое регулирование статуса такой территории.
2. Распространение государственного суверенитета на нее.

3. Равенство прав всех государств—участников международного соглашения, определяющего статус такой территории, во всех сферах мирной деятельности на ней.

4. Нейтрализация и демилитаризация.

5. Соответствие норм национального законодательства государства-суверена в отношении такой территории положениям международного соглашения, определяющего ее статус.

В течение десятилетий правовой режим Шпицбергена доказал свою жизнеспособность и эффективность. Вот почему представляется рациональным использование его в качестве модели в процессе формирования нового правового режима в Арктике.

¹ Лазарев М.И. Теоретические вопросы современного международного морского права. — М., 1983. — С. 127—128.

² Молодцов С.В. Международное морское право. — М., 1987. — С. 46.

³ Там же. — С. 47.

⁴ UN Convention on the Law of the Sea. A/Conf.62/122.—7 Oct. 1982. — P. 20.

⁵ Броунли Я. Международное право. — М., 1977. — Кн. 1.— С. 173.

⁶ Барсегов Ю.Г. Мировой океан: Право, политика, дипломатия. — М., 1983. — С. 11.

⁷ Яновский М.В. Территория и другие пространства. Общие вопросы// Международное право/Под ред. Тункина Г.И. — М., 1982. — С. 397.

⁸ Курс международного права в шести томах. — М., 1967. — Т. III. — С. 170.

⁹ Коломбос Дж. Международное морское право. — М., 1975. — С. 60, 78, 177.

¹⁰ Там же. — С. 171.

¹¹ Там же. — С. 70, 80.

¹² См. Молодцов С.В. Указ. соч. — С. 49—50.

¹³ См. Деканозов Р.В. О правовой классификации морских пространств (постановка вопроса)//Советский ежегодник международного права. 1985. — М., 1986. — С. 125.

¹⁴ Там же. — С. 126.

¹⁵ Коломбос Дж. Указ. соч. — С. 78, 80—82.

¹⁶ Johnston D.M. The Theory and History of Ocean Boundary-Making. — Kingston-Montreal: McGill-Queen's University Press, 1988. — P. 44.

¹⁷ См. Колодкин А.Л. Мировой океан. Международно-правовой режим. Основные проблемы. — М., 1973. — С. 54.

¹⁸ См. Малинин С.А. Классификация морских пространств согласно Конвенции ООН по морскому праву 1982 г./Проблемы ответственности в международном морском праве. — Тр./ЦНИИМФ, вып. 281. — Л., 1983. — С. 58.

¹⁹ См. Малинин С.А. Указ. соч. — С. 57—58.

²⁰ Эта классификация представлена Р.В. Деканозовым в его ранее цитировавшейся работе (см. с. 132). Он проводит солидное основание под

каждую территориальную категорию как самостоятельную на основе критерия ее юридической природы.

²¹ См. *Verzijl, J.H.W. International Law in Historical Perspective. State Territory. P. III.* — Leyden: A.W. Sijthoff, 1970; *Jennings, R.Y. The Acquisition of Territory in International Law.* Manchester. University Press, 1963; *Shaw M.N. Territory in International Law.* — *13 Netherlands Yearbook of International Law.* 1982. — P. 61—91; *Клименко Б.М. Государственная территория.* — М., 1974.

²² *Клименко Б.М. Международно-правовая природа государственной территории//Советский ежегодник международного права, 1968.* — М., 1969. — С. 196.

²³ Там же. — С. 217. Примерно то же определение можно найти: *Броунли Я. Указ. соч.* — С. 173; *Shaw M.N. International Law.* — Cambr. Grotius Publications, 1991. — P. 276.

²⁴ Остров Медвежий расположен на 126 км южнее Шпицбергена и к архипелагу непосредственно не относится. Однако, как правило, в международном праве они рассматриваются вместе и именуются понятием «Шпицберген» («Свальбард»).

²⁵ Комментарии в отношении Соглашения 1872 года см.: *Деканов Р.В. Соглашение 1872 года о Шпицбергене//Вопросы теории советского права.* — Новосибирск, 1966. — С. 133—138. Представляется интересным отметить, что статус архипелага, определенный Соглашением 1872 года, в международных отношениях ошибочно считался как *terra nullius*. Фактически же ошибочно Шпицберген вплоть до 1925 года оставался международной территорией общего пользования, поскольку ни одно государство не могло распространять свой суверенитет над архипелагом в соответствии с положениями Соглашения 1872 года. Это обстоятельство отличает статус Шпицбергена по Соглашению 1872 года от концепции *terra nullius*. См. *Тимченко Л.Д. Шпицберген: история и современность. Международно-правовой аспект.* — Харьков, 1992. — С. 18, 23.

²⁶ См. *Документы внешней политики СССР.* — М., 1958. — Т. II. — С. 368—369.

²⁷ См. *Тимченко Л.Д. Указ. соч.* — С. 56.

²⁸ Автор в ноябре 1993 года при посещении Министерства иностранных дел Норвегии пытался выяснить число участников Договора о Шпицбергене 1920 года, но по вышеуказанным причинам эта попытка не увенчалась успехом.

²⁹ *Treaty of 9 February 1920 relating to Spitsbergen (Svalbard). Act of 17 July 1925 relating to Svalbard. The mining Code for Spitsbergen (Svalbard).* — Oslo: Royal Ministry of Justice, 1988. — P. 3.

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid.

³² Ibid. — P. 4.

³³ Ibid.

³⁴ Ibid. — P. 4—5.

³⁵ В этой связи Т. Ллойд писал: «...почти 40 лет Свальбард был единственной значительной частью мира, постоянно демилитаризованной на

основе международного соглашения; с 1959 года он был пополнен в этом отношении Антарктикой» (*Lloyd T. New Perspective on the North. — Foreign Affairs. 1963/64, Vol. 42, No. 2, P. 298*). Использование примера с Антарктикой в этом контексте подчеркивает полный характер демилитаризации Шпицбергена. См. также *Sollie F. The New Development in the Polar Regions. //Cooperation and Conflict. 1974. — No 2/3. — P. 34; Piccioni C. Le Spitzberg et la convention de 9 février 1920. — Revue générale de droit international public. 1923. — No. 1—2. — P. 112; Деканозов П.В. Договор 1920 года о демилитаризации и нейтрализации Шпицбергена//Ученые записки азербайджанского ун-та. Серия юрид. наук. — 1968. — № 1. — С. 74; Тимченко Л.Д. Указ. соч. — С. 76—77.*

³⁶ См. *Holst J.J. The Strategic Importance of the North Atlantic: Norway's Role and Options//Bertram C., Holst J.J. (eds.). New Strategic Factors in the North Atlantic. — Oslo: University Press, 1977. — P. 185.*

³⁷ См. *Tammes R. Svalbard og den politiske avmakt. — Forvarsstudier 1/92. Institutt for forvarsstudier. — P. 84.*

³⁸ Более детальный комментарий на этот счет можно найти: *Тимченко Л.Д. Указ. соч. — С. 60—74.*

³⁹ См. *Ostreg W. Politics in High Latitudes. The Svalbard Archipelago. — L., C. Hurst, 1977. — P. 14.*

⁴⁰ *Ibid. — P. 26.*

⁴¹ *Churchill R., Ulfstein G. Marine Management in Disputed Areas. The Case of the Barents Sea. — L., Routledge, 1992. — P. 46.*

⁴² *Ibid. — P. 31.* Необходимо отметить, что использование термина «Свальбардский договор» некорректно, так как в 1920 году официальное название архипелага было *Spitsbergen (Шпицберген)*, а не *Spitzbergen*, или *Svalbard (Свальбард)*. Название Шпицберген и было использовано в Договоре 1920 года. В то же время представляется некорректным употребление ранее Советским Союзом начиная с 1925 года — года вступления Договора о Шпицбергене и сопутствующих ему норвежских нормативных актов в силу — и теперь Россией и другими государствами СНГ, например Украиной, названия Шпицберген вместо *Свальбард*, поскольку эти нормативные акты — Закон о Свальбарде и Горный устав для Шпицбергена (Свальбарда) — дали архипелагу новое название, которое широко используется в международном лексиконе. С 1925 года название Шпицберген носит самый большой остров архипелага, ранее он именовался Западный Шпицберген.

⁴³ *International Law/Tunkin G.I. (ed.). — Moscow, 1986. — P. 104.*

⁴⁴ *Fleisher C.A. Oil and Svalbard. — Nordisk Tidskrift for International, Ret. 1976. — Vol. 45, Fasc I. — P. 8.*

⁴⁵ *Ibid. — P. 9.*

⁴⁶ См. *Ставицкер М. Русские на Шпицбергене. — М.—Л., 1948. — С. 72; Агранат Г.А. Зарубежный Север. — М., 1957. — С. 273; Mathisen T. Svalbard in International Politics. 1871—1925. The Solution of a Unique International Problem. — Norsk polarinstitutt skrifter, No. 101. Oslo, 1954, p. 144; Smith O.M., Le statut juridique des terres polaires. — Paris: Rousseau, 1934. — P. 146.*

⁴⁷ *Larsen K. A History of Norway. — Princeton: University Press, 1948. — P. 518.*

⁴⁸ Правда. — 1989. — 28 окт.

⁴⁹ См. Franckx E. Maritime Claims in the Arctic. Canadian and Russian Perspectives. — Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1993. — P. 73; Fogelson N. Arctic Exploration and International Relations 1900—1932. — Fairbanks: University of Alaska Press, 1992. — P. 43.

⁵⁰ См. Кулебякин В.Н. Правовой режим Арктики//Международное морское право/Под ред. Блищенко И.П. — М., 1988. — С. 139.

⁵¹ См. Fauchille P. Traite de droit international public. — Paris: Rousseau, 1925. — Vol. I. — P. 659.

⁵² См. To Establish an International Arctic Council. — Ottawa, 1991. — P. iii.

⁵³ См. Young E. The Arctic: Prospects for an International Regime/Byers, Denuclearisation of the Oceans. — R.B.(ed.). — L. and Sydney: Croom Helm, 1986. — P. 135.

⁵⁴ См. Sollie F. The Soviet Union in Northern Waters — Implications for resources and Security//The Soviet Union and Northern Waters. Archer D.(ed.). — L. and N. Y.: Routledge, 1988. — P. 42.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Sollie F. The New Development in the Polar Regions//The Challenge of New Territories. Sollie F.(ed.). — Oslo: Universitetsforlaget, 1974. — P. 29.

⁵⁷ См. Skagestad G. and Traavik K. New Problems — Old Solutions// Op. cit. — P. 44.

⁵⁸ См. Sollie F. Arctic and Antarctic — Current Problems in the Polar Regions//Cooperation and Conflict. — 1969. — No. 2. — P. 125.

⁵⁹ См. Kampelman M.M. NATO and the Northern Region: Security and Arms Control. — Change and Continuity in Europe's Northern Region: A Conference Report. — Wash. D.C., Oct. 23, 1990. — Significant Issues Series. — 1990. — Vol. XIII. — No. 4. — P. 31.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ См. Leck L. Military Strategy and its Socio-Economic Consequences in the Arctic since World War II. This paper was presented at the Conference «Military Development and Socio-Cultural Change in the Arctic». — Center for North Atlantic Studies, University of Aarhus 25—27 October, 1993, Aarhus, Denmark. — P. 15.

⁶² Ibid.

⁶³ Ibid. — P. 17.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Эта информация была получена через личные контакты в Департаменте морского флота российского Министерства транспорта.

⁶⁶ См. Lyck L. Internationalization in the Arctic. The paper was circulated at the Third Nordic Arctic Research Forum Symposium, January 16—18. — 1994. — Hundested, Denmark. — P. 5.

⁶⁷ Holst J.J. Norwegian Foreign Policy: Principles, Perspectives, Positions and Prescriptions. A lecture delivered to the Diplomatic Academy. — Moscow 1993. — P. 15.

⁶⁸ См. Fleisher C.A. Op. cit. — P. 7.

⁶⁹ Ibid. — P. 7—8.

⁷⁰ См. Treaty of 9 February. Op. cit. — P. 3.

⁷¹ См. *Brubaker D.* Marine Pollution and International Law. Principles and Practice. — London: belhaven Press, 1993. — P. 294—305.

⁷² *Franckx E.* Maritime Claims in the Arctic. Canadian and Russian Perspectives. Dordrecht: Martinus Nijhoff. — 1993. — P. 306.

⁷³ *Joenniemi P.* Regionalization in the Baltic Area. Actors and Policies. Oberg, J.(ed.), *Nordic Secutiry in the 1990s: Options in the Changing Europe.* London: Pinter Publishers. — 1992. — P. 178.

⁷⁴ *Skagestad G.* The Froze Frontier. Models for International Cooperation. Cooperation and Conflict. — 1975. — Vol. 10. — P. 186.

г. Харьков.

Статья получена редакцией в феврале 1997 г.

Право и экология

ОДНА ИЗ ГЛОБАЛЬНЫХ ЗАДАЧ

Н.А. Соколова*

В 60-е годы, чтобы сгладить чаще всего серьезные противоречия в процессе необходимого взаимодействия различных государств и преодолеть возможный и слишком нежелательный перерыв в общении, большинство стран искали пока только функциональный, неполитический предмет, вокруг которого возможно было бы объединиться. Несмотря на то, что проблемы окружающей среды стали таким предметом, одновременно они не были искусственными, они существовали действительно. И вызвав внимание со стороны международного сообщества однажды, они до сих пор не потеряли своей актуальности. Проблема охраны окружающей среды стала той проблемой, которая смогла объединить различные государства, быть может, далеко отстоящие друг от друга во многих вопросах, пусть даже только в определенном смысле, а именно в смысле объективной необходимости и заинтересованности государств в разрешении данной проблемы.

В Парижской хартии для новой Европы 1991 года говорится о необходимости сотрудничества в решении глобальных задач, в том числе экологического характера. И если даже согласиться с тем, что область применения международных усилий по охране окружающей среды должна быть ограничена случаями, когда внутригосударственные меры не могут принести результатов, то государства должны признавать международные обязательства по защите общей окружающей среды. Во многом они вынуждены договариваться относительно охраны общих территорий и пространств, поскольку на обоснование получения серьезных выгод, которые в первую очередь становятся возможными для государств с определенным уровнем развития и которые обычно связаны с неблагоприятным воздействием на состояние окружающей среды (пример

* Преподаватель юридического факультета Иркутского государственного университета.

тому — открытое море), всегда могут найтись возражения вполне оправданного характера. Поэтому любое государство, эксплуатирующее такие богатства природы, которые имеют интернациональное значение, обязано учитывать как имеющиеся законные права, так и могущие возникнуть в будущем законные требования других стран. Следовательно, государства должны (хорошо, если это совпадает с их желанием) осуществлять сотрудничество в области охраны окружающей среды, не только непосредственно взаимодействуя друг с другом в отношении собственных и разделяемых природных ресурсов, но и направлять совместные усилия на охрану окружающей среды тех территорий и пространств, которые не находятся ни под чьей юрисдикцией, а также относительно разрешения проблем общего свойства (например, проблема изменения климата или сохранения биологического разнообразия). В таких случаях очевидна регулирующая роль международного права окружающей среды, тем более что в настоящее время проблемы охраны окружающей среды все труднее разграничивать на международном (особенно между двумя государствами) уровне и национальном. Поэтому воздействие международного права окружающей среды может оказаться эффективным как само по себе, так и в плане влияния на развитие национального права, регулирующего общественные отношения в области охраны и использования окружающей среды.

Не зная политических границ, природа (государственные границы в сущности являются искусственными для нее) всеобща и едина в масштабе всей планеты, и ее охрана не может ограничиваться какими-либо отдельными государствами, и все, что делается в одном государстве и многими государствами совместно в области охраны окружающей среды, должно рассматриваться в качестве составных частей мировой охраны окружающей среды. И на международном уровне регулирование вопросов охраны окружающей среды оказывается связанным с организацией международного сотрудничества, концепция которого является определяющей для природы существующих международных отношений¹.

Международное сотрудничество в области окружающей среды является разнообразным как по формам и направлениям (соглашения о сотрудничестве международных организаций, взаимное представительство государств в руководящих органах и на международных конференциях; заключение международных договоров по вопросам окружающей среды, охватывающих целые континенты, принятие конкретных действий, например по созданию международных заповедников; так, мысль о возможности организации международного арктического заповедника высказыва-

лась еще в 1908 г.), так и по результатам в плане создания международных норм в области окружающей среды юридически обязательных и рекомендательного характера, разработки программ сотрудничества по различным вопросам в области окружающей среды. Как только народы приходят к осознанию значимости решения соответствующей проблемы (в случае с охраной окружающей среды это очевидно) и «как только стремления и интересы народов превышают средства, даваемые их страной, они начинают искать удовлетворение их за пределами своего государства, они должны вступать и поддерживать отношения с другими народами»². Значит, мерой участия в этих отношениях, которые выходят не только за пределы территории государства, но и за пределы его юрисдикции, является развитие осознания своих потребностей со стороны того или иного народа.

При этом очевидно, что, с одной стороны, межгосударственное природоохранное сотрудничество еще не достигло той стадии развития, когда носители суверенитета были бы готовы безоговорочно принимать юридически обязательные правила принципиального характера. До сих пор государства связывали себя обязательствами лишь по отдельным аспектам охраны окружающей среды. С другой стороны, возросшие требования к международной охране окружающей среды обусловили необходимость функционирования основных принципов поведения государств по отношению к окружающей среде, хотя бы в форме рекомендаций³.

Взаимодействие общества с природой остается необходимым и неизбежным, становясь все более сложным и запутанным. Поэтому главное — это строгий контроль за качеством окружающей среды, то есть действенное наблюдение за соответствием состояния окружающей среды так называемым «пороговым значениям» качества окружающей среды, стандартам, определяемым как на международном, так и внутригосударственном уровнях. В плане соотношения и взаимодействия международного и внутригосударственного права, если международные нормативы (стандарты) по качеству окружающей среды будут включены в международные договоры РФ, то правовая основа для их применения во внутригосударственной сфере не должна вызвать каких-то дополнительных затруднений в соответствии с положениями Конституции РФ. И второе — это действительное желание, совпадающее с правилами, имеющими форму правовых норм, требовать выполнения положений по охране окружающей среды и проверять результат таких требований.

Еще на международной конференции в Швейцарии в 1913 году проф. Ч. Ротшильд из Великобритании указывал на то, что было бы большим прогрессом, если бы все страны высказались в пользу

охраны природы и организовали ее по одному более или менее общему плану⁴, ибо повсюду, где человек не обращает внимания на природу и не заботится о ее охране, наша современная цивилизация сталкивается с вопросом если не угрозы ее существованию, то угрозы ее благополучию. И если сегодня первое следует во многом признать достигнутым, то второе находится еще в трудном процессе развития. Согласие всех государств с необходимостью сотрудничества в области охраны окружающей среды было связано с тем, что пришло ясное осознание недостаточности односторонних мер (например, в связи с глобальным загрязнением морской среды) или разрозненных действий индивидуальных государств (например, по охране флоры и фауны Американского континента), а сами проблемы окружающей среды постепенно приобретали транснациональное значение, требующее взаимного и многостороннего регулирования, о чем говорится в самих международных договорах и документах. «Государства будут прилагать усилия для заключения международных соглашений, обеспечивающих уважение интересов всех государств и защиту целостности глобальной системы охраны окружающей среды и развития», — говорится в принятой в июне 1992 года в Рио-де-Жанейро Декларации по окружающей среде и развитию. В Соглашении 1993 года между Правительством РФ и Правительством Канады о сотрудничестве по вопросам окружающей среды указывается на то, что стороны согласны с взаимовыгодностью сотрудничества по вопросам окружающей среды между государствами как на национальном, так и на международном уровнях⁵, а в Соглашении между Правительством РФ и Правительством Монголии, принятом в 1994 году, ст. 1 устанавливает, что «стороны... способствуют своей совместной деятельностью решению глобальных экологических проблем»⁶.

Если государство не может собственными усилиями добиться необходимых результатов в том случае, например, когда области, требующие охраны, не принадлежат никакому государству или принадлежат нескольким державам, как это может быть с океанами, пустынями, степями, или если вмешательство государства только повредило бы его промышленности и не принесло бы никакой пользы делу охраны, тогда все государства или определенная группа их должны попытаться решить эту проблему при помощи международного соглашения, которое объединило бы эти государства в их общих мероприятиях, или неизбежно подтолкнуло, в некотором смысле принудило бы их к одинаковому образу действий. И цель международного права окружающей среды состоит не только в регулировании отношений между государствами как субъектами международного права, но главным образом в объединении их уси-

лий, стимулировании сотрудничества между ними в интересах всего международного сообщества.

Конечно, осуществлять охрану окружающей среды возможно на всех соответствующих и традиционно выделяемых уровнях (двусторонний, региональный и универсальный), о чем договариваются государства при заключении международных договоров: «Стороны будут осуществлять сотрудничество на двусторонней и многосторонней основе с целью обеспечения экологической безопасности», — сказано в ст. 11 Договора 1992 года между РФ и Республикой Польша о дружественном и добрососедском сотрудничестве⁷. Однако важным представляется то, что фактически любая из проблем в области окружающей среды (например, охрана международной реки, протекающей по территории двух государств, охрана регионального моря или охрана животного мира Антарктики) может находить решение на любом из этих уровней, иногда во многом дополняющих друг друга. Хотя говорить о решении проблемы охраны окружающей среды в целом достаточно сложно. Решение — это ответ на все вопросы, решить проблему — значит фактически прийти к согласию о том, что ее не существует или по меньшей мере она находится под полным контролем. В этом смысле решить проблему охраны окружающей среды — как достижение полного прекращения ее деградации — не представляется реальным. Поэтому следует рассматривать решение данной проблемы как процесс, слишком продолжительный во времени, а решение той или иной проблемы окружающей среды на первоначально и естественно выбираемом уровне сотрудничества должно находить поддержку и на других. Так, региональная охрана морей, с одной стороны, может быть более эффективной при заключении специальных двусторонних соглашений по охране окружающей среды, которые будут не только прямо, но и косвенно направлены на охрану окружающей среды в данном регионе. С другой стороны, оказать помощь в решении данной проблемы способны и международные межправительственные организации, в том числе универсального характера. То же можно говорить и о решении проблем окружающей среды на двустороннем уровне, в плане оказания конкретной помощи, предоставления необходимой информации относительно путей решений подобных проблем другими государствами. Причем речь может и не идти о жестком юридическом регулировании предоставления помощи со стороны международного сообщества, поскольку все опаснее становится оставлять отдельные государства наедине с возникающими у них серьезными проблемами окружающей среды. Вопрос об условиях предоставления помощи не случаен, поскольку вероятность повлиять на дела, по существу входящие во внут-

ренную компетенцию государства, не так мала, учитывая, сколь болезненно государства относятся к любой попытке вмешательства или давления. Правильнее, может быть, даже исходить из возможности требования о ненарушении установленных норм в области окружающей среды и принятии всех мер для предотвращения или минимизации ущерба с обеих сторон в дальнейшем, после оказания помощи, хотя и здесь не исключены определенные сложности, связанные, например, с причинением ущерба правомерной деятельностью государства. Так или иначе, особенность проблем, связанных с причинением ущерба окружающей среде, такова, что последняя в настоящее время все чаще требует восстановления независимо от постановки вопроса об ответственности и даже добровольности согласия выполнить обязанности, вытекающие из ответственности. Далее, если говорить об охране окружающей среды на глобальном уровне, то она может быть конкретизирована на региональном уровне. К тому же многие проблемы окружающей среды могут иметь техническое решение, даже если оно встречает психологическое и стратегическое сопротивление и наталкивается на могущественные и противоречивые экономические интересы.

Говоря об уровнях международного сотрудничества, следует помнить о том, что менее всего уместно говорить об иерархии этих уровней, определяя более низкий или более высокий, поскольку речь идет о сотрудничестве юридически равноправных государств на любом уровне и ни одна страна, даже самая могущественная, не может браться за решение экологических проблем в других странах или предотвратить их распространение на своей территории. Правда, иногда историческая ситуация складывается таким образом, что сотрудничество обуславливается определенными обстоятельствами и приобретает специфические черты, например в случае правопреемства при разделении государства, что можно наблюдать применительно к образованию и сотрудничеству государств бывшего Советского Союза. В данном случае сотрудничество осуществляется, когда юридически пространство разрушено и фактически слишком резко ломается то, что было общим и, может быть, продолжает оставаться таким на самом деле, хотя бы первое время. Важным при этом является также то, что имеющиеся у вновь появившихся государств проблемы в области окружающей среды едины не только по характеру, но и по своей природе, определенной единой политикой, которая проводилась в СССР. Поэтому общей и серьезной проблемой для государств—членов СНГ является так называемая нестыковка законов, хотя в них затрагиваются общие интересы⁸. И вполне очевидно, что выработка единых подходов, методов потребует от государств—членов СНГ определенных изме-

нений национального экологического законодательства. Иными словами, унификация в смысле установления общих принципов в области охраны окружающей среды оправдана и реальна.

Несмотря на тесное взаимодействие уровней международного сотрудничества, каждый из них сосредоточивается в основном на определенном круге проблем в области окружающей среды, пытаясь с учетом их характера найти и обозначить наиболее эффективные средства разрешения. При этом следует помнить о том, что реальный ущерб интересам всех сторон может быть нанесен в результате несоответствия существа проблем в области окружающей среды и круга участников, принимающих попытки для ее устранения. Поэтому для того, чтобы режим охраны окружающей среды был эффективным, проблемы окружающей среды должны адресоваться на собственный соответствующий уровень.

Так, глобальное загрязнение, озоновое истощение, многие проблемы заражения морской среды, защита генетического разнообразия, а также некоторые другие являются проблемами, которые воздействуют на все человечество в целом. Значит, никакая нация или даже несколько наций вместе не смогут самостоятельно успешно решить их. Они должны решаться через международные конвенции, так как взаимное соглашение между государствами представляется наилучшим средством для выяснения цели, прав и обязанностей членов международного сообщества. При этом большинство этих сложных проблем может требовать серии соглашений, определенных совместных действий, принятия во внимание преимуществ «рамочных» соглашений, излагающих основные цели и обязательства сторон, программ по окружающей среде международных организаций. В связи с решением глобальных проблем и потребностью в достижении единства общеобязательного поведения государств возникает «необходимость в создании международных универсальных организаций, обладающих элементами наднациональности»⁹. Имея возможность концентрировать действия всех или почти всех государств, создавать нормы, обеспечивать постоянное сотрудничество государств, универсальные межправительственные организации, несомненно, являются одной из форм взаимодействия на глобальном уровне, а их работа — одним из средств решения проблем в области окружающей среды.

Вместе с тем существуют проблемы, которые скорее имеют характер региональных, например кислотные дожди, загрязнение океанов от наземных источников. Они должны решаться через региональное сотрудничество, использование существующих региональных институтов или *ad hoc* соглашений, когда это необходимо. Причем особенность региональных международных договоров в области окружающей среды, а также принятия в их развитие согла-

сованного внутреннего законодательства состоит в том, что их заключение предполагает наличие единых экологических систем. Таким образом, региональный уровень сотрудничества, быть может, способен стать более эффективным в решении проблем по охране окружающей среды, поскольку существует возможность охранять целый природный комплекс в его единстве, хотя условия для такого решения могут оказаться различными: либо удачное сочетание политических факторов и соответствующего географического положения, либо государства, расположенные в одном географическом регионе, испытывают серьезные проблемы в своих взаимоотношениях. Причем это может выражаться как в тех отношениях, которые возникают между ними непосредственно, так и в том, что на эти отношения существенное влияние могут оказывать и другие государства, находящиеся в ином географическом регионе. Далее, даже если насущность проблемы охраны окружающей среды не вызывает сомнений, то нельзя забывать, что для отдельных государств (например, для бывшей Югославии) в силу определенных обстоятельств внутреннего характера (вооруженные конфликты, трудности экономического характера, нестабильность политической ситуации) она не способна иметь важное значение. В таких случаях и должна идти речь о деятельности региональных международных организаций, как правительственных, так и неправительственных. С другой стороны, решение определенных внутренних проблем позволит заняться и проблемой охраны окружающей среды, высвободив материальные и финансовые ресурсы, обозначив иные приоритеты, а при эффективном решении внутренних проблем существует вероятность уделения большего, хотя бы косвенного, внимания проблеме охраны окружающей среды, поскольку последняя сама по себе является комплексной, затрагивающей многие стороны общественной жизни (скажем, ведение военных действий, безусловно, причиняет определенный ущерб окружающей среде, следовательно, их прекращение приостановит наносимый вред или же отодвинет во времени наступление результатов негативных последствий, так как при использовании сегодня новых современных средств ведения войн и, возможно, не всегда точных научных прогнозах, неизвестно, как каждый последующий день продолжения военных действий может влиять на состояние окружающей среды).

Принимая во внимание вышеизложенное, все же следует признать, что преобладающая часть проблем окружающей среды имеет двусторонний характер, и они должны решаться именно на этом уровне. При этом, за некоторым исключением, двусторонние переговоры являются гораздо более эффективными, чем многосторонняя дипломатия. Более того, проблема государств, идущих на

компромиссы по несоотносимым проблемам как условия их сотрудничества, которое может принять форму многосторонней дипломатии, минимизируется двусторонними переговорами. Говоря об отличительных чертах двустороннего сотрудничества, необходимо отметить, что в силу специфики проблемы охраны окружающей среды сотрудничество между пограничными государствами может принести наибольший результат. Другое дело, что есть сферы, где двустороннее сотрудничество будет в равной мере эффективным, и не обязательно между пограничными государствами, например в обмене научной информацией по проблемам окружающей среды, способам решения тех или иных проблем, возникающих внутри государства в области охраны окружающей среды. Важно, чтобы государства при этом сохраняли корректные отношения и не нарушали принципов международного права.

Рассматривая сотрудничество государств по вопросам охраны окружающей среды, необходимо остановиться на следующем вопросе: проблемы охраны окружающей среды таковы, что, являясь по существу внутренними, способны требовать для своего разрешения мер на международном уровне¹⁰. Так, следует обратить внимание на сравнительную охрану окружающей среды. Фактически каждая экологическая проблема, возникающая перед одной страной, встает также и перед другой. Например, все страны имеют серьезные проблемы с излишними выбросами биохимического кислорода в их территориальных водах от промышленного загрязнения. Это не означает, что необходимо принятие международной конвенции по этим вопросам. И в тех случаях, когда эти выбросы вызывают проблему пересечения государственных границ, двусторонние переговоры являются подходящим средством решения данной проблемы. Общий же характер причины подобных проблем может стать условием для обмена опытом между различными государствами, например, относительно технологий для удаления подобных выбросов.

Продолжая освещать данный вопрос, нужно сказать о внутренних проблемах, требующих внешней экспертизы и финансирования. Так, перед развивающимися странами часто встают экологические проблемы, которые требуют высокотехнического решения или серьезных капиталовложений, на осуществление которых у этих государств нет финансовых средств. Решение возникающих у них проблем в области охраны окружающей среды требует создания программ двусторонней помощи, обеспечения время от времени технической и финансовой помощи со стороны международных организаций, международных финансовых институтов, то есть сотрудничества, обращенного к специальным нуждам развивающихся стран, когда последние пытаются решать собствен-

ные внутренние проблемы. Например, Европейский союз заключил ряд соглашений о сотрудничестве с тремя странами по вопросам научных исследований в области защиты окружающей среды, в которых регулируются вопросы экологических последствий деятельности источников загрязнения: оценки качества химических препаратов, сокращения вредных выбросов в атмосферу.

Далее, должны быть обозначены внутренние проблемы, которые просто не могут быть решены вне международного сотрудничества. Укажем здесь на международную перевозку отходов, защиту некоторых находящихся под угрозой уничтожения видов животных и растений, производство токсичных веществ. Теоретически каждое государство обладает полномочиями найти выход из данной ситуации, на практике же никакое государство не смогло решить эти проблемы исключительно своими собственными усилиями, что лишний раз подтверждает необходимость и значимость международного сотрудничества.

И наконец, следует сказать о международном влиянии на решение внутренних проблем охраны окружающей среды в силу специфического характера последних. Так, некоторые природные объекты, являясь уникальными, могут быть объявлены участками мирового наследия и возникнет вопрос о их защите на международном уровне, но при этом ни одно государство, ни международное сообщество в целом не должны нарушать естественных условий и отношений, в которые поставлено самой природой другое государство. Значит, никакие ограничения не должны распространяться на государства, те или иные природные комплексы которого подлежат особой охране и заботе со стороны международного сообщества. При этом следует помнить, что смысл охраны таких природных объектов не только в сохранении их уникальности, но и в охране окружающей среды в целом.

Итак, государства могут сотрудничать на различных уровнях, для которых характерны определенные проблемы и некоторая специфика. Однако при этом важно, чтобы эти уровни были согласованными и дополняли друг друга, в том числе при решении одних и тех же проблем охраны окружающей среды. Не следует опасаться того, что дублирование решений идентичных проблем на различных уровнях может стать помехой или оказаться излишним.

¹ Коломийцев В.Ф. О некоторых концепциях международных отношений//Государство и право. — 1994. — № 12. — С. 82.

² Мартенс Ф.Ф. Современное международное право цивилизованных народов. — СПб., 1904. — С. 19.

³ Тимошенко А.С. Международное сотрудничество по охране окружающей среды в системе ООН. — М., 1981. — С. 40.

⁴ Бородин И.П. Мировая охрана природы. — Пг., 1915. — С. 86.

⁵ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Канады о сотрудничестве по вопросам окружающей среды от 8 мая 1993 г.//Бюллетень международных договоров. — 1993. — № 7. — С. 66.

⁶ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Монголии в области охраны окружающей среды от 15 февраля 1994 г.//Бюллетень международных договоров. — 1994. — № 9. — С. 49.

⁷ Договор между Российской Федерацией и Республикой Польша о дружественном и добрососедском сотрудничестве от 22 мая 1992 г.//Бюллетень международных договоров. — 1993. — № 7. — С. 72.

⁸ Виноградов С.В., Транин А.А. СНГ: межгосударственные отношения в области охраны окружающей среды//Государство и право. — 1994. — № 12. — С. 41.

⁹ Шibaева Е.А. К вопросу о наднациональности межправительственных организаций универсального характера//МЖМП. — 1992. — № 4. — С. 85.

¹⁰ Richard L. Williamso. Building the International Environmental Regime. — Miami, 1990. — Vol. 21. — № 3. — P. 749.

г. Иркутск

Статья получена редакцией в марте 1997 г.

Голоса молодых

СРАВНИТЕЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА: ПО МЕЖДУНАРОДНОМУ ПАКТУ О ГРАЖДАНСКИХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВАХ И ПО ЕВРОПЕЙСКОЙ КОНВЕНЦИИ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫХ СВОБОД (НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ РАССМОТРЕНИЯ ЖАЛОБ)

Г.Е. Лукьянцев*

При вступлении в Совет Европы в феврале 1996 года Россия наряду с Уставом этой организации подписала также ряд других конвенций Совета, равно как и взяла на себя определенные политические обязательства, среди которых — ратифицировать в течение одного года Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод. В настоящее время активно идет подготовка к ратификации данного документа. Несмотря на то, что, возможно, временные сроки и не будут выдержаны, представляется, что мало у кого возникают сомнения в том, что в конечном итоге Конвенция все же приобретет характер юридически обязывающего документа для Российской Федерации.

Вместе с тем нельзя забывать и о том, что Россия как продолжатель Советского Союза является также участником целого ряда соглашений в области прав человека в рамках ООН, и прежде всего Международных пактов о гражданских и политических правах и о социальных, экономических и культурных правах. Таким образом, через некоторое время неизбежно могут возникнуть вопросы, связанные с параллельным сосуществованием для Российской Федерации двух систем защиты прав человека — на универсальном уровне и на региональном в рамках Совета Европы. Именно поэтому представляется необходимым остановиться на некоторых сходных и отличительных чертах двух основных договоров: Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 года и Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года.

* Соискатель кафедры международного права МГИМО-У МИД РФ.

Согласно ст. 52 и 53 Устава Организации Объединенных Наций, создание региональных организаций должно преследовать цели мирного разрешения «местных споров», а также применения принудительных мер под руководством Совета Безопасности. Вместе с тем вскоре после принятия Устава ООН стали создаваться организации, цель которых — защита прав человека на региональном уровне. Подобные организации появились во всех частях света, за исключением Азии. Как справедливо отмечает В.А. Карташкин, «региональное сотрудничество дополняет формы универсального сотрудничества, в некоторых отношениях и более эффективно обеспечивает основные права и свободы человека»¹.

Из двух вышеуказанных международных договоров по правам человека (Пакта и Европейской конвенции) исторически первой «появилась на свет» Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод. Первое, что бросается в глаза при анализе двух документов, это их отличие по кругу участников. В то время как Международный пакт о гражданских и политических правах «открыт для подписания любым государством—членом Организации Объединенных Наций или членом любого из ее специализированных учреждений, любым государством—участником Статута Международного Суда и любым другим государством, приглашенным Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций к участию в... Пакте»² (ст. 48 Международного пакта), участниками Европейской конвенции могут являться лишь государства—члены Совета Европы (ст. 66 Конвенции). Таким образом, мы имеем дело с многосторонним международным договором универсального характера (по кругу участников) (Международный пакт) и многосторонним международным договором с ограниченным числом участников (Европейская конвенция)³.

Даже при беглом анализе тех прав и свобод, которые закреплены в тексте Европейской конвенции и Международного пакта, становится очевидным, что их круг в первом документе значительно уже. Как указывается в преамбуле Конвенции, ее участники поставили перед собой цель «сделать первые шаги на пути коллективного осуществления некоторых из прав, сформулированных во Всеобщей декларации {прав человека}»⁴. В докладе Комитета экспертов по правам человека Комитету министров Совета Европы (Страсбург, сентябрь 1970 г.), посвященном некоторым проблемам, связанным с сосуществованием Пактов ООН по правам человека и Европейской конвенции, был проведен сравнительный анализ прав и свобод, содержащихся в Международном пакте о гражданских и политических правах и Европейской конвенции. Вывод экспертов

был однозначен: целый ряд прав и свобод, закрепленных в Пакте, накладывает дополнительные обязательства на государства—участники Европейской конвенции (естественно, если последние подпишут и ратифицируют Пакт). В Европейской конвенции не нашли закрепления такие права и свободы, как право всех народов на самоопределение (ст. 1 Пакта), обращение с лицами, лишенными свободы (ст. 10), ограничение на высылку иностранцев, законно находящихся на территории государств—участников Пакта (ст. 13), право на пересмотр вышестоящей судебной инстанцией осуждения или приговора (ч. 5 ст. 14), недопустимость вторичного осуждения или наказания (*non bis in idem*) (ч. 7 ст. 14), запрещение пропаганды войны, а также выступлений в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющих собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию (ст. 20), права меньшинств (ст. 27) и др.

Подобная ограниченность в круге подлежащих защите прав и свобод по Европейской конвенции по сравнению с Пактом может на первый взгляд вызвать удивление и недоумение. Однако объясняется она как раз тем, что авторы Конвенции при ее подготовке руководствовались сугубо прагматическим подходом. По словам Пьера-Анри Тейтжана, докладчика Комитета по юридическим вопросам Консультативной ассамблеи Совета Европы (позже — Парламентской ассамблеи Совета Европы), Комитет «посчитал, что на данный момент предпочтительно ограничить предоставление коллективной гарантии теми правами и основными свободами, которые на протяжении длительного времени практикуются во всех демократических странах». В то же время «они являются необходимыми условиями функционирования этих стран»⁵. Связано это было также и с тем, что страны Совета Европы не захотели идти по пути формального декларирования того, что они в тот исторический момент не смогли бы гарантировать. Их целью была выработка полномочесного юридически обязывающего документа, по которому, кроме всего прочего, создавался бы и эффективный контрольный механизм.

Следует также иметь в виду, что Европейская конвенция изначально задумывалась как подвижной, постоянно развивающийся документ. За время, прошедшее с 1950 года, было принято 11 дополнительных протоколов к Конвенции, имевших целью как дополнение перечня закрепленных в ней прав и свобод, так и реформу контрольного механизма. «Дополнительные протоколы к Конвенции включили в систему европейской защиты практически весь перечень гражданских и политических прав, а также некоторые социально-экономические права»⁶. Постоянно развивающееся

прецедентное право Европейской конвенции также привело к существенному обогащению того багажа прав и свобод, который изначально закладывался создателями системы⁷.

При анализе двух документов (Пакта и Конвенции) не следует также забывать о том, что круг их авторов весьма сильно отличался. Если Европейскую конвенцию разрабатывали 10 государств—членов Совета Европы, разделяющих общие политические, экономические и духовные ценности, то борьба вокруг Международного пакта о гражданских и политических правах была весьма противоречивой и велась между государствами, имеющими различное, порой взаимоисключающее, представление как о самом понятии прав человека, так и о концепции межгосударственного сотрудничества в этой области⁸.

* * *

Вместе с тем любое международное соглашение в области защиты прав человека рискует остаться лишь голой декларацией, если не будет предусмотрен определенный комплекс мер или контрольный механизм, направленный на то, чтобы способствовать выполнению государствами своих обязательств по указанным соглашениям. При этом следует иметь в виду, что в международном отношении невозможно применение тех мер принудительного воздействия на «провинившихся» участников правоотношений, которые известны внутригосударственному праву. Именно отсюда проистекает своеобразие контрольного механизма по международным договорам вообще и по защите прав и свобод человека в частности.

Созданный на основе Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод контрольный механизм является, без всякого преувеличения, явлением уникальным. Именно в создании механизма имплементации закрепленных в Конвенции прав состоит ценность этого документа. «Учрежденный на основе... Конвенции Европейский суд по правам человека — уникальное явление в международных отношениях. Судебное решение, принятое органом, состоящим из независимых и беспристрастных судей, гарантирует объективность рассмотрения и решения дела, свободную от каких-либо политических пристрастий. Такая объективность не всегда присутствует среди представителей универсальных и региональных органов»⁹. Уникальность этого механизма контроля состоит также в том, что он является, по мнению многих исследователей, по сути, наднациональной властью¹⁰.

В общем плане наблюдение за соблюдением государствами-участниками своих обязательств по двум рассматриваемым договорам осуществляется по сходным схемам. Во-первых, доклады

государств. Во-вторых, обращение одного государства с жалобой на другое с утверждением о предполагаемом нарушении последним своих обязательств по договору. В-третьих, сообщения частных лиц о предполагаемом нарушении государством своих обязательств. Несмотря на внешнее сходство, каждая из указанных функций выполняется двумя контрольными механизмами по-разному.

1. Рассмотрение докладов государств. Выполнение данной функции является основной для Комитета по правам человека, созданного на основе Международного пакта о гражданских и политических правах. Причем государства-участники представляют Комитету доклады о выполнении ими своих обязательств по Пакту (регулярно: первый — в течение одного года с момента вступления Пакта в силу для данного государства, последующие — с интервалом в пять лет, хотя такая периодичность и не оговорена в самом документе).

Что касается Европейской конвенции, то, как указывается в ст. 57 данного договора, «по получении запроса от Генерального секретаря Совета Европы [государство-участник] представляет разъяснения относительно того, каким образом его внутреннее право обеспечивает эффективное выполнение любого из положений настоящей Конвенции»¹¹. Например, в 1964 году Генеральный секретарь Совета запросил государства-участники о том, как они выполняют свои обязательства по Конвенции и Протоколу № 1 в целом, а в 1970 — только по ч. 5 ст. 5. Кроме того, обращение с просьбой предоставить информацию может быть адресовано как всем государствам-участникам сразу, так и одному или нескольким государствам. При предоставлении информации возможно также указать, что часть ее не подлежит разглашению, чего не наблюдается в случае с периодическими докладами государств-участников Международного пакта. Существенным недостатком данного элемента контрольного механизма в рамках Европейской конвенции по сравнению с аналогичными функциями, выполняемыми Комитетом по правам человека, является то, что представленная Генеральному секретарю Совета Европы информация не анализируется никаким экспертным органом на предмет формулирования замечаний и рекомендаций.

Данная функция, как уже было отмечено выше, явилась основной для Комитета по правам человека. В рамках же Совета Европы она достаточного развития не получила.

2. Сообщения одного государства о предполагаемом нарушении обязательств другим государством. В отличие от ст. 24 Европейской конвенции, закрепившей право любого государства-участника передавать в Европейскую комиссию по правам человека вопрос о

предполагаемом нарушении положений Конвенции другим государством, обязательство государств—участников Пакта признавать соотвествующую компетенцию Комитета по правам человека носит факультативный характер. Более того, данное полномочие Комитета должно быть признано и тем государством, которое передает сообщение, и тем, против которого оно направлено. Ничего подобного в Европейской конвенции нет.

Однако главной отличительной чертой двух систем является то, что процедура направления сообщений по Пакту носит характер примирительной процедуры, в то время как по Европейской конвенции в случае невозможности достижения полюбовного урегулирования спора дело, тем не менее, завершается обязательным для сторон решением либо Комитета министров Совета Европы, либо Европейского суда по правам человека.

Теоретически весьма интересные последствия может повлечь за собой применение в данном контексте ст. 44 Международного пакта о том, что «положения об осуществлении... пакта... не препятствуют участвующим... государствам прибегать к другим процедурам разрешения спора на основании действующих между ними общих и специальных международных соглашений»¹². Таким образом, не исключена возможность того, что спор двух государств—участников Пакта (являющихся одновременно и сторонами Европейской конвенции) по поводу возможного нарушения какого-либо обязательства в области защиты прав человека (в случае совпадения положений об этом праве Пакта и Конвенции) может быть последовательно рассмотрен сначала Комитетом по правам человека, а затем в рамках европейской системы. Вместе с тем возможность «обратной процедуры» (по схеме Конвенция—Пакт) представляется весьма проблематичной в связи с достаточно жесткими рамками, определенными ст. 62 Европейской конвенции.

Что касается практического аспекта данного вопроса, то следует оговориться, что за все время действия данного положения Международного пакта (с 1979 г.) ни одно государство-участник не направило в Комитет по правам человека ни одного сообщения о предполагаемом нарушении другим государством-участником своих обязательств по Пакту, в то время как по Европейской конвенции данное право использовалось многократно.

3. Право на индивидуальную петицию. Данное право иногда в литературе называется также правом частных лиц обращаться с жалобой в международные органы по защите прав человека. Оно является факультативным по обоим договорам. Но если в Европейскую конвенцию ее создатели заложили это право изначально, то в случае с Международным пактом потребовалось принимать Фа-

культуративный протокол к нему. В каждом случае для того, чтобы петиция была признана приемлемой и принята к рассмотрению по существу, необходимо, чтобы она отвечала целому ряду требований.

По Факультативному протоколу сообщение может быть признано неприемлемым, если:

- 1) не исчерпаны все внутренние средства правовой защиты;
- 2) сообщение анонимно;
- 3) сообщение представляет собой злоупотребление правом на представление таких сообщений;
- 4) сообщение несовместимо с положениями Пакта;
- 5) данный вопрос рассматривается в соответствии с другой процедурой международного разбирательства или урегулирования.

Все указанные требования, в принципе, содержатся и в Европейской конвенции. Однако в ней имеется и ряд иных критериев: жалоба также будет признана неприемлемой, если с момента вынесения окончательного решения национальными органами прошло более шести месяцев, а также если она явно необоснованна.

«Существование» двух возможностей подать жалобу порождает два основных вопроса. Во-первых, вправе ли лицо само решать вопрос о том, какую из двух систем задействовать, если нарушено одно или несколько его прав, закрепленных одновременно в двух рассматриваемых договорах? Во-вторых, вправе ли лицо подать жалобу последовательно или одновременно в Комитет по правам человека и в Европейскую комиссию по правам человека?

Думается, что на первый вопрос следует ответить утвердительно. Что же касается второго, то здесь возможны следующие ситуации:

1. Жалобы идентичного характера поданы одновременно в соответствии с двумя процедурами.

2. Петиция сначала направляется в соответствии с процедурой Пакта, а затем — Конвенции.

3. Петиция адресуется Европейской комиссии по правам человека, а затем — Комитету по правам человека.

В первом случае не исключено, что петиция будет признана неприемлемой и Комитетом, и Комиссией. Практика Комитета по правам человека в таком случае заключалась обычно в следующем. Комитет обращался с просьбой к Секретариату объяснить автору жалобы, что она может быть признана неприемлемой в соответствии с п. 2 ч. а ст. 5 Факультативного протокола. В большинстве случаев петиционеры отзывали свои сообщения из других инстанций (наиболее часто ею была Межамериканская комиссия по правам человека), с тем чтобы дать возможность Комитету рассмотреть данное сообщение. Известен также случай, когда автор жалобы

предпочел забрать ее из Комитета для того, чтобы ее признала приемлемой Европейская комиссия по правам человека¹³.

Что касается второй возможности, то петиция будет неизбежно признана неприемлемой, если только при этом Европейской комиссии не будет представлена никакая новая информация по данному делу (это вытекает из пункта *b* ч. 1 ст. 27 Европейской конвенции).

Относительно третьего случая необходимо заметить следующее. В 1970 году Комитет министров Совета Европы обратился к тем странам—членам организации, которые намеревались ратифицировать Факультативный протокол, с призывом при ратификации сделать оговорку о непризнании за Комитетом по правам человека полномочий принимать и рассматривать сообщения от частных лиц, если эти сообщения уже рассматривались или рассматриваются в соответствии с процедурой, установленной Европейской конвенцией. Ряд стран (Дания, Франция, Италия, Испания, Швеция и др.) сделали подобные оговорки. Подобная позиция Комитета министров вызвана тем, что такая апелляция по поводу решений страсбургских органов противоречит замыслам авторов Европейской конвенции по правам человека, закрепивших окончательность решений контрольных органов Конвенции.

И наконец, весьма существенным различием двух систем являются последствия для сторон в случае принятия решения о нарушении государством своих обязательств по какому-либо из договоров. В случае с Международным пактом максимум, на что может рассчитывать жертва нарушения, — это оказание политического воздействия (давления) на государство-правонарушителя. По Европейской конвенции, если не удалось достичь полюбовного урегулирования, рассмотрение дела неизбежно завершится принятием обязательного решения либо Комитетом министров Совета Европы, либо Европейским судом. А это, в свою очередь, нередко приводило к тому, что государство-правонарушитель оказывалось перед необходимостью вносить изменения в свою законодательную и правоприменительную практику. При этом жертве нарушения обязательно выплачивалась компенсация.

¹ Карташкин В.А. Права человека в международном внутригосударственном праве. — М., 1995. — С. 90.

² Права человека. Сборник международных договоров. — Нью-Йорк, 1989. — С. 42.

³ Выдвигаемая рядом авторов (см., в частности, *Jean-Paul Jacque*. *Communauté européenne et Convention européenne des droits de l'homme* //

La Convention Européenne des Droits de l'Homme: Commentaire Article par Article. — P., 1995. — P. 83—101) идея о возможном присоединении к Конвенции ЕС представляется весьма маловероятной. Таким образом, в обоих договорах участниками могут быть только государства.

⁴ Конвенция о защите прав человека и основных свобод. — М., 1996. — С. 5.

⁵ *P. van Dijk, G.J.H. van Hoof. Theory and Practice of the European Convention on Human Rights.* — Deventer, 1990. — P. 214.

⁶ *Карташкин В.А.* Россия и Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод//Московский журнал международного права. — 1996. — № 3. — С. 22.

⁷ Подробный анализ прецедентного права по Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод содержится в монографии *Энтин М.Л.* Международные гарантии прав человека: практика Совета Европы. — М., 1992. — С. 156—206.

⁸ Подробнее об истории разработки Международного пакта о гражданских и политических правах см. *Мовчан А.П.* Права человека и международные отношения. — М., 1982.

⁹ *Карташкин В.А.* Международно-правовые механизмы защиты прав человека//Конституция Российской Федерации и совершенствование механизмов защиты прав человека. — М., 1994. — С. 111.

¹⁰ См. в частности, *Карташкин В.А.* Права человека... — С. 90.

¹¹ Конвенция о защите прав человека и основных свобод. — М., 1996. — С. 23.

¹² Права человека. Сборник международных договоров. — С. 41.

¹³ См. *Alfred de Zayas, Jakob Th. Moller, Tolkel Opsahl.* Application of the International Covenant on Civil and Political Rights under the Optional Protocol by the Human Right Committee. — Geneva, 1989. — P. 13.

Статья получена редакцией в апреле 1997 г.

Книжная полка

ДЛЯ ВСЕХ, КТО «ЗА»

(к выходу трехтомника «Действующее международное право», Москва, Издательство Московского независимого института международного права, 1997)

— Можно ли написать рецензию на документ?

— Можно. И сколько их пишут!

— А на сборник документов?

— Пожалуйста. Она может быть очень длинной.

— А на трехтомник документов?

— На трехтомник можно написать трехтомник рецензий.

(Из разговора двух чудаков)

Сколько международных документов было создано за всю историю человечества? Никто не знает, никто не пытался их сосчитать, но с уверенностью можно сказать, что число это было бы шестизначным...

А сколько действующих международных документов? Тех, которые составляют сегодняшние нормы международного права? Боюсь, что и этого не скажет никто, если учитывать все двусторонние договоры и соглашения. Число это тоже может быть огромным.

И все-таки есть среди них основные, основополагающие, которые обязан знать юрист-международник, к которым то и дело заставляет обращаться жизнь.

Составили этот трехтомник, в котором более 300 документов, размещенных почти на 2500 страницах, заведующий кафедрой международного права МГИМО-У МИД РФ, доктор юридических наук, профессор Ю.М. Колосов и профессор Э.С. Кривчикова. Помогала им большая группа профессоров и преподавателей того же института, которых составители благодарят в своей вступительной статье.

Принцип подбора документов прост: в курсе «Международное право» — учебника, подготовленного и выпущенного под редакцией двух заведующих кафедрами международного права — Ю.М. Колосова (МГИМО-У) и В.И. Кузнецова (Дипломатическая академия), имеется 24 главы. Трехтомник соответственно состоит из 24 разделов.

В первом томе читатель найдет договоры, относящиеся к понятию международного права, его источникам, принципам и субъектам. Здесь же, в документах, раскрывается сущность и роль этого права в международных отношениях, политике и дипломатии. Значительные разделы отведены показу правового регулирования вопросов территории и населения. Собраны документы, иллюстрирующие порядок заключения международных договоров, вопросы правопреимства, дипломатического и консульского права. На примерах наиболее важных и самых современных построены разделы о международных организациях и международных конференциях. Отдельно и на наиболее ярких документах показано, как решаются в международном праве проблемы ответственности и мирного урегулирования международных споров.

Второй том состоит из документов, составляющих нормы международного гуманитарного права, обеспечения международной безопасности, регулирования международных конфликтов.

Наконец, третий том собрал в себя документы, относящиеся к международной борьбе с преступностью, международно-правовому регулированию экономического и научно-технического сотрудничества, основные акты международного морского, воздушного, космического, экологического права, договоры, определяющие международно-правовой режим Антарктики.

Конечно, вряд ли стоит комментировать каждый из международных документов, включенных в эти тома. Но одно обстоятельство, которое объединяет все эти документы, стоит отметить обязательно: они весьма полезны.

Полезны прежде всего для практических работников. Вероятно, стоит руководству МИД Российской Федерации обратить внимание на этот трехтомник и привлечь к нему интерес всех практических работников, особенно тех, кто трудится за рубежом. Этот трехтомник-справочник должен быть в каждом посольстве. Он обязан быть в кабинете каждого уважающего себя дипломата.

Особая статья — о тех, кто изучает международное право. Студентам, аспирантам, преподавателям трехтомник — неоценимое учебное пособие. В концентрированном виде в нем представлены все основные документы действующего международного права. Самое приятное, что специалисты найдут в сборнике наиболее свежие документы последнего времени — периода, когда уже было создано СНГ, и оно постепенно нарабатывает свой нормативный материал. Правда, по признанию высших руководителей России, из более чем 200 соглашений работают пока всего несколько десятков, а в ряде из них имеются серьезные изъяны и недоработки. Тем не менее ряд важнейших документов Содружества вошел и в сборник, и в классификатор.

В общем, для всех, кто за широкое внедрение норм международного права в нашу российскую действительность, да и не только российскую, но и всего СНГ, для тех, кто искренне хочет жить в условиях современной цивилизации, и предназначен этот трехтомник. Кое-кто спрашивает: «А разве есть такие, кто против?» К сожалению, есть. Они проявляли себя, когда разрабатывалась Конституция. Они и ныне — кто тайно, а кто и явно — не хотят считаться с «каким-то там» международным правом. Дескать, оно — не наше, не исконное, а заморское, чуждое России. Однако таких, к нашему общему счастью, становится все меньше. Международное право все шире врезается в нашу жизнь, пронизывая собой и суды, и арбитраж, и прокуратуру, и все-все органы, в той или иной степени, связанные с правом.

Нет в трехтомнике, правда, Беловежских соглашений, но они — особая статья. Может быть, и правильно сделали составители, что позор наш не выставили на вселюдное негативное обозрение. Не на таких примерах стоит учиться и жить.

А в общем сделано великое и доброе дело. Международное право прочно входит в жизнь всех людей. Его обязаны знать юристы всех специальностей: судьи и адвокаты, прокуроры и нотариусы, юрисконсульты всех мастей и, конечно, следователи. О примате международного права по отношению к внутреннему записано в Конституции Российской Федерации.

Сборник-трехтомник в этом плане выглядит как ценный подарок специалистам, как дорогое яичко ко Христову дню.

В.П. Петров

Рецензия получена редакцией в апреле 1997 г.

**ПЕРЕОСМЫСЛЕНИЕ ПРОБЛЕМ ФЕДЕРАЛИЗМА
(Клемин А.В. «Европейский Союз и государства-участники: взаимодействие правовых порядков (практика ФРГ)», Казань, 1996. 192 с.)**

Автор упомянутой работы не первый раз обращается к исследованию деятельности Европейского Союза, проблем взаимодействия европейского и национального права участвующих в нем государств. Интеграционные процессы, происходящие в Европе накануне вступления мирового сообщества в XXI век, вряд ли оставят равнодушными как политических деятелей, так и представителей науки, к глубоким изменениям в Европе и в других частях

мира. Более того, анализ и изучение правовых проблем европейского объединительного процесса представляет процесс не только с точки зрения происходящих изменений, но и прогнозирования развития данной тенденции на будущее.

В последнее время наблюдается новый подход к исследованию международных организаций, объединений и союзов с государствами, создавшими их, а это затрагивает сложные вопросы взаимодействия различных правовых систем. Появление новой работы А.В. Клемина, посвященной данной проблеме, в свете европейской интеграции представляет достойный вклад в науку международного права. С одной стороны, тема не нова, но в то же время ракурс, избранный автором при ее освещении, неординарен и вызывает большой интерес. И это понятно. Процессы, происходящие в Европе, вступление новых стран в ЕС, принятие в 1986 году Единого европейского акта, вступление в силу в 1993 году Маастрихтских соглашений, расширивших полномочия Союза, охватывающего ныне новые сферы, традиционно принадлежащие государствам, и т.п., все это безусловно потребовало нового освещения и анализа проблем европейской интеграции.

Кроме того, исключительная важность выбранной А.В. Клеминым темы предопределена происходящими процессами переосмысления проблем федерализма, правосубъектности членов федерации, соотношения принципов невмешательства во внутренние дела государств, суверенного равенства и принципов интеграции.

Автор поставил перед собой цель проанализировать нормативное содержание актов ЕС и стран-участниц, в частности ФРГ, раскрыть механизмы их соотношения и соотносимости, а также осветить практику взаимодействия органов Союза и членов.

С учетом этих задач А.В. Клемин определил в качестве центральных следующие вопросы: юридическая природа Европейского Союза и его права; компетенция ЕС и ее реализация в практике ФРГ; европейское право и внутригосударственные правовые порядки (механизм взаимодействия; практика ФРГ) и т.д.

Рассматривая юридическую природу Европейского Союза, автор поднимает спорный вопрос о сущности самой организации и, следовательно, европейского права: является ли оно правом межгосударственной организации или это право федеративно-государственного формирования или же это право автономно-национального объединения особого рода, не имеющего аналогов в истории международного права. При этом он исследует нормативные акты европейского права, правоприменительную практику, а также богатую западную теоретическую литературу (преимущественно немецкоязычную).

Автор сразу с брасывает идею о государственно-федеративном характере ЕС. При этом он основывается на отсутствии у органов ЕС «компетенции компетенций», или верховенства компетенций, под которым понимается «способность государственной власти самой определять свою компетенцию, свой круг деятельности», а также на том факте, что государства не утратили своей компетенции и продолжают осуществлять свои полномочия. Далее, подробно анализируя особенности финансирования объединения, распространение решений Европейского суда, механизмы реализации норм европейского права, как сквозного эффекта, так и «хромающих», то есть непрямого действия, а также степень «пожертвования» государствами своих суверенных прав, заключает о юридической природе ЕС как международной организации особого свойства с выраженным наднациональным характером.

В то же время автор видит в современных тенденциях распределения полномочий между ЕС и независимыми европейскими государствами, с одной стороны, и между высшими органами Сообщества — с другой, отражение характера и сегодняшнего состояния супернационального объединения — либо как международно-правовой организации, либо как формирования, находящегося на стадии становления в федеративно или конфедеративно организованное европейское государство.

Исследуя вопрос о компетенции ЕС и ее реализации в практике ФРГ, автор логично и подробно останавливается на делегировании внутригосударственной компетенции Европейскому Союзу, справедливо отмечая при этом, что передача порождает вторжение Сообщества не только в национальный, но и в субнациональный уровень, в частности непосредственно в компетенцию земель. Данное вторжение права ЕС в сферу суверенных прав земель при ограниченности объема их прав в рамках объединения вызывает естественное недовольство и негативно сказывается на своеобразии и компетенции субъектов Федерации. Однако такое положение не оттолкнуло их, а, наоборот, вынудило более активно включиться в интеграционные процессы, таким образом оставаясь полноправными членами германской федерации, по своему положению и возможностям участия в делах европейского объединения максимально приблизиться к статусу независимых и полноправных государств — членов организации.

Рассматривая вопрос о механизмах взаимодействия правовых порядков ЕС и государств-участников, автор пишет о широких полномочиях объединения в правотворческой, исполнительной областях. При этом правовые акты органов ЕС не могут быть реализованы без исполнительного участия государств-членов, а именно их правоприменительных органов. В случае же коллизии приоритет отдается европейскому праву. Тем не менее автор верно

отмечает, что взаимодействие государств-членов, структур и органов обоих уровней — ЕС и национально-государственного — характеризуется лояльностью, взаимоучетом интересов и строится на принципах субсидиарности. Интересно наблюдение автора о том, что демократические традиции западноевропейских государств сказались на цивилизованности общения, когда к тем, кто мыслит по-иному, не применяются санкции, не ставится вопрос о принуждении поступаться собственной позицией или, иными словами, собственным пониманием своего участия в интеграционном строительстве; когда Европейское сообщество, а значит, и сами государства дают себе время на адаптацию к новым условиям хозяйствования. При этом допускается и приветствуется участие регионов и земель, которые находятся на стадии формирования полноценного собственного мнения.

Говоря о степени и успехах процессов «второго уровня европейской интеграции», автор в заключении отмечает, что в обозримой перспективе национальные государства не станут потенциальными членами новой еврофедерации, а право ЕС — правом аналогичного государственного формирования.

В целом положительно оценивая вышедшую работу А.В. Клемина, с большим сожалением отмечаем, что автор весьма актуальное исследование ограничил лишь анализом взаимодействия правовых порядков Европейского Союза и ФРГ, определенный интерес заслуживает рассмотрение данной проблемы применительно к Великобритании, Франции и другим странам. Тем не менее, рецензируемая работа построена на богатом оригинальном практическом материале только одного этого государства, который вызовет несомненный интерес как у лиц, изучающих международное и национальное право, так и у других читателей.Р.

Р.М. Валеев,
доцент кафедры государственного и международного права Казанского государственного университета, кандидат юридических наук (подробнее об авторе см. в рубрике «Кто есть кто в нашей науке и практике» этого номера журнала).

У.Ю. Мамедов,
аспирант кафедры государственного и международного права Казанского государственного университета.

г. Казань

Рецензия получена редакцией в апреле 1997 г.

НЕСТАНДАРТНОСТЬ ПОДХОДОВ

(А.Х. Абашидзе. «Защита прав меньшинств по международному и внутригосударственному праву». Москва, изд-во "Права человека", 1996. 476 с.)

С выходом в свет данной монографии можно смело утверждать, что тем самым в российской науке международного права заполнен пробел в таком сложном и деликатном вопросе, каким является защита прав меньшинств.

Работа представляет собой первое комплексное научное исследование правовых проблем защиты меньшинств. В ней анализируются проблемы защиты прав меньшинств на национальном, региональном и универсальном уровнях. Особое внимание уделяется деятельности таких организаций и объединений, как ООН, ОБСЕ, Совет Европы и СНГ.

В монографии предпринята попытка показать современные тенденции в нормотворчестве государств в сфере защиты меньшинств, в частности, усиливающиеся тенденции признания государствами на их территориях меньшинств и осознание необходимости принять специальное законодательство по защите их прав. При этом в научный оборот вводятся многие новые национальные законы и международные документы.

В работе исследуются новые аспекты национальных и международных контрольных механизмов (омбудсмана, Верховного Комиссара ОБСЕ по национальным меньшинствам).

Рассматриваемая монография чрезвычайно актуальна и своевременна для законодателей России, которая, вступая в прошлом году в Совет Европы, наряду с другими конвенциями подписала и рамочную Конвенцию Совета Европы о защите национальных меньшинств 1995г.; она, возможно, вступит в силу в 1997 году. Государственной Думе Федерального Собрания РФ предстоит дать ответ на проект федерального закона о ратификации Конвенции СНГ об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

Работа, безусловно, окажет полезную помощь парламентариям во всестороннем представлении всех необходимых аспектов защиты прав меньшинств.

Особое внимание следует обратить на раздел монографии, посвященный проблемам реабилитации депортированных народов, защите прав малочисленных народов и прав российских соотечественников. Предлагаемый автором проект закона о защите прав меньшинств и российских соотечественников, вне всякого сомнения, поможет законодателям в выработке соответствующих законов, основанных на признанных международных стандартах.

Подходы автора ко многим аспектам защиты прав меньшинств отличаются от тех, которые уже нашли отражение в доктрине международного права. В частности, автор утверждает, что проблемы меньшинств по своей сути ничего общего не имеют с национальными или этническими проблемами. В конечном счете это проблемы социальные и, следовательно, по мнению автора, понятие “меньшинство” — социальное состояние группы людей в рамках государства. Автор, не отрицая право меньшинств на самоопределение, отмечает, что оно не имеет никакого отношения к обязательной политической независимости. Он предлагает раскрыть право меньшинств на самоопределение путем раскрытия содержания их права на развитие. Дело в том, что, по мнению автора, любое требование меньшинств в конечном счете связано с проблемами их развития. Формы такого развития могут быть различными, начиная от культурной автономии и кончая автономией на национально-территориальной основе. Эти вопросы являются чрезвычайно актуальными для государств—бывших республик СНГ.

Монография имеет также прикладной характер. Она рассчитана не только на государственных чиновников или чиновников международных организаций, чья деятельность связана с решением проблем меньшинств, а также на специалистов в области права, широкий круг читателей, интересующихся проблемами защиты меньшинств в современном мире.

В.П. Филатов,
кандидат юридических наук
(подробнее об авторе см. в № 2
нашего журнала за 1997 г.).

Рецензия получена редакцией в июне 1997 г.

Хроника

САММИТ В ХЕЛЬСИНКИ ГЛАЗАМИ ЮРИСТА

А.И. Лебедев*

Состоявшаяся 20—21 марта в столице Финляндии встреча российского и американского президентов должна была дать ответ на основной вопрос: окажут ли отчетливо выявившиеся в последние месяцы противоречия между двумя странами (прежде всего по вопросам расширения НАТО, сокращения вооружений и т.д.) негативное воздействие на процесс взаимодействия между ними или же удастся продолжить конструктивный диалог в духе партнерства?

Многочасовые беседы Б.Н. Ельцина и Б. Клинтона в предоставленной в их распоряжение резиденции финляндского президента, активный, не прекращавшийся ни на минуту, порой просто драматический диалог между двумя делегациями как за столом переговоров, так и по существу «на ходу», в коридорах и холлах, сделали реальными главный политический итог саммита: скатывание к новой конфронтации удалось преодолеть, намечены конструктивные пути решения многих наболевших проблем.

Результаты хельсинкской встречи зафиксированы в пяти подписанных по ее завершении документах — совместных заявлениях президентов России и США. Их подготовка (она была начата за несколько месяцев до Хельсинки, а последний раунд переговоров прошел накануне саммита, в ходе визита Е.М. Примакова в Вашингтон) также проходила весьма напряженно, а согласование последних существенных элементов осуществлялось буквально за полчаса до церемонии подписания.

Как можно оценить эти документы с точки зрения юриста, специализирующегося на проблематике права международных договоров?

Как известно, и Венская конвенция о праве международных договоров 1969 года (далее по тексту — Венская конвенция), и

* Кандидат исторических наук, заведующий отделом международных договоров МИД РФ.

принятый в 1995 году Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» (далее — Федеральный закон) предусматривают возможность того, чтобы международный договор имел самые различные наименования — «соглашение», «конвенция», «меморандум», «протокол» и т.д.¹ Не исключается, соответственно, и такое название международного договора, как «совместное заявление».

Более того, в российской договорной практике последних лет уже есть примеры совместных заявлений — международных договоров, в частности по итогам инвентаризации договорно-правовой базы отношений Российской Федерации с Нидерландами. Главное при уточнении того, является ли то либо иное совместное заявление международным договором, — не только выяснение наличия традиционной договорной атрибутики (преамбулы, заключительных положений, касающихся порядка вступления в силу данного документа), но прежде всего характера содержащихся в нем обязательств с точки зрения регулируемости их международным правом.

До последнего времени в юридической и политической науке дискутируется такой, например, вопрос: к какой категории по характеру обязательств следует отнести документы ОБСЕ/СБСЕ: хельсинкский Заключительный акт, Парижскую хартию, Стокгольмские и Венские документы по мерам доверия и безопасности и др. Однозначного решения эта дискуссия не дала. Скажем, американские юристы высказывают мнение, что общеевропейские документы имеют специфический характер и заключенный в них элемент гибкости по сравнению с договорными нормами дает возможность более эффективной их адаптации к меняющимся европейским реалиям.

Практика же свидетельствует о том, что государства—участники общеевропейской организации осуществляют конкретные обязательства по данным документам во многом аналогично своим обязательствам по международным договорам. Это относится, в частности, к нотификациям, обменов информацией, ограничениям масштабов военных учений, подпадающим под меры доверия и безопасности. По сути, никто не ставит под вопрос всеобщность такого содержащегося в Заключительном акте принципа, как нерушимость существующих в Европе границ.

В то же время опыт ОБСЕ/СБСЕ показывает, что ссылки на «юридическую обязательность» положений тех или иных документов используются подчас как удобный предлог для их невыполнения отдельными государствами, достаточно вспомнить подкреплявшуюся этим аргументом линию руководства бывшего СССР в 70 — 80-е годы в вопросах соблюдения прав человека.

Как проявилось, в частности, на лиссабонском саммите ОБСЕ, большинство западных стран упорно настаивает на том, чтобы ограничить возможности расширения договорной базы Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, что на практике снижает эффективность ее инструментария. При этом, как правило, никаких обоснованных мотивов, за исключением ссылок на то, что так-де повелось, не приводится.

К числу **двусторонних совместных заявлений**, приближающихся с точки зрения содержащихся в них обязательств к международным договорам, можно отнести подписанную 25 апреля 1996 г. в Пекине Совместную российско-китайскую декларацию, закрепляющую принципы стратегического взаимодействия России и Китая в XXI веке. (Китайские юристы-международники в беседах с автором неоднократно подчеркивали, что считают положения этой декларации юридически обязывающими.)

Двусторонние совместные заявления имеются и в практике российско-американских отношений. Достаточно указать, что значительная часть документов, принятых на сессиях активно действующей в последние годы Российско-американской комиссии по экономическому и технологическому сотрудничеству («Комиссия Черномырдин—Гор»), называется именно так. Как правило, эти совместные заявления носят статус своеобразных меморандумов о взаимопонимании, однако есть и имеющие договорный характер.

Анализируя под этим углом зрения **заявления хельсинкского саммита**, приходишь к общему выводу, что хотя они международными договорами, в строгом смысле Венской конвенции и Федерального закона, не являются, тем не менее нельзя ряд из них отнести и к документам, содержащим лишь политические обязательства. При этом все из пяти совместных заявлений не сходны между собой по характеру обязательств и поэтому нуждаются в рассмотрении каждое по отдельности.

Ключевым документом, подписанным в Хельсинки, как представляется, стало **Совместное российско-американское заявление по европейской безопасности**, затрагивающее наиболее острые аспекты нынешних взаимоотношений между двумя государствами, прежде всего вопрос о расширении НАТО.

Принципиально важно, что в этом документе зафиксированы конкретные параметры обязательств, которые должны быть отражены в документе о взаимоотношениях между Россией и НАТО, готовящемся на переговорах с Генеральным секретарем НАТО Х. Соланой. Б. Клинтон четко констатировал, что альянс не предусматривает потенциально угрожающего наращивания размещенных на постоянной основе вблизи России боевых сил НАТО, что у

членов НАТО «нет ни намерений, ни планов, ни причин» для развертывания ядерного оружия на территории любых государств, не являющихся в настоящее время членами альянса. Представляется, что это не только декларация, но и обязательство со стороны крупнейшего государства—участника НАТО, которое должно быть в ближайшем будущем юридически оформлено.

Как следует из заявления, будущий документ Россия—НАТО будет подписан на самом высоком политическом уровне, то есть руководителями России и стран альянса. Он будет фиксировать твердые обязательства сторон (правда, из текста не ясно, будет ли документ носить юридически обязывающую форму).

В Совместном заявлении по европейской безопасности отражено положение и об ускорении переговоров об адаптации Договора об обычных вооруженных силах в Европе. Имеется в виду, что к середине этого года должно быть заключено рамочное соглашение об адаптации этого подписанного в 1990 году Договора, то есть о пересмотре тех его параметров, которые в настоящее время поставлены под вопрос новыми политическими реалиями и конфигурацией сил в Европе, ставшими результатом распада Варшавского договора и развала СССР.

Включены в Совместное заявление и принципиально важные положения о «максимально возможном совместном принятии решений» и совместных действиях по вопросам безопасности между Россией и НАТО, а также о трансформации НАТО.

Вышеперечисленное свидетельствует о том, что хотя Совместное заявление по европейской безопасности с правовой точки зрения нельзя рассматривать как международный договор, оно предопределяет многие существенные элементы таких договоров, которые предполагается заключить в ближайшем будущем. Разумеется — как подчеркивается в преамбуле Венской конвенции — это должно делаться только на основе принципов свободного согласия и добросовестности.

Другое важнейшее совместное заявление, подписанное в ходе саммита, касается Договора по ПРО. Именно этот вопрос в нынешней повестке дня российско-американских отношений оказался одной из самых «болевых точек». По существу, речь шла об определении на высшем уровне путей решения проблемы, которая уже в течение многих лет обсуждается между делегациями двух стран в Женеве, — о необходимости Договора об ограничении систем стратегической противоракетной обороны путем использования систем, основанных на новых технологиях.

Фактический тупик, создавшийся в Женеве во многом из-за усилий США «застолбить» свое технологическое превосходство в противоракетной области, в Хельсинки удалось преодолеть за счет

одобрения в Совместном заявлении формулировок и параметров, определяющих ключевые пути выхода на новые соглашения. Президенты России и США дали инструкции своим экспертам подготовить как можно скорее для подписания договоренность по высокоскоростным системам нестратегической ПРО. Более того, в Совместном заявлении отражены и наиболее важные технические параметры, которые должны найти место в новой договоренности.

Таким образом, несмотря на то, что Совместное заявление в отношении Договора по ПРО международным договором само по себе не является, оно содержит в себе важные составные элементы будущего соглашения, оформленные пока в виде политических обязательств. Очевидно, что их реализация напрямую зависит от того, как быстро пойдут дела на переговорах в Женеве.

Несколько иной характер имеет подписанное как бы «в пакете» с заявлением по ПРО Совместное заявление о параметрах будущих сокращений ядерных вооружений. Речь в нем идет по преимуществу не о вопросах, обсуждаемых в настоящий момент, а о перспективной проблематике — дальнейших направлениях двусторонних переговоров.

Зафиксированы важные их элементы. Прежде всего согласованы те суммарные уровни стратегических ядерных боезарядов, на которые Россия и США планируют выйти в результате заключения Договора СНВ-2: 2000—2500 единиц.

Предусмотрено, что в отличие от Договоров СНВ-1 и СНВ-2 стороны будут уничтожать не только средства доставки ядерного оружия (ракеты, стратегические бомбардировщики и т.п.), но и непосредственно ядерные боеголовки. Тем самым будущий Договор СНВ-3 будет содержать качественно новое обязательство.

Кроме того, впервые достигнута договоренность о том, что на переговорах по СНВ-3 будут обсуждаться и возможные меры, касающиеся ядерных крылатых ракет морского базирования большой дальности (ранее американская сторона, ссылаясь на трудности контроля, вообще отказывалась обсуждать эту проблему).

Фактически в данное Совместное заявление включена и договорная норма. Речь идет о согласии сторон продлить до 31 декабря 2007 г. срок ликвидации стратегических носителей ядерного оружия по Договору СНВ-2. Стороны обязались согласовать конкретные формулировки на сей счет, «которые будут представлены в Государственную Думу и после одобрения Государственной Думой Договора СНВ-2 — в Сенат Соединенных Штатов». Это положение Совместного заявления — по сути поправка принципиального характера к международному договору по смыслу ст. 39 Венской конвенции.

Совместное заявление по химическому оружию близко по своему характеру к Заявлению по ПРО. В документе твердо зафиксировано, что США «будут добиваться выделения необходимых финансовых средств на строительство объекта по уничтожению нервно-паралитических отравляющих веществ в России». Это — подтверждение Вашингтоном ранее взятого на себя обязательства, которое пока еще не реализовано. Наличествуют в данном заявлении и обязательства чисто политического характера, например и Россия, и США выразили стремление добиваться скорейшего завершения процедур ратификации Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и его уничтожения.

Наконец, **Совместное заявление по российско-американской экономической инициативе** — чисто политический по своему содержанию документ, не содержащий каких-либо элементов, имеющих договорный характер. Это и неудивительно, поскольку речь в нем идет о развитии рыночных форм взаимодействия, в частности о «создании соответствующих условий для распространения на Россию режима наибольшего благоприятствования на постоянной и безусловной основе» и стимулировании инвестиций.

Таким образом, остается констатировать, что солидные дипломатические итоги Хельсинкского саммита нашли отражение в документах, которые, хотя и нельзя отнести к категории международных договоров, тем не менее закладывают основу для подписания ряда существенных соглашений в ближайшем будущем. В ближайшие месяцы можно будет судить о том, увенчаются ли успехом усилия сторон по закреплению взятых на себя в Хельсинки обязательств в договорной форме.

¹ Венская конвенция о праве международных договоров, ст. 2, п. 1, пп. «а»; Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации», ст. 1, п. 2; ст. 2, п. «а».

Хельсинки—Москва

Статья получена редакцией в апреле 1997 г.

«КРУГЛЫЙ СТОЛ» В МГИМО-У ПО СЕВАСТОПОЛЮ

Тема «круглого стола», состоявшегося 10 апреля 1997 г. по инициативе Московской ассоциации международного права в Московском государственном институте международных отношений (университете) МИД РФ была «Правовой статус Севастополя: поиски решения проблемы».

В его работе приняли участие известные юристы-международники, депутаты и эксперты Совета Федерации и Государственной Думы РФ, представители Совета Безопасности РФ и Федеральной пограничной службы РФ, ряда общественных организации — Российской ассоциации международного права, Международного комитета «Мир океанам», Фонда «Возрождение казачества», преподаватели, слушатели и студенты Российской академии государственного управления, Белорусского государственного университета управления, Ижевского государственного университета, представители прессы.

Взвешенный, продуманный доклад Чрезвычайного и Полномочного Посла, профессора О.Н. Хлестова был с большим интересом встречен аудиторией. В обсуждении проблемы приняли участие более 20 человек.

Севастополь — это русский город, город русской славы

Эта мысль звучала в большинстве выступлений участников «круглого стола». Профессор С.В. Молодцов (МГИМО-У) подчеркнул, что Севастополь — это истинно русский город, это город русской славы, это трагические и героические страницы нашей истории, и наша историческая память никогда не сможет согласиться с утратой Севастополя как с исторической принадлежностью.

Вице-адмирал Ю.А. Быстров (Международный комитет «Мир океанам») отметил, что история Севастополя началась 2(13) мая 1783 г., когда в Ахти Арскут бухту вошла и встала на якорь русская эскадра в составе 11 кораблей Азовской флотилии. С этого времени морские силы на юге стали именоваться Черноморским флотом. 3(14) июня 1783 г. были заложены первые четыре каменных здания будущей главной базы Черноморского флота. 10 февраля 1784 г. указом Екатерины II город был назван Севастополем, что в переводе с греческого означает «город славы», или «священный город».

В ряде выступлений подчеркивалось, что в судьбе Севастополя нельзя не учитывать факты истории. Историческая справедли-

вость — это не абстрактная категория. Профессор С.В. Молодцов обратил внимание на требование международного права, чтобы при решении территориальных вопросов учитывались прежде всего исторически сложившиеся правовые основания и иные особые обстоятельства. «И если мы примем вот этот критерий в отношении Севастополя, то картина нам будет ясна», — сказал он. В поддержку тезиса об учете истории и справедливости говорили профессор И.И. Лукашук (Институт государства и права РАН), профессор В.А. Яковлев (Ижевский государственный университет), депутат Государственной Думы С.Н. Бабурин, историк И.В. Артемов и др.

Правовой статус Севастополя

Большинство выступающих подчеркивали, что Севастополь, будучи русским городом, никогда не менял юридически своего статуса и не передавался Украине в связи с передачей в 1954 году Крыма.

Подробно на этом вопросе остановился вице-адмирал Ю.А. Быстров. Он отметил, что город приобрел особый статус и централизованное управление непосредственно из Санкт-Петербурга. Этот статус Севастополя никогда не изменялся. Он был сохранен и при советской власти, что нашло отражение в Конституции СССР 1936 года. Севастополь как главная военно-морская база Черноморского флота был напрямую подчинен правительству страны в лице Наркомата обороны. В 1948 году Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 29 октября Севастополь приобрел статус города республиканского российского подчинения. Этот указ до настоящего времени не отменен и не изменен.

Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 5 февраля 1954 г. «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР» и Указ Президиума Верховного Совета СССР от 19 февраля 1954 г. по данному вопросу никаких изменений в особый статус Севастополя не внесли, так как он никогда не входил в состав Крымской области.

Это же отметили в своих выступлениях профессор И.П. Блищенко (Российский университет дружбы народов), профессор Ф.Д. Волков (МГИМО-У), профессор С.В. Молодцов, С.Н. Бабурин и др.

И.П. Блищенко подчеркнул, что Указ 1954 года носит неконституционный характер, ибо при рассмотрении вопроса о Крыме не были учтены Конституции России и Украины, было только решение Политбюро и Указ Президиума Верховного Совета СССР, что юридически недостаточно.

С.В. Молодцов добавил, что и Крым не мог быть передан Укра-

ине, потому что находился в ведении центра, потому что все оборонные вопросы, в том числе и военно-морского флота, находились в ведении СССР. Была совершена грубейшая, преступная ошибка... Сделка также преступно и оформлялась, вопреки элементарным правовым положениям.

Вместе с тем В.В. Ермошин (Институт государства и права РАН) в своем выступлении отметил, что с передачей Крымской области в состав УССР изменился статус Севастополя. В Большой Советской Энциклопедии (изд. 2, т. 38, с. 96), Севастополь обозначен в составе Украины, в нем размещался горком коммунистической партии Украины. И.И. Лукашук также подчеркнул, что в Конституции Украины Севастополь есть, а в Конституции РФ нет города Севастополя.

В выступлениях поднимался также вопрос о Договоре между Россией и Украиной от 19 ноября 1990 г., в ст. 6 которого записано, что признается территориальная целостность в ныне существующих границах СССР.

С.Н. Бабурин еще в 1990 году, когда в Верховном Совете РФ обсуждался российско-украинский договор, обратил внимание на проблему Крыма и Севастополя. Министром иностранных дел РФ было сказано, что Украина и Россия навеки вместе и нечего моделировать ситуацию, которая невозможна. С.Н. Бабурин отметил, что он может выступить свидетелем того, как в 1990 году в конце лета руководство Крыма приезжало в Москву в Президиум Верховного Совета РСФСР и отмечало, что начинается парад суверенитетов: «Вы приняли Декларацию о суверенитете, Украина приняла, давайте немедленно переоформлять Крым в состав РСФСР. В Киеве, в принципе, не будут возражать, этот вопрос согласован». И в России, и в Москве этим людям дали от ворот поворот и сказали, что для нас эта тема не актуальна.

В отношении Договора 1990 года В.И. Морокин (Фонд «Возрождение казачества») высказал такую точку зрения: это был не международный договор, а политико-административный акт, в котором дана четкая формулировка признания всего ныне существующего в территориальных рамках СССР.

Однако ситуация изменилась в связи с распадом СССР. Как отметил Н.А. Ушаков (ИГП РАН), границы между независимыми государствами, бывшими республиками СССР, на сегодняшний день не установлены. Для того чтобы они стали международно установленными, международно признанными, необходимы соглашения с сопредельными государствами. И поэтому вопрос о Севастополе — это часть надлежащего территориального разграничения между бывшими советскими республиками, в данном случае между Украиной и Россией, которое возможно разрешить только по соглашению.

Поиски решения проблемы

Большинство выступавших согласились с О.Н. Хлестовым, что аренда Севастополя будет означать окончательный отказ России от прав на Севастополь, ибо арендовать можно только чужую собственность. Предложений было множество. Все они исходили из того, что вопрос надо решать исключительно на мирной основе, путем переговоров.

Как отметил Ю.М. Колосов (МГИМО-У), единственно правильное решение — это непрерывное ведение переговоров, чтобы вопрос Севастополя исторически не обратился в *uti possidetis de facto*. Есть такой принцип — обладайте тем, что имеете. Вести переговоры надо постоянно, из года в год, не отказываясь от наших притязаний на Севастополь, пока не найдется какая-то форма сближения и вопрос решится сам собой.

Нельзя не отметить, что вся дискуссия проходила через призму развития, улучшения добрососедских отношений между Россией и Украиной. Все конкретные предложения, прозвучавшие в выступлениях, рассматривались именно в этом ключе.

Было отмечено, что наилучшее и наипростейшее решение — это возвращение к объединению в той или иной форме наших народов, объединение России, Украины, Белоруссии и других (С.В. Молодцов). Эта мысль была горячо поддержана всеми участниками.

Б.И. Жерлицын (Белорусский государственный университет управления) призвал последовать примеру Белоруссии и России, считая, что этот путь самый рациональный, отвечающий интересам народов обеих стран.

Вместе с тем на достижение любых форм союза потребуется время, а уже сейчас выявились проблемы, которые не терпят отлагательства. Речь идет, в частности, о положении Черноморского флота. С.Н. Бабурин обратил внимание, что на сегодняшний день мы имеем уже убогие остатки Черноморского флота, что фактически делить уже нечего: на 1 января 1992 г. боевых судов было 110, сегодня — 43; подводных лодок было 14, сегодня — 4; аэродромов было 16, сегодня — 2; самолетов было 400, сегодня — 39; вертолетов было 142, сегодня — 48 и т. д.

Было обращено также внимание (С.Н. Бабурин, Ю.А. Быстров, С.В. Молодцов) на постоянное пребывание в Черном море американских и натовских кораблей, проведение их совместных маневров с украинскими кораблями. Не меньшую тревогу вызывает и турецкий фактор (Б.И. Жерлицын, С.Н. Бабурин).

Все сказанное свидетельствует о том, что, ведя переговоры, надо искать какие-то решения.

Некоторые из участников «круглого стола» (И.В. Артемов, С.Н. Бабурин, Ф.Д. Волков, В.И. Морокин) высказались за то, чтобы сейчас со стороны руководителей России была проявлена политическая воля в отношении закрепления за Севастополем статуса российского города. Ю.А. Быстров призвал поддержать Обращение состоявшегося в конце марта в Севастополе первого съезда русских и российских общин к высшим властным структурам России с просьбой внести изменения в Конституцию РФ и включить Севастополь в ст. 65, наряду с Москвой и Санкт-Петербургом, в качестве города федерального значения.

Другие ораторы, высказывая обеспокоенность возможностью ухудшения отношений с Украиной, предлагали различные варианты решений. Так, И.П. Блищенко предложил добиваться соглашения с Украиной об особом статусе, сославшись в качестве примера на Дандиг и Иерусалим. В.А. Яковлев говорил о возможном condominiumе.

И.И. Лукашук предложил пока не определять статус города Севастополь юридически, а объявить его городом воинской славы двух братских народов — русского и украинского.

С.В. Молодцов видит решение проблемы в том, чтобы заключить договор между Россией и Украиной о совместной обороне на Черноморском театре военных действий.

В этом же ключе высказался и А.А. Злобин (МГИМО-У), считая, что надо стремиться к заключению между российским и украинским государствами договора о стратегическом партнерстве. Главным в таком договоре должны быть человеческие контакты, контакты между людьми. Такой договор — это большая политика, это большой бунт, это удар по ограниченности, удар по экстремизму.

О необходимости искать решение говорил и С.В. Гарбук (СПИИ РАН), подключив к таким поискам решения проблемы "космический аспект". Он отметил, что в бывшем СССР размещенные на Крымском полуострове (в том числе и в Севастополе) технические средства управления отечественными космическими аппаратами и наблюдения за космическим пространством играли весьма важную роль. Следовательно, существуют объективные предпосылки более тесного сотрудничества России и Украины в области освоения космоса, и важным элементом этого сотрудничества является совместное использование находящихся в Крыму технических средств. Создание в Севастополе координационного центра, функционирующего в интересах обоих государств и обеспечивающего оперативное руководство работами по выполнению совместных космических программ, способствовало бы укреплению российско-украинских отношений в этой области.

Подводя итоги обсуждений, О.Н. Хлестов отметил высокую активность и хороший научный уровень участников "круглого стола".

Он обратил внимание на то, что во время выступлений неоднократно звучала фраза: "Не надо отдавать Севастополь!" Но этот город территориально уже в составе Украины, он находится под юрисдикцией украинских властей. А переговоры России и Украины ведутся, на них обсуждается вопрос о Севастополе.

Задача же "круглого стола" состояла в том, чтобы исполнительная власть не видела единственный путь решения вопроса лишь в аренде, тем более что этот путь ничего не даст, он приведет лишь к возникновению новых проблем. Будем надеяться, что задача эта выполнена и что прозвучавшее предложение послужит во благо решению вопроса о Севастополе и укреплению братских отношений с украинским народом.

Э.С. Кривчикова,
Президент Московской
ассоциации международного права
(подробнее об авторе см. №1
нашего журнала за 1994 г.)

Статья получена редакцией в мае 1997 г.

ПЕРВЫЙ КОНКУРС СТУДЕНТОВ-ЮРИСТОВ ИМЕНИ Ф.Ф.МАРТЕНСА

Поздравляем победителей — команду студенток Юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета «Контест» в составе Натальи Жариновой, Ольги Калашниковой и Натальи Новиковой (научный руководитель команды — доцент В.С. Иваненко). Их первая премия — поездка в Женеvu в штаб-квартиру МККК.

Международный Комитет Красного Креста (МККК) в рамках своей программы по распространению знаний о международном гуманитарном праве (праве вооруженных конфликтов), осуществляемой в университетах России и СНГ, провел с 23 по 27 апреля 1997 г. Межуниверситетский студенческий конкурс им. Ф.Ф. Мартенса по международному гуманитарному праву. Открытие и первые два этапа конкурса прошли в зоне отдыха «Снегири» (Московская обл.), финал состоялся 26 апреля в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова на Ленинских горах.

В конкурсе приняли участие десять команд, представлявших юридические вузы, юридические факультеты и факультеты международных отношений университетов России, Белоруссии и Украины.

Конкурс имени Ф.Ф. Мартенса состоялся в России впервые и организовывался по подобию аналогичного франкоязычного конкурса имени Жана Пикте, который ежегодно проводится в Западной Европе.

Российский конкурс, как и конкурс в Западной Европе, призван способствовать распространению знаний о международном гуманитарном праве, обмену идеями по вопросам его современного развития и применения. Он проводился в форме серии игр, предполагавших выступления участников в роли защитников или обвинителей в ситуации судебного разбирательства или международного трибунала, юридических советников вооруженных сил одной из воюющих сторон в разыгрываемой ситуации вооруженного конфликта, в роли представителей гуманитарной организации, стремящейся получить доступ к пострадавшим, и т.д.

В жюри конкурса были приглашены руководители Женевского института имени Анри Дюнана, штаб-квартиры МККК в Женеве, представители российских академических кругов. Большим сюрпризом для всех участников явилось присутствие победителей конкурса Жана Пикте, который в этом году проводился в Голландии. В составе команды-победительницы были представительницы Португалии, Турции и Франции, которые продемонстрировали не только знание международного гуманитарного права, но и блестящее сценическое мастерство: они разыгрывали сцены, как настоящие актрисы.

Конкурс проводился в два этапа: на первом были выявлены два финалиста — команды, которые лучше всех проявили себя и показали знания международных конвенций и протоколов к ним. Этими двумя кандидатами в финал оказались команды команды Санкт-Петербургского госуниверситета и МГИМО-У МИД РФ.

В финале они разыграли перед жюри сцену судебного заседания, где москвичи выступали как обвинители, а петербуржцы — как защитники. В открытом судебном заседании с учетом принципа состязательности сторон, доводов и норм международного гуманитарного права, которые были приведены сторонами, жюри признало победителями команду «Контест» (Санкт-Петербургский госуниверситет). Судьями в этой игре-спектакле были профессор Цюрихского университета, член МККК в Женеве Д. Тюрер; директор Женевского института имени Анри Дюнана И. Томан; делегат МККК, руководитель образовательных программ в Восточной Европе и Средней Азии С. Хенкинс; юридический советник регио-

нальной делегации МККК в Москве Уонг Т. Уин; профессор Института государства и права Российской академии наук В.В. Пустогаров; один из руководящих работников Российского фонда правовых реформ А.А. Демидов и другие гости из-за рубежа и из российских университетов.

Редакция нашего журнала попросила команду МГИМО-У МИД РФ, которая заняла, соответственно, второе место, рассказать о своих впечатлениях о конкурсе. Мы опубликуем их впечатления в очередном номере журнала.

В. П. Пархитко,
спецкор журнала

Пос. Снегири, Московская обл. — МГУ, Москва

Репортаж получен редакцией в апреле 1997 г.

«УПОКОЙ МЯ, ГОСПОДИ, ВО ЧРЕВЕ ЕВРОПЫ»

Заметки с международного семинара «Российская Федерация в Совете Европы: проблемы применения норм о защите прав человека» (Екатеринбург, 17—18 апреля 1997 г.)

Молебен кончился. В дни Курбан-Байрама, в общем-то праздника мусульман, когорта крупных юристов России отмолилась на Европу. Кто торжественно и томно, закатывая взгляд под потолок, кто скороговоркой, ставя втупик переводчиц, а кто и смело взирая в зал, не боясь ни осуждения, ни наветов за мужественность своих мыслей. Хотя в президиуме собрались и главные местные начальники, и представители властных структур из Москвы и профессора-международники от Красноярска до Нальчика, и дипломаты-чиновники, что сидят в Совете Европы и прилетели на Урал прямехонько из Страсбурга.

У центральной мечети города стоял привязанный к стене баран, а главный муфтий Урала приказал вопреки обычаю его не резать: нехорошо, решил он, проводить публичное заклание, пускать на людях (и для телевидения) кровь даже бедолаги-барашка. «Любая кровь отвратна, — справедливо вещал муфтий, — и жертвоприношение теперь надо проводить в местах специальных». А телевидение тем временем приводило сухие цифры: до революции в Екатеринбурге было 80 мечетей, сейчас их в городе — 3, хотя, как и раньше, число мусульман, проживающих здесь, равно количеству православных.

Вот под такой аккомпанемент и проходил семинар. Кто платит, тот и заказывает музыку и молитву в церкви. В нашем случае платил Совет Европы. А обсуждалась конвенция, подписанная почти 50 лет назад в Риме: Конвенция о защите прав человека и основных свобод.

Казалось бы, молитвы должны призывать к благоговейности, к коленопреклонению. Но хотя и разные были голоса, откровенного преклонения перед этим документом-богом не прозвучало. А все потому, что собрались умные люди, которые смотрят на все своим строгим взглядом юриста, и то, что хорошо и что годится для нашей системы права, они готовы принять, а то, что в наши ворота «не лезет», они отвергают и готовы предложить свои решения, которые только улучшат европейскую конвенцию. Так что мы не лыком шиты.

Да что профессора! Им сам бог велел уметь молиться на юридическом языке. Уральская государственная юридическая академия (УрГЮА) делом доказывает, что готовит хорошие кадры. Студентка — даже студентка! — включила свой критический акафист в адрес богоугодных документов, связанных с защитой прав человека. Кто не поленится дочитать сей материал о семинаре до конца, познает и этот девичий перл юриспруденции.

УрГЮА во главе с ее ректором М.И. Кукушкиным прекрасно подготовила и провела этот семинар-молитву. Молящаяся паства съехалась — и тут требуется перечень городов, который покажет широчайшее представительство, — из Москвы, Тюмени, Красноярска, Уфы, Казани, Омска, Волгограда, Нижнего Новгорода, Челябинска, Барнаула, Саратова, ряда других городов России, плюс Страсбург, Лондон и Хельсинки, плюс букет лучших юридических сил самого Екатеринбурга. Молились истово, бушевали страсти. Борение продолжалось два дня. А высокую тональность взял в своем инаугурационном докладе подлинный кумир международно-правовой мысли Екатеринбурга профессор Г.В. Игнатенко. Вдумайтесь в сокращенный вариант его доклада, который публикуется у нас в журнале далее, и в каждом абзаце найдете взгляд на перспективу.

По существу, семинар доказал двойственность, в которой оказалась Россия. С одной стороны, вступив в Совет Европы, подписав ЕКПЧ, Россия показала свое желание попасть в чрево Европы, оказаться в одном ряду со всеми остальными цивилизованными странами. С другой стороны, чтобы полностью войти в Совет Европы, надо ратифицировать ЕКПЧ и сдать ратификационную грамоту на хранение депозитарию. Представитель Совета Европы Марк Невилл в своей вступительной речи-молитве, а скорее проповеди к пастве, выразил надежду, что это произойдет до конца

нынешнего года. Как бы в ответ на это главный юрист российской Госдумы В.Б. Исаков заявил, что эта процедура невозможна в ближайшем обозримом будущем, поскольку для ратификации требуются огромные финансовые затраты, связанные прежде всего с новым строительством или коренной перестройкой пенитенциарных учреждений России.

От этой печки, вероятно, и надо плясать в молитвах по поводу проникновения в чрево Европы — ее Совет.

Или, может быть, правоведам стоит поискать какую-либо особую формулу для попадания в яблочко? Таковую, чтобы и волки сыты, и овцы целы?

Эвон, муфтий Екатеринбургa ведь нашел ее для праздника с многовековой историей — Курбан-Байрама...

В. П. Пархитко,
спецкор журнала

г. Екатеринбург

Репортаж получен редакцией в апреле 1997 г.

ОТ ИМЕНИ СОВЕТА ЕВРОПЫ

(из вступительного слова)

По поручению Генерального секретаря Совета Европы мне доставляет удовольствие участвовать в этом международном семинаре по вопросу «Российская Федерация в Совете Европы: проблемы применения норм о защите прав человека».

Семинар организован в рамках объединенной программы Комиссии Европейских сообществ и Совета Европы для укрепления федеральных структур, внедрения механизма защиты прав человека и содействия проведению правовых реформ в Российской Федерации.

Хотел бы поблагодарить организаторов и особенно ректора Уральской государственной юридической академии профессора Михаила Кукушкина, директора Российского центра информации и документации Совета Европы Николая Топорнина и руководителя Библиотеки по правам человека Центра Совета Европы в Екатеринбурге Льва Лазутина за организацию и руководство этим семинаром, который станет первым мероприятием в области прав человека, которое проводит Совет Европы в этом важном центре Урала.

История созыва этого семинара восходит к вступлению Российской Федерации в Совет Европы, которое имело место как раз год назад, 28 февраля 1996 г.

Каковы последствия вступления России как для народа Российской Федерации, так и для Совета Европы?

Чтобы ответить на этот вопрос, мы должны посмотреть на роль Совета Европы как международной межправительственной организации, в которой сегодня представлено 40 стран Европы и которая осуществляет свою деятельность, чтобы обеспечить демократическую безопасность путем:

- содействия плюралистической демократии;
- обеспечения господства права;
- уважения прав человека.

Став государством — членом Совета Европы, Российская Федерация приняла на себя ряд весьма специфических обязательств перед Парламентской ассамблеей, которые записаны в постановлении № 193 этой Парламентской ассамблеи. Наиболее важные обязательства, относящиеся к этому семинару, сконцентрированы в четырех главных международных документах по правам человека, принятых Советом Европы:

Первый — это Европейская конвенция по правам человека, защищающая ряд гражданских и политических прав. Она должна быть ратифицирована в течение года после вступления в Совет Европы. Этот срок истек, но имеется мнение, что ратификация будет проведена во второй половине текущего года.

С этим связана и отмена смертной казни, предусмотренная протоколом № 6 к указанной Конвенции. Парламентская ассамблея призвала к введению моратория на ее осуществление, и теперь этот мораторий де факто существует. Вчера, когда мы покидали Страсбург, Российская Федерация подписала протокол № 6, сделав тем самым новый шаг к отмене смертной казни и окончательной ратификации протокола.

Второй документ, о котором идет речь, — это Европейская конвенция о предупреждении пыток и бесчеловечного или унижающего достоинства обращения или наказания. По Конвенции создается комитет для посещения всех мест заключения и для представления докладов правительству об условиях, в которых содержатся заключенные. Эта Конвенция тоже должна быть ратифицирована в течение года после вступления, и существует надежда, что она будет ратифицирована до конца текущего года и принесет все более возрастающую защиту особенно ранимой группе населения.

Третий документ — это Европейская социальная хартия, защищающая ряд социальных прав. Российские власти изучают ее с целью ратификации как можно скорее.

Четвертый документ — это Европейская рамочная конвенция о защите национальных меньшинств. Конвенция, которая после вступления в силу и ратификации Российской Федерацией будет касаться значительной массы ее населения. Министерство по делам национальностей высказалось в пользу ратификации этой Конвенции, которая, похоже, будет ратифицирована и вступит в силу к концу текущего года.

Другими специфическими обязательствами являются:

- пересмотр нового Уголовного кодекса и Уголовно-процессуального кодекса. Уголовный кодекс был принят в январе этого года;
- пересмотр нового Гражданского и Гражданско-процессуального кодексов, переработка которых, как я понимаю, происходит;
- разработка нового закона о функционировании пенитенциарной системы и руководстве ею.

Также нужен новый закон о роли, функционировании и руководстве прокуратурой, который находится в стадии подготовки, и новый закон об Уполномоченном по правам человека (омбудсмене), пост которого был учрежден в феврале 1997 года и назначения которого мы ожидаем с интересом.

Это только те обязательства, о которых я упомянул, но имеются и другие.

Вы понимаете лучше, чем я, что, поскольку не все вышеупомянутые обязательства выполнены, российские власти предпринимают ряд важных шагов для того, чтобы их выполнить. Задача состоит в том, чтобы не только выполнить эти обязательства с точки зрения чисто юридической, но и превратить их в реальную действительность для народа России.

Эта двойная задача как раз и находится в центре внимания нашего семинара, и я хотел бы в связи с этим сказать еще несколько слов об этих двух конкретных целях.

Идет законодательный процесс интеграции норм защиты прав человека на международном уровне с национальными стандартами.

Важный шаг был сделан, когда создали рабочую группу, в которую вошли восемь российских экспертов, для изучения сравнения национального законодательства с требованиями Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Нам повезло, что на этот семинар прибыли несколько членов этой рабочей группы наряду с господином Гарднером, который занят этой работой как дополнительный эксперт, назначенный Советом Европы. Эти представители, несомненно, посвятят нас в некоторые проблемы, с которыми они встретились в процессе работы.

Вторая задача, как я уже сказал, состоит в том, чтобы превратить защиту прав по закону в жизненную реальность, и полагаю, что смысл нынешнего семинара состоит также в поиске путей, по

которым это может быть сделано, как равным образом указывает путь, на котором Совет Европы, в свою очередь, должен искать решение этой же задачи.

Информация стоит в центре решения этой задачи, и Совет Европы перевел, переводит и издает ряд материалов на русском языке, чтобы сделать информацию доступной для населения России. Конкретно в этом направлении сделано следующее:

- переведены Европейские конвенции о защите прав человека;
- переведены и изданы ряд информационных брошюр и буклетов о защите прав человека в Европе;
- переведены наиболее характерные дела Европейского суда по правам человека;
- переведены комментарии к стандартам по правам человека (такие как Краткий справочник к ЕКПЧ).

Некоторые из работ, которые переведены и изданы можно получить на семинаре вместе со списком этих публикаций (этот список публикаций и перечень библиотек, где в РФ эти публикации можно получить, приведены в конце выступления).

Жизнь была бы легкой, если бы информация оставалась статичной, а публикации хранились на складах. Чтобы постараться получить эту информацию со складов в Страсбурге и довести ее до сведения населения России, Совет Европы в 1993 году создал Центр информации и документации (ЦИД) Совета Европы в Москве. Этот центр действует не только как распространитель информации, но так же как и своеобразный катализатор деятельности, которая проводится в Российской Федерации.

Нереально полагать, что ЦИД в Москве проникнет во все 89 субъектов Федерации, и потому мы создали в конце 1995 года библиотеки прав человека и центры в 11 городах Российской Федерации и еще пять планируем открыть до конца текущего года.

Организатор сегодняшнего семинара — Уральская государственная юридическая академия является обладательницей одной из таких библиотек по правам человека — региональным центром Совета Европы. Она станет одним из важных партнеров, с помощью которых мы надеемся удовлетворить некоторые потребности Российской Федерации как в подготовке материалов, распространении информации, так и в организации конференций, семинаров, рабочих групп, «круглых столов», встреч, а также стажировки, различных видов обучения и индивидуальной подготовки как в Российской Федерации, так и за ее пределами.

В программе, которую нам предстоит выполнить, приятно видеть список различных ораторов: не только международных экспертов, но также и российских экспертов как из столицы, так и из различных регионов страны.

Лично я приехал из страны, которая гордится тем, что является одной из старейших стран с демократическим устройством общества, история которой в плане защиты прав человека уходит корнями к Великой хартии вольностей (Magna Carta) 1215 года.

Однако это не помешало Соединенному Королевству стать в Страсбурге одним из «лучших клиентов», которого сочли виновным в нарушении ЕКПЧ по гораздо большему количеству различных дел, чем какое-либо другое европейское государство.

Причина не в том, что Соединенное Королевство оказалось страной, которая нарушает права человека больше, чем какая-либо другая страна в Европе. Проблема заключается в применении международных стандартов в области прав человека в собственном внутреннем праве.

Это — предмет, который мы призваны изучать сегодня и завтра. Как гражданин Великобритании я испытываю острую потребность в обмене информацией на этом семинаре, так же, как и любой здесь присутствующий.

Марк Невилл,
руководитель отдела по связям с
Центральной и Восточной Евро-
пой Директората по правам чело-
века Совета Европы

ПУБЛИКАЦИИ СОВЕТА ЕВРОПЫ НА РУССКОМ ЯЗЫКЕ

1. Комментарий к Европейской конвенции о защите прав человека
2. Европейские пенитенциарные правила
3. Права человека: постоянная задача Совета Европы
4. Альбом «Права человека»
5. Статья 5 Европейской конвенции по правам человека.
Защита свободы и неприкосновенности личности
6. Статья 6 Европейской конвенции по правам человека.
Право на справедливое судебное разбирательство
7. Европейская комиссия по правам человека: организация, процедура, деятельность
8. Организация и работа Суда. Информационный документ секретаря Европейского суда по правам человека

9. Соответствие законодательства Венгрии Европейской конвенции о правах человека
10. Юриспруденция по поводу статьи 10 Европейской конвенции по правам человека
11. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод
12. Протокол № 11 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод
13. Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания
14. Европейская социальная хартия
15. Европейская конвенция о трансграничном телевидении
16. Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств
17. Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств
18. Рекомендация № R(85) 7 Комитета министров государств-членов о преподавании и изучении прав человека в школах
19. Интересы общества и права человека в Европейской конвенции по правам человека
20. Правительственные агенты при органах Европейской конвенции о защите прав человека
21. Европейская конвенция по правам человека и Европейская социальная хартия: право и практика применения

Эти публикации доступны в следующих библиотеках Совета Европы на территории Российской Федерации:

1. Елена Ивановна Гизенко,

Библиотека Государственной Думы Российской Федерации

03009. Москва, Охотный ряд, 1

Тел.: (095) 208-57-34

факс: (095) 208-79-07

2. Вячеслав Викторович Мосягин,

директор библиотеки

Научная библиотека Московского государственного университета

119899. Москва, Ленинские горы

Тел.: (095) 939-2241/939-1000

Факс: (095) 939-0183

3. Татьяна Лигун,

директор библиотеки

Правовой факультет Государственного университета Санкт-Петербурга

199026. Санкт-Петербург, 22-я линия, а/я 7

Тел.: (812) 213-6241

Факс: (812) 213-4949

4. Олег Иванович Литовченко,

зам. директора Института российского и международного права

Саратовская государственная академия права
410720. Саратов, ул. Чернышевского, 104
Тел.: (8452) 25-04-86/25-24-25/25-39-64
(факультет международного права)
(8452) 24-60-85 (Литовченко)
Факс: (8452) 25-32-78/25-04-86/25-23-70

5. Лев Александрович Лазутин,
декан факультета права
Уральская государственная академия права
620066. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21
Тел.: (3432) 44-43-63/44-43-33/44-30-08
Факс: (3432) 44-50-34/44-17-68
Марина Гуимгина, библиотекарь

6. Библиотека им. Н.И. Лобачевского
Казанский государственный университет
420008. Казань, ул. Ленина, 35
Тел.: (8432) 32-66-45/32-07-78
Факс: (8432) 38-09-94
ответственный — Ирина Трошина

7. Раиса Васильевна Подгайченко,
директор научной библиотеки
Иркутский государственный университет
664000. Иркутск, бульвар Гагарина, 24
Тел.: (3952) 33-32-93/33-34-53/33-32-03
Факс: (3952) 33-22-40/38

8. Проф. Вячеслав Вячеславович Гаврилов,
помощник декана факультета права
Дальневосточный государственный университет
690000. Владивосток, ул. Октябрьская, 25
Тел.: (4232) 25-93-06/23-03-28
Факс: (4232) 25-72-00
Телекс: 213 218 FESU SU

9. Проф. Константин Краковский,
факультет права
Ростовский государственный университет
344007. Ростов-на-Дону, ул. Горького, 88
Тел.: (8632) 66-36-40/66-26-10

10. Доктор Иван Скляров,
декан факультета права
Нижегородский государственный университет
603115. Нижний Новгород, ул. Ашхабадская, 4
Тел.: (8312) 34-17-53/34-19-52/34-15-57
Факс: (8312) 34-17-53

11. Татьяна Афанасьева,
Российская национальная библио-
тека. 101000. Москва, Воздви-
женка, 3
Тел./факс: (095) 202-0490
Телекс: 411167 GBL SU117

12. Николай Борисович Топорнин,
директор Центра информации и
документации Совета Европы в
РФ. Библиотека Центра. 117454.
Москва, пр. Вернадского, 76; те-
лефон (095) 434-9077.

КОНВЕНЦИЯ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫХ СВОБОД В РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ: РЕАЛЬНОСТИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

(из доклада на семинаре)

Предложенная постановка вопроса может показаться преждевременной, поскольку Конвенция, подписанная от имени Российской Федерации 28 февраля 1996 г., еще не ратифицирована Федеральным Собранием и для нашего государства не вступила в силу.

Однако подход к Конвенции не ограничивается ее квалификацией как самостоятельного договорного акта, а включает в себя: а) констатацию идентичности или близости большинства ее положений и общепризнанных принципов и норм международного права, зафиксированных в Международных пактах о правах человека и других универсальных конвенциях, обязательных для Российской Федерации; б) учет общего для государств предписания воздерживаться до вступления договора в силу от действий, лишающих договор его объекта и цели.

Вхождение России в круг участников Конвенции о защите прав человека и основных свобод влечет за собой усложнение обязательств, относящихся к внутреннему правопорядку и вместе с тем к ее статусу в европейском правовом пространстве.

В Конвенции и протоколах к ней нет неприемлемых для Российской Федерации положений (известные разногласия сохраняются лишь по вопросу о присоединении к протоколу № 6 относительно отмены смертной казни), в связи с чем я не вижу разумных оснований для затягивания процесса ратификации Конвенции и уже подписанных протоколов.

Можно констатировать совместимость конвенционных норм и норм Конституции РФ и федеральных законов. Сохраняющиеся различия не являются препятствием для нормативного сотрудничества в рамках российской правовой системы как сферы их совместного применения.

Текст Конвенции (вместе с протоколами) содержит положения двоякого рода: а) материальные нормы, закрепляющие европейские стандарты прав и свобод; б) процессуальные нормы, регламентирующие процедуру получения и рассмотрения межгосударственных и индивидуальных обращений в Европейской комиссии и в Европейском суде.

По сравнению с универсальными договорами в этой области нормы второй группы уникальны, характеризуются качественно иным уровнем регламентации и высокой эффективностью. Что же касается европейских стандартов, то по своим основным параметрам они не имеют принципиальных отличий от обоих международных стандартов, признанных и Россией.

Состояние нормативной регламентации в России вопросов декларирования, гарантий и защиты прав человека заслуживает компетентного анализа с учетом их реального совершенствования и противоречивости и не дает оснований для безоговорочно негативной оценки российского законодательства, для модных уничижительных комментариев.

Современное российское право содержит нормативные основы, обеспечивающие участие в Совете Европы, в связи с чем восприятие Конвенции о защите прав человека и основных свобод и большинства иных европейских конвенций не должно порождать ощутимых и тем более непреодолимых проблем. Решающее значение имеют четыре положения Конституции РФ (ч. 4, ст. 15, ч. 1, ст. 17, ч. 3, ст. 45 и ст. 79). В формирующемся на этой основе комплексе федеральных законов, кодексов, иных нормативных правовых актов все весомее ощущается уважительное отношение к международным стандартам и ориентация на непосредственное применение во внутригосударственной сфере норм международного (следовательно, и европейского) права.

В обозримой перспективе кажется резонной постановка вопроса об отдельных уточнениях в гл. 2 Конституции РФ в контексте формулировок как Европейской конвенции, так и Международных пактов о правах человека, хотя в ситуации особо жестких условий пересмотра положений гл. 2 (а поправки к этой главе вообще не оговариваются) возможны не вполне равнозначные конкретизирующие нормы с использованием федеральных законов.

Значимость в пределах российского правового пространства европейских, как и международных вообще, стандартов прав и свобод воплощается не столько в переносе самих гуманитарных правил, ибо их внедрение стало необратимым процессом, сколько в продуманном использовании накопленных в Совете Европы традиций реализации таких правил и возможностей контрольного

механизма. Наша правоприменительная практика не имеет, естественно, опыта непосредственной реализации Конвенции о защите прав человека и основных свобод как юридического документа. Но общие международные нормы на протяжении ряда лет являются применимым правом — в содружестве с национальными нормами — в деятельности судов и других органов, должностных лиц и граждан.

Признание скромного удельного веса в правоприменительной практике подходов и решений, основанных на международных нормах, дополняется констатацией реальных усилий и потенциальных возможностей, обусловленных обязательствами в рамках Совета Европы.

Огорчает пристрастие к своего рода «заданиям», адресуемым нашей стране Парламентской ассамблеей Совета Европы, с обозначением календарных сроков определенных действий, что вряд ли соизмеряется с реальностями общественного развития.

Право на обращение в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека — это не только воплощение договорных обязательств государства. Для нас это и конституционная норма, которая именно в эти дни отмечает свое пятилетие (она была введена в предшествующую Конституцию 21 апреля 1992 г.). Но в конституционной формулировке она предстает лишь как субъективное право личности, с которым никак не соотносятся полномочия и действия компетентных органов государства.

Предстоящее вхождение России в европейский контрольный механизм, предусмотренный Конвенцией и протоколом № 11, обуславливает целесообразность разработки федерального закона, регламентирующего порядок обращения индивидов в предусмотренные договорами межгосударственные органы и вместе с тем полномочия соответствующих органов РФ; при этом предполагаемые полномочия должны охватывать как стадию исчерпания всех имеющихся внутригосударственных средств правовой защиты, так и стадию повторного рассмотрения дела после заключения международного органа, с чем связана корректировка ряда нормативных положений об окончательных решениях, не подлежащих обжалованию.

Наше восприятие Совета Европы и европейских конвенций относится к категории весьма деликатных проблем, поскольку Россия пока имеет более чем скромный опыт участия в этой организации, сама еще не выполнила отдельных принятых при вступлении обязательств.

И все же на доктринальном уровне уместны размышления и критические оценки, навеянные сравнительным анализом. На мой взгляд, совершенствование Конвенции о защите прав человека и

основных свобод, уже осуществленное в форме 11 протоколов, может быть продолжено, в том числе посредством восприятия ряда положений Международных пактов о правах человека.

Вполне оправдана постановка вопроса о согласовании и взаимодействии Европейской конвенции и родственных по предмету регулирования универсальных договоров. Есть повод для размышлений и применительно к сопоставлению «сопредельных» региональных конвенций, имея в виду, в частности, более толерантное отношение со стороны Совета Европы к документам Содружества Европы.

Да, наша правовая система как совокупность нормотворчества и правоприменительной деятельности далека от совершенства. Она открыта для критических суждений, для полезных рекомендаций, для восприятия наработанных в Совете Европы и доказавших свою эффективность гуманитарных стандартов. Она открыта и для «обратной связи», для понимания российских правовых ценностей.

Хочу надеяться, что наши гости и их коллеги в Совете Европы не воспринимают российскую правовую систему как правовое поле (legal plantation), еще не вспаханное, заросшее сорняками, которое надо прополоть, а поле — засеять культурными растениями. С известной долей фантазии полагаю, что определенные компоненты российского правопорядка созрели для обогащения европейского правового пространства и некоторых институтов самого Совета Европы.

Конвенция о защите прав человека и основных свобод — это не застывший монумент, а живой организм, подверженный прогрессивным влияниям, в наборе которых могут быть воплощены и частицы российского опыта.

Правовые ценности для нас — это не только предметы импорта, это и наши собственные приобретения, которые (рискну и так поставить вопрос) могут заинтересовать даже умудренный почти полувековым опытом Совет Европы в качестве российской экспортной продукции. И хотя правовые ценности не предмет внешнеторговых сделок, они вполне пригодны для взаимного обогащения в процессе гуманитарного сотрудничества. Именно таким я вижу настоящее и будущее правовой системы России, настоящее и будущее Совета Европы.

В заключение назову три частных момента: а) значение информационных обменов, имея в виду прежде всего наши потребности в регулярной информации о жизнедеятельности Совета Европы, о взаимоотношениях России и Совета Европы; б) значение юридически адекватных переводов актов и документов Совета Европы с официальных языков на русский (так называемые русские версии);

в) значение квалифицированных научных исследований по актуальным проблемам Совета Европы, в том числе совместных изданий.

Г.В. Игнатенко,
заслуженный деятель науки Рос-
сийской Федерации, профессор,
доктор юридических наук, заведу-
ющий кафедрой Уральской госу-
дарственной юридической акаде-
мии (подробнее об авторе см. № 3/4
нашего журнала за 1991 г.)

НЕПОНЯТНО, ПОЧЕМУ ЗАТЕМНИЛИ ЯСНОСТЬ

(из выступления на семинаре)

Уважаемые гости Уральской государственной юридической академии! От имени студентов Института предпринимательства и права мы рады приветствовать вас в центре Урала.

Уважаемые гости, вы находитесь в столице пенитенциарных учреждений — и это горькая правда, — к сожалению, в одном из криминогенных районов России.

Позвольте мне еще одно замечание относительно центра: вообще человек всегда в центре Мироздания. Поэтому, очевидно, бог создал землю круглой.

Несомненно, что человек и его права должны быть в центре внимания законодательной исполнительной и судебной ветвей светской власти. Это положение адекватно Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 ноября 1949 г., Конвенции о защите прав человека и основных свобод, подписанной в 1950 году, Конституции России и многим другим законодательным актам.

Проблема, однако, в том, как действительность соотносится с декларациями. Именно в этом аспекте я, студентка Е. Унесихина, намерена поделиться своими мыслями. Извините за нескромность.

Учитывая небольшое количество времени, которое отведено, не буду рассматривать все права, гарантированные Конвенцией о защите прав человека и основных свобод.

Поэтому остановлюсь на следующем. Если обратиться к ч. 2, ст. 2, этой Конвенции, то можно найти положение, гарантирующее каждому человеку право защиты своей жизни даже с помощью

наиболее радикальных мер, если он подвергся преступному посягательству (нападению).

Необходимая оборона наряду с кровной мстью, основанной на обычаях, являлись двумя основными способами защиты прав человека с древнейших времен. Впоследствии кровная мсть была вытеснена государственным возмездием, но необходимая оборона так и осталась одним из основных способов защиты жизни человека в силу того, что предусматривает немедленную реакцию на преступное посягательство.

Что касается российского законодательства, то институт необходимой обороны являлся объектом многих кодификаций. Одним из величайших достижений российской науки уголовного права явилась разработка института необходимой обороны в редакции федерального закона от 1 июля 1994 г. Впервые была внесена исключительная ясность: когда, при каких условиях обороняющийся вправе применить самые радикальные меры. Таким критерием законодатель назвал нападение, сопряженное с опасным для жизни людей насилием. Все спорные вопросы о соответствии интенсивности защиты опасности посягательства исключались. К сожалению, этот закон просуществовал лишь до 1 января 1997 г., когда вступил в силу новый Уголовный кодекс. В соответствии со ст. 37 этого нового Кодекса названный критерий был исключен. Вместо него в статью было включено очевидное положение, гарантирующее такое право независимо от служебного положения и уровня подготовки. Его применение вызовет спорную трактовку у судей и присяжных. Это означает, что право человека на необходимую оборону не обеспечено должным правовым механизмом, чтобы стать реальностью.

Безусловно, потребуется определенное количество времени для осмысливания законов. Мы надеемся, что законодатель урегулирует эти вопросы более тщательно, и это будет новым шагом к торжеству прав человека, гарантируемых демократическими странами.

Е.А. Унесихина,
студентка Уральской государственной
юридической академии

Кто есть кто в нашей науке и практике



АНДРЕЕВ ВАЛЕРИЙ ВИТАЛЬЕВИЧ
(Чебоксары)

Родился в 1958 году в деревне Верхние Анатрияны Цивильского района Чувашской АССР. Окончил исторический и юридический факультеты Чувашского государственного университета им. И.Н. Ульянова.

Работает заведующим сектором по связям с общественностью Аналитического управления Администрации Президента Чувашской Республики, а также является старшим преподавателем кафедры гражданско-правовых дисциплин юридического факультета Чувашского государственного университета, где читает лекции и проводит семинарские занятия по курсам «Международное право» и «Международное частное право», а также осуществляет научное руководство дипломными и курсовыми работами по этим дисциплинам.

Заочно учится на втором курсе в аспирантуре Российской академии государственной службы при Президенте РФ.

Принимал участие в работе международного семинара по проблемам международного гуманитарного права, который был организован МККК в 1996 году в г. Сергиев Посад. В 1997 году под его руководством команда студентов юридического факультета выступила

пила на конкурсе им. Ф.Ф. Мартенса по проблемам международного гуманитарного права. Работает над кандидатской диссертацией.

Имеет около 20 научных работ. Выступал с лекциями в Венгрии. Выезжал в зарубежные командировки в Югославию, Польшу, ГДР.

На вопрос редакции, какое значение имеет изучение международного права в региональных университетах России, В.В. Андреев ответил: «В последнее время актуальность этого курса особо ощутима. Традиционно студенты ранее стремились изучать больше уголовное или гражданское право. В последние годы в связи с созданием совместных предприятий проявляется все больший интерес к изучению международного права. К последним курсам, когда студенты уже думают о работе и устраиваются в фирмы с иностранным элементом, возрастает интерес к международному частному праву. На четвертом — пятом курсе у нас все больше студентов ищет себя в общении с этой наукой. Много стало желающих писать дипломные работы по международному частному или публичному праву. Это радует. А в летних лагерях-семинарах часто можно услышать, как студент делает доклад по международному праву. Один пример: студент Артем Кольцов (3-й курс) написал работу по международной безопасности, которую мы собираемся опубликовать в сборнике студенческих научных работ. Поэтому когда мы решили ехать в Москву на конкурс, который проводил по международному гуманитарному праву Международный Красный Крест, для нас не было проблемы найти сильных и желающих участвовать в этом конкурсе студентов. А ведь у нас в Чувашии юрфак был создан по инициативе нашего президента Н.В. Федорова всего шесть лет назад. А сейчас на юрфаке уже имеется региональный центр Совета Европы с соответствующей библиотекой».



ВАЛЕЕВ РЕВОЛЬ МИРГАЛИМОВИЧ
(Казань)

Родился 19 августа 1938 г. в г. Менделеевске Республики Татарстан. С 1957 по 1960 год служил в Советской Армии. В 1965 году окончил Казанский государственный университет. В 1966—1976 годах являлся членом Верховного Суда РТ. Под руководством профессора Д.И. Фельдмана подготовил и защитил в 1974 году кандидатскую диссертацию на тему «Выдача преступников в современном международном праве».

В 1976—1994 годах работал начальником кафедры Казанского филиала юридического института МВД РФ. С 1994 года — доцент кафедры государственного и международного права Казанского государственного университета.

Р.М. Валеев — автор более 50 научных работ. Он автор монографии «Выдача преступников в современном международном праве» (Казань, 1976), соавтор публикации «Уроки Нюрнберга» (1986), «ООН: настоящее и будущее» (Казань, 1996), учебных курсов по уголовному праву России.

С 1976 года он член Советской ассоциации международного права. Последние десятилетия посвятил свои исследования вопросам международного уголовного права, международного контроля в обеспечении реализации норм международного права. Активный участник многих международных научно-практических конференций.

Заслуженный юрист Республики Татарстан Р.М. Валеев принимает активное участие в ее общественно-политической жизни.

На вопрос редакции о том, какие приоритеты он видит в будущих исследованиях в международном праве, Р.М. Валеев ответил: «Таковыми приоритетами являются совершенствование способов обеспечения выполнения государствами международных обя-

зательств, углубленное изучение проблемы международной правосубъектности применительно к субъектам федерации, укрепление системы безопасности в рамках ООН и разработка новых мирных средств разрешения немежгосударственных конфликтов».



ДРАПКИН ЛЕОНИД ЯКОВЛЕВИЧ
(Екатеринбург)

Родился 24 октября 1924 г. В июне 1942 года добровольно вступил в ряды Советской Армии. После окончания Челябинской военно-авиационной школы механиков с марта 1943 года участвовал в боевых действиях на 1-м Украинском и 1-м Белорусском фронтах в составе 20-го гвардейского авиационного полка дальней авиации, вначале механиком, а затем техником самолета. После демобилизации в мае 1949 года поступил в Свердловский юридический институт, который окончил с отличием в 1953 году. Затем в течение 14 лет работал в правоохранительных органах, в основном на следственной работе, в прокуратуре Свердловской области — следователем, старшим следователем и прокурором-криминалистом.

С октября 1967 года перешел на работу в Свердловский юридический институт старшим преподавателем кафедры криминалистики, с 1974 года — доцент, а с 1989 года — профессор. С сентября 1988 по декабрь 1993 года заведовал кафедрой следственной деятельности.

В 1972 году защитил кандидатскую диссертацию на тему «Построение и проверка следственных версий», а в 1987 году — докторскую диссертацию «Криминалистическая теория следственных ситуаций».

Автор 130 научных работ, в том числе 7 монографий и 9 учебников. Научный руководитель семи аспирантов, успешно защитивших свои диссертации.

Сфера научных интересов — криминалистическая тактика и методика расследования преступлений как в России, так и в зарубежных странах. В последние годы занимается проблемами борьбы с организованной преступностью, в том числе в ближнем и дальнем зарубежье.

На вопрос редакции, каковы международные аспекты борьбы с организованной преступностью, Л.Я. Драпкин ответил: «Одним из главных признаков организованных преступных сообществ являются международные связи их лидеров. Естественно, что международному преступному альянсу должно быть противопоставлено прочное эффективное взаимодействие правоохранительных структур различных государств. Деятельность ИНТЕРПОЛа, а в недалеком будущем и ЕВРОПОЛа — подтверждение этого положения. Большую роль в этом процессе играют и различные международные соглашения и конвенции. Особое место занимает Страсбургская конвенция от 8 ноября 1990 г. о борьбе с легализацией незаконных доходов. Совместный удар по экономической базе преступных сообществ — это, пожалуй, наиболее оптимальная стратегия правоохранительных органов, которая может быть реализована лишь коллективными усилиями многих стран и их правоохранительных органов».



КУКУШКИН МИХАИЛ ИВАНОВИЧ
(Екатеринбург)

Родился в 1933 году в маленькой деревушке Алешино Горьковской области.

После окончания средней школы был призван в армию и прослужил в погранвойсках до 1960 года. Закончил службу в должнос-

ти начальника погранзаставы на границе Советского Союза (Азербайджанская ССР) с Ираном.

Уволился из армии и поступил в Свердловский юридический институт. После получения диплома о высшем образовании некоторое время работал в прокуратуре Целинограда, а затем вернулся в институт, где подготовил и защитил кандидатскую диссертацию.

Через несколько лет здесь же защитил и докторскую диссертацию. Специалист в области конституционного права. Автор многих научных монографий и статей в периодической печати.

Многочисленно выезжал в составе делегаций в спецкомандировки за рубеж для участия в международных семинарах и для чтения лекций в различных зарубежных аудиториях. Более трех лет находился в научной командировке в Монгольской Народной Республике.

В течение более 10 лет является ректором Уральской государственной юридической академии (до 1992 г. — Свердловского юридического института).

Был руководителем Оргкомитета первого проводившегося Советом Европы на Урале международного семинара «Российская Федерация в Совете Европы: проблемы применения норм о защите прав человека» с участием профессуры со всей России.

На вопрос редакции, какие трудности переживает подготовка специалистов-юристов, в том числе международных, в настоящее время, М.И. Кукушкин ответил: «Трудности огромные. Те же, что и переживает вся страна. Главное — нехватка средств. Поэтому приходится заниматься несметным количеством всяких хозяйственных вопросов, связанных с борьбой за выживание. Но тем не менее мы не забываем и о науке. Даже проводим ежегодные семинары по вопросам права. Последний пример — такой семинар на тему «Российская Федерация в Совете Европы: проблемы применения норм о защите прав человека». Он был проведен в апреле 1997 года с участием представителей Совета Европы, видных юристов-практиков и известных ученых, приехавших к нам, на Урал, со всех концов России и, конечно, из Совета Европы в Страсбурге (Франция)».



ЛЕБЕДЕВ АНДРЕЙ ИГОРЕВИЧ
(Москва)

Родился в Москве 12 декабря 1952 г. В 1974 году окончил с отличием международно-правовой факультет Московского государственного института международных отношений МИД, в 1978 году — аспирантуру при Институте мировой экономики и международных отношений. Кандидат исторических наук. Тема кандидатской диссертации — «Великобритания и Европейское сообщество: проблемы эволюции национальных государственно-политических институтов».

С 1975 по 1979 год работал научным сотрудником Института всеобщей истории; в системе МИД — с 1979 года. В 1979—1986 годах — дипломат Посольства в Венгрии, в 1986—1988 годах — сотрудник Управления по проблемам ограничения вооружений и разоружения, в 1988—1991 годах — первый секретарь Посольства в США, в 1991—1995 годах — советник Посольства России в Венгрии.

Участвовал в работе российских делегаций различного уровня в международных совещаниях и симпозиумах, выступал с лекциями в Стэнфордском университете (Калифорния), университете Де-Лэнд (Флорида), Гарвардском университете (Массачусетс), Принстонском университете (Нью-Джерси) и многих других. Имеет свыше 40 печатных работ по проблемам внешней политики России, ее отношений с НАТО, Европейским союзом, странами Центральной и Восточной Европы, международному праву и государственному праву США и Великобритании.

В настоящее время — начальник Отдела международных договоров Правового департамента МИД России.

На вопрос редакции, в чем он видит основные проблемы в

области, которой он занимается, — международные договоры Российской Федерации, А.И. Лебедев ответил, что, по его мнению, главная проблема связана с правовым нигилизмом ведомств, непосредственно занимающихся подготовкой и реализацией международных договоров. Во многих случаях совершенно не понятно, какие цели преследует тот или иной обязывающий юридический документ, порой создается впечатление, что его авторы просто-напросто стараются зафиксировать возможность обеспечения для себя периодических заграничных командировок. Особенно явно это видно в ряде соглашений по культурному сотрудничеству, физкультуре и спорту, туризму. Характерно, что наиболее подготовленными, серьезно проработанными являются соглашения по действительно важным проблемам. В этом плане хотелось бы особенно выделить Министерство финансов, занимающееся договорами по такой сложной проблеме, как предотвращение двойного налогообложения.

Повышению правовой культуры в сфере международных договоров способствовало бы неукоснительное выполнение всеми ведомствами Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» от 15 июля 1995 г., на основе которого уже сформировалась позитивная практика в этой области, накоплен значительный опыт.



МАЙОРОВ ИГОРЬ АЛЕКСАНДРОВИЧ
(Киев)

Преподаватель кафедры военного права отделения военной подготовки Киевского национального университета им. Т. Шевченко, майор.

Родился в 1961 году в городе Константиновка Донецкой области. В 1983 году окончил Симферопольское высшее военно-политическое училище. С 1983 по 1996 год проходил службу в железно-

дорожных войсках. В 1995 году окончил Харьковскую юридическую академию. С 1996 года — преподаватель кафедры военного права Киевского национального университета.

В 1993 году на отделении военной подготовки Киевского национального университета им. Т. Шевченко начали подготовку военных юристов для Вооруженных Сил Украины. Разрабатывая программу обучения военных юристов, которые ранее на территории Украины не готовились, кафедра военного права, возглавляемая подполковником юстиции Н.И. Карпенко, внесла в вышестоящие инстанции предложения о необходимости преподавания курса международного гуманитарного права для будущих юрисконсультов воинских частей. Это предложение нашло поддержку, и в настоящий момент данная дисциплина преподается на отделении военной подготовки курсантам-юристам и студентам юридического факультета, которые обучаются по программе подготовки офицеров запаса.

Большую помощь в теоретической и методической подготовке преподавателей, а также в обеспечении кафедры военного права литературой по вопросам международного гуманитарного права оказала Киевская делегация МККК. Она же дала возможность принять участие в первом международном конкурсе имени Ф.Ф. Мартенса.

Утверждена тема кандидатской диссертации: «Имплементация норм международного гуманитарного права в национальное право Украины».

В ответ на вопрос редакции, какое значение имеет конкурс Ф.Ф. Мартенса для вас и ваших студентов, И.А. Майоров сказал: «Участие в этом конкурсе команды Киевского национального университета им. Т.Шевченко рассматриваю не только как возможность показать свои знания в вопросах международного гуманитарного права. Для нас это также возможность пообщаться с коллегами из Российской Федерации и Белоруссии, обменяться мнениями и набраться опыта. Это особенно актуально для военного образования на Украине сейчас, в связи с тем что с нового учебного года по приказу начальника Генерального штаба Вооруженных Сил Украины курс международного гуманитарного права будет преподаваться для всех будущих офицеров нашей страны.

Хотел бы высказать пожелание, чтобы преподаватели международного гуманитарного права стран СНГ встречались не только на конкурсах, так как международное право не знает границ».



МИНГАЗОВ ЛЕНАРИС ХАРИСОВИЧ
(Казань)

Доцент, заведующий филиалом кафедры ЮНЕСКО по правам человека и демократии при Казанском государственном университете.

Родился в Ютазианском районе Республики Татарстан в 1940 году. После окончания срочной службы в рядах Вооруженных сил в 1964 году поступил и в 1968 году окончил юридический факультет Казанского государственного университета. После окончания университета два года проработал судьей в районном народном суде.

С 1969 по 1972 год — аспирант кафедры международного права юридического факультета Казанского университета под руководством профессора Д.И. Фельдмана. В 1972 году защитил диссертацию в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова по теме: «Членство в ООН и проблема признания новых государств».

В последующие годы работал на юридическом факультете Казанского университета в должности сначала ассистента, затем доцента кафедры международного права. С 1996 года — заведующий филиалом кафедры ЮНЕСКО по правам человека и демократии при Казанском государственном университете.

В 1976—1979 годах направлялся в заграникомандировку в Центральноафриканскую Республику, в 1985—1987 годах — на Мадагаскар для преподавания в университетах указанных стран. В 1990 и 1992 годах выезжал в Швейцарию, где во Фрибургском университете им был прочитан спецкурс по проблемам международного права для студентов юридического факультета.

Л.Х. Мингазов — автор 12 монографий и учебных пособий по

международному праву, международным отношениям, сравнительному праву. Ряд из них написаны на французском языке и изданы в Бангийском (ЦАР), Мадагаскарском и Фрибургском университетах. Основные работы в области международного права посвящены эффективности международного права и его норм. Среди них книги: «Эффективность норм международного права» (Казань, 1990); «Методология исследования теоретических проблем международного права» (Казань, 1986, в соавторстве); «Международное право и советское законодательство» (Казань, 1991, в соавторстве); «Курс лекций по проблеме эффективности норм международного права» (Фрибургский институт европейского права при Фрибургском университете, 1992 г.); «Правовой статус Республики Татарстан» (Казань, 1996, в соавторстве).

По различным вопросам международного права Л.Х. Мингазов опубликовал ряд работ в «Советском ежегоднике международного права» и в других изданиях и монографиях, например «Международное право и современность» (Тбилиси, 1984); «Организация Объединенных Наций: настоящее и будущее» (Казань, 1996).

В период работы в Центральноафриканской Республике Л.Х. Мингазов указом главы государства был включен в состав правительственной комиссии в качестве эксперта по разработке документов для участия в работе Конференции ООН по морскому праву.

Л.Х. Мингазов принимал участие в международных конференциях, конгрессах и семинарах в Швейцарии, Люксембурге, на Мадагаскаре, в Москве и Казани.

Он — председатель Ассоциации содействия ООН в Республике Татарстан, член Советской, а ныне Российской ассоциации международного права.



ТОПОРНИН НИКОЛАЙ БОРИСОВИЧ
(Москва)

Родился в 1963 году в Москве. Окончил международно-правовой факультет МГИМО МИД СССР в 1987 году.

После окончания института учился в аспирантуре на кафедре государственного права. Диссертацию на тему «Государственно-правовое регулирование механизма внешней политики стран Содружества (Великобритания, Австралия, Канада, Новая Зеландия)» защитил в 1990 году. Работал преподавателем, старшим преподавателем в МГИМО. С 1993 года работает в должности доцента, в настоящее время — на кафедре европейского права и на кафедре административного и финансового права.

Одновременно с 1993 года является директором Центра информации и документации Совета Европы в Российской Федерации.

Автор ряда научных публикаций по проблемам российского и зарубежного финансового права. В последнее время специализируется на европейском банковском праве.

Участник многих международных научно-практических конференций и семинаров, в частности в Страсбурге (Франция), Лондоне, Берлине, Хельсинки, Саратове, Екатеринбурге и др.

С 1996 года — член Консультативного комитета по вопросам законодательства при Госдуме РФ.

Участник межгосударственных переговоров о сотрудничестве Российской Федерации с Советом Европы и Европейским союзом (1995—1997 гг.).

В ответ на вопрос редакции, каково, на его взгляд, значение вступления Российской Федерации в Совет Европы, Н.Б. Топорнин ответил: «Это, безусловно, очень сложный вопрос, на который кратко ответить достаточно сложно. Тем не менее хотел бы выделить несколько, на мой взгляд, самых важных аспектов присоедине-

ния России к европейской организации, насчитывающей на сегодня 40 государств-членов. Во-первых, нужно отметить, что вступление России в Совет Европы в 1996 году имеет большое международное политическое значение для нашей страны. По Уставу СЕ членом Организации может стать государство, признающее принципы демократической организации общества, где важнейшим элементом является верховенство закона. Принятие России в ряды СЕ явилось фактом международного признания фундаментальных демократических преобразований в нашей стране. Во-вторых, следует отметить, что Россия получила доступ к огромному потенциалу нормативных документов, напечатанных СЕ за почти 50-летнюю историю его существования. Речь идет о более чем 160 европейских конвенциях, тысячах резолюций и рекомендаций Комитета министров и Парламентской ассамблеи СЕ. В-третьих, и это необходимо подчеркнуть, российские граждане после ратификации нашей страной Европейской конвенции по правам человека (а это предполагается сделать в течение 1997 г.) смогут обращаться напрямую в Европейский суд по правам человека (г. Страсбург), если в рамках нашей судебной системы они не смогли добиться защиты своих гражданских прав и свобод. И наконец, присоединение России к Совету Европы стало знаменательным символом принадлежности нашей страны к семье народов Европы».



ШУЛЬЖЕНКО ЮРИЙ ЛЕОНИДОВИЧ
(Москва)

Родился в 1948 году в Москве. Окончил юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова в 1971 году.

В 1971—1974 годах являлся аспирантом Института государства и права Академии наук СССР. В 1975 году защитил кандидатскую

диссертацию по юридической системе Польши. С тех пор постоянно работает в этом же институте. Был младшим научным сотрудником, старшим научным сотрудником, ученым секретарем, ведущим научным сотрудником, заведующим сектором института. С 1991 года — заместитель директора института и одновременно руководитель центра государственного управления и федерализма. В 1995 году защитил докторскую диссертацию в МГИМО-У МИД РФ.

Автор более 100 научных трудов по проблемам государственного управления и федерализма, в том числе свыше 30 из них опубликованы за рубежом. Одна из последних книг исследует вопросы международного права как объекта конституционного контроля. Автор комментария по проблемам гражданства.

Имеет более 15 лет преподавательского стажа, в том числе в МГИМО-У МИД РФ, МЮИ, МГУ им. М.В. Ломоносова.

Участвовал во многих международных конгрессах и конференциях как член или руководитель делегаций. Готовил важнейшие законодательные акты — Конституцию РФ, законодательство о гражданстве, законодательство о Конституционном Суде и др. Российский эксперт Совета Европы и генеральный секретарь Ассоциации содействия Совету Европы в России.

В 1976—1979 годах — генеральный директор XI Всемирного конгресса политических наук; за организацию и его проведение был удостоен правительственной награды.

На вопрос редакции о перспективах развития связей РФ с Советом Европы ученый ответил: «Выводы о нашем участии в работе Совета Европы состоят прежде всего в том, что РФ по ряду юридических разработок законодательства может показать Совету Европы пример. Конечно, мы почерпнем много полезного из тех разработок, которые имеются в документах СЕ, но, на мой взгляд, выгоды от участия в работе России в СЕ будут взаимными — и для России, и для СЕ».



**ЩЕРБИНИНА
ОЛЬГА ЕВДОКИМОВНА**
(Красноярск)

Доцент, заведующая кафедрой международного права Красноярского государственного университета.

Родилась в 1949 году. В 1974 году окончила Ленинградский финансово-юридический факультет Ленинградского государственного университета. В 1984 году защитила кандидатскую диссертацию по теме «Правовое регулирование организации и деятельности международных торгово-промышленных выставок».

С 1984 года преподает международное публичное и международное частное право на юридическом факультете Красноярского государственного университета.

Опубликовала около 20 научных работ, в том числе в США и Польше. Среди них имеются работы по взаимодействию международного и национального права, правам человека, различным аспектам заключения и реализации внешнеторговых сделок. Наиболее тесно научные интересы связаны с проблемами доказывания и доказательств в международном гражданском процессе.

Член Российской ассоциации международного права. Принимала участие в нескольких российско-германских научно-практических семинарах по развитию внешнеэкономических связей; участвовала в международных конференциях по правам человека, становлению и развитию гражданского общества.

На вопрос редакции, каково, с ее точки зрения, распространение международного права в Сибири, какие трудности в этом, О.Е. Щербинина ответила: «Недостаточное внимание уделяется преподаванию проблем международного права в учебных заведениях неюридического профиля. Кроме того, ощущается несколько консервативное отношение к международному праву как существующему где-то вне рамок региона, будто бы только на высоком государственном уровне».

Документы

ДОГОВОР ПЕЛИНДАБА

Публикуемый Договор о зоне, свободной от ядерного оружия, в Африке представляет собой крупный вклад в решение исторической задачи избавления человечества от ядерной угрозы и исключает самый большой континент мира — Африку — из сферы какой бы то ни было деятельности с ядерным оружием. В условиях сосуществования безъядерных зон в Латинской Америке, южной части Тихого океана, безъядерного статуса Антарктики, завершающегося создания безъядерной зоны, охватывающей страны АСЕАН, практически все Южное полушарие Земли, половина ее поверхности, становится пространством, свободным от ядерного оружия, сфера «обитания» которого и в Северном полушарии оказывается суженной за счет африканских территорий, расположенных к северу от экватора.

Договор об африканской безъядерной зоне был открыт для подписания 11 апреля 1996 г. в Каире. Его разработка завершилась летом 1995 года в г. Пелиндаба (ЮАР) — том самом месте, где располагался ее Центр ядерных исследований, с деятельностью которого связано создание шести южноафриканских ядерных взрывных устройств, которые ЮАР с демонстрацией режима апартеида уничтожила, присоединившись 10 июля 1991 г. к Договору о нераспространении ядерного оружия, а ранее — с 1983 года — включившись в разработку будущего договора о безъядерной зоне.

Процесс денуклеаризации Африки, завершившийся разработкой этого договора, с самого начала происходил при активном содействии ООН. Процесс этот занял свыше 35 лет.

После того как в 1960 году Франция осуществила свой первый испытательный ядерный взрыв в Алжире, Генеральная Ассамблея ООН по предложению африканских стран в 1961 году призвала все государства уважать Африку как безъядерную зону и воздерживаться от испытаний, хранения и транспортировки ядерного оружия на континенте. В 1964 году Организация африканского единства приняла Декларацию о превращении Африки в безъядерную зону. В 1966 году Франция прекратила ядерные испытания в Сахаре, но в 1970 году ЮАР дала знать, что разработала новую технологию обогащения урана, а в 1977 году были обнаружены приготовления для подземного ядерного испытания в пустыне Калахари; два года спустя американский спутник «Вела» зарегистрировал над южной частью Атлантики явление, напоминавшее вспышку от ядерного взрыва.

Генеральная Ассамблея ежегодно принимала резолюции денуклеаризации Африки, но в условиях ядерных приготовлений ЮАР не имело смысла вести практическую работу по подготовке договорного закрепле-

ния этой концепции. Только в связи с изменившейся ситуацией в ЮАР да и в мире в целом на встрече экспертов ООН и ОАЕ в Аддис-Абебе было сочтено необходимым образовать группу экспертов ОАЕ и ООН для подготовки чернового проекта договора, причем было подчеркнуто, что участие в договоре о безъядерной зоне в Африке ЮАР является обязательным.

В июне 1995 года окончательный текст договора был одобрен Советом министров ОАЕ, а затем — главами африканских государств. В принятой в декабре 1995 года резолюции 50/78 Генеральная Ассамблея ООН «с особым удовлетворением приветствовала» этот шаг африканских лидеров и предложила африканским государствам «как можно скорее подписать и ратифицировать договор, а ядерным державам — оказать ему необходимую поддержку, подписав затрагивавшие их протоколы к договору».

Как справедливо отметил тогдашний Генеральный секретарь ООН Б. Бутрос Гали, представляя окончательный текст договора в сентябре 1995 года Генеральной Ассамблее, он был «разработан под эгидой Организации Объединенных Наций в сотрудничестве с Организацией африканского единства»¹. Из решения Генеральной Ассамблеи, продолжающей сохранять в своей повестке дня вопрос «Договор о зоне, свободной от ядерного оружия, в Африке», видно, что ООН намерена отслеживать теперь уже выполнение и соблюдение договора².

Анализ содержания Договора Пелиндаба и протоколов к нему, существа предусмотренных в этих актах обязательств не является целью настоящей статьи, призванной просто представить этот договор читателю и дать ему возможность самому сформировать соответствующие суждения. Общим образом уместно, однако, констатировать, что Договор Пелиндаба исходит из соответствующих положений Договора о нераспространении ядерного оружия (ст. VII) и основывается на тех постулатах в отношении всеобъемлющего запрещения ядерных испытаний, которые сформировались по мере завершения работы над Договором ВЗЯИ — договором универсального характера, подписанным в сентябре 1996 года.

Многое в Договоре Пелиндаба предстает как бы в качестве продукта рецепции предшествующих договоров о безъядерных зонах, в особенности Договора Раротонга, «в большинстве случаев послужившего моделью для Договора Пелиндаба»³, как справедливо отмечает Д. Фишер, почетный профессор Монтерейского института международных исследований и один из экспертов, участвовавших по линии ООН в подготовке Договора Пелиндаба.

Тем не менее стоит отметить, что этому договору свойствен и ряд специфических моментов.

Из содержащегося в договоре определения зоны, свободной от ядерного оружия, в Африке и тем самым пространственной сферы действия договора видно, что оно охватывает не только территорию Африканского континента и островных государств — членов ОАЕ, но «и других прилегающих островов», рассматриваемых ОАЕ «в ее резолюциях как часть Африки»⁴. Это означает, что договор распространяется и на архипелаг Чагос — Диого Гарсия, являющийся предметом спора между Великобританией и Маврикием и к тому же сданный Англией в аренду США, которые содержат там военную базу. Правда, на приложенной к договору карте архипелаг специально обведен крутом со сноской: «представ-

лено на карте без ущерба для суверенитета». США и Англия, судя по всему, считают, что этим их интересы защищены. Но если при урегулировании спора права на остров Диего Гарсия будут признаны за Великобританией, то ее придется внести в список потенциальных участников Протокола III к договору, — сейчас ее в этом списке нет.

Еще один момент, заслуживающий внимания, связан с тем, что хотя в определении сферы действия договора фигурирует упоминание о территориальном мире и архипелажных водах, он, в отличие от договоров Тлателолко и Раротонга, не распространяется на другие морские пространства Индийского и Атлантического океанов, а также Средиземного и Красного морей. В Договоре Пелиндаба воспроизведено положение, содержащееся в договоре Раротонга, согласно которому ничто в нем не наносит ущерба или каким-либо образом не затрагивает права на осуществление прав любого государства в соответствии с международным правом «в отношении свободы морей».

Новеллой по сравнению с договорами Тлателолко и Раротонга является обязательство государств—участников Договора Пелиндаба «не осуществлять, не поддерживать и не поощрять любые действия, имеющие целью вооруженное нападение — с применением обычных или иных средств — на ядерные объекты» в африканской безъядерной зоне.

Договором Пелиндаба предусмотрен специальный механизм контроля за его соблюдением, воплощением которого является Африканская комиссия по атомной энергии из 12 государств-членов, включая тех, которые располагают «передовыми ядерными программами». Комиссии предоставлено, в частности, право обращаться в МАГАТЭ с просьбой о проведении специальных инспекций, помимо тех, которые предусмотрены в Типовом соглашении о гарантиях по Договору о нераспространении ядерного оружия со стороны Агентства. В случае нарушения договора о безъядерной зоне Комиссия может поставить вопрос о принятии мер со стороны ДАЕ, а эта последняя может, в свою очередь, передать дело на рассмотрение Совета Безопасности ООН. Комиссия также призвана способствовать мирному использованию ядерной энергии и сотрудничеству в этой области.

Дальше, чем договоры Раротонга и о нераспространении, идет Договор Пелиндаба и в том отношении, что:

- запрещает проведение исследовательских работ над ядерными зарядами и получение помощи в таких исследованиях;

- обязывает его участников не испытывать никакие ядерные взрывные устройства, являясь, по сути дела, региональным договором о запрещении ядерных испытаний; этим самым Договор Пелиндаба создает как бы дополнительное обязательство об отказе от нелегальных ядерных программ и от выхода из режима нераспространения;

- требует декларировать любой потенциал по производству ядерных взрывных устройств, которым располагает участник договора, демонтировать и уничтожать такие устройства, если они имелись раньше, уничтожать объекты по их производству и разрешить МАГАТЭ и упомянутой Африканской комиссии все это контролировать.

Интересно также отметить, что хотя для вступления в силу Договора Пелиндаба требуется его ратификация 28 африканскими государствами,

формула его ст. 2 такова, что он может рассматриваться как распространяющийся на всю Африку. Пункт 1 этой статьи гласит: «Если не предусмотрено иное, настоящий Договор и Протоколы к нему применяются к территории, входящей в зону, свободную от ядерного оружия, в Африке, в том виде, как она представлена на карте в Приложении 2». Да и, как это следует из Венской конвенции о праве договоров 1969 года, подписавшие, но еще не ратифицировавшие договор государства так или иначе обязаны воздерживаться от действий, которые лишили бы договор его объекта и цели»⁵, то есть им придется соблюдать и до ратификации все принципиальные положения Договора Пелиндаба.

И еще одна грань, связанная с Договором Пелиндаба. Его потенциальными участниками являются восемь арабских государств Северной Африки, на большинство из которых могла бы распространяться зона, свободная от ядерного оружия, в районе Ближнего Востока. Вопросы создания ее являются предметом рассмотрения в ООН начиная с 1974 года. Даже если эти государства воздержатся от ратификации Договора Пелиндаба, пока Израиль не откажется от ядерного оружия, договор, тем не менее, не утратит роли фактора, продвигающего процесс создания еще одной безъядерной зоны — на Ближнем Востоке.

Следует, наконец, отметить, что Договор Пелиндаба с самого начала получил поддержку ядерных держав, которым в качестве сторон Протоколов 1 и 2 к нему предстоит стать гарантами безъядерной зоны в Африке. На конференции по рассмотрению действия и продлению Договора о нераспространении ядерного оружия в 1995 году они выступили с соответствующими заявлениями.

В заключение нельзя не сослаться на являвшегося в период окончания работы над текстом Договора Пелиндаба Генеральным секретарем ООН Бутросом Бутросом Гали, который, оценивая одобрение главами государств и главами правительств африканских стран окончательного текста договора, расценил это как «историческое решение». Вместе с тем он подчеркнул, что «самый безопасный, надежный и быстрый способ устранить угрозу ядерного оружия — это покончить с ним во всех его проявлениях. Именно таким должно быть видение будущего. Нет — новым испытаниям. Нет — новому производству. Нет — дальнейшей продаже и передаче. Величайшей общей задачей человечества должно быть сокращение и уничтожение всех видов ядерного оружия и средств его производства»⁶.

В.А. Романов,
Чрезвычайный и Полномочный Посланник, профессор кафедры международного права МГИМО-У МИД РФ, вице-президент Московского независимого института международного права (подробнее об авторе см. в № 1 нашего журнала за 1994 г.)

¹ Doc. UNA/50/49. — P. 142.

² Doc. UNA/50/426. — P. 3.

³ Д. Фишер. Африка: еще одна безъядерная зона//Ядерный контроль.—1996. — № 16. — С. 12.

⁴ Здесь и далее Договор Пелиндаба цитируется по его тексту в документе ООН A/50/426.

⁵ Действующее международное право. — Т. 1. — М., Издательство Московского независимого института международного права, 1996. — С. 349.

⁶ Doc. UNA/50/426. — Р. 3—4.

Статья получена редакцией в апреле 1997 г.

ПОДГОТОВЛЕННЫЙ В ПЕЛИНДАБЕ ТЕКСТ ДОГОВОРА О ЗОНЕ, СВОБОДНОЙ ОТ ЯДЕРНОГО ОРУЖИЯ, В АФРИКЕ

Стороны настоящего Договора,

руководствуясь Декларацией о создании безъядерной зоны в Африке, принятой Ассамблеей глав государств и правительств Организации африканского единства (далее именуемой ОАЕ) на ее первой очередной сессии, состоявшейся в Каире 17—21 июля 1964 года [АНС/Res. 11 (1)], в которой они торжественно заявили о своей готовности взять на себя в рамках международного соглашения, которое было бы заключено под эгидой Организации Объединенных Наций, обязательство не производить ядерного оружия и не приобретать контроля над ним,

руководствуясь также резолюциями пятьдесят четвертой и пятьдесят шестой объединенных сессий Совета министров ОАЕ, состоявшихся, соответственно, в Абудже 27 мая — 1 июня 1991 года и в Декарде 22—28 июня 1992 года [CM/Res. 1342 (LIV) и CM/Res. 1395 (LVI)], в которых было подтверждено, что развитие международной обстановки способствует осуществлению Каирской декларации, равно как и соответствующих положений Декларации ОАЕ о безопасности, разоружении и развитии 1986 года,

ссылаясь на резолюцию 3472 В (XXX) Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 11 декабря 1975 года, в которой она рассматривает зоны, свободные от ядерного оружия, как одно из наиболее эффективных средств предотвращения как горизонтального, так и вертикального распространения ядерного оружия,

будучи убеждены в необходимости принятия всех мер для достижения конечной цели — мира, полностью свободного от ядерного оружия, а также в том, что все государства обязаны вносить свой вклад в ее достижение,

будучи убеждены также, что зона, свободная от ядерного оружия, в Африке будет представлять собой важный шаг в деле укрепления режима нераспространения, содействия всеобщему и полному разоружению и укрепления регионального и международного мира и безопасности,

сознавая, что меры в области регионального разоружения содействуют усилиям в области глобального разоружения,

считая, что зона, свободная от ядерного оружия, в Африке будет обеспечивать защиту африканских государств от возможных нападений на их территорию с применением ядерного оружия,

вновь подтверждая важное значение Договора о нераспространении ядерного оружия (далее именуемого ДНЯО) и необходимость осуществления всех его положений,

стремясь реализовать положения статьи IV ДНЯО, в которой признается неотъемлемое право всех государств-участников развивать исследования, производство и использование ядерной энергии в мирных целях без дискриминации, а также способствовать возможно самому полному обмену оборудованием, материалами, научной и технической информацией в этих целях,

будучи преисполнены решимости содействовать региональному сотрудничеству в целях освоения и практического использования ядерной энергии в мирных целях в интересах устойчивого социально-экономического развития Африканского континента,

будучи преисполнены решимости не допускать загрязнения окружающей среды в Африке радиоактивными отходами и другими радиоактивными веществами,

приветствуя сотрудничество всех государств и правительственных и неправительственных организаций в деле достижения этих целей,

согласились о нижеследующем:

Статья 1

Определение/употребление терминов

Для целей настоящего Договора и Протоколов к нему:

а) «зона, свободная от ядерного оружия, в Африке» означает территорию Африканского континента, островных государств — членов ОАЕ и других прилегающих островов, рассматриваемых Организацией африканского единства в ее резолюциях как часть Африки;

б) «территория» означает сухопутную территорию, внутренние воды, территориальное море и архипелажные воды и воздушное пространство над ними, а также морское дно и его недра;

с) «ядерное взрывное устройство» означает любое ядерное оружие или другое взрывное устройство, способное выделять ядерную энергию, независимо от цели, для которой оно может быть использовано. Этот термин включает такое оружие или устройство в несобранном или частично собранном виде, но и не включает средств транспортировки или доставки такого оружия или устройства, если они отделимы от него и не являются неотъемлемой его частью;

д) «размещение» означает внедрение, размещение, транспортировку по суше или внутренним водам, накопление, хранение, установку и развертывание;

е) «ядерная установка» означает ядерный энергетический реактор, исследовательский ядерный реактор, критическую сборку, реактор-конвертер, завод по производству топлива, завод по регенерации топлива, завод

по разделению изотопов, отдельную установку для хранения и любую другую установку или объект, где присутствует природный или вторичный ядерный материал или значительное количество радиоактивных материалов;

г) «ядерный материал» означает любой исходный или специальный расщепляющийся материал в том виде, как они определены в статье XX Устава Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ), и с поправками, вносимыми время от времени МАГАТЭ.

Статья 2

Действие Договора

Если не предусмотрено иное, настоящий Договор и Протоколы к нему применяются к территории, входящей в зону, свободную от ядерного оружия, в Африке, в том виде, как она представлена на карте в приложении I.

Ничто в настоящем Договоре не наносит ущерба или каким-либо образом не увеличивает права или осуществление прав любого государства в соответствии с международным правом в отношении свободы моря.

Статья 3

Отказ от ядерных взрывных устройств

Каждая сторона обязуется:

а) не проводить исследований, не разрабатывать, не производить, не устанавливать или иным образом приобретать, владеть или осуществлять контроль над любым ядерным взрывным устройством в любой форме и где бы то ни было;

б) не стремиться получить и не получать какую бы то ни было помощь в проведении исследований, разработке, производстве, накоплении запасов или приобретении или владении любым ядерным взрывным устройством;

с) не предпринимать каких-либо действий для оказания содействия или поощрения исследований, разработки, производства, накопления запасов или приобретения или владения любым ядерным взрывным устройством.

Статья 4

Предотвращение размещения ядерных взрывных устройств

1. Каждая Сторона обязуется запрещать на своей территории размещение какого бы то ни было ядерного взрывного устройства.

2. Без ущерба для целей и задач Договора каждая Сторона в порядке осуществления своих суверенных прав по-прежнему свободна решать сама, разрешать ли иностранным морским и воздушным судам заходить в ее порты или совершать посадку на ее аэродромах, иностранным воздушным судам — следовать транзитом через ее воздушное пространство, а иностранным морским судам — через ее территориальное море или архипелажные воды таким способом, который не охвачен правами мирного

прохода, архипелажного прохода по морским коридорам или транзитного прохода через проливы.

Статья 5

Запрещение испытаний ядерных взрывных устройств

Каждая Сторона обязуется:

- а) не проводить испытания какого-либо ядерного взрывного устройства;
- б) запрещать на своей территории испытания любого ядерного взрывного устройства;
- с) не оказывать содействия или не поощрять испытания любого ядерного взрывного устройства любым государством где бы то ни было.

Статья 6

Объявление, демонтаж, уничтожение или конверсия ядерных взрывных устройств и объектов для их производства

Каждая Сторона обязуется:

- а) объявлять о любом потенциале производства ядерных взрывных устройств;
- б) произвести демонтаж и уничтожить любое ядерное взрывное устройство, которое она изготовила до вступления в силу настоящего Договора;
- с) уничтожить объекты для производства ядерных взрывных устройств или, где это возможно, осуществить их конверсию для использования в мирных целях;
- д) разрешать Международному агентству по атомной энергии (далее именуемому «МАГАТЭ») и Комиссии, учрежденной в статье 12, контролировать процессы демонтажа и уничтожения ядерных взрывных устройств, а также уничтожения или конверсии объектов для их производства.

Статья 7

Запрещение сброса радиоактивных отходов

Каждая Сторона обязуется:

- а) эффективно осуществлять или использовать в качестве руководящих принципов меры, изложенные в Бамакской конвенции о запрете на ввоз в Африку и о контроле за трансграничной перевозкой и использованием внутри Африки опасных отходов, применительно к радиоактивным отходам;
- б) не предпринимать каких-либо действий для оказания содействия или поощрения сброса радиоактивных отходов и других радиоактивных веществ где бы то ни было в пределах зоны, свободной от ядерного оружия, в Африке.

Статья 8

Мирная ядерная деятельность

1. Ничто в настоящем Договоре не должно толковаться как препятствующее использованию ядерной науки и техники в мирных целях.

2. Как часть своих усилий по укреплению своей безопасности, стабильности и развития Стороны обязуются в индивидуальном порядке и совместно поощрять использование ядерной науки и техники в интересах социально-экономического развития. Для этого они обязуются создать и укреплять механизмы сотрудничества на двустороннем, субрегиональном и региональном уровнях.

3. Стороны поощряются к использованию программы помощи, имеющейся в рамках МАГАТЭ, и, в этой связи, к укреплению сотрудничества в рамках Африканского регионального соглашения о сотрудничестве в исследованиях, разработках и подготовке кадров, связанных с ядерной наукой и техникой (далее именуемого «АФРА»).

Статья 9

Контроль за мирными видами деятельности

Каждая Сторона обязуется:

а) осуществлять все виды деятельности по использованию ядерной энергии в мирных целях в строгом соответствии с мерами нераспространения, с тем чтобы гарантировать ее использование исключительно в мирных целях;

б) заключить всеобъемлющее соглашение о гарантиях с МАГАТЭ в целях контроля за соблюдением обязательств, изложенных в подпункте а настоящей статьи;

с) не предоставлять исходный или специальный расщепляющийся материал, либо оборудование или материал, специально предназначенные или подготовленные для обработки, использования или производства специального расщепляющегося материала в мирных целях, любому государству, не обладающему ядерным оружием, если на него не распространяется всеобъемлющее соглашение о гарантиях, заключенное с МАГАТЭ.

Статья 10

Физическая защита ядерных материалов и установок

Каждая Сторона обязуется обеспечить максимальную безопасность и эффективную физическую защиту ядерных материалов, установок и оборудования для предотвращения их хищения или несанкционированного использования и работ с ними. В этих целях каждая Сторона, в частности, обязуется применять меры физической защиты, эквивалентные мерам, предусмотренным в Конвенции о физической защите ядерного материала и в рекомендациях и руководящих принципах, разработанных для этой цели МАГАТЭ.

Статья 11

Запрещение вооруженного нападения на ядерные объекты

Каждая Сторона обязуется не осуществлять, не поддерживать и не поощрять любые действия, имеющие целью вооруженное нападение — с применением обычных или иных средств — на ядерные объекты в зоне, свободной от ядерного оружия, в Африке.

Статья 12

Механизм контроля за соблюдением Договора

1. В целях обеспечения соблюдения своих обязательств в соответствии с настоящим Договором Стороны договариваются создать Африканскую комиссию по атомной энергии (далее именуемую «Комиссией»), подробная информация о которой содержится в приложении III.

2. Комиссия будет отвечать, в частности, за:

a) сведение воедино докладов и результатов обмена информацией, предусмотренных в статье 13;

b) организацию консультаций, предусмотренных в приложении IV, а также созыв совещаний Сторон по требованию простого большинства Государств, являющихся Сторонами по любому вопросу, возникшему в связи с осуществлением Договора;

c) рассмотрение применения в отношении мирной ядерной деятельности гарантий МАГАТЭ, как это предусматривается в приложении II;

d) применение процедуры обжалования, оговариваемой в приложении IV;

e) содействие региональным и субрегиональным программам сотрудничества в области использования ядерной науки и техники в мирных целях;

f) развитие международного сотрудничества с государствами, не входящими в зону, в области использования ядерной науки и техники в мирных целях.

3. Комиссия проводит очередную сессию раз в год и может созывать чрезвычайную сессию по мере необходимости для целей процедуры обжалования и регулирования споров, предусмотренных в приложении IV.

Статья 13

Доклад и обмена информацией

1. Каждая Сторона представляет Комиссии ежегодный доклад о своей ядерной деятельности, а также по другим вопросам, касающимся Договора, по форме, разрабатываемой Комиссией.

2. Каждая Сторона безотлагательно сообщает Комиссии о любом важном событии, затрагивающем осуществление Договора.

3. Комиссия запрашивает у МАГАТЭ ежегодный доклад о деятельности АФРА.

Статья 14

Совещание Сторон

1. Совещание всех Сторон Договора созывается депозитарием в кратчайшие сроки после вступления Договора в силу, в частности для избрания членов Комиссии и определения местонахождения ее штаб-квартиры. Последующие совещания Сторон проводятся по мере необходимости и не реже, чем каждые два года, и созываются в соответствии с пунктом 2b статьи 12.

2. На совещании всех Сторон Договора утверждаются бюджет Комиссии и шкала взносов, которые должны выплачиваться Государствами, являющимися Сторонами.

Статья 15

Толкование Договора

Любой спор, связанный с толкованием Договора, разрешается путем переговоров, обращения в Комиссию или использования иной процедуры, о которой договорились участники, которая может включать обращение в арбитражную комиссию или в Международный Суд.

Статья 16

Оговорки

Настоящий Договор не может быть предметом оговорок.

Статья 17

Срок действия

Настоящий Договор является бессрочным и действует неопределенно долго.

Статья 18

Подписание, ратификация и вступление в силу

1. Настоящий Договор открыт для подписания любым государством, входящим в зону, свободную от ядерного оружия, в Африке. Договор подлежит ратификации.

2. Настоящий Договор вступает в силу с даты сдачи на хранение двадцать восьмой ратификационной грамоты.

3. Для подписавшего Государства, которое ратифицирует настоящий Договор после даты сдачи на хранение двадцать восьмой ратификационной грамоты, Договор вступает в силу с даты сдачи им на хранение ратификационной грамоты.

Статья 19

Поправки

1. Любые поправки к Договору, предлагаемые одной из Сторон, представляются Комиссии, которая рассылает их всем Сторонам.

2. Решение о принятии такой поправки принимается большинством в две трети голосов Сторон, поданных путем направления письменных сообщений Комиссии, либо в рамках совещания Сторон, созданного по требованию простого большинства.

3. Принятая таким образом поправка вступает в силу для всех Сторон после получения депозитарием ратификационных грамот большинства Сторон.

Статья 20

Выход из Договора

1. Каждая Сторона в порядке осуществления своего государственного суверенитета имеет право выйти из настоящего Договора, если она решит, что связанные с содержанием настоящего Договора исключительные обязательства поставили под угрозу ее высшие интересы.

2. Выход из Договора осуществляется Стороной путем направления депозитарию за двенадцать месяцев уведомления, которое включает заявление об исключительных обстоятельствах, которые она рассматривает как поставившие под угрозу ее высшие интересы. Депозитарий рассылает такое уведомление всем другим Сторонам.

Статья 21

Функции депозитария

1. Настоящий Договор, тексты которого на арабском, английском, португальском и французском языках являются равно аутентичными, сдается на хранение Генеральному секретарю ОАЕ, который настоящим назначается депозитарием Договора.

2. Депозитарий:

- а) получает ратификационные грамоты;
- б) регистрирует настоящий Договор и Протоколы к нему в соответствии со статьей 102 Устава Организации Объединенных Наций;
- в) препровождает заверенные копии Договора и Протоколов к нему всем государствам, входящим в зону, свободную от ядерного оружия, в Африке, и всем государствам, имеющим право стать Стороной Протоколов к Договору, и уведомляет их о подписании и ратификациях Договора и Протоколов к нему.

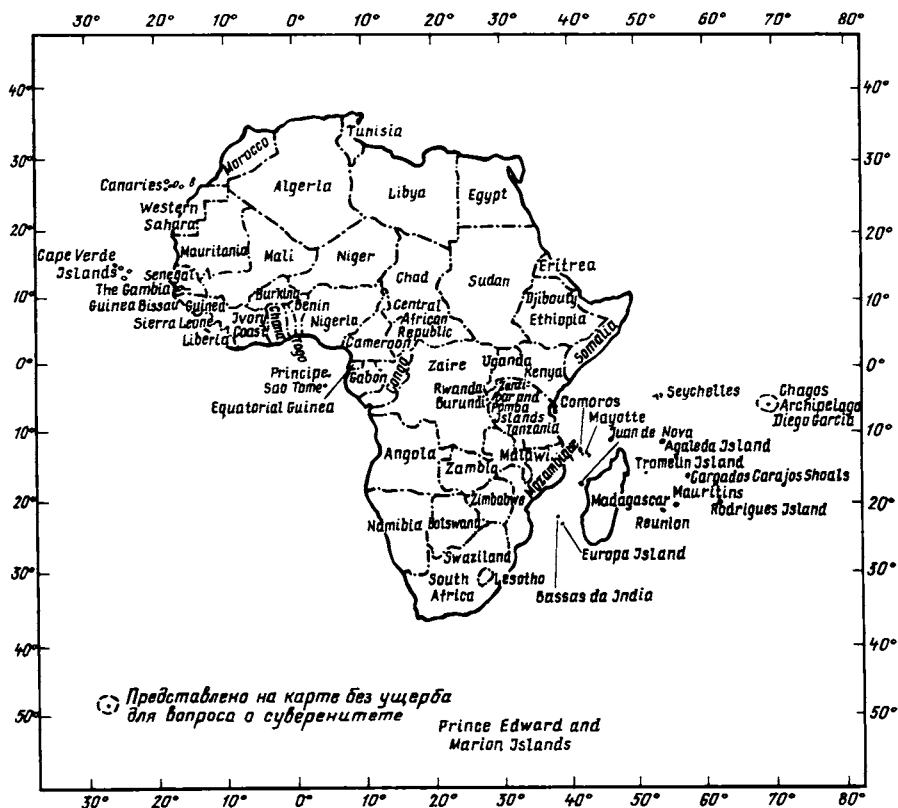
Статья 22
Статус приложений

Приложения являются неотъемлемой частью настоящего Договора. Любая ссылка на настоящий Договор относится и к приложениям.

В удостоверение чего нижеподписавшиеся, должным образом на то уполномоченные своими правительствами, подписали настоящий Договор.

Совершено в Каире 11 апреля 1996 года.

ПРИЛОЖЕНИЕ I



ПРИЛОЖЕНИЕ II

Гарантии Международного агентства по атомной энергии

1. Гарантии, о которых идет речь в пункте **В** статьи 9, применяются Международным агентством по атомной энергии в отношении каждой из Сторон, как изложено в соглашении, которое было разработано и заключено с Агентством, по всему исходному или специальному расщепляющемуся материалу во всех сферах ядерной деятельности на территории Стороны, находящейся под ее юрисдикцией или осуществляемой под ее контролем в ином месте.

2. Соглашение, о котором идет речь в пункте 1, выше, представляет собой соглашение или равносильно ему по своей сфере охвата и действию, которое требуется в связи с Договором о нераспространении ядерного оружия (документ INFCIRC/153 с внесенными в него исправлениями). Сторона, уже заключившая соглашение о гарантиях с МАГАТЭ, считается выполнившей это требование. Каждая Сторона принимает все соответствующие шаги для обеспечения того, чтобы соглашение, о котором идет речь в пункте 1, вступило для него в силу не позднее чем через восемнадцать месяцев после даты вступления в силу для этой Стороны настоящего Договора.

3. Для целей настоящего Договора гарантии, о которых идет речь в пункте 1, выше, имеют своей целью проверку неотвлечения ядерного материала от ядерной деятельности в мирных целях на ядерные взрывные устройства или неизвестные цели.

4. Каждая Сторона включает в свой представляемый в соответствии со статьей 13 ежегодный доклад Комиссии для ее сведения и обзора копию общих выводов самого последнего доклада Международного агентства по атомной энергии относительно инспекционной деятельности на территории соответствующей Стороны и своевременно информирует Комиссию о любых изменениях в этих выводах. Информация, предоставляемая какой-либо Стороной, будь то полностью или частично, не передается и не препровождается третьим сторонам адресатами докладов, за исключением случаев, когда эта Сторона дает на это свое ясно выраженное согласие.

ПРИЛОЖЕНИЕ III

Африканская комиссия по атомной энергии

1. Комиссия, учреждаемая в соответствии со статьей 12, состоит из двенадцати членов, избираемых Сторонами настоящего Договора на трехлетний срок с учетом принципа справедливого географического распределения, а также необходимости включения в его состав членов, располагающих передовыми ядерными программами. Каждый член будет иметь одного представителя, назначаемого с особым учетом его/ее опыта применительно к содержанию Договора.

2. Комиссия имеет Бюро, состоящее из Председателя, заместителя Председателя и Исполнительного секретаря. Она избирает своего Председателя и заместителя Председателя. По просьбе Сторон настоящего Договора и в консультации с Председателем Генеральный секретарь Организации африканского единства назначает Исполнительного секретаря Комиссии. На первом заседании кворум обеспечивается присутствием представителей двух третей членов Комиссии. На этом заседании решения Комиссии принимаются по мере возможности на основе консенсуса или другой процедуры большинством в две трети голосов членов Комиссии. На этом заседании Комиссия принимает свои правила процедуры.

3. Комиссия разрабатывает форму отчетности государств в соответствии со статьями 12 и 13.

4. а) Бюджет Комиссии, включая расходы на проведение специальных инспекций во исполнение положений приложения IV к настоящему Договору, покрывается Сторонами Договора в соответствии со шкалой взносов, которая будет определена Сторонами;

б) Комиссия может также получать дополнительные средства из других источников при условии, что такие пожертвования соответствуют целям и задачам Договора.

ПРИЛОЖЕНИЕ IV

Процедура обжалования и урегулирования споров

Сторона, которая считает, что есть основания для подачи жалобы в отношении того, что другая Сторона или Стороны Протокола III нарушают свои обязательства по настоящему Договору, доводит ее суть до сведения Стороны, на которую подается жалоба, и предоставляет последней тридцать дней для представления объяснения и урегулирования вопроса. Это может включать в себя технические поездки, согласованные между Сторонами.

Если вопрос не урегулирован таким образом, Сторона, направившая жалобу, может обратиться с этой жалобой в Комиссию.

Комиссия с учетом усилий, предпринятых в соответствии с пунктом 1, выше, предоставляет Стороне, на которую подана жалоба, сорок пять дней для представления объяснения по сути жалобы.

Если после рассмотрения любого объяснения, данного ей представителями Стороны, на которую подана жалоба, Комиссия считает, что жалоба достаточно обоснована для проведения специальной инспекции на территории этой Стороны или на территории какой-либо Стороны Протокола III, то Комиссия может просить Международное агентство по атомной энергии провести как можно скорее такую инспекцию. Комиссия может также назначить своих представителей для сопровождения инспекционной группы Агентства.

а) В просьбе указываются задачи и цели такой инспекции, а также те или иные требования в отношении конфиденциальности;

б) по просьбе Стороны, на которую подана жалоба, инспекционную группу сопровождают представители этой Стороны, если вследствие этого работа инспекторов не задерживается и им не чинятся другие препятствия в осуществлении их функций;

с) каждая Сторона предоставляет инспекционной группе полный и свободный доступ ко всей информации и во все места на ее территории, которые могут потребоваться инспекторам для проведения специальной инспекции;

д) Сторона, на которую подана жалоба, принимает все необходимые меры в целях оказания содействия работе инспекционной группы и предоставляет инспекторам те же привилегии и иммунитеты, которые установлены в соответствующих положениях Соглашения о привилегиях и иммунитетах Международного агентства по атомной энергии;

е) Международное агентство по атомной энергии по возможности скорее представляет в письменном виде свои выводы Комиссии, в которых отражается его деятельность, приводятся удостоверенные им соответствующие факты и информация с необходимыми подтверждающими свидетельствами и документами и излагаются его выводы. Комиссия предоставляет полную информацию всем государствам, являющимся Сторонами Договора, сообщая свое заключение относительно того, имеют ли место нарушения Стороной, на которую подана жалоба, ее обязательств по настоящему Договору;

ф) если Комиссия считает, что Сторона, на которую подана жалоба, нарушает свои обязательства по настоящему Договору или что не соблюдены изложенные выше положения, то государства, являющиеся Сторонами настоящего Договора, собираются на чрезвычайную сессию для обсуждения этого вопроса;

г) государства, являющиеся Сторонами, собравшиеся на чрезвычайную сессию, могут, по мере необходимости, представлять рекомендации Стороне, обвиняемой в нарушении своих обязательств, и Организации африканского единства. Организация африканского единства может, при необходимости, передать этот вопрос на рассмотрение Совета Безопасности Организации Объединенных Наций;

h) расходы, связанные с вышеизложенной процедурой, несет Комиссия. В случае злоупотребления Комиссия решает, должно ли обратившееся с просьбой государство, являющееся Стороной, нести какие-либо финансовые расходы.

5. Комиссия может также учреждать свои собственные механизмы проведения инспекций.

ПРОТОКОЛ I

Стороны настоящего Протокола,

будучи убеждены в необходимости принятия всех мер для достижения конечной цели — мира, полностью свободного от ядерного оружия, а также в том, что все государства обязаны вносить свой вклад в достижение этой цели,

будучи убеждены также в том, что Договор о зоне, свободной от ядерного оружия, в Африке, согласованный и подписанный в соответствии с декларацией о создании безъядерной зоны в Африке 1964 года [АНС/Res. 11 (1)], резолюциями Совета министров Организации африканского единства (CM/Res. 1342 (LIV) 1991 года и CM/Res. 1395 (LVI)/Rev.1 1992 года), а также резолюцией 48/86 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 16 декабря 1993 года, представляет собой важный шаг в деле обеспечения нераспространения ядерного оружия, содействия всеобщему и полному разоружению и укрепления регионального и международного мира и безопасности,

стремясь всеми надлежащими средствами содействовать эффективности Договора,

договорились о нижеследующем:

Статья 1

Каждая Сторона Протокола обязуется не применять ядерное взрывное устройство и не угрожать его применением против:

- a) любой Стороны Договора; или
- b) любой территории в пределах зоны, свободной от ядерного оружия, в Африке, в отношении которой то или иное государство, ставшее Стороной Протокола III, несет обязательства на международном уровне, как это определено в Приложении I.

Статья 2

Каждая Сторона Протокола обязуется не оказывать содействия любому акту, представляющему нарушение Договора или настоящего Протокола.

Статья 3

Каждая Сторона Протокола обязуется путем письменного уведомления депозитария засвидетельствовать свое согласие или несогласие с любым изменением ее обязательств по настоящему Протоколу, которое может быть вызвано вступлением в силу какой-либо поправки к Договору в соответствии со статьей 20 Договора.

Статья 4

Настоящий Протокол открыт для подписания Китаем, Российской Федерацией, Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии, Соединенными Штатами Америки и Францией.

Статья 5

Настоящий Протокол подлежит ратификации.

Статья 6

Настоящий Протокол является бессрочным и действует неопределенно долго при условии, что каждая Сторона в порядке осуществления своего государственного суверенитета имеет право выйти из настоящего Протокола, если она решит, что связанные с содержанием настоящего Протокола исключительные обязательства поставили под угрозу ее высшие интересы. Она направляет депозитарию за двенадцать месяцев уведомление о таком выходе. Такое уведомление включает заявление об исключительных обстоятельствах, которые она рассматривает как поставившие под угрозу ее высшие интересы.

Статья 7

Настоящий Протокол вступает в силу для каждого Государства с даты сдачи им на хранение депозитарию его ратификационной грамоты или с даты вступления в силу Договора, в зависимости от того, что наступит позднее.

В удостоверение чего нижеподписавшиеся, должным образом на то уполномоченные своими правительствами, подписали настоящий Протокол.

ПРОТОКОЛ II

Стороны настоящего Протокола,

будучи убеждены в необходимости принятия всех мер для достижения конечной цели — мира, полностью свободного от ядерного оружия, а также в том, что все государства обязаны вносить свой вклад в достижение этой цели,

будучи убеждены также в том, что Договор о зоне, свободной от ядерного оружия, в Африке, согласованный и подписанный в соответствии с Декларацией о создании безъядерной зоны в Африке 1964 года [АНС/Res. 11 (1)], резолюциями Совета министров Организации африканских государств (СМ/Res. 1342 (LIV) 1991 года и СМ/Res. 1395 (LVI)/Rev.1 1992 года) и резолюцией 48/86 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 16 декабря 1993 года, представляет собой важный шаг в деле обеспечения нераспространения ядерного оружия, содействия всеобщему и полному разоружению и укрепления регионального и международного мира и безопасности,

стремясь всеми надлежащими средствами содействовать эффективности Договора,

принимая во внимание цель заключения Договора о запрещении всех ядерных испытаний,

договорились о нижеследующем:

Статья 1

Каждая Сторона Протокола обязуется не испытывать, не поддерживать и не поощрять испытания любого ядерного взрывного устройства, где бы то ни было в пределах зоны, свободной от ядерного оружия, в Африке.

Статья 2

Каждая Сторона Протокола обязуется не оказывать содействия любому акту, представляющему нарушение Договора или настоящего Протокола.

Статья 3

Каждая Сторона Протокола обязуется путем письменного уведомления депозитария засвидетельствовать свое согласие или несогласие с любым изменением ее обязательств по настоящему Протоколу, которое может быть вызвано вступлением в силу какой-либо поправки к Договору в соответствии со статьей 20 Договора.

Статья 4

Настоящий Протокол открыт для подписания Китаем, Российской Федерацией, Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии, Соединенными Штатами Америки и Францией.

Статья 5

Настоящий Протокол подлежит ратификации.

Статья 6

Настоящий Протокол является бессрочным и действует неопределенно долго при условии, что каждая Сторона в порядке осуществления своего государственного суверенитета имеет право выйти из настоящего Протокола, если она решит, что связанные с содержанием настоящего Протокола исключительные обстоятельства поставили под угрозу ее высшие интересы. Она направляет депозитарию за двенадцать месяцев уведомление о таком выходе. Такое уведомление включает заявление об исключительных обстоятельствах, которые она рассматривает как поставившие под угрозу ее высшие интересы.

Статья 7

Настоящий Протокол вступает в силу для каждого Государства с даты сдачи на хранение депозитарию его ратификационной грамоты или с даты вступления в силу Договора, в зависимости от того, что наступит позднее.

В удостоверение чего нижеподписавшиеся, должным образом на то уполномоченные своими правительствами, подписали настоящий Протокол.

ПРОТОКОЛ III

Стороны настоящего Протокола, будучи убеждены в необходимости принятия всех мер для достижения конечной цели — мира, полностью свободного от ядерного оружия, а также в том, что все государства обязаны вносить свой вклад в достижение этой цели,

будучи убеждены также в том, что Договор о зоне, свободной от ядерного оружия, в Африке, согласованный и подписанный в соответствии с Декларацией о создании безъядерной зоны в Африке 1964 года [АНС/Res. 11 (1)], резолюциями Совета министров Организации африканского единства (СМ/Res. 1342 (LVC) 1991 года и СМ/Res. 1395 (LVI)/ Rev.1 1992 года) и резолюцией 48/86 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 16 декабря 1993 года, представляет собой важный шаг в деле обеспечения нераспространения ядерного оружия, содействия всеобщему и полному разоружению и укрепления регионального и международного мира и безопасности,

стремясь всеми надлежащими средствами содействовать эффективности Договора,

догодворились о нижеследующем:

Статья 1

Каждая Сторона Протокола обязуется в отношении территорий, расположенных в пределах зоны, свободной от ядерного оружия, в Африке, за которые она де-юре или де-факто несет международную ответственность, применять положения статей 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 и 10 Договора и обеспечивать применение гарантий, изложенных в приложении II к Договору.

Статья 2

Каждая Сторона Протокола обязуется не оказывать содействия любому акту, представляющему нарушение Договора или настоящего Протокола.

Статья 3

Каждая Сторона обязуется путем письменного уведомления депозитария засвидетельствовать свое согласие или несогласие с любым изменением ее обязательств по настоящему Протоколу, которое может быть вызвано вступлением в силу какой-либо поправки к Договору в соответствии со статьей 20 Договора.

Статья 4

Настоящий Протокол открыт для подписания Испанией и Францией.

Статья 5

Настоящий Протокол подлежит ратификации.

Статья 6

Настоящий Протокол является бессрочным и действует неопределенно долго при условии, что каждая Сторона в порядке осуществления своего государственного суверенитета имеет право выйти из настоящего Протокола, если она решит, что связанные с содержанием настоящего Протокола исключительные обстоятельства поставили под угрозу ее высшие интересы. Она направляет депозитарию за двенадцать месяцев уведомление о таком выходе. Такое уведомление включает заявление об исключительных обстоятельствах, которые она рассматривает как поставившие под угрозу ее высшие интересы.

Статья 7

Настоящий Протокол вступает в силу для каждого государства с даты сдачи на хранение депозитарию его ратификационной грамоты или с даты вступления в силу Договора в зависимости от того, что наступит позднее.

В удостоверение чего нижеподписавшиеся, должным образом на то уполномоченные своими правительствами, подписали настоящий Протокол.

Добавление

CM/Res. 1592 (LXII) / Rev.1

РЕЗОЛЮЦИЯ ПО ВОПРОСУ О ЗАКЛЮЧЕНИИ ДОГОВОРА О ЗОНЕ, СВОБОДНОЙ ОТ ЯДЕРНОГО ОРУЖИЯ, В АФРИКЕ

Совет министров Организации африканского единства на своей шестьдесят второй очередной сессии, состоявшейся в Аддис-Абебе, Эфиопия, 21—23 июня 1995 года,

ссылаясь на резолюцию АНС/Res. 11 (1) о создании безъядерной зоны в Африке, которая была принята Ассамблеей глав государств и правительств ОАЕ в Каире в 1964 году,

вновь подтверждая свои предыдущие резолюции CM/Res. 3 (1), CM/Res. 28 (11), CM/Res. 718 (XXXIII), CM/Res. 1101 (LVI) / Rev. 1, CM/Res.

1342 (LIV) и CM/Res. 1395 (LVI) о вопросах всеобщего разоружения и создания безъядерной зоны в Африке,

ссылаясь далее на свою резолюцию CM/Res. 1592 (LX), содержащую обращенную к Генеральному секретарю просьбу созвать совместное совещание Межправительственной группы экспертов Организации африканского единства и Группы экспертов Организации африканского единства/Организации Объединенных Наций для изучения проекта договора и представления по нему окончательного доклада,

учитывая соответствующие резолюции Организации Объединенных Наций по данному вопросу,

признавая, что создание зон, свободных от ядерного оружия, способствует укреплению международного режима нераспространения,

учитывая предложение правительства Арабской Республики Египет провести у себя церемонию подписания и предложение Южно-Африканской Республики стать страной пребывания для штаб-квартиры Африканской комиссии по атомной энергии,

принимая во внимание, что 29 мая — 2 июня 1995 года в Йоханнесбурге (Южная Африка) состоялось совместное совещание двух групп экспертов и что на этой сессии был поставлен на обсуждение окончательный текст подготовленного в Пелиндабе проекта Договора о создании зоны, свободной от ядерного оружия, в Африке,

рассмотрев доклад экспертов, а также выработанный в Пелиндабе проект договора в том виде, в каком он содержится в документе CM/318 (LXII), и внося в них поправки,

принимая во внимание, что в рассматриваемом тексте учтены комментарии и замечания государств — членов Организации африканского единства,

1. *принимает к сведению и одобряет* доклад совместного совещания Межправительственной группы экспертов Организации африканского единства и Группы экспертов Организации африканского единства/Организации Объединенных Наций в том виде, в каком он содержится в документе CM/318 (LXII), с внесенными в него впоследствии поправками;

2. *выражает свое согласие* с тем, что создание зоны, свободной от ядерного оружия, в Африке не должно наносить ущерба территориальной целостности и суверенитету государств — членов Организации африканского единства;

3. *выражает свою глубокую признательность и благодарность* правительству и народу Южной Африки за проведение у себя указанного совещания;

4. *выражает признательность* Организации Объединенных Наций за ее техническую помощь и финансовую поддержку в организации совместного совещания экспертов;

5. *считает*, что создание зон, свободных от ядерного оружия, особенно на Ближнем Востоке, будет способствовать укреплению безопасности Африки и жизнеспособности Договора о зоне, свободной от ядерного оружия, в Африке;

6. *одобряет* предложение правительства Египта о проведении у себя церемонии подписания и предложение правительства Южной Африки о

размещении у себя штаб-квартиры Африканской комиссии по атомной энергии и выражает признательность этим двум правительствам;

7. *постановляет* представить подготовленный в Пелиндабе проект договора о создании зоны, свободной от ядерного оружия, в Африке в том виде, в каком он сформулирован Группой экспертов Организации африканского единства/Организации Объединенных Наций, с внесенными поправками, для принятия на тридцать первой очередной сессии Ассамблеи глав государств и правительств;

8. *призывает* международное сообщество, и в частности государства, обладающие ядерным оружием, оказать необходимую поддержку подготовленному в Пелиндабе договору с внесенными поправками, в особенности посредством присоединения к затрагивающим их Протоколам;

9. *просит* Генерального секретаря представить на шестьдесят третьей очередной сессии Совета министров доклад об осуществлении настоящей резолюции.

ДЕКЛАРАЦИЯ О МЕЖДУНАРОДНОМ СОТРУДНИЧЕСТВЕ В КОСМОСЕ

В декабре 1996 года Генеральная Ассамблея ООН одобрила Декларацию о международном сотрудничестве в исследовании и использовании космического пространства на благо и в интересах всех государств с особым учетом потребностей развивающихся стран. Тем самым был завершен 10-летний период обсуждения этого вопроса в Комитете ООН по космосу и в его Юридическом подкомитете.

После завершения в 1986 году обсуждения и принятия на основе консенсуса в Юридическом подкомитете Принципов, касающихся дистанционного зондирования Земли из космоса, встал вопрос о включении нового пункта в повестку дня этого подкомитета. Уже на сессии Комитета ООН по космосу в 1986 году представитель Венесуэлы выступил с предложением включить в качестве нового пункта повестки дня вопрос «О справедливом доступе государств к благам, получаемым от космической техники». На той же сессии Югославия выступила с аналогичным предложением от имени Группы 77. На сессии Юридического подкомитета в 1987 году Группа 77 выступила с формальным предложением включить в его повестку дня пункт «Рассмотрение правовых аспектов, касающихся доступа государств к результатам, полученным благодаря исследованию и использованию космического пространства». Однако лишь в следующем, 1988 году была достигнута договоренность о включении в повестку дня Подкомитета нового пункта в следующей формулировке: «Рассмотрение правовых аспектов, касающихся применения принципа, согласно которому исследование и использование космического пространства должны осуществляться на благо и в интересах всех государств, с особым учетом потребностей развивающихся стран».

Обсуждение этого пункта повестки дня началось в 1989 году. При этом Группа 77 настаивала на разработке правового документа. Позиция западных стран на начальном этапе обсуждения сводилась к тому, чтобы ограничиться обменом мнениями без разработки какого-либо документа, тем более документа, которому была бы придана юридическая сила.

Соответственно разногласия возникли также относительно создания в рамках Юридического подкомитета Рабочей группы. Представители развивающихся стран настаивали на немедленном создании такой Рабочей группы, западные страны проявляли сдержанность в этом вопросе, указывая на то, что прежде, чем создавать такую группу, следует определить ее мандат. В итоге такая Рабочая группа была учреждена лишь в 1991 году. Ее председателем был избран представитель Чили Раймондо Гонсалес.

Таким образом, ввиду разногласий различных групп государств потребовалось более пяти лет для того, чтобы достигнуть в Юридическом подкомитете консенсуса по чисто процедурным вопросам. В течение этого времени на рассмотрении Юридического подкомитета находились два документа: Ответы государств на вербальную ноту Генерального секретаря ООН от 26 сентября 1988 г., в которой предлагалось представить мнения относительно приоритетности конкретных вопросов в рамках пункта по-

вестки дня, а также информацию о своих национальных правовых рамках, если таковые имеются, относящихся к развитию практики применения принципа, который содержится в ст. 1 Договора по космосу 1967 года, и Ответы государств на вербальную ноту Генерального секретаря ООН от 20 декабря 1989 г., в которой предлагалось представить мнения по вопросу заключенных государствами международных соглашений, имеющих отношение к принципу, согласно которому исследование и использование космического пространства осуществляются на благо и в интересах всех государств, с особым учетом потребностей развивающихся стран. Полученные от 30 государств ответы были обобщены председателем Рабочей группы и представлены в 1992 году на рассмотрение очередной сессии Юридического подкомитета. Однако все эти документы в силу своего конъюнктурного характера не оказали существенного влияния на дальнейший ход обсуждения этого вопроса в Юридическом подкомитете. Центр тяжести обсуждения в нем переместился на конкретные предложения развивающихся стран.

Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Мексика, Нигерия, Пакистан, Уругвай, Филиппины и Чили 9 апреля 1991 г. представили в Юридический подкомитет документ, который был составлен в духе выдвигаемых развивающимися странами требований нового экономического порядка и связанного с ним обязательного международного сотрудничества, автоматической передачи финансовых и технических ресурсов с Севера на Юг. Изложенные в документе принципы вызвали негативную реакцию у представителей западных стран, которые заняли позицию полного игнорирования представленного документа. В сложившейся ситуации стало ясно, что без учета позиции стран, активно участвующих в космической деятельности, развивающимся странам трудно рассчитывать на принятие в Юридическом подкомитете консенсусом эффективного документа.

В итоге в 1993 году Группой 77 был представлен новый вариант рабочего документа, в котором позиция развивающихся стран была сформулирована в более приемлемой для Запада форме. К этому времени произошли также изменения в позиции западных стран. Представители этих стран стали акцентировать внимание на фактах активного вовлечения развивающихся стран в космические проекты и оказания финансовой помощи в использовании ими искусственных спутников Земли различного назначения. Тем самым обосновывался аргумент об оказании Севером Югу значительной помощи в подготовке квалифицированных кадров и в приобщении к передовой космической технологии. Логическим развитием изменения позиции западных стран явилось представление Германией и Францией в 1995 году совместного рабочего документа — «Декларации, касающейся международного сотрудничества в области исследования и использования космического пространства на благо и в интересах государств, с особым учетом потребностей развивающихся стран».

Германо-французский документ основывался на двух важных положениях: государство вправе свободно определять все аспекты своего сотрудничества в области исследования и использования космического пространства и государство вправе свободно осуществлять свой выбор между различными формами такого сотрудничества.

С учетом более конструктивной позиции Запада развивающиеся страны во главе с Бразилией, активно участвующей в космической деятельности, представили второй, пересмотренный проект рабочего документа, к которому в дальнейшем присоединилась и Куба. На основе этих двух рабочих документов на сессии Юридического подкомитета в 1995 году состоялось конструктивное обсуждение, которое, однако, не завершилось достижением консенсуса относительно одобрения единого документа. Вместе с тем рядом делегаций было высказано мнение относительно возможности достижения компромисса между, с одной стороны, оправданными интересами и потребностями развивающихся стран, включая их стремление получить доступ к современным космическим технологиям, и, с другой стороны, свободой каждого государства определять все аспекты своего сотрудничества. В самом конце сессии Юридического подкомитета 1995 года председатель Рабочей группы представил неофициальный рабочий документ, в котором были объединены тексты двух обсуждавшихся проектов вместе с некоторыми собственными дополнительными формулировками.

На состоявшейся в марте 1996 года 35-й сессии Юридического подкомитета был сделан очередной важный шаг на пути к достижению консенсуса. Делегации Бразилии, Венесуэлы, Египта, Ирака, Колумбии, Кубы, Мексики, Нигерии, Пакистана, Уругвая, Филиппин и Чили представили новый, третий по счету пересмотренный рабочий документ — «Рассмотрение правовых аспектов, касающихся применения принципа, согласно которому исследование и использование космического пространства должны осуществляться на благо и в интересах всех государств, с особым учетом потребностей развивающихся стран». В свою очередь, делегации Германии и Франции также представили новый пересмотренный рабочий документ — «Декларацию, касающуюся международного космического пространства на благо и в интересах всех государств, с особым учетом потребностей развивающихся стран». По предложению председателя Рабочей группы делегации Бразилии и Германии от имени авторов представленных ими рабочих документов выступили с краткими сообщениями по каждому пункту представленных ими документов, с тем чтобы разъяснить причины появления этих пунктов, рассказать, как они разрабатывались, и тем самым дать возможность другим делегациям высказать свои замечания и соображения. В результате состоявшейся дискуссии, а также неофициальных консультаций авторов двух рабочих документов председателем Рабочей группы был составлен сводный текст, на базе которого на состоявшейся в июне 1996 года сессии Комитета ООН по космосу был достигнут консенсус по тексту проекта декларации, которая в дальнейшем была одобрена Генеральной Ассамблеей ООН. Тем самым завершился 10-летний период обсуждения и разработки важного документа, призванного содействовать международному космическому сотрудничеству всех стран.

Одобренный Генеральной Ассамблеей документ состоит из преамбулы в виде резолюции этой Ассамблеи и самого текста в виде приложения к ней, состоящего из восьми пунктов. В окончательном виде документ именуется Декларацией, что было заимствовано из совместного предложения Германии и Франции. Декларация существенно отличается от первонач-

чальных предложений развивающихся стран, особенно проекта 1991 года. В одобренной Декларации нет категорических постулатов в духе Нового экономического порядка, которые фигурировали в первоначальных предложениях развивающихся стран. Обращает на себя внимание в преамбуле документа подчеркивание роли сотрудничества государств и международных организаций в исследовании и использовании космического пространства. В основном тексте Декларации нет упоминания о международных организациях в качестве важного фактора сотрудничества, имея в виду, что документ представляет собой резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН, одобренную только государствами. Характеризуя документ в целом, следует иметь в виду, что в нем нашли отражение положения последнего предложения развивающихся стран. В первом пункте Декларации акцентируется внимание на международном праве, включая Устав ООН, и на Договоре по космосу 1967 года в качестве основы международного сотрудничества. Важным представляется зафиксированное во втором пункте положение о праве государств свободно определять все аспекты своего участия в международном космическом сотрудничестве. При этом обращается внимание на необходимость соблюдения прав на интеллектуальную собственность. В третьем пункте акцентируется внимание на необходимости содействия со стороны космических держав вовлечению развивающихся стран в космическую деятельность. В четвертом пункте обращается внимание на повышение эффективности международного сотрудничества. При этом наряду с сотрудничеством государств на межправительственном уровне указывается на необходимость развития коммерческой космической деятельности. В связи с этим пунктом следует напомнить, что в ходе обсуждения данного вопроса рядом стран выдвигалась идея создания Всемирной космической организации в целях повышения эффективности международного космического сотрудничества. В последующих пунктах конкретизируются цели и пути повышения эффективности такого сотрудничества, с особым учетом потребностей развивающихся стран. При этом обращается внимание на необходимость укрепления роли Комитета ООН по космосу и содействия Программе ООН по применению космической техники.

Оценивая значение Декларации в целом, следует прежде всего указать на то, что этот документ представляет собой авторитетное толкование принципа сотрудничества, содержащегося в ст. 1 Договора по космосу 1967 года.

Вместе с тем в Декларации обращается особое внимание на обязанность космических держав осуществлять свою деятельность на благо и в интересах всех государств, что практически означает требование более активного вовлечения в космическую деятельность развивающихся стран.

Декларация имеет большое значение в свете предстоящей III Конференции ООН по космосу. Если I Конференция ООН по космосу, состоявшаяся в Вене в 1968 году, была призвана обратить внимание развивающихся стран на выгоды, которые они могут получить от участия в космических программах, II Конференция по космосу, состоявшаяся под эгидой ООН в 1982 году, сформулировала с учетом пожеланий развивающихся стран Программу ООН по применению космической техники, то

III Конференция ООН по космосу может явиться важным этапом объединения усилий всего человечества по реализации грандиозных программ освоения космоса в XXI веке.

Г.П. Жуков*,
академик Международной академии
астронавтики, доктор юридических
наук, профессор (подробнее об авторе см. в № 2 нашего журнала за 1993 г.)

Статья получена редакцией в апреле 1997 г.

ДЕКЛАРАЦИЯ О МЕЖДУНАРОДНОМ СОТРУДНИЧЕСТВЕ В ИССЛЕДОВАНИИ И ИСПОЛЬЗОВАНИИ КОСМИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА НА БЛАГО И В ИНТЕРЕСАХ ВСЕХ ГОСУДАРСТВ, С ОСОБЫМ УЧЕТОМ ПОТРЕБНОСТЕЙ РАЗВИВАЮЩИХСЯ СТРАН

Генеральная Ассамблея,

рассмотрев доклад Комитета по использованию космического пространства в мирных целях о работе его тридцать девятой сессии¹ и текст Декларации о международном сотрудничестве в исследовании и использовании космического пространства на благо и в интересах всех государств, с особым учетом потребностей развивающихся стран, одобренной Комитетом и содержащейся в приложении к его докладу²,

принимая во внимание соответствующие положения Устава Организации Объединенных Наций,

ссылаясь в особенности на положения Договора о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела³,

ссылаясь также на свои соответствующие резолюции, относящиеся к деятельности в космическом пространстве,

принимая во внимание рекомендации второй Конференции Организации Объединенных Наций по исследованию и использованию космического пространства в мирных целях⁴ и других международных конференций, имеющих значение в этой области,

признавая растущие масштабы и значение международного сотрудничества среди государств и между государствами и международными организациями в исследовании и использовании космического пространства в мирных целях,

учитывая опыт, накопленный в рамках совместных международных проектов,

будучи убеждена в необходимости и значении дальнейшего укрепления международного сотрудничества в целях достижения широкого и эффективного взаимодействия в этой области для взаимного блага и в интересах всех участвующих сторон,

стремясь содействовать применению принципа, согласно которому исследование и использование космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, осуществляются на благо и в интересах всех стран, независимо от степени их экономического или научного развития, и являются достоянием всего человечества,

принимает Декларацию о международном сотрудничестве в исследовании и использовании космического пространства на благо и в интересах всех государств, с особым учетом потребностей развивающихся стран, содержащуюся в приложении к настоящей резолюции.

*83-е пленарное заседание,
13 декабря 1996 года*

ПРИЛОЖЕНИЕ

Декларация о международном сотрудничестве в исследовании и использовании космического пространства на благо и в интересах всех государств, с особым учетом потребностей развивающихся стран

1. Международное сотрудничество в исследовании и использовании космического пространства в мирных целях (далее именуемое «международным сотрудничеством») осуществляется в соответствии с положениями международного права, в том числе Устава Организации Объединенных Наций и Договора о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела¹. Оно осуществляется на благо и в интересах всех государств, независимо от степени их экономического, социального и научно-технического развития, и является достоянием всего человечества. Особо следует учитывать потребности развивающихся стран.

2. Государства вольны определять все аспекты своего участия в международном сотрудничестве в исследовании и использовании космического пространства на справедливой и взаимоприемлемой основе. Договорные условия таких совместных проектов должны быть справедливыми и разумными, и они должны полностью согласовываться с законными правами и интересами соответствующих участников, такими, например, как права на интеллектуальную собственность.

3. Всем государствам, особенно тем, которые располагают соответствующим космическим потенциалом и программами исследования и использования космического пространства, следует содействовать поощрению и укреплению международного сотрудничества на справедливой и взаимоприемлемой основе. В этом контексте особое внимание следует уделять благо и интересам развивающихся стран и стран, космические программы которых зародились в ходе осуществления такого международного сотрудничества со странами, обладающими более совершенным космическим потенциалом.

4. Международное сотрудничество следует осуществлять в таких формах, которые соответствующие страны считают наиболее эффективными и надлежащими, включая, в частности, правительственные и неправительственные, коммерческое и некоммерческое, глобальное, многостороннее, региональное или двустороннее, а также международное сотрудничество между странами, находящимися на всех уровнях развития.

5. Международное сотрудничество, с особым учетом потребностей развивающихся стран, должно быть направлено, в частности, на достижение следующих целей, принимая во внимание их потребность в технической помощи и рациональном и эффективном распределении финансовых и технических ресурсов:

- а) поощрение развития космической науки и техники и их применения;
- б) содействие развитию соответствующего и надлежащего космического потенциала в заинтересованных государствах;
- с) облегчение обмена специальными знаниями и технологиями между государствами на взаимоприемлемой основе.

6. Национальным и международным учреждениям, научно-исследовательским институтам, организациям по оказанию помощи в целях развития, а также развитым, равно как и развивающимся странам, следует учитывать соответствующее применение космических достижений и возможности международного сотрудничества при достижении ими своих целей в области развития.

7. Следует усилить роль Комитета по использованию космического пространства в мирных целях, в том числе как форума для обмена информацией о национальной и международной деятельности в области международного сотрудничества в исследовании и использовании космического пространства.

8. Следует поощрять все государства к тому, чтобы они содействовали осуществлению Программы Организации Объединенных Наций по применению космической техники и других инициатив в сфере международного сотрудничества в соответствии со своими возможностями в космической области и степени своего участия в исследовании и использовании космического пространства.

¹ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят первая сессия, Дополнение № 20 (A/51/20).

² Там же, приложение IV.

³ Резолюция 2222 (XXI), приложение.

⁴ См. Доклад второй Конференции Организации Объединенных Наций по исследованию и использованию космического пространства в мирных целях, Вена, 9—21 августа 1982 года, и исправления (A/CONF.101/10 и Corr.1 и 2).

О РЕЗОЛЮЦИЯХ 53-й СЕССИИ КОМИССИИ ООН ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Представляемые вниманию читателей резолюции являются лишь двумя из в общей сложности 130 резолюций и решений, принятых завершившейся 18 апреля 1997 г. 53-й сессией Комиссии Организации Объединенных Наций по правам человека. Однако данные два документа по ряду причин представляют для России особый интерес. Сразу следует оговориться, что прошедший форум характеризовался высокой степенью политизации. Данный фактор, безусловно, накладывал свой отпечаток на процесс выработки согласованного текста, отвечающего интересам всех стран.

В отличие от проблемы произвольного лишения гражданства, тема захвата заложников была отнюдь не новой для Комиссии. В конце 80-х — начале 90-х годов инициатива внесения проекта резолюции «Захват заложников» принадлежала делегации Франции. Данному обстоятельству во многом способствовал тот факт, что значительное число французских граждан являлось объектом нападения со стороны террористов-одиночек и террористических групп. «Ослабление» этой проблемы к 1992 году привело к тому, что Франция отказалась от своей инициативы, и данная тема вплоть до 52-й сессии Комиссией ООН по правам человека не рассматривалась.

Всемирная конференция по правам человека 1993 года в тексте Венской декларации и Программы действий отметила, что «акты, методы и практика терроризма во всех его формах и проявлениях... являются деятельностью, которая направлена на уничтожение прав человека, основных свобод и демократии, создает угрозу территориальной целостности и безопасности государств и дестабилизирует законные правительства». (Всемирная конференция по правам человека/Венская декларация и Программа действий, док. A/Conf.157/23 от 12 июля 1993 г., с. 7.) Печальная справедливость этих слов была вскоре подтверждена известными событиями на территории Чеченской республики Российской Федерации, где разгул терроризма, взятие заложников, использование гражданского населения в качестве «живого щита» достигли небывалого размаха. Данное обстоятельство явилось одной из причин того, что в 1996 году на 52-й сессии Комиссии ООН по правам человека российская делегация приняла попытку «реанимировать» французскую инициативу и внесла на рассмотрение сессии соответствующий проект резолюции. В связи с тем, что ряд делегаций напрямую усматривал в российском проекте чеченскую тему, его согласование проходило весьма сложно. В результате интенсивных переговоров все же удалось выйти на консенсусный текст и принять его без голосования. Последним пунктом резолюции было положение, согласно которому вопрос о захвате заложников должен был быть рассмотрен в ходе 54-й сессии Комиссии в 1998 году. Однако известные события на территории резиденции японского посла в Лиме внесли в этот «график» свои «коррективы». В результате проект резолюции «Захват

заложников» появился уже на 53-й сессии Комиссии ООН по правам человека, причем основным автором его на этот раз выступили перуанцы.

Сразу следует оговориться, что текст нынешней резолюции практически ничем не отличается от аналогичного текста, внесенного российской делегацией на 52-й сессии Комиссии. Пожалуй, ключевым положением принятой резолюции является п. 1 постановляющей части, подтверждавший, что «захват заложников... представляет собой противозаконный акт, направленный на уничтожение прав человека». Очевидна связь данного положения с уже упомянутым текстом Венской декларации и Программы действий. Кроме того, в п. 4 постановляющей части нашел также отражение и другой важный вывод итогового документа Всемирной конференции о том, что «международному сообществу следует принять необходимые меры для укрепления сотрудничества в деле предотвращения терроризма и борьбы с ним». (Всемирная конференция по правам человека/Венская декларация и Программа действий, с. 7.) Не секрет, что именно полная согласованность действий государств по борьбе с различными проявлениями терроризма, а также небольшое число стран, ратифицировавших или присоединившихся к соответствующим международным договорам в этой области, являются причиной недостаточной эффективности противостояния рассматриваемому явлению.

Учитывая то, что специальные механизмы Комиссии по правам человека, как показал опыт прошлогодней резолюции, неохотно обращаются к рассмотрению проблемы захвата заложников, крайне важным было сохранить в тексте нынешнего проекта настоятельный призыв к таким механизмам «рассмотреть, в соответствующих случаях, последствия захвата заложников в своих докладах, подлежащих представлению Комиссии» (пункт 6 постановляющей части).

В заключение рассмотрения темы о резолюции «Захват заложников» хотелось бы отметить следующее. Несмотря на практическую идентичность двух текстов (на 52-й и 53-й сессиях Комиссии), в 1997 году авторам удалось привлечь в число соавторов резолюции значительную группу государств, в том числе и тех, кто в ходе 52-й сессии высказывал сомнения в целесообразности рассмотрения данной темы в рамках Комиссии вообще, в результате чего в 1996 году делегация Российской Федерации была вынуждена вносить проект только от своего имени. В этом же году соавторами документа стали такие страны, как Великобритания, США, Нидерланды, Канада и ряд других (в общей сложности более 40 соавторов), которые в ходе предыдущей сессии Комиссии уговаривали российскую делегацию снять свой проект резолюции, настаивая на том, что его концепция находится в противоречии с классической теорией прав человека, согласно которой речь может идти о нарушении прав и свобод человека лишь в том случае, если «авторами» таких противоправных действий выступают органы государственной власти или же уполномоченные на то правительственными структурами лица. Очевидно, что такой подход, мягко говоря, «не вполне» учитывает вышеприведенные положения Венской декларации и Программы действий, а кроме того, свидетельствует, с учетом ситуации нынешней сессии, и о «двойном стандарте» в подходе некоторых из упомянутых стран к рассматриваемому вопросу.

Новой темой для Комиссии ООН по правам человека стала выдвинутая делегацией России резолюция «Права человека и произвольное лишение гражданства». В 1998 году мы будем отмечать 50-летие Всеобщей декларации прав человека. Остается лишь сожалеть о том, что закрепленное в ст. 15 Всеобщей декларации право каждого лица на гражданство не получило за все эти годы должного внимания со стороны органов ООН по правам человека, и прежде всего в рамках Комиссии ООН по правам человека.

В годы советской власти запрещенная по ч. 2 ст. 15 Всеобщей декларации практика произвольного лишения гражданства получила довольно широкое распространение. Солженицын, Ростропович, Войнович — все эти люди явились жертвами нарушения своего права на гражданство со стороны СССР. К сожалению, и в наши дни нередко как отдельные лица, так и группы населения ряда стран в произвольном порядке лишаются гражданства. Отнюдь не безадресным является содержащийся в резолюции призыв к государствам воздерживаться от принятия мер и законодательства, дискриминирующего отдельных лиц или группы лиц по признакам расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения путем лишения или ограничения возможности осуществления ими на равных своего права на гражданство, а также отменить такое законодательство, если оно уже существует. Конкретными примерами стран, где подобная практика или законодательство присутствуют, являются Заир, государства, образовавшиеся на месте бывшей Югославии, и, конечно же, Латвия и Эстония, где ежедневно в массовом масштабе нарушаются права русскоязычного населения именно в связи с произвольным лишением их гражданства.

На уровне ООН право на гражданство было впервые провозглашено во Всеобщей декларации прав человека, а впоследствии было закреплено в качестве юридически обязательной нормы международного права прав человека в ряде межгосударственных договоров универсального характера (Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г., Конвенция о правах ребенка 1989 г.) и регионального характера (Межамериканская конвенция по правам человека 1969 г.). Помимо существования права на гражданство как отдельного института международного права прав человека следует также учитывать то обстоятельство, что обладание лицом определенным гражданством является необходимым условием для пользования рядом гражданских и политических прав. Таким образом, к примеру, произвольное лишение гражданства группы населения государства приведет к ситуации, когда эта группа не будет обладать как пассивным, так и активным избирательным правом, что даст повод усомниться в демократическом строе такого государства.

Вышеперечисленные соображения и побудили Российскую Федерацию внести на рассмотрение 53-й сессии Комиссии ООН по правам человека проект резолюции «Права человека и произвольное лишение гражданства». Помимо России соавторами резолюции стали Белоруссия, Португалия, Мексика, Перу, Никарагуа и Колумбия. В результате сложных и интенсивных переговоров удалось в итоге выйти на консенсусный текст, получивший единодушную поддержку и одобрение со стороны всех 53

членов Комиссии. Такая поддержка позволяет надеяться, что пристальное внимание международного сообщества к рассматриваемой проблеме побудит некоторые государства, в которых сотни тысяч людей не могут реализовать свое право на гражданство, изменить свои дискриминационные законодательства и практику по этому вопросу.

Г.Е. Лукьянцев,
соискатель кафедры международного
права МГИМО-У МИД РФ

Статья получена редакцией в мае 1997 г.

ВОПРОС О ПРАВАХ ЧЕЛОВЕКА ВСЕХ ЛИЦ, ПОДВЕРГАЕМЫХ ЗАДЕРЖАНИЮ ИЛИ ТЮРЕМНОМУ ЗАКЛЮЧЕНИЮ В КАКОЙ БЫ ТО НИ БЫЛО ФОРМЕ

Аргентина, Афганистан*, Боливия*, Бразилия, Гватемала*, Гондурас, Канада, Китай, Колумбия, Перу*, Российская Федерация, Сальвадор, Турция*, Уругвай, Эквадор и Япония внесли проект резолюции

1997/... **Захват заложников**

Комиссия по правам человека,

ссылаясь на Всеобщую декларацию прав человека, которая гарантирует право на жизнь, свободу и личную неприкосновенность, свободу от пыток или унижающего достоинство обращения, свободу передвижения и защиту от произвольного задержания,

принимая во внимание Международную конвенцию по борьбе с захватом заложников, принятую Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 34/146 от 17 декабря 1979 года, в которой также признается, что каждый человек имеет право на жизнь, свободу и личную неприкосновенность и что захват заложников является преступлением, вызывающим серьезное беспокойство у международного сообщества, а также Конвенцию о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов, принятую Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 3166 (XXVIII) от 4 декабря 1973 года,

учитывая соответствующие резолюции Совета Безопасности, осуждающие любые случаи захвата заложников, а также заявление для печати, сделанное его Председателем 19 декабря 1996 года, в котором он осуждает захват заложников террористическими элементами,

* В соответствии с п. 3 правила 69 правил процедуры функциональных комиссий Экономического и Социального Совета.

ссылаясь на свою резолюцию 1996/62 и другие предыдущие резолюции по этому вопросу, в частности на резолюцию 1992/23 от 28 февраля 1992 года, в которой она осудила захват любого лица в качестве заложника,

будучи обеспокоена тем, что несмотря на усилия международного сообщества во многих регионах мира участились случаи захвата заложников в различных формах и проявлениях, в том числе террористами и вооруженными группами,

выражая возмущение по поводу продолжающихся проявлений жестокости и насилия в связи с захватом заложников, включая убийства безвинных людей и их использование в качестве «живого щита».

будучи особо встревожена захватом в качестве заложников женщин и детей, выражая чувство горечи в связи с насилием, совершаемым в отношении безвинных жертв, и разделяя тревогу и страдание потерпевших семей,

признавая, что захват заложников требует принятия международным сообществом решительных, жестких и согласованных мер, с тем чтобы в строгом соответствии с международными нормами в области прав человека положить конец этой варварской практике,

1. подтверждает, что захват заложников, где бы и кем бы он ни осуществлялся, представляет собой противозаконный акт, направленный на уничтожение прав человека, и не может быть оправдан ни при каких обстоятельствах;

2. решительно осуждает все акты захвата заложников, где бы они ни совершались в мире;

3. требует немедленного и безоговорочного освобождения всех заложников;

4. призывает государства принять все необходимые меры, согласно соответствующим положениям международного права и международным стандартам в области прав человека, по предупреждению случаев захвата заложников, борьбы с ними и наказания за них, в том числе посредством укрепления международного сотрудничества в этой области;

5. призывает соответствующие неправительственные организации поддерживать государства и осудить случаи захвата заложников;

6. настоятельно призывает всех тематических специальных докладчиков и рабочие группы рассмотреть, в соответствующих случаях, последствия захвата заложников в своих докладах, подлежащих представлению Комиссии;

7. постановляет рассмотреть этот вопрос на своей пятьдесят четвертой сессии по тому же пункту повестки дня.

ДАЛЬНЕЙШЕЕ СОДЕЙСТВИЕ РАЗВИТИЮ И ПООЩРЕНИЮ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫХ СВОБОД, ВКЛЮЧАЯ ВОПРОС О ПРОГРАММЕ И МЕТОДАХ РАБОТЫ КОМИССИИ

АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ПОДХОДЫ, ПУТИ И СРЕДСТВА СОДЕЙСТ- ВИЯ В РАМКАХ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ЭФФЕКТИВНОМУ ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ПРАВ ЧЕЛОВЕ- КА И ОСНОВНЫХ СВОБОД

**Мексика и Российская Федерация внесли проект резолюции
1997/... Права человека и произвольное лишение гражданства
*Комиссия по правам человека,***

подтверждая статью 15 Всеобщей декларации прав человека, в соответствии с которой каждый человек имеет право на гражданство и никто не может быть произвольно лишен своего гражданства,

ссылаясь на положения других международных договоров по правам человека, включая пункт d iii статьи 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, пункт 3 статьи 24 Международного пакта о гражданских и политических правах и статьи 7 и 8 Конвенции о правах ребенка,

подчеркивая, что все права человека универсальны, неделимы, взаимозависимы и взаимосвязаны и что международное сообщество должно относиться к правам человека глобально, на справедливой и равной основе, с одинаковым подходом и пониманием, как это подтверждено в Венской декларации и Программе действий, принятых Всемирной конференцией по правам человека 25 июня 1993 года,

выражая глубокую обеспокоенность произвольным лишением отдельных лиц или групп лиц их гражданства, особенно по признаку расы, национального, этнического происхождения или религии,

памятуя о том, что Генеральная Ассамблея в своей резолюции 41/70 от 3 декабря 1986 года одобрила обращенный ко всем государствам призыв содействовать осуществлению прав человека и основных свобод и воздерживаться от отказа в этих правах тем или иным лицам, проживающим в их странах, по национальным, этническим, расовым, религиозным или языковым признакам,

1. *подтверждает* важное значение права каждого человека на гражданство в качестве неотъемлемого права человеческой личности;

2. *признает*, что произвольное лишение гражданства по расовым, национальным, этническим или религиозным признакам представляет собой нарушение прав человека и основных свобод;

3. *призывает* все государства воздерживаться от принятия мер и законодательства, дискриминирующего отдельных лиц или группы лиц по признакам расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения путем лишения или ограничения возможности осуществления ими на рав-

ных условиях своего права на гражданство, и отменить такое законодательство, если оно уже существует;

4. *настоятельно призывает* соответствующие механизмы Комиссии по правам человека и соответствующие договорные органы Организации Объединенных Наций собирать информацию по этому вопросу из всех соответствующих источников и учитывать такую информацию вместе с любыми основанными на ней рекомендациями в своих докладах;

5. *просит* Генерального секретаря препроводить настоящую резолюцию правительствам, межправительственным и неправительственным организациям и Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств и запросить у них мнения по ней;

6. *постановляет* продолжать заниматься этим вопросом.

К ИТОГАМ КОНФЕРЕНЦИИ ПО РАСПРОСТРАНЕНИЮ ЗНАНИЙ О МЕЖДУНАРОДНОМ ГУМАНИТАРНОМ ПРАВЕ

Казань (15—16 мая 1997 г.)

«Если международное право... начинается там, где право перестает действовать, то, возможно, еще очевиднее, что право войны начинается там, где перестает действовать международное право». Это знаменитое высказывание сэра Херша Лаутерпахта о том, что сегодня именуется международным гуманитарным правом (далее — гуманитарное право), или правом вооруженных конфликтов, напоминает ученым, студентам и юристам о тех непростых задачах, которые приходится решать в процессе преподавания, изучения и применения международного гуманитарного права.

Гуманитарное право, несомненно, проделало большой путь за последние 40 лет, и прошли те времена, когда оно представлялось столь незначительным, что мало кто из военных и политиков во всем мире имел представление о его сути и о вытекающих из него обязательствах, которые должны выполнять государства и высшие военачальники. Сегодня гуманитарное право уже не считается забытой отраслью международного права. Ситуации, в которых оно применяется, возникают часто. Участники вооруженных конфликтов, третьи страны и даже Совет Безопасности ООН все чаще ссылаются на него. Появляются все новые книги и статьи, посвященные этой отрасли международного права.

Принимая все это во внимание, нельзя не задуматься о том, почему же гуманитарное право практически не представлено в программах как военных, так и гражданских средних и высших учебных заведений, несмотря на прямо оговоренные обязательства государств распространять знания об этом праве в таких международных документах, как Женевские конвенции 1949 года и Дополнительные протоколы к ним 1977 года.

Даже беглый взгляд на то, как преподается гуманитарное право в университетах различных государств мира, будь то в виде спецкурса или раздела других курсов по праву, политологии, международным отношениям, истории или журналистике, позволит заметить, что только в редких случаях можно получить образование в области этого права. Во всем мире огромное большинство студентов заканчивают высшее образование, даже ни разу не услышав упоминания о гуманитарном праве.

При этом суровая реальность сегодня такова, что вооруженные конфликты, во время которых, собственно, и должно применяться гуманитарное право, по-прежнему широко распространены и число жертв в них увеличивается, особенно страдают те, кто должен в соответствии с этим правом пользоваться защитой, то есть гражданское население. Афганистан, Камбоджа, Чечня, Ливан, Руанда, Таджикистан — все эти названия вызывают в памяти неизмеримые страдания жертв недавно завершившихся или продолжающихся вооруженных конфликтов.

Именно поэтому распространение — и углубление — знаний о гуманитарном праве приобретает особую значимость. Если мы хотим добиться более строгого соблюдения гуманитарного права и предоставления более

эффективной (или хотя бы минимальной) защиты жертвам вооруженных конфликтов, это право должны знать не только те, кто сражается с оружием в руках, но и те, кто завтра станет принимать решения и составит цвет общества.

Для осуществления этих задач Международный Комитет Красного Креста, уполномоченный «разъяснять положения международного гуманитарного права... и распространять знания о нем»¹, вот уже несколько лет работает над осуществлением ряда программ по распространению и углублению знаний о гуманитарном праве в военных кругах стран СНГ, а также в школах и университетах этих государств. Эти программы включают различные виды деятельности — от организации семинаров по обучению офицеров и университетских преподавателей до выпуска широкого спектра учебников на русском языке практически по каждому аспекту гуманитарного права. МККК также организовал Консультативную службу для оказания поддержки и предоставления консультаций государствам региона в связи с их деятельностью по внесению необходимых поправок в национальные законодательства с целью имплементации гуманитарного права.

Важным событием в этом плане явилась недавно проведенная в Казанском государственном университете Конференция по распространению знаний о международном гуманитарном праве, которая была организована при сотрудничестве Международного Комитета Красного Креста и собрала вместе целый ряд выдающихся экспертов и ученых почти из всех государств СНГ.

Мы серьезно надеемся и верим, что эта Конференция и принятый единогласно по ее итогам текст резолюции станут вехой на пути к превращению гуманитарного права в необходимый компонент системы обучения и подготовки будущей военной и политической элиты.

В нашей краткой статье мы не можем не отдать должное участникам недавней казанской конференции, широте их взглядов и активному участию в дискуссиях. Мы также хотели бы воспользоваться настоящей возможностью и выразить нашу благодарность представителям кафедры ЮНЕСКО по правам человека и демократии при Московском государственном институте международных отношений (МГИ(У)МО) и ее филиала в Казанском государственном университете за проявленную инициативу и обязательность в деле организации Конференции.

Пусть обязательства, принятые на себя участниками Конференции, принесут плоды и послужат делу гуманитарного права, пусть они способствуют лучшему пониманию и имплементации этого права в целях защиты жертв вооруженных конфликтов в данном регионе и по всему миру.

Стефан Хэнкинс,
делегат, руководитель университетских
и академических программ, Московская
региональная делегация МККК

Статья получена редакцией 14 июня 1997 г.

¹ Ст. 5 (2ж) Устава Международного Комитета Красного Креста и Красного Полумесяца, принятого государствами — участниками Женевских конвенций.

КОНФЕРЕНЦИЯ «РАСПРОСТРАНЕНИЕ ЗНАНИЙ О МЕЖДУНАРОДНОМ ГУМАНИТАРНОМ ПРАВЕ»

15—16 мая 1997 г. в Казани прошла Международная конференция «Распространение знаний о международном гуманитарном праве» (МГП). Конференция явилась очень важным и своевременным событием, целью которого было провести содержательное обсуждение способов распространения знаний о МГП, особенно в вооруженных силах, и тем самым обеспечить его соблюдение.

Двойное очарование Казани — города со смешанной культурой русского и восточного стилей — произвело на гостей неизгладимое впечатление. Несмотря на трагическое развитие ситуации в некоторых регионах Российской Федерации, в Татарстане удалось сохранить атмосферу гражданского мира и спокойствия. Поэтому нельзя считать совпадением, что конференция была проведена в городе, чьи эстетические достоинства так хорошо сочетаются с благородными чувствами, получившими здесь выражение в минувшем мае.

Конференция состоялась в удобные сроки — после празднования 52-й годовщины победы во второй мировой войне, весной — в пору надежд; в в современном «культурном» корпусе Казанского государственного университета; в присутствии и с активным участием представителей Международного Комитета Красного Креста, крупнейших российских юристов-международников, военных, педагогов, журналистов, а также гостей из Белоруссии, Грузии, Молдавии, Киргизии, Туркмении.

Открытие началось с симфонической музыки, что сразу подчеркнуло важность и гуманизм целей конференции.

Сегодня мы являемся свидетелями многочисленных вооруженных конфликтов, число которых неуклонно растет. Миллионы мужчин, женщин, детей вынуждены оставлять свои дома, подвергаются пыткам, насилию.

Необходимость распространения знаний о МГП существует с тех пор, как появилось само это право. Если человек не знает закон, то он не может его выполнять.

Темы обсуждения охватывали все аспекты деятельности по распространению знаний о МГП: «Преподавание МГП в Вооруженных Силах и внутренних войсках», «Роль средств массовой информации в распространении знаний о МГП», «Преподавание МГП в педагогических учебных заведениях и общеобразовательной школе», «Место МГП в общей системе защиты прав человека», «Отражение МГП в российском законодательстве».

Конференция была организована совместными усилиями Международного Комитета Красного Креста, кафедрой ЮНЕСКО по правам человека и демократии при МГИМО-У МИД РФ и МНИМП, филиалом кафедры ЮНЕСКО при Казанском государственном университете, Российской ассоциации содействия ООН.

Для МККК это мероприятие явилось очередным шагом в осуществлении всемирной стратегии по распространению знаний о МГП.

Для кафедры ЮНЕСКО по правам человека и демократии и ее казанского филиала конференция — это также шаг в реализации целей кафедры во всероссийском, а не столичном, масштабе, особенно во время Десятилетия ООН по обучению правам человека.

Конференция завершилась принятием выводов и рекомендаций, которые свидетельствуют прежде всего о глубокой обеспокоенности научной общественности и представителей государственных структур игнорированием норм МГП в недавних вооруженных конфликтах, о понимании необходимости распространения знаний о МГП в мирное время, с тем чтобы соблюдение норм МГП во время войны вошло в кодекс поведения и стало автоматическим. Это обращение содержит также конкретные предложения участников конференции.

Распространение знаний о МГП в Вооруженных Силах и внутренних войсках.

В ходе обсуждения этой темы выступил ряд видных специалистов в этой области и среди них **Жорж Паклизану** — глава Региональной делегации Международного Комитета Красного Креста в Москве, **Ю.Д. Казанчев** — профессор, начальник кафедры теории и истории государства и международного права, Военный университет, **И.И. Котляров** — профессор, Военная академия Генштаба.

В ходе дискуссии отмечалось, что распространение знаний о международном гуманитарном праве является важной проблемой, затрагивающей интересы всех народов, всего человечества.

Подчеркивалась важность всестороннего изучения МГП, обучения нормам МГП в Вооруженных Силах РФ.

Главное внимание на конференции уделялось международно-правовым аспектам этой проблемы. Цель — проанализировать состояние МГП в Вооруженных Силах и внутренних войсках, высказать рекомендации с целью его совершенствования и повышения эффективности, а также показать, что надо сделать для совершенствования законодательства и практики России в деле распространения знаний о МГП в Вооруженных Силах РФ с учетом международных стандартов.

При рассмотрении этих проблем затрагивались как теоретические, так и практические вопросы, вносились конкретные предложения. Суммируя итоги дискуссии, можно отметить ряд предложений, высказанных ее участниками, а также некоторые выводы, которые могут иметь значение для дальнейшего развития этой отрасли международного права.

Начнем с его понятия. Обычно отмечается, что МГП — это раздел международного публичного права, которое основано на принципе человеколюбия и призвано защищать личность. Его цель — уменьшить страдания, причиненные людям во время войны, и компенсировать последствия военных действий.

В ходе дискуссии была отмечена (выступление **П.А. Лаптева**) необходимость четко обозначить правовой термин данной отрасли международного права, так как термин МГП для России неприемлем. Этот термин «гуманитарное право» вносит путаницу с понятием «права человека». Эта дефиниция даже в актах Женевских конвенций о защите жертв войны 1949 года четко не выражена. Подчеркивалось, что в Российской Федерации необходимо выработать конвенцию по международно-правовой терминологии.

При обсуждении этого вопроса также возникал вопрос, защищает ли гуманитарное право те ценности, которые приняты международным правом, международным сообществом, позволяет ли оно ограничить насилие.

По мнению г-на **Жоржа Паклизану**, существует полное несоответствие между контролем и поддержанием нормальной жизни в вооруженных конфликтах. Общество в вооруженных конфликтах деградирует, вся инфраструктура страдает от вооруженных конфликтов, миллионы людей вынуждены становиться беженцами.

Таким образом, МГП заслуживает, чтобы его преподавали в Вооруженных Силах, в педагогических учебных заведениях.

Большое внимание было уделено проблеме организации обучения всех военнослужащих Вооруженных Сил РФ нормам МГП и практике их применения (выступление **Ю.Д. Казанчева**). Это обусловлено исключительной важностью для реального обеспечения прав человека в период вооруженных конфликтов и стремлением предотвратить противоправные действия со стороны государств, их должностных лиц и граждан, участвующих в таких конфликтах (в т.ч. и военнослужащих). Положения МГП включены в программы боевой подготовки всех категорий военнослужащих, в программу курса юридического всеобуча в армии и на флоте.

Дело в том, что в процессе обучения и воспитания солдат нормам гуманитарного права важную роль играют военные юристы. В соответствии с Дополнительным протоколом I (ст. 82) и приказом министра обороны № 75 1990 года в Вооруженных Силах РФ функции юридических советников командиров возложены именно на военных юристов. Военные юристы являются квалифицированными инструкторами командиров в деле гуманитарной подготовки личного состава, оказывают помощь командирам при планировании боевых действий с точки зрения соответствия нормам МГП.

Однако на практике сталкиваясь с тем, что в дивизиях, в полку нет военных юристов. В конечном счете, вся боевая подготовка должна идти комплексно, быть специализированной.

Все занятия должны осуществляться в соответствии с нормами МГП. Также существует трудность в обеспечении квалифицированными кадрами, не хватает литературы по данной проблеме, учебных кинофильмов.

В этих условиях наиболее распространенным методом обучения военнослужащих нормам МГП является изучение ими положений приказа министра обороны № 75 1990 года «О применении Женевских конвенций о защите жертв войны от 12 августа 1949 года и Дополнительных протоколов к ним» и Руководства по применению Вооруженными Силами норм МГП.

Исключительно важное значение приобретает усиление контроля за соблюдением норм МГП, касающихся вооруженных конфликтов.

Прежде всего необходимо отметить, что деятельность государств, ведущая к вооруженному конфликту, разрушению всей инфраструктуры в пределах его территории, не является ныне внутренним вопросом, входящим во внутреннюю компетенцию государства. В этой области произошло изменение: эти проблемы стали международными.

Поэтому государства индивидуально или коллективно с помощью международных механизмов имеют право обращаться к другим государствам с требованием о соблюдении ими международных обязательств (норм МГП), даже если деятельность происходит лишь в пределах государства, без трансграничных последствий.

При оценке вопроса преподавания МГП в Вооруженных Силах и внутренних войсках на конференции подчеркивалась (выступление И.И. Котлярова) необходимость его дальнейшего совершенствования и приведения в соответствие с международными договорами, участником которых является Россия. В связи с этим отмечалось, что каждый военнослужащий обязан знать нормы МГП. Так, события в Чечне показали, что нормы МГП не применялись и не соблюдались, так как была официальная директива, что война ведется против бандитских формирований. К сожалению, в системе МВД РФ отношение сотрудников к признанию и соблюдению норм МГП весьма неоднозначно, и зачастую даже негативно (выступление Н. Румянцева).

Это связано прежде всего с тем, что в вузах МВД среди обязательных дисциплин отсутствует такая дисциплина, как гуманитарное право. Поэтому вузы МВД самостоятельно в рамках иных юридических дисциплин вводят изучение некоторых положений гуманитарного права. Однако подобная схема изучения гуманитарного права не может полностью удовлетворять возросшие потребности в изучении и развитии гуманитарного права, особенно в системе МВД, которая согласно российскому законодательству должна принимать участие в обеспечении и защите прав человека в чрезвычайных ситуациях, обеспечивать применение норм МГП в вооруженных внутрисударственных конфликтах.

По мнению участников дискуссии, в связи с этим было бы целесообразнее выделить курс гуманитарного права в самостоятельную дисциплину, преподаваемую как общеобязательную в системе вузов МВД, в Вооруженных Силах.

Участники дискуссии выступали за более широкое изучение этих проблем, преподавание МГП в высших учебных заведениях самого различного профиля, совершенствование программ, более активное освещение этих проблем в средствах массовой информации.

В качестве недостатка деятельности правительственных структур России отмечались слабое использование научных разработок по вопросам МГП и пробелы в правовой системе, которые ведут к безнаказанности, к многочисленным нарушениям норм МГП во время вооруженных конфликтов.

Роль СМИ

Усилия по распространению знаний о МГП являются сферой деятельности, родственной сфере деятельности средств массовой информации. Логика требует, чтобы журналисты принимали участие в распространении знаний о МГП.

Согласно положениям МГП, журналисты, находящиеся в опасных профессиональных командировках, рассматриваются как гражданские лица (ст. 79 Дополнительного протокола). Они не имеют особого статуса.

Журналисты призваны сыграть важную роль в обеспечении эффективного соблюдения норм МГП, применяемого во время вооруженных конфликтов. Своими репортажами, газетными сообщениями, радио- и видеоматериалами с мест вооруженных конфликтов журналисты могут повлиять на международное общественное мнение, рассказать не только

об ужасах и последствиях войны как таковой, но и рассказать о действиях, совершаемых воюющими сторонами в нарушение МГП. Общественное мнение, созданное средствами массовой информации, представляет собой мощнейшее орудие воздействия на воюющие стороны, орудие, способное изменить в лучшую сторону отношение комбатантов к жертвам конфликта, находящимся под покровительством международного права.

Именно журналисты, в отличие, например, от представителей МККК, должны делать публичные заявления об осуждении сторон. И сейчас, когда во всех недавних конфликтах положения Женевских конвенций и Дополнительных протоколов к ним становились мертвой буквой, а международное сообщество в таких ситуациях слишком часто обнаруживало свое бессилие, приговор мирового общественного мнения в конечном счете может и должен оказаться наименее неэффективной санкцией

Но для того, чтобы рассказывать об эффективности гуманитарного права, чтобы в случае необходимости предавать гласности нарушения Женевских конвенций и протоколов к ним, необходимо, чтобы журналисты, с одной стороны, имели доступ в зоны конфликтов и на оккупированные территории, а с другой — чтобы они были знакомы хотя бы с основными нормами этого права.

Однако зоны конфликтов все чаще и чаще оказываются недоступными для представителей СМИ. Слишком многие вооруженные конфликты сегодня забыты широкой общественностью, а следовательно, и мировым сообществом. Радио и телевидение слишком часто лишены какой бы то ни было возможности объективно и полно освещать конфликты, потрясающие некоторые регионы. Таким образом, жизни тысяч, даже миллионов людей, теоретически защищенных Женевскими конвенциями, зависят исключительно от воюющих сторон, чинящих произвол, которые в отсутствие нежелательных свидетелей могут действовать совершенно безнаказанно. Свободный доступ журналистов в зоны конфликтов, на деле означающий предоставление возможности собирать и распространять информацию, представляет собой важный фактор, способствующий более строгому соблюдению Женевских конвенций и Дополнительных протоколов.

На конференции было сделано два доклада, посвященных СМИ.

С точки зрения А.В. Равкина, старшего преподавателя кафедры зарубежной журналистики и литературы факультета журналистики МГУ, в случае вооруженного конфликта в Чечне вопросы МГП освещались в СМИ мало, общественное мнение по отношению к МГП не было создано, журналисты освещали проблемы интуитивно. Однако он считает, что освещение вопросов МГП в Чечне, какой бы критики оно ни заслуживало, происходило все же объективнее, чем в других вооруженных конфликтах. А.В. Равкин связывает этот прогресс прежде всего с появлением независимого телевидения. Однако он с сожалением признает, что информационному прорыву в СМИ, которые стали шире освещать нормы МГП и деятельность МККК в Чечне, мы обязаны осуждением журналистами трагического события — жестокого убийства шестерых сотрудников МККК.

А.В. Равкин рассказал также о разработке с участием МККК курса МГП для факультетов и школ журналистики России. Приятно было услышать, что будущие журналисты, со своей стороны, также проявили жела-

ние усвоить положения Женевских конвенций и Дополнительных протоколов к ним. Г-н Равкин высказал предложение, чтобы в крупных средствах массовой информации работа с журналистами по ознакомлению с нормами МГП проводилась сотрудниками юридических отделов СМИ.

Главный редактор информационных программ TV 6 «Москва» А.Б. Поклад сделал акценты на практических аспектах освещения деятельности журналистов в горячих точках. Основной темой его выступления была необходимость и потребность в высокопрофессиональном подходе к освещению тех или иных событий во время вооруженного конфликта, ибо в противном случае происходила бы еще большая эскалация конфликта и ситуация могла бы развиваться по более жестокому сценарию. А.Б. Поклад подчеркивал почти неограниченные возможности телевидения и доложил о принципах, которыми он руководствуется на TV 6: позитивизм, поддержка российских интересов во внутренней и внешней политике.

Преподавание МГП в высших учебных заведениях и средней школе

Современная обстановка в мире, для которой характерно широкое распространение насилия, требует нового подхода к изучению права войны. МККК, полностью осознавая первостепенную важность распространения знаний о МГП, определил, в каких группах должно проводиться обучение, установил приоритеты и распределил ресурсы с целью реализации всеобъемлющей стратегии распространения знаний. Помимо вооруженных сил, усилия направлены в первую очередь на университеты, школы, средства массовой информации, национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца, а также правительственные и медицинские круги. Почему мы нуждаемся в распространении знаний о МГП не только среди военных, а среди гражданского населения, не только во время вооруженных конфликтов, а в мирное время?

Г-н Стефан Хэнкинс, координатор программ МККК по распространению знаний о МГП в академических кругах и университетах Восточной Европы и Средней Азии, говорил, что для ответа на этот вопрос надо обратиться к реальности: к сожалению, сейчас во время войн нормы МГП нарушаются, и больше всего жертв именно среди гражданского населения. Поэтому положения МГП должны знать не только сражающиеся, но и те, кто испытывает на себе влияние войны. Также необходимо превентивно воспитывать в духе уважения норм МГП будущих лидеров, людей, кто будет принимать политические решения, — тогда наступит прогресс в соблюдении этих норм. С. Хэнкинс напомнил, что в соответствии с положениями МГП распространение знаний о МГП среди гражданского населения является обязанностью государств.

О преподавании МГП в педагогических учебных заведениях рассказывал выступавший после С. Хэнкинса профессор Московского педагогического университета З.К. Шнекендорф. Он также выразил мнение, что было бы ошибкой думать, что к проблеме распространения МГП надо обращаться только во время кризисных ситуаций. Если в мирное время будут предприниматься определенные шаги к овладению нормами МГП,

если люди не осознают их значение и необходимость действовать в соответствии с ними, трудно рассчитывать на то, что эти законы будут соблюдаться во время кризисных ситуаций и вооруженных конфликтов. Вот почему сегодня как никогда в мировой практике возрастает роль образования и в жизнедеятельности народов, и в жизнедеятельности стран, и в жизнедеятельности индивидуумов. З.К. Шнекендорф считает, что первоочередное значение в распространении знаний в области МГП должна занимать школа. Эта задача по распространению знаний о МГП среди подрастающего поколения может быть решена при условии, если ее необходимость, ее содержание, ее методика будут осознаны прежде всего учителями и студентами педагогических вузов, т.е. будущими учителями. Формирование будущего учителя, отвечающего требованиям современного демократического общества, начинается не только с формирования его профессиональных педагогических возможностей подготовки к деятельности как учителя — преподавателя отдельного предмета, а прежде всего с формирования его гуманистической направленности, гуманистической позиции. Поэтому З.К. Шнекендорф рассматривает МГП как важный компонент гражданского воспитания, как одно из средств воспитания гуманистической безопасности человека. Исходя из этого, им была разработана концепция формирования нового учителя. Права человека и частично МГП изучаются в МПУ всего на двух факультетах: историческом и юридическом. С точки зрения докладчика, это ошибочно, так как учитель должен быть готов не только к преподаванию своего предмета, но и к воспитательному воздействию на личность учеников. И в связи с этим З.К. Шнекендорф разработал две программы преподавания МГП и прав человека: программу для специальностей «история» и «правоведение» и программу интеграции идей МГП и прав человека в общие курсы, охватывающие студентов всех факультетов. Последняя программа включает в себя преподавание таких курсов, как «Педагогика», «История педагогики», «Педагогическая конфликтология» с элементами МГП, осуществление студентами в процессе педагогической практики видов деятельности, связанных с разъяснением положений этих документов, привлечение будущих учителей к проведению научно-исследовательских работ по данной тематике.

Координатор программ МККК по распространению международного гуманитарного права в школах и средних учебных заведениях Восточной Европы Алан Делегроз подтвердил глубокую заинтересованность Международного Комитета Красного Креста и Красного Полумесяца в распространении знаний о МГП в педагогических учебных заведениях и в деятельности в этой области МККК и своего отдела. Он выделил два направления работы: оказание помощи, экспертизы всем авторам при написании книг, учебников, пособий по МГП и создание самим МККК и его отделом специфических пособий, которые могут предлагать учителям и ученикам стран, где работает его отдел, педагогический материал, который поднимает сложные вопросы, связанные с МГП. Он присоединился к мнению профессора Шнекендорфа, что одним из приоритетов образования в РФ должна являться правовая ориентация учеников. В программах своего отдела для средней школы докладчик подчеркнул два момента: первый —

насилие и ограничение насилия; второй немного выходящий за рамки МГП — проблематика правил — необходимость иметь правила, как жить в обществе. В РФ отдел г-на Делетроза совместно с МПУ создал авторский коллектив и первым вопросом стала необходимость решить, в каком предмете можно поднять идеи МГП. К сожалению, в РФ, как и во многих странах мира, предмет «граждановедение» является очень насыщенным, и на изучение МГП Министерство образования отвело всего два урока. И поскольку для распространения знаний о МГП в школе важно не столько дать информацию, сколько поднять сложные вопросы, то вышеупомянутым авторским коллективом было решено, может быть, к удивлению юристов, присутствующих на конференции, что это можно сделать в рамках предмета литературы. И далее были отобраны официальные программы литературы для 5-го класса и те произведения, где поднимаются вопросы МГП. А. Делетроз привел самый известный пример такого произведения — «Война и мир» Л. Толстого, где поднимается вопрос уважения прав военнопленных. Были выпущены пособия на 20 уроков, а учителя предупредили, что акцент на уроках должен быть сделан на гуманистическое поведение героев. После апробации этого пособия в 17 субъектах РФ экспертной комиссией Министерства образования РФ было решено в 1996 году бесплатно предлагать эти пособия всем пятиклассникам РФ, были заключены контракты о сотрудничестве со школами РФ. И на данный момент сотрудники отдела проводят мониторинг в субъектах РФ, чтобы к концу года выяснить, как ребята поняли суть МГП. А. Делетроз подчеркнул готовность Международного Комитета Красного Креста и Красного Полумесяца распространять знания о нормах МГП, находя этические основы, истоки МГП в примерах национальной литературы, национальной культуры стран, где действует МККК. В перспективе деятельность отдела г-на Делетроза будет направлена на сотрудничество с региональными структурами Министерства образования в выработке программ по применению правил МГП, ограничивающих насилие в обычной жизни учеников в школе и на улице, где насилие, к сожалению, часто присутствует.

Следующее выступление было посвящено преподаванию МГП в университетах, и докладчик С. Хэнкинс отметил, что современные студенты-юристы в РФ, хотя и знакомы с нормами МГП, ориентированы скорее на проблемы бизнеса, и поэтому сейчас перед МККК стоит задача стимулирования интереса студентов к МГП. С этой целью при поддержке МККК и кафедры ЮНЕСКО среди студентов проводятся конкурсы на знание норм МГП и истории его возникновения, причем студенты с удовольствием принимают в них участие. С. Хэнкинс с удовлетворением подчеркнул, что интерес молодежи к МГП возрождается, но МККК не будет останавливаться на достигнутом, так как мы нуждаемся в большом количестве специалистов по МГП. Также деятельность МККК в этом направлении идет по пути поощрения инициативы в регионах и создания инструментов подготовки специалистов, документов, пособий, фильмов на русском языке.

МГП в практике сегодняшнего дня, его место в общей системе прав человека

Термин «гуманитарное право» (ООН обычно использует синонимичное выражение «право вооруженных конфликтов») объединил две разные идеи: нравственную и юридическую. Положения, составляющие этот раздел, являются переносом нравственных, гуманитарных отношений в сферу международного права. Задача МГП — регулирование военных действий с целью облегчения приносимых ими невзгод и лишений.

Цель законодательства о правах человека — гарантировать индивидууму в любое время возможность пользоваться основными правами и свободами, а также обеспечить ему защиту от социальных бедствий.

МГП и законодательство о правах человека имеют общие исторические и философские корни: они зародились в доисторический период благодаря необходимости защитить человека от враждебных ему сил. МГП вступает в силу в ситуациях вооруженных конфликтов, законодательство о правах человека действует главным образом в мирное время и содержит статьи, ограничивающие его применение в военное время. Кроме того, законодательство о правах человека регулирует отношения между государством и его собственными гражданами, а гуманитарное право — между государством и гражданами государства противника.

К сожалению, необходимо осознать, что нормы МГП не всегда соблюдаются и даже никогда не соблюдаются полностью. В какой-то степени этому мы и обязаны определенным недоверием к этим нормам. Это, однако, справедливо не только для международного права, но и для всех отраслей права. Но МГП — право войны. Поскольку война угрожает самому существованию государств, все силы которых напряжены до предела во время тотальных конфликтов, положения гуманитарного права подвергаются большому риску нарушения, чем любые другие нормы. Именно во время конфликтов происходят многочисленные и самые серьезные нарушения закона, и именно в это время больше всего преступлений остаются безнаказанными.

Профессор И.П. Блищенко выделил две современные концепции понятия МГП. Первая — МГП применимо только к условиям вооруженного конфликта и включает в себя право Женевы и право Гааги. Вторая концепция заключается в том, что под МГП понимается вся система защиты прав и свобод человека. Как известно, большинство специалистов, в том числе МККК, придерживаются точки зрения, что МГП — это защита прав и свобод человека в период вооруженного конфликта. Но независимо от этих точек зрения, независимо от принятой терминологии, подчеркнул докладчик, защита прав и свобод человека в период вооруженного конфликта является наиболее острой и трудно осуществляемой проблемой. Поэтому в подходе МККК докладчик видит рациональное зерно, хотя высоко оценивает деятельность МККК в плане защиты прав человека в условиях мира. Далее И.П. Блищенко говорит о Дополнительных протоколах 1977 года, в составлении которых он принимал непосредственное участие как заместитель главы советской делегации на Дипломатической конференции. Он отмечает прежде всего следующее достижение: вопрос

об оружии массового уничтожения. Хотя в Дополнительных протоколах об оружии массового уничтожения не сказано ни слова, тем не менее все-таки он лично понимал, что применять оружие массового уничтожения запрещено, ибо его применение неизбежно ведет к нарушению всех положений Дополнительных протоколов. По его мнению, та концепция, которая была выдвинута еще во времена советской власти, концепция запрещения применения ядерного оружия первыми, которая сейчас разделяется, в частности, Китаем, является жизненной вплоть до сегодняшнего дня. В случае применения оружия массового уничтожения независимо от того, первыми применили или вторыми, независимо от характера этого оружия, независимо от этого сталкивается с ситуацией, когда речь идет о нарушении норм МГП и встает вопрос об ответственности за это нарушение.

Второе достижение — это идея немеждународного вооруженного конфликта, высказанная МККК. И.П. Блищенко высоко оценил деятельность советской делегации: делегация и лично он в свое время сделали очень много, чтобы идея немеждународного конфликта получила свою реализацию в Протоколе II. И с согласия делегации США, возглавляемой выдающимся юристом Джорджем Олдриджем, Дополнительный протокол II о немеждународном конфликте получил поддержку на Дипломатической конференции.

Конечно, применение Дополнительного протокола II вызывает вопросы, и один из них: применимы ли его положения для чеченской ситуации или нет? По положению ст. 15, п. 4, Конституции РФ ответ утвердительный. По мнению И.П. Блищенко, когда мы говорим о чеченской ситуации, надо говорить о том, что нарушение МГП там имело место со всех сторон конфликта, и за это все те, кто нарушил это право, должны нести международную уголовную ответственность. Поэтому с его точки зрения нельзя признать правомерными попытки объявления амнистии по Чечне, особенно под тем предлогом, что этим мы облегчим себе диалог с чеченскими лидерами. Объявив эту амнистию, Россия вступила в противоречие со своими обязательствами по международной конвенции о неприменении срока давности. Блищенко настаивал на том, что нельзя амнистировать участвующих в вооруженном конфликте, и, наоборот, надо всегда подчеркивать неотвратимость наказания.

Он показал роль автономии в международных отношениях, заявив, что автономия может выступать в качестве субъекта международных отношений, с одной стороны, а с другой стороны, право на самоопределение не означает политической независимости, надо обеспечить единство государства.

И.П. Блищенко высказал две рекомендации в адрес участников конференции. Первая — необходимость выступать за создание международного уголовного суда в условиях немеждународного вооруженного конфликта. Вторая рекомендация — необходимость создания расследовательской комиссии по немеждународному вооруженному конфликту. В заключение он признал, что идея распространения знаний о МГП имеет принципиальное значение, ибо знаний о МГП недостаточно не только среди юристов-международников, но и среди специалистов, непосредственно связанных с применением МГП.

Сотрудник отдела распространения знаний о МГП (МККК, Женева) **Марко Сассоли** говорил о различии и взаимосвязи МГП и права «прав и свобод человека». Он присоединился к мнению профессора Блищенко по поводу термина МГП и указал, что в сфере применения права защиты прав и свобод человека и МГП есть пробел. Когда возникает ситуация, угрожающая существованию государства, но вооруженного конфликта еще нет, то право «прав человека» уже не применяется или его применение ограничено, а МГП еще не применяется. К сожалению, по мнению Марко Сассоли, многие правительства не осознают того, что права и свободы человека никогда не должны ограничиваться, даже в ситуациях, угрожающих существованию государства. И в таких случаях возникает необходимость в судебной гарантии защиты прав человека. Существует также еще одно различие: право «прав человека» защищает всех, а в МГП есть покровительствуемые лица. Также в МГП имеет значение национальность. Право «прав человека» регулирует отношения между человеком и государством, тогда как МГП помимо таких отношений регулирует отношения между государствами и отношения между людьми. Марко Сассоли привел примеры пересечения в имплементации МГП и права «прав человека» и примеры, когда их применение не пересекается. Марко Сассоли выразил мнение, что если в преподавание права защиты прав и свобод человека будет включен блок по МГП, студенты лучше будут понимать общность и различие этих отраслей международного публичного права, чтобы впоследствии лучшим образом защищать жертвы вооруженных конфликтов.

Доцент Дипломатической академии МИД РФ **С.А. Егоров** говорил об отражении обязательств России по МГП в национальном законодательстве. Он выделил два аспекта, связанных с имплементацией права вооруженных конфликтов: первый связан с техникой трансформации международных обязательств, вытекающих из международных соглашений и норм; второй аспект — это осуществление уголовного и дисциплинарного преследования и наказания лиц, виновных в совершении серьезных и иных нарушений, указанных в вышеупомянутых источниках международного права. Сложность решения указанных докладчиком проблем, по его мнению, связана в основном с тем, что проблема обеспечения прав человека в период вооруженных конфликтов пока еще не стала приоритетной задачей государственной политики. Определенный сдвиг в деле имплементации норм права вооруженных конфликтов, во всяком случае на ведомственном уровне, наметился в конце 80-х годов в связи с ратификацией Дополнительных протоколов к Женевским конвенциям. И в 1990 году был издан приказ министра обороны СССР № 75, в котором подчиненным войскам, в частности, предписывалось «обеспечить в системе правовой подготовки личного состава изучение Женевских конвенций и Дополнительных протоколов». Распад вооруженных сил СССР не мог не сказаться отрицательно на процессе имплементации. Проблема трансформации норм в национальное законодательство из теоретической превратилась в сугубо практическую, потому что в постсоветском пространстве возникли вооруженные конфликты, в которых отсутствовало соблюдение норм права вооруженных конфликтов. Вместе с тем в РФ процесс имплементации

медленно продолжался. В ряде законодательных актов, принятых в России, содержатся положения, предусматривающие необходимость соблюдения прав человека, в том числе и в период вооруженных конфликтов.

Возникает немало вопросов относительно содержания УК РФ, который вступил в силу с 1 января 1997 г., в частности по разделу 12 «Преступления против мира и безопасности человечества». Основным методологическим недостатком составителей данного раздела УК, с точки зрения С.А. Егорова, является механическое перенесение положений международных документов во внутреннее законодательство РФ. Речь прежде всего идет о принципах международного права, признанных Статутом Нюрнбергского трибунала и нашедших выражение в решении этого трибунала, а также о проекте кодекса преступлений против мира и безопасности человечества и о документах, которые были подготовлены в конце 50-х годов Комиссией международного права ООН. Далее С.А. Егоров назвал основные составы военных преступлений, содержащиеся в основных источниках международного права, которые, на взгляд докладчика, было бы целесообразнее ввести в УК. Подход не общий, а детализирующий составы преступления, способствовал бы совершенствованию отечественного уголовного законодательства и приближению его к общепризнанным международным стандартам, а также решению такой важной задачи, как декриминализация поведения подчиненного, отказывающегося выполнять преступный приказ. Пока эта задача в российском законодательстве, по мнению докладчика, разрешения не получила. В целом же в России, заключил С.А. Егоров, в решении вопросов имплементации произошли изменения, в частности сегодня в Конституции принципы международного права, договоры, участником которых является РФ, составляют часть правовой системы государства. Это же нашло подтверждение в ст. 5 федерального закона «О международных договорах РФ» 1995 года.

Выступление юридического советника делегации МККК Уонг Т. Уин было посвящено работе консультативной службы по вопросам международного гуманитарного права. Ее задача состоит в том, чтобы помогать гражданским и военным властям в соблюдении гуманитарного права. Консультативная служба оказывает техническую помощь в следующих областях: перевод Женевских конвенций и Дополнительных протоколов на национальные языки; включение, в случае необходимости, положений МГП во внутригосударственное законодательство; принятие в рамках уголовного права законов, предусматривающих наказания за военные преступления; введение МГП в официальные учебные программы; назначение и подготовка юридических советников в вооруженных силах; создание национальных информационных бюро.

Суммируя итоги дискуссии, хотелось бы отметить предложение С.Ю. Кузьменкова (Правовой департамент МИД РФ) о создании национального комитета по гуманитарному праву с целью распространения этого права на территории РФ.

* * *

Проведение конференции по проблеме распространения знаний о МГП было необходимым и своевременным мероприятием. Она предоставила прекрасную возможность провести давно назревшее обсуждение вопроса о

том, какие препятствия имеются на пути осуществления гуманитарной деятельности, как восстановить авторитет международного гуманитарного права, какие приемы и программы преподавания МГП существуют и какие стратегии распространения знаний о МГП в различных группах общества наиболее эффективны. Также трудно переоценить значение обмена опытом западных и российских экспертов, специалистов из СНГ.

Все инициативы и предложения, выдвинутые во время конференции, представляют большой интерес. Доклады и прения показали со всей очевидностью, что проблема распространения знаний о гуманитарном праве требует постоянных усилий в этой области как со стороны тех, кто призван применять это право, кто является покровительственным лицом по этому праву, так и со стороны тех, на ком лежит обязанность распространять это право.

Можно порадоваться тем многочисленным выступлениям на этой конференции, где говорилось о мероприятиях, проводимых в разных странах, и с волнением выслушать тех, кто говорил о трагических событиях, которые происходят по сей день.

Но все же у конференции была сугубо практическая цель — сделать выводы и выработать рекомендации по проблеме распространения знаний о МГП.

Выводы и рекомендации, принятые участниками по завершении конференции, свидетельствуют об их желании предпринять скоординированные усилия по распространению знаний о МГП как среди военных кругов, так и в гражданском обществе, что говорит о намерении положить конец тому бедственному состоянию, в котором находятся жертвы войны, и более строго соблюдать положения гуманитарного права.

Можно считать, что проведение подобных конференций — это хороший шаг, подтверждающий такие намерения.

Г.Я. Аухатова,
А.Ю. Галяметдинова,
аспирантки кафедры международного
права Казанского государственного
университета

Статья получена редакцией в июле 1997 г.

ПЬЕМ ВО ЗДРАВЬЕ, ЧТОБ НАСТУПИЛ «ЗА УПОКОЙ»

(Несколько слов о Международной конференции «Распространение знаний о международном гуманитарном праве»

Казань, Татарстан, Россия. 15—16 мая 1997 г.)

У всех рек правый берег крутой, левый пологий. Река течет себе и течет. Тысячелетиями. Так во всем Северном полушарии. Давно доказано, что тот, кто пытается повернуть реки вспять, по меньшей мере странный человек.

В Казани все не так. По центру города протекает речушка Булак. Не так давно она текла в одну сторону, и соответственно по течению кварталы города называли «правобережными» и «левобережными». Потом она остановилась, обмелела и... медленно потекла в другую. Соответственно на причуды природы отреагировали и жители: «правобережье» стало «левобережьем» и наоборот.

Аналогия столь необычная пришла на ум в связи с событием, которое произошло в Казани в середине мая 1997 года. В Казанском государственном университете состоялась Международная конференция «Распространение знаний о международном гуманитарном праве». Обсуждалась практически парадоксальная идея, парадоксальная ситуация, парадоксальная коллизия науки с практикой: как можно шире внедрить в сознание людей, что любую войну надо вести по строгим правилам-законам, да еще и во имя того, чтобы войн вообще не было. И знания о международном гуманитарном праве надо внедрять в сознание людей, чтоб тоже вообще не было войн.

Занимались этим несколько десятков человек — посланцы нескольких бывших союзных республик СССР, а ныне самостоятельных государств, и многих университетов России. Говорили горячо и убедительно, в общем-то не спорили, а дополняли друг друга, чтоб выработать общие рекомендации своим правительствам, министерствам и ведомствам. Масла в огонь своими объяснениями подливали прибывшие из Женевы и Москвы представители Международного Комитета Красного Креста.

Почему же для этого была избрана Казань? Может, потому, что последний вооруженный конфликт, в котором она участвовала, имел место аж в 1552 году, когда войска Ивана Грозного совершили подкоп под Кремлевской стеной, взорвали из-под нее крепостные сооружения и сквозь пролом штурмом овладели городом-крепостью? И с тех пор народ местный живет тихо и мирно, являя, особенно в последнее время, пример того, как можно жить в сотрудничестве со всеми народами: вести политический диалог и торговать, развивать экономические и культурные связи с соседями, и с ближним, и с дальним зарубежьем. До Казани не доходили ни полки Наполеона, ни зондеркоманды Гитлера, хотя ее сыны и Москву обороняли, и погибали в застенках Моабита.

А может, потому, что здесь умеют проверять легенды и оборачивают их правдой жизни. Нет, не бросалась красавица Сююмбеки, ханская жена, с башни Кремля, которая наклонилась, получила ее имя и стала своеобразным символом Казани, а была пленена грозным царем в столичный Кремль, там жила, и сын ее закончил свой жизненный путь в подмосковном Раменском. Нет, не ослеплял Иван Грозный своих дворовых архитекторов Постника и Барму, которые соорудили чудо-храм Василия Блаженного, а послал их в Казань, и построили они там Благовещенский собор, тоже величавый, хотя красотой и помене московского, но зато рядом с башней Сююмбеки.

А может, потому, что исходит Казань дух умиротворения, спокойствия, свободы. А исходит все это из того, что народ здесь живет лучше, чем, допустим, в Москве, где минимальная зарплата 90 тысяч, а тут — 300 тысяч рублей, да и получают ее без задержек.

А может, и потому, что выкристаллизовалась и оформилась правовая «татарстанская модель», которую ставят в пример всем остальным субъек-

там Российской Федерации. Новый статус, согласно которому с 30 августа 1990 года Татарстан стал суверенной республикой, позволил ему, не посягая на целостность Российской Федерации, обеспечить себе разумную самостоятельность в решении вопросов экономики, политики, культуры и в то же время положить начало новым, подлинно демократическим отношениям между Российской Федерацией и ее субъектами. Такой вид отношений дал основание профессору И.И. Лукашуку выдвинуть концепцию «федерального договорного права как источника права» (И.И. Лукашук. Договор между Россией и Украиной // Народный депутат. 1990, № 18, с. 83). В дни проведения конференции в газетах Татарстана были опубликованы высказывания его Президента о том, что республика готова заключить свой договор с Чечней (как известно, за три дня до начала конференции, 12 мая 1997 г., Россия подписала с Чечней—Ичкерией Договор о мире и принципах взаимоотношений). Он будет направлен на развитие экономического сотрудничества.

Таким образом Татарстан продемонстрировал уникальный опыт мирного варианта решения конфликта с центром в достижении государственного суверенитета. Во-первых, сохранился национальный мир внутри республики. Во-вторых, удачно была найдена модель независимости, в которой была заложена идея «равносуверенитета» и двух государственных языков. В-третьих, Татарстан обеспечил себе «прочный тыл» в разговоре с российским центром: принял «Декларацию о государственном суверенитете Республики Татарстан», получил поддержку суверенитета на всенародном референдуме, избрал демократическим путем Президента Республики Татарстан, принял Конституцию, юридически закрепившую образование суверенного государства, а затем добился подписания на достойных условиях договора с Россией о делегировании полномочий. Обо всем этом подробно рассказано в книге участников конференции Э.Р. Тагирова и Л.С. Троновой «Конфликты в обществе: от противостояния к согласию» (Казань, Изд-во КФЭИ, 1996, с. 140—141).

Итак, в этой спокойной и мирной точке России шла речь о распространении знаний о международном гуманитарном праве — о том, как обязаны вести себя комбатанты в условиях военных конфликтов. И что характерно: практически все выступающие понимали необходимость распространения таких знаний. Из этих выступлений родились выводы и рекомендации конференции. Однако главная идея была иной: как бы сделать так, чтобы человечество научилось жить без войн, чтобы международное гуманитарное право никогда не требовало применения на практике. Вот и получилось, что произносили речи во здравие этого права для того, чтобы его похоронить, чтобы заказать ему мессу за упокой.

Иными словами, чтобы реки, которые текут по своей воле от мира к войне, вдруг, но по общей воле людей, всех людей планеты, как та всамделишная казанская речушка Булак, повернули вспять от войны и устремились к миру. Вот тогда и устареет международное гуманитарное право, отпадет необходимость в применении его норм.

Но когда это будет?!

В. Пархитко
(наш спецкор)

Казань, май 1997 г.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ МЕЖДУНАРОДНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ ПО РАСПРОСТРАНЕНИЮ ЗНАНИЙ О МЕЖДУНАРОДНОМ ГУМАНИТАРНОМ ПРАВЕ

(Казань, Татарстан, Россия, 15 – 16 мая 1997 г.)

Кафедра ЮНЕСКО по правам человека и демократии при Московском государственном институте международных отношений МИД РФ и Московском независимом институте международного права в сотрудничестве с Российской ассоциацией содействия ООН и Международным Комитетом Красного Креста (МККК), а также с филиалом кафедры ЮНЕСКО при Казанском университете при поддержке ЮНЕСКО организовали международную конференцию на тему «Распространение знаний о международном гуманитарном праве» (далее «гуманитарное право»). Конференция проводилась в Казанском государственном университете 15–16 мая 1997 г.

Участники конференции, представители научной общественности, государственных и правительственных структур из Белоруссии, Грузии, Киргизии, Молдавии, Туркмении, а также Российской Федерации (из более чем 30 университетских центров),

будучи глубоко обеспокоены и озабочены в связи с частыми нарушениями гуманитарного права во время вооруженных конфликтов, нарушениями, предотвратить которые можно только с помощью распространения знаний об этом праве еще в мирное время, а также с помощью принятия соответствующих положений уголовного законодательства, имеющих целью пресечение нарушений гуманитарного права, и иных мер, необходимых для имплементации этого права на государственном уровне;

памятуя об обязательстве государств распространять нормы гуманитарного права по возможности более широко как в военных кругах, так и в гражданском обществе;

подчеркивая необходимость и важность преподавания гуманитарного права как системы норм, направленных на защиту человеческой личности в условиях вооруженного конфликта, в университетах и других высших учебных заведениях, где учатся будущие руководители;

признавая, что все усилия по обеспечению уважения и применения гуманитарного права на государственном и международном уровне должны быть скоординированы;

признавая, что нормы гуманитарного права – это неотъемлемая часть международного права, наряду с правами человека;

отмечая, что гуманитарное право в 1996 году было включено в качестве отдельного предмета в Государственный стандарт Российской Федерации по высшему юридическому образованию при подготовке специалистов в области международного права¹;

¹ См. Государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования, утвержденный первым заместителем министра общего и профессионального образования Российской Федерации В.Д. Шадриковым 22 октября 1996 г., где содержатся «Государственные требования к минимуму содержания и уровню подготовки выпускника по специальности 02.11.00 «юриспруденция» и где на стр. 27 в разделе «Общая профессиональная дисциплина. 14. Международное право» в послед-

полагая, что кафедра ЮНЕСКО по правам человека и демократии, а также ее филиалы должны играть ведущую роль в пропаганде и распространении знаний о гуманитарном праве;

приветствуя усилия, которые в настоящее время предпринимает МККК для того, чтобы поддержать на местном и региональном уровне инициативы по разработке учебных программ и материалов в области гуманитарного права для средней школы, высших учебных заведений и военной подготовки, готовность МККК к оказанию такой поддержки в будущем, а также инициативы МККК по обучению преподавателей гуманитарному праву и поощрению участия последних в деятельности по распространению знаний и информации о гуманитарном праве;

рекомендуют:

1. Усилить и скоординировать меры по включению гуманитарного права или его разделов в официальные учебные программы по общественным наукам на различных стадиях обучения, а в приоритетном порядке — в системах юридического образования, также на отделениях (факультетах) международных отношений, политических наук и журналистики.

2. Включать гуманитарное право в качестве неотъемлемой части во все курсы по правам человека, чтобы учащиеся осознали, в чем заключаются общие задачи этих двух отраслей права, конкретные сферы применения указанных отраслей и существующая между ними разница в подходах.

3. Включать в программы юридических факультетов и отделений университетов и других высших учебных заведений специальные курсы гуманитарного права, используя, в частности, программы, разработанные кафедрой ЮНЕСКО по правам человека и демократии, а также ее филиалами.

4. Обратиться к соответствующим правительственным организациям с просьбой предпринять шаги для включения гуманитарного права в учебный план средней школы, в частности при преподавании таких предметов, как граждановедение, правоведение и основы безопасности жизни.

5. Преподавать в системах военного обучения всех уровней гуманитарное право, чтобы привить будущим военнослужащим знания и практические навыки по применению соответствующих гуманитарных норм во время вооруженных конфликтов.

6. Включать нормы гуманитарного права в уставные документы армии и полиции (милиции и Федеральной службы безопасности — ФСБ).

ней строке параграфа значится «Международное гуманитарное право»; опубликован Стандарт в виде проекта в журнале «Вестник юридических вузов». Выпуск 1/1996. Изд-во Юридического колледжа МГУ. М., 1996, с. 40–66, и после утверждения издан с незначительными изменениями, которые не коснулись раздела «Международное право», отдельной брошюрой Министерством общего и профессионального образования, Москва, 1996, 28 с.; новый Стандарт вводится в действие с 1 сентября 1997 г.

7. Как можно шире сотрудничать с МККК при осуществлении его различных программ по распространению знаний и информации о гуманитарном праве в школах, высших учебных заведениях и системах военного образования и подготовки.

8. Наставлять на принятии и выполнении государственных законодательных актов, обеспечивающих уважение и имплементацию гуманитарного права.

9. Внести изменения в уголовные кодексы таким образом, чтобы обеспечить эффективное пресечение всех серьезных нарушений гуманитарного права и чтобы военные преступления стали частью специального раздела Особенной части «Международные преступления».

10. Как можно шире сотрудничать с консультативными службами, созданными МККК с целью оказания поддержки государствам в выполнении ими их обязательства принимать все меры, необходимые для имплементации международного гуманитарного права на государственном уровне.

11. Создать под эгидой министерств иностранных дел или иных полномочных государственных органов своих стран национальные комитеты по имплементации этого права и распространению знаний и информации о нем в своих странах.

12. Внести в Секретариат СНГ предложение о создании Межгосударственного комитета по международному гуманитарному праву и о широком распространении норм этого права на всем пространстве СНГ.

13. Предложить Министерству иностранных дел Российской Федерации выступить в ООН при создании Международного уголовного суда с предложением о включении в его юрисдикцию преступлений, совершенных в условиях немеждународного вооруженного конфликта, и о распространении компетенции Международной комиссии по установлению фактов по преступлениям, совершенным в условиях немеждународного вооруженного конфликта.

14. Внести изменения в конституции и уголовные кодексы, предусмотрев:

а) неприменение сроков давности в отношении военных преступлений, преступлений против мира и против человечности;

б) обратную силу уголовных законов в отношении лиц, совершивших такие преступления;

в) универсальную юрисдикцию уголовных судов в отношении таких преступлений.

г) возможность привлечения к уголовной ответственности за международные преступления любого лица, вне зависимости от его места в системе организации государственной власти, а также вне зависимости от того, действовало ли оно по собственной инициативе или выполняло заведомо преступный приказ.

(Приняты единогласно участниками конференции)

НОВЫЙ СТАНДАРТ ОБУЧЕНИЯ ПО СПЕЦИАЛЬНОСТИ «МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО»

В октябре 1996 года первый заместитель министра общего и профессионального образования Российской Федерации В.Д. Шадриков утвердил новый Государственный стандарт высшего профессионального образования по специальности «Юриспруденция». В него по сравнению со старым стандартом, действовавшим в течение трех лет, внесены незначительные изменения.

Что касается раздела «Международное право», то по этой специальности в подготовке специалистов-юристов уменьшен общий объем часов (со 150 до 132), однако введена отдельной строкой дополнительная тема «Международное гуманитарное право».

Важной она является для подготовки всех сотрудников правоохранительных органов, а также специалистов и офицеров силовых министерств и ведомств: в первую очередь Министерства обороны, Министерства внутренних дел, Федеральной службы безопасности. При этом в ходе подготовительной работы по созданию нового стандарта внимание обращалось на внутригосударственные конфликты, которые вспыхивают в границах Российской Федерации и ближнего зарубежья. Знание международного гуманитарного права поможет участникам таких конфликтов лучше ориентироваться в создающейся сложной обстановке.

А подготовительная работа была проведена большая. Достаточно вспомнить, что еще 20—23 июня 1996 г. в Тамбове состоялось совещание совета по правоведению учебно-методических объединений университетов Российской Федерации. Именно там и был разработан проект принятого впоследствии, в октябре, решения.

Принятое решение идет навстречу и пожеланиям Международного Комитета Красного Креста, работа которого в мирное время направлена на всемерную пропаганду норм международного гуманитарного права. Во многих странах это право изучается как отдельная дисциплина.

Сейчас в этом смысле в ряд современных цивилизованных стран становится и Россия.

В. Петров

СТАРЫЙ СТАНДАРТ

Был утвержден 30 декабря 1993 г. и действовал в качестве временных требований до введения в действие нового стандарта с 1 сентября 1997 г.

Международное право как особая система юридическим норм; субъекты международного права; источники международного права и процесс создания норм; взаимодействие международного и внутригосударственного

права; основные принципы международного права; право международных договоров; международные организации и конференции; ответственность в международном праве; дипломатическое и консульское право; право международной безопасности; права человека и международное право; международное экономическое право; морское право; воздушное право; экологическое право; мирные средства разрешения международных споров.

(Опубликован в «Вестнике юридических вузов». Выпуск 1/96. Изд-во Юридического колледжа МГУ имени М.В. Ломоносова. М., 1996, с. 40—66.)

НОВЫЙ СТАНДАРТ

Утвержден первым заместителем министра общего и профессионального образования РФ Шадриковым В.Д. 22 октября 1996 г. Введен в действие с 1 сентября 1997 г. Государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования*

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К МИНИМУМУ СОДЕРЖАНИЯ И УРОВНЮ ПОДГОТОВКИ ВЫПУСКНИКА ПО СПЕЦИАЛЬНОСТИ 02.11.00 — ЮРИСПРУДЕНЦИЯ

(Извлечения)

1. Общая характеристика

1.1. Специальность утверждена приказом Государственного комитета Российской Федерации по высшему образованию от 05.03.94 № 180.

1.2. Нормативная длительность обучения по специальности при очной форме — 5 лет. Квалификация — юрист.

1.3. Характеристика сферы и объектов профессиональной деятельности выпускников по специальности 02.11.00 — юриспруденция.

Деятельность юриста направлена на реализацию правовых норм и обеспечение правопорядка в различных сферах жизни общества.

Объекты профессиональной деятельности юриста: события и действия, имеющие юридическое значение; правовые отношения, возникающие в сфере функционирования государственных институтов; правовые отношения граждан и организаций.

* Одобрен Советом по правоведению учебно-методических объединений университетов Российской Федерации.

1.4. Юрист должен быть подготовлен:

— к обучению в аспирантуре по специальностям 02.11.00 — юриспруденция;

— к профессиональной деятельности в соответствии с фундаментальной подготовкой.

1.5. Юрист может в установленном порядке работать в образовательных учреждениях.

ОПД (Общая профессиональная дисциплина)

14. Международное право

(Всего часов на освоение учебного материала — 132)

Международное право как особая система юридических норм; субъекты международного права; источники международного права и процесс создания норм; взаимодействие международного и внутригосударственного права; основные принципы международного права; право международных договоров; международные организации и конференции; ответственность в международном праве; дипломатическое и консульское право; право международной безопасности; права человека и международное право; международное экономическое, морское, воздушное, экологическое право; мирные средства разрешения международных споров; международное гуманитарное право.

*(Опубликован отдельной брошюрой с компьютерного набора
Министерством общего и профессионального образования,
Москва, 1996 г., 28 стр.)*

НЕИЗВЕСТНЫЙ МНОГОТЫСЯЧНЫЙ КОНГРЕСС

Да, неизвестный. А разве можно назвать «известным» конгресс, о котором скороговоркой было сказано всего лишь в одном полуминутном сюжете, да и то только по одному не самому популярному каналу телевидения? Или разве можно назвать «известным» конгресс, о котором в десятках газет, выходящих в России, не было сказано ни слова? Правда, в одной из них — «Российской газете» — промелькнула заметка в 20 строк. И все! Конечно, неизвестный.

Зато «многотысячный». Зато проходило его открытие в Государственном Кремлевском дворце, где зал, как известно, вмещает порядка нескольких тысяч человек, и заполнены были и партер, и амфитеатр, и балкон. Правда, заполнен он был только сначала, а потом народ таял и таял, уходил и уходил. Но организаторы тонко улавливали и чувствовали настроения сегодняшних участников конгресса. Всплеск заполняемости зала дал вечер: сладким «блюдом» оказался балет Т. Хренникова «Наполеон Бонапарт». А что? Очень кстати. Конгресс юридический, и балет «юридический». Ведь император Франции среди многих своих гениальных качеств прославился и тем, что создал Кодекс, который действует в основном и по сей день и который лег, как базовый, в основу того, что ныне называется системой континентального права в Европе.

На следующий день проходили заседания по секциям. В четырех секциях заседали представители правовой науки и практики, а выступали, как правило, крупнейшие ученые — светила в своей отрасли.

Очень правильно сделали организаторы конгресса, что не стали проводить заключительного пленарного заседания. Наверняка высчитали, что на него придут только очень немногие. Учтен опыт и многих международных мероприятий. Возьмите Олимпийские игры: на параде открытия — торжественное шествие участников, которое продолжается несколько часов, а на параде закрытия — только знаменосцы и общая колонна спортсменов, которые дождались последнего дня и не разъехались по домам.

Но на конгрессах еще вырабатываются документы. Так было и на этом (извлечения из него публикуются ниже). Только технология его подготовки была своеобразной. Отсутствовала ностальгия по традициям. Можно вспомнить, допустим, всемирные конгрессы и всесоюзные конференции сторонников мира — там заранее готовились документы, а в последний день на самом пленарном заседании они единодушно принимались. Так объявлялось торжество советской политики мира. Здесь было все не так. Никакого заранее подготовленного документа не раздавалось, никакого заключительного заседания конгресса не предполагалось. А те предложения, которые вносились и на пленарном заседании в первый день, и в ходе работы четырех секций, собирались в один пакет и сливались в единый документ, который после окончания всех заседаний разработало оргбюро конгресса.

Мероприятие считалось сугубо внутренним — всероссийским. Его официальное наименование — Всероссийский конгресс «Новый этап экономических реформ: проблемы правового регулирования». Здесь собра-

лись представители юридической науки и практики из всех субъектов Российской Федерации, они представляли все отрасли права. Все, в том числе и международное право.

Вот эти некоторые аспекты международного права и хотелось бы отметить на этом сугубо внутреннем по тематике конгрессе. Прежде всего, международная особенность ощущалась уже в наименованиях многих организаций — спонсоров этого конгресса. Судите сами: Международное неправительственное объединение «Союз юристов»; Международный форум «Новая Россия», Россия — Таиланд, 14—21 февраля 1998 г. (хотя он состоится через девять месяцев, но смог спонсировать российское внутреннее мероприятие); Международная академия информационных процессов и технологий; Международный гуманитарный фонд «Знание» им. С.И. Вавилова; Международный союз экономистов; какая-то загадочная организация с международным уклоном «Интертрейнинг», аббревиатура которой известна разве что посвященным, но широкой публике ни о чем не говорит, вроде бы это какое-то «деловое сотрудничество с зарубежными странами»; наконец, Российско-ирландское совместное предприятие по производству шампанских и игристых вин (вот здесь все четко, все понятно, все — на русском языке). Почему же две трети, а то, может, и три четверти спонсоров оказались со словом «международный» в названии? Ответ прост. В них вложен либо целиком иностранный капитал, либо его значительная доля. Давно всем известно, что именно «зарубежным инвесторам» прежде всего угодны и выгодны нынешние преобразования в России. Вот и стараются они вовсю, чтобы эти преобразования наступили как можно быстрее, в том числе, а может, и в одну из первых очередей, в законодательной базе.

А что касается отсутствия рекламы, то и тут ответ прост. Наши журналисты научились бегать и «освещать» только те мероприятия, где находится президент, премьер, ну в крайнем случае кто-то из первых замов премьера. Чубайс, правда, был объявлен в программке, но почему-то не появился. Немцов даже объявлен не был. Потому-то и «интерес широкой общественности» сначала обмяк, а потом и совсем пропал.

Что же, будем удовлетворять интерес «узкой общественности», а если точнее, «самой узкой»: международников. Их на конгрессе было всего ничего. И кое-что полезное для себя они могли, конечно, извлечь.

Попробуем это вычленить. Хотя бы чуть-чуть.

В тематике конгресса ни одной темы «чисто международной» не было. Зато почти в каждом докладе и в каждом выступлении звучала мысль о том, что поскольку Россия уверенно вступает в рынок, то ей следует создавать «правовое поле» рыночной экономики, которое существует на Западе. Так, заместитель Председателя Правительства РФ, министр экономики РФ Я.М. Уринсон перечислил ряд важных законов, которые необходимо принять для повышения эффективности правовой системы во имя развития всей России. И первым в этом ряду назван Земельный кодекс РФ. Первый заместитель Председателя Госдумы А.Н. Шохин назвал два закона, которые помогут упорядочить деятельность иностранных инвесторов в России: это закон о свободных экономических зонах и закон об иностранных инвестициях. Причем отметил, что нормы, приходящие в наше зако-

нодательство из международных соглашений и договоров, побуждают наших законодателей действовать более энергично. Он же добавил, что после того, как были Госдумой приняты части I и II Гражданского кодекса РФ, предстоит принять части III и IV того же кодекса, где последняя — четвертая часть будет регулировать вопросы международного частного права. При этом он говорил, что в Думе в последнее время возобладало мнение, дескать, следует принимать «базовые» законы, а не частные, так называемые «точечные», которые решают какую-то одну, не всегда самую важную проблему. Среди «базовых» одним из первых идет Налоговый кодекс РФ — сложный документ, в котором будет около полутора тысяч статей.

Он же отметил, что уже принятые законы требуют дополнительного финансирования в размере 200 трлн. рублей. Где их взять? Устранить проблему поможет перечень законов, которые будут финансироваться из бюджета, приложений к федеральному закону о федеральном бюджете. Тогда при принятии закона законодатели будут делать отсылку не к правительству, а к закону о федеральном бюджете. Дума завалена просьбами «точечных», частных законов, а надо, чтобы она была завалена просьбами «базовых» законов. И как рефрен он повторил слова председателя Высшего арбитражного суда РФ В.Ф. Яковлева, сказанные во вступительном слове: «Экономическая стабильность будет там, где в основу положен закон».

Тот же В.Ф. Яковлев выступал и как докладчик. После административно-командной системы, говорил он, нам предстоит вспомнить многое из того, что уже было в законодательстве России. Например, законы о банкротстве были в нашей стране еще в 30-е годы прошлого века. Сейчас предстоит создавать новую систему, в которой были бы отработанное законодательство, четкое исполнение законов и хорошо работающие правоохранительные органы, которые будут охранять тех, кто страдает от нарушения законов, и наказывать тех, кто нарушает законы. При этом во весь рост стоит задача оптимального соотношения публичного и частного права: частник не должен злоупотреблять интересами общества. А ныне пока еще государство виновато в том, что его граждане были ограблены в «пирамидах» и что цены на многие товары и услуги устанавливаются в результате сговора криминала, который сводит на нет здоровую конкуренцию. То же относится, а может, и в первую очередь, к сфере внешней торговли. Такие противоречия взрывают изнутри всю систему.

В труднейшем положении оказалась судебная власть. С 1992 года она стала фактически независимой, государство повернулось к ней лицом: Госдума отнесла финансирование судов к госбюджетным статьям. Однако процедура судопроизводства чрезвычайно усложнена, обращение в суд стоит гражданам очень дорого, а сам суд завален делами. Что, впрочем, характерно и для стран, входящих в Совет Европы.

Мысль о «криминале» развил в своем докладе и заместитель Председателя Правительства РФ, министр внутренних дел РФ А.С. Куликов. 40% валового национального продукта находится в сфере «теневой экономики». Среднегодовой прирост преступности в сфере экономики составляет 12%, из них хищения — 15% в год. В 1996 году хищений совершено на

8 трлн. рублей. А на подкуп государственного аппарата расходуется до 50% похищенного. Преступность и коррупция замедляют экономическое развитие, в том числе и нормальное расширение внешнеэкономических связей.

Председатель Правления Центрального банка РФ С.К. Дубинин показал, что принятый летом 1995 года Закон о Центральном банке РФ, а затем Закон о банках и банковской деятельности стали краеугольным камнем, вокруг которого вертится все нормальное функционирование народного хозяйства. Однако банковское законодательство не приведено в систему. Необходимы еще законы о несостоятельности и банкротстве кредитных организаций, о гарантировании вкладов, причем предоставлять гарантии следует только той части банковской системы, которая показала свою надежность. Он отметил, что в Россию уже стали приходить деньги от иностранных инвесторов и надо продолжать контроль за вывозом капитала за рубеж, равно как и контроль за ввозом капиталов.

Министр юстиции РФ напомнил о том, что очень многое в стране зависит от умных законов. В Китае, например, возрождение экономики началось с того, что там был принят закон о свободных экономических зонах. У нас нет еще реестра недвижимости, а на Западе этот институт складывался веками. Нужен также порядок в регистрации юридических лиц, так как пока еще только в Москве этим занимаются около десятка различных организаций.

Система континентального права, когда нотариус назначается государством, когда он следит за соблюдением сделки, — правильная система, заявил председатель Федеральной нотариальной палаты РФ А.И. Тихенко. Далее он показал, насколько вредна приватизация через жилищно-коммунальные органы. Ее должны проводить органы нотариата. Он показал разницу между российскими «гаишниками» и полицией на Западе в смысле оснащенности документацией по борьбе с угонами автомашин. У нас — нотариально заверенная доверенность на право вождения данной машиной, у них — бортовой компьютер в каждой полицейской машине, где собраны все сведения об угнанных машинах. Убедительно прозвучали также его утверждения о том, что для иностранных инвесторов привлекательным условием будет заключение всех сделок только через нотариат.

Председатель Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг РФ Д.В. Васильев жаловался на недостаточность полномочий. Любой инспектор ГАИ может наложить штраф на нарушителя правил дорожного движения, а Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг РФ на эмитента, который выпустил свои бумаги с нарушением правил или порядка, — не может. Он внес предложение создать Административную палату по решению споров на рынке ценных бумаг, куда могли бы обращаться и российские, и зарубежные инвесторы.

Президент Ассоциации российских банков С.Е. Егоров показал, что по многим аспектам банковской деятельности нет даже проектов законов. Банковское законодательство крайне несовершенно. На этом фоне приятным исключением становится подготовленный проект закона об иностранных инвестициях в российских банках.

Интересным и важным было выступление руководителя Государствен-

ной налоговой службы РФ А.П. Починка. Он говорил о том, что уже ясна концепция нового Налогового кодекса Российской Федерации. В нем четыре составляющих: снижение общего количества налогов, сведение всех налогов в один, уменьшение суммы налогообложений, введение альтернативных возможностей уплаты налогов для компаний, производящих сырьевые ресурсы. Если раньше кодифицировали действующие законы по вопросам налогообложения, то теперь написан новый кодекс. В нем проводится реформа налогообложения на юридических лиц и вводится равное налогообложение на оплату труда. Состав затрат юридических и физических лиц на налоги приблизится к международному уровню, а с 1998 года Россия перейдет на новую систему бухучета, которая существует во всем мире. Это значит, что в случае представления нулевого баланса предприятие подлежит закрытию. Мы сегодня, говорил докладчик, исповедуем странную позицию: взять иностранный кредит и проесть — это можно, а взять его и вложить в землю — это нельзя, хотя доходы от него будут иметь и дети, и внуки.

В выступлениях по секциям на следующий день участвовал, можно сказать, весь цвет юридической мысли России. Огромное число докторов наук. Только одно перечисление наименований секций говорит само за себя, показывает, насколько глубоко прорабатывалась основная тема конгресса. Вот эти наименования: «Задачи экономического роста и повышения эффективности законотворческой и правоприменительной деятельности», «Правовое регулирование товарно-денежного оборота», «Правовое обеспечение стабилизации и повышения надежности банковской системы», «Законодательное регулирование аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и отчетности». А среди подробного обозначения тем, которые обсуждались в ходе дискуссии, были и такие, которые тесно связаны с международным правом и с внешнеэкономической деятельностью России. Вот лишь некоторые из них: «Порядок оформления документов для совершения действий за границей (требования к оформлению документов, легализация документов, апостиль; специфика оформления документов для стран СНГ и дальнего зарубежья)», «Правовое регулирование внешнеторговых сделок», «Система расчетов (стандарты, риск, роль банков и расчетных палат; местные расчеты, международные расчеты; валютные рынки)», «Администрация ссуд; кредитный анализ, продление ссуд, взимание долга (определение кредитной политики; коммерческие суды; индивидуальные ссуды; финансирование импорта—экспорта; разрешение споров, возникающих в сфере внешнеэкономических отношений; налогообложение; нормативная база, правоприменительная практика; правовое регулирование иностранных инвестиций; таможенное дело; состояние и перспективы правового регулирования; лизинг и факторинг — новые договоры российского законодательства; заем и кредит)», «Регулирование другой деятельности банков (приватизация и коммерческие банки; международная деятельность банков; операции в иностранной валюте)».

Предложения специалистов науки и практики были собраны воедино и выплеснулись в единый итоговый документ конгресса.

В. Пархитько

Статья получена редакцией в июне 1997 г.

**КРИТИЧЕСКИЕ ЗАМЕЧАНИЯ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ,
ВЫСКАЗАННЫЕ УЧАСТНИКАМИ ВСЕРОССИЙСКОГО
КОНГРЕССА «НОВЫЙ ЭТАП ЭКОНОМИЧЕСКИХ
РЕФОРМ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ»
(из итогового документа конгресса)**

28 — 29 мая 1997 г. в Москве состоялся Всероссийский конгресс «Новый этап экономических реформ: проблемы правового регулирования», в работе которого приняли участие более 3000 человек: руководители предприятий, ведомств, банков, бухгалтеры, аудиторы и специалисты профильных организаций, научная общественность страны.

В рамках конгресса состоялось пленарное заседание, на котором выступили члены правительства, члены Государственной Думы Российской Федерации, министры, руководители ряда ведомств России. Работали тематические секции:

- задачи экономического роста и повышения эффективности законотворческой и правоприменительной деятельности;
- правовое регулирование товарно-денежного оборота;
- правовое обеспечение стабилизации и повышения надежности банковской системы.

Участники конгресса высказали ряд критических замечаний и предложений в адрес правительственных и правовых органов.

**Предложения, высказанные на секции
"Задачи экономического роста и повышения эффективности
законотворческой и правоприменительной деятельности"**

1. Для совершенствования порядка планирования законодательных работ следует не только планировать рассмотрение проектов законов на заседаниях Государственной Думы Российской Федерации, но и определить перечень законодательных актов, которые должны быть подготовлены комитетами Государственной Думы Российской Федерации, министерствами, ведомствами, Аппаратом Президента и Правительства Российской Федерации:

- наряду с годовыми планами подготовки законопроектов разработать планы законодательных работ, рассчитанные на три и более лет;
- создать механизм установления и разрешения противоречий между федеральным законодательством и законодательством субъектов Федерации;
- ускорить принятие Закона о нормативных правовых актах Российской Федерации.

2. На новом этапе экономической реформы необходимо провести работу по совершенствованию деятельности всей системы правоохранительных органов, с тем чтобы задачи, поставленные в послании Президента Российской Федерации Собранию «Порядок во власти — порядок в стране (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)», были выполнены.

В этом плане необходимо провести работу по уточнению задач, выполняемых Министерством юстиции Российской Федерации. В настоящее время Министерство юстиции Российской Федерации в соответствии с возложенными на него полномочиями осуществляет контроль за соответствием ведомственных нормативных правовых актов Конституции Российской Федерации, федеральным законам, Указам и Распоряжениям Президента Российской Федерации, Постановлениям и Распоряжениям Правительства Российской Федерации. В этих целях Министерство юстиции Российской Федерации ведет реестр ведомственных нормативных актов. Для того чтобы провести юридическую оценку соответствия упомянутых нормативных актов действующему законодательству, требуется большое количество специалистов по различным отраслям народного хозяйства и социально-культурной сферы. Одновременно работы по подготовке ведомственных нормативных актов ведут юридические департаменты министерств и ведомств. Надзор за законностью в народном хозяйстве осуществляет в соответствии с действующим законодательством Генеральная прокуратура Российской Федерации. Совершенно очевидно, что в данном случае имеет место дублирование функций, которое ведет к столкновению различных правовых юридических структур.

Наряду с Исследовательским центром частного права, действующим в соответствии с Распоряжением Президента Российской Федерации, необходимо создать Исследовательский центр публичного права для проведения научно-исследовательских работ по вопросам публично-правового обеспечения рыночной экономики и возложить на этот центр функции по разработке мер совершенствования государственно-правовых методов контроля и надзора за законностью деятельности экономических структур в рыночной экономике.

3. В целях совершенствования подготовленного проекта Налогового кодекса необходимо более тщательно определить процедуру обжалования решений налоговых органов и установить более реальные сроки их обжалования, целесообразно также рассмотреть вопрос о более гибком механизме снятия коллизий между нормами налогового и другого законодательства в части установления налоговых льгот, имея в виду интересы и права граждан.

4. Считать приоритетной задачу по разработке правовых основ налогообложения исходя из необходимости детального регулирования налоговых отношений, создание правовых механизмов, обеспечивающих оптимальную реализацию прав и законных интересов участников этих отношений.

5. Необходимо совершенствовать структуру проекта Налогового кодекса, разграничить правовые и экономические отношения, то есть Налоговый кодекс должен включать все типы существующих налоговых отношений.

6. Для повышения роли Закона о естественных монополиях важно привести систему органов, регулирующих деятельность естественных монополий, в соответствие со ст. 5 Закона и внести необходимые изменения в Федеральный закон Российской Федерации «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации». Кроме того, было бы желательно ускорить определение

Правительством Российской Федерации порядка рассмотрения органами регулирования естественных монополий нарушений Закона о естественных монополиях, что предусмотрено п. 1 ст. 23.

7. Следует форсировать разработку и принятие проекта Жилищного кодекса Российской Федерации. Необходимо обратить внимание право творческих органов Министерства юстиции Российской Федерации на своевременную и систематическую подготовку актов, в которые необходимо вносить изменения, а также тех актов, которые признаются утратившими силу в соответствии с вступившим в действие Гражданским кодексом (части I и II).

8. Необходимо считать отношения недропользования гражданско-правовыми отношениями и регулировать эти отношения гражданско-правовым договором.

Предложения, высказанные на секции “Правовое регулирование товарно-денежного оборота”

1. В ст. 550, часть II ГК РФ, установить обязательную нотариальную форму договора отчуждения недвижимости для обеспечения большей правовой защиты имущественных прав граждан и юридических лиц, гарантированных Конституцией Российской Федерации.

2. Повышение роли нотариуса на рынках ценных бумаг в таких формах, как участие нотариуса при эмиссии ценных бумаг, при их регистрации.

3. В контексте вопроса о протесте векселя и чека следует обратить внимание, что ни Конвенция от 7 июня 1930 г., устанавливающая Единообразный закон о переводности и простом векселе, ни Женевская конвенция 1931 г. «О Единообразном законе о чеках», ни действующее законодательство Российской Федерации не содержат института исполнительной подписи в случае неоплаты векселя и чека.

4. Исполнительная подпись должна быть сохранена в перечне исполнительных документов, предусмотренных ст. 339 ГПК РСФСР, поскольку в качестве кредиторов могут выступать и граждане.

Исполнительная надпись нотариуса, являясь исполнительным документом, подлежит исполнению по общим правилам гражданского процессуального законодательства наравне с судебным приказом и имеет ту же юридическую силу.

5. Действующее законодательство знает только единственный способ реализации заложенного недвижимого имущества — это публичные торги в порядке, предусмотренном гражданским процессуальным законодательством. Это ограничивает права залогодержателей и тормозит развитие рынка инвестиций в России. Поэтому необходимо скорейшее принятие Закона об ипотеке, которым могут быть предусмотрены иные, более простые способы реализации заложенного имущества, а также изменение приложения № 1 к ГПК РСФСР, содержащего перечень видов имущества граждан, на которое не может быть обращено взыскание.

Представляется целесообразным также рассмотреть вопрос о введении новых форм реализации заложенного имущества применительно к порядку, действующему при реализации конфискованного, реквизируемого имущества через специализированную торговую сеть, биржи и т.п., под контролем уполномоченных государственных органов.

**Предложения, высказанные на секции
“Правовое обеспечение стабилизации и повышения
надежности банковской системы”**

1. Закон “О Центральном банке Российской Федерации” имеет много недостатков. Есть проблемы аккумуляции банковских средств в государстве. Существует в стране формальный дефицит бюджета.

Правительство в финансовой политике руководствуется организационными методами, а не правовыми.

2. Эмиссия — один из путей увеличения заработной платы. Если «закрывать» малый и средний бизнес — постепенно будет повышаться спрос на продукцию, увеличится спрос и предложение.

3. О коммерческих банках:

- Необходимо поднимать уровень коммерческих банков. Их основной функцией стала прибыль, а не помощь предприятиям. Коммерческий банк должен быть частью системы банков наряду с государственными. Государственный банк должен усилить контроль за деятельностью коммерческих банков. Нужно упорядочить систему руководства Центральным банком Российской Федерации всеми видами банков.

- Среди работников банков работает много случайных людей. Необходимо усилить систему отбора и подготовки банковских кадров.

- Необходимо сделать Закон Российской Федерации «О валютном контроле» законом прямого действия.

- Необходима разработка валютного кодекса Российской Федерации.

- Необходимо срочное формирование правовой законодательной базы расчетов с помощью пластиковых карточек. Развитие указанной формы расчетов может существенно снизить сферу наличного оборота.

**Предложения профессора О.И. Горбуной
к закону о финансах**

Мною уже делались предложения по проекту такого закона. В него следовало бы включить следующие разделы.

1. **Централизованные финансы.** Здесь должны быть сконцентрированы нормы, регулирующие бюджетную систему и внебюджетные фонды, и закреплено по меньшей мере четыре принципа:

- а) обязательные ежегодное принятие закона о бюджетной системе и внебюджетных фондах до начала текущего года, установление ответственности органов (их руководителей) за невыполнение данного условия;

- б) строгая регламентация порядка внесения изменений по доходам и расходам в централизованные фонды в течение года и указание органа, наделенного правом принятия соответствующих решений. Это даст возможность адресно бороться с коррупцией, так как затруднит изменение финансовых показателей по воле чиновника, даже самого высокого ранга;

- в) указание на конкретные материальные последствия в связи с выделением любого централизованного ассигнования. Так, выделение средств на сельское хозяйство должно иметь своей целью увеличение производст-

ва соответствующей продукции, развитие фермерства; выделение средств для финансирования зон экологических катастроф должно повлечь за собой их фактическую реабилитацию и т.д.;

г) условиями выделения ассигнований должен стать учет стартовых условий субъектов Федерации, с одной стороны, а с другой — обеспечение равного уровня жизни для населения на всей территории государства. Речь идет о том, чтобы при выделении дотаций и субсидий из бюджета не только учитывались количественные показатели (кому дали больше или меньше денег на текущий год), но и брались в расчет результаты социально-экономического анализа инфраструктуры данной местности, ее географическое положение, природные условия, плотность населения и демографический состав населения и т.п.

2. **Финансы хозяйствующих субъектов.** Сюда можно включить нормативное регулирование крутооборота денежных фондов предприятий и предпринимателей, их взаимосвязи с бюджетной системой, внебюджетными фондами и между собой. Все децентрализованные фонды как ресурсные накопления в обществе должны рассматриваться в качестве составных частей финансовой системы, а их правовое регулирование — быть увязанным с регулированием всех других звеньев этой системы.

3. **Налоги.** Законодательство о налогах в настоящее время весьма громоздко и противоречиво, что отрицательно влияет на экономику и социальное развитие. Это обстоятельство нужно учитывать при содержательной характеристике раздела о налогах, в котором можно было бы закрепить следующие принципы налогообложения:

а) налоги в сумме не должны превышать научно определенного предела в изъятии прибыли или дохода плательщика. При этом их ставка может повышаться лишь до тех пор, пока все изъятия в сумме продолжают стимулировать развитие производства, но не ведут к его стагнации, не говоря уже о его резком спаде;

б) законодательство о налогах непременно должно быть стабильным: налогоплательщику следует заранее знать, каким изъятиям из своего дохода он может быть подвергнут в течение года, не ожидая ежедневно новых поборов от властных структур, что в конечном итоге ведет к экономической и социальной дестабилизации;

в) взимание налогов должно быть всеобщим. Это уже зафиксировано в ст. 57 Конституции Российской Федерации, где закреплено, что «каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы. Законы, устанавливающие новые налоги или налоги, ухудшающие положение налогоплательщика, обратной силы не имеют»;

г) закон о налоге должен быть понятным и хорошо прописывать правила и, возможно, даже «технология» уплаты налога;

д) законодательство о налогах должно быть справедливым, а именно: налоговые нормы должны учитывать экономическое положение гражданина так, чтобы при увеличении его доходов он платил пропорционально больший налог. Однако здесь законодатель не должен скатиться до уравниловки, так как следует учитывать, что субъект, работающий лучше, получает большую прибыль: это оплата за его труд и предприимчивость, и нельзя допустить, чтобы эта прибыль полностью перераспределялась, в

том числе и тем членам общества, которые работают хуже или совсем плохо;

е) при разработке данного раздела закона о финансах необходимо помнить о стимулирующей функции налога, причем как со знаком плюс, так и со знаком минус.

4. Кредитование и расчеты. В этом разделе закона целесообразно детально регламентировать назначение кредитного механизма и организаций, ведущих денежные расчеты, непосредственно осуществляющих контроль и слежение рублем. Находясь в постоянной прямой и обратной связи между всеми сферами жизнедеятельности государства посредством денег, банки выступают как сложный субъект — участники многих правоотношений (гражданско-правовых и др.), но основная роль банков как субъектов финансового права — это их роль участников аккумуляции, перераспределения и использования фондов денежных средств — финансовых правоотношений.

5. Деньги и денежное обращение, валютное законодательство. Выделяя такой раздел в законе о финансах, следует иметь в виду, «что во всем мире прекращено установление валютных курсов золотого паритета, и на смену пришел товарно-ценовой паритет, в связи с этим «товарной» субстанцией денег непосредственно стала меновая стоимость товаров, выражаемая в соответствующих денежных единицах, подлежащих материализации в потребительской стоимости других товаров».

В законе должны быть урегулированы вопросы эмиссии денег, и эта норма должна быть нормой прямого действия. Могут быть урегулированы вопросы о роли Центрального банка Российской Федерации в регулировании курса рубля и в связи с этим — вопросы его интервенции на валютном рынке.

В этом разделе следует сформулировать основные принципы законодательства о валютном регулировании. Поскольку денежной системой управляет государство, оно должно следить и за обращением иностранной валюты на территории страны, регулировать соответствующие процессы и решительно влиять на них. Цель — создать условия для того, чтобы рубль стал подлинно конвертируемой валютой.

6. Вопросы цен и ценообразования. Посредством баланса денежных доходов обеспечиваются пропорции между денежными доходами и расходами в государстве, что имеет прямое отношение к достижению пропорциональности между объемом товарооборота и наличных денег. Нормальный товарооборот — одно из основных условий успешного выполнения социальных программ государства и развития экономики.

* * *

Участники конгресса единодушно одобрили его работу и высказали пожелание: проводить всероссийские конгрессы по экономическим и правовым проблемам не реже одного раза в 2—3 года.

ЕВРОПЕЙСКИЕ СТАНДАРТЫ ПРОЦЕДУР ПРИЕМА БЕЖЕНЦЕВ

12—14 июня в Москве прошел четырнадцатый международный диалог, посвященный вопросам правового регулирования положения беженцев и вынужденных мигрантов, в частности процедурам приема беженцев и лиц в поисках убежища. Организаторы конгресса — Международный институт гуманитарного права и Институт этнологии и антропологии Российской академии наук.

Международный институт гуманитарного права — частная, независимая организация, основанная в 1970 году, штаб-квартира которой находится в городе Сан-Ремо, Италия. Институт официально признан Организацией Объединенных Наций в качестве негосударственной организации, имеющей консультативный статус при Экономическом и Социальном Совете (ЭКОСОС) и Верховном комиссариате ООН по делам беженцев. Институт также имеет оперативные связи с Советом Европы и многими региональными организациями.

Исходя из своих целей, Институт занимается различной деятельностью в сотрудничестве со многими гуманитарными организациями, в первую очередь с Международным Комитетом Красного Креста и Красного Полумесяца. Институт также поддерживает тесные связи с Верховным комиссаром ООН по правам человека, Международной организацией по миграции, Европейским Союзом и Международным Комитетом Красного Креста и Красного Полумесяца. В то же время Институт сотрудничает с различными неправительственными организациями и институтами академических наук. Главной задачей Института является содействие развитию и превращению в жизнь норм международного гуманитарного права. Вот уже третье десятилетие Институт проводит в различных странах широкие дискуссии о том, как применять идеалы гуманизма и нормы международного права к современным чрезвычайным ситуациям.

Со своей стороны, Институт этнологии и антропологии РАН является одним из старейших заведений в нашей стране в гуманитарной области. При этом, как отметил его директор проф. В. Тишков, “ученый не может занимать отвлеченную, стерильную позицию, когда речь идет о гуманитарных проблемах, а иногда и катастрофических”.

Место проведения диалога было выбрано не случайно. Ведь после распада СССР проблема беженцев для России и стран СНГ стоит особенно остро. Участники диалога называли проблему беженцев в нашей стране катастрофической. И это, к сожалению, не преувеличение.

В России принято свыше 150 тысяч беженцев из стран СНГ и Балтии. Свыше 0,5 миллиона человек находятся в России как нелегальные мигранты. Не следует забывать и о лицах, прибывших в Россию из стран дальнего зарубежья, статус которых еще до конца не определен. Многие из них используют Россию лишь как транзит, чтобы затем перебраться в страны Западной или Восточной Европы.

В диалоге участвовали представители крупнейших международных организаций, таких как Управление Верховного комиссара ООН по делам

беженцев (УВКБ), Международный Комитет Красного Креста и Красного Полумесяца, Международная организация миграции, Совет Европы, представители российских министерств и ведомств стран Балтии и СНГ, неправительственных организаций, а также ученые с мировым именем.

Решение проблемы вынужденных мигрантов для России особенно тяжело, поскольку для ее решения нет ни достаточного опыта, ни средств. Да и не в полной мере отработана сама юридическая процедура приема беженцев. На многие месяцы затянулось обсуждение и принятие нового федерального закона "О беженцах". Поэтому изучение законодательства, методов работы с вынужденными мигрантами и опыта европейских государств в этой области представляет для нас несомненный интерес.

Целью семинара являлся обмен мнениями по процедурам определения статуса беженцев и их приему, а также выработка европейских стандартов при проведении процедур приема беженцев и лиц в поисках убежища. Со вступительным словом к участникам обратился Президент Международного института гуманитарного права профессор Йован Патрнович, указавший на необходимость гармонизации как международной, так и национальных правовых систем, регулирующих проблемы беженцев.

В основу дискуссии лег доклад, подготовленный всемирно известным ученым в области международного права и права беженцев Жильбером Ягером "Процедуры приема беженцев и лиц в поисках убежища". Докладчик привлек внимание участников конференции к специфическим и не до конца урегулированным с правовой точки зрения проблемам, связанным с процедурами приема. Так, в частности, допуск на территорию европейского государства в силу Шенгенских соглашений и Дублинской конвенции еще не является поводом к процедуре обращения за статусом беженца.

Фазы процедур приема лиц значительно различаются по странам. Недостаточно четко определен статус лица, допущенного на территорию для подачи ходатайства об убежище. В то время, как начальный период (допуск на территорию для обращения за статусом) не превышает нескольких дней, последующая процедура рассмотрения обращения, вплоть до принятия окончательного решения, как правило, растягивается на многие месяцы, а то и годы.

Выступавшие указывали на необходимость скорейшего рассмотрения ходатайств об убежище.

На конференции была также дана классификация основных международных актов, касающихся беженцев: Устава УВКБ, Конвенции 1951 года о беженцах, Протокола 1967 года, касающегося статуса беженцев, соответствующих резолюций Генеральной Ассамблеи ООН и ЭКОСОС, заключения о международной защите беженцев, принятые Исполкомом УВКБ, Руководства УВКБ по процедурам и критериям определения статуса беженца. Как отмечалось, эти акты относятся либо к договорному праву (конвенция), либо к так называемому "мягкому" праву (например, заключения), либо занимают промежуточную позицию (устав).

Большую роль в регулировании положения беженцев в европейских странах играют и региональные правовые инструменты, в частности соглашения, заключенные под эгидой Совета Европы, а также соответствующие

декларации, рекомендации и резолюции Комиссии Европейских сообществ и Парламентской ассамблеи Совета Европы.

Имеется также определенное число соглашений, носящих как всеобщий, так и региональный характер, которые хотя специально и не ставят предметом своего регулирования проблемы лиц в поисках убежища и беженцев, тем не менее выступают в качестве соответствующих инструментов международного права. Это — Международная конвенция о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г., Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г.

С содержательным и емким докладом выступил представитель российского Министерства иностранных дел М.А. Лебедев, обозначив наиболее актуальные для России проблемы, связанные с приемом беженцев и лиц в поисках убежища. Переходя к российским проблемам, дискуссия становилась все более оживленной. Многие выступавшие российские участники, нередко отталкиваясь от темы беженцев, в первую очередь говорили о том, что наболело.

Для нашей страны обмен мнениями и перенятие международного опыта крайне важны. Федеральная миграционная служба России еще довольно молода (на днях отмечалось 5-летие с момента ее основания). Но она уже успела проделать значительную работу в решении проблемы вынужденных мигрантов. Вместе с тем принятые в России законы “О беженцах” и “О вынужденных переселенцах” не полны и их уже недостаточно. ООН и другие международные организации главным образом заинтересованы в соблюдении Россией Конвенции ООН 1951 года “О статусе беженцев”, к которой наша страна присоединилась в 1993 году. Наблюдаются некоторые противоречия и разногласия между этой конвенцией и российскими законами о беженцах, а также правовыми актами, принятыми в субъектах Российской Федерации.

Притоку беженцев в Россию способствует также “прозрачность” границ. Зачастую граждане ближнего зарубежья прибывают в Россию без намерения получить статус беженца. Такие лица обычно даже не регистрируются по месту жительства или работы, а обращаются с ходатайством только тогда, когда попадают в руки правоохранительных органов, поскольку находятся на территории России нелегально. После рассмотрения ходатайств таких лиц в предоставлении убежища им, как правило, отказывают. Но многие из них продолжают оставаться на территории России нелегально.

В связи с этим возникает новая проблема — необходимость их депортации. Депортация может быть осуществлена добровольно или принудительно. Генеральный комиссар бюро по беженцам и лицам без гражданства Бельгии Люк де Смет отметил, что проблема незаконной миграции актуальна для многих европейских стран. Так, в частности, в одной только Бельгии находится не менее 100 тысяч незаконных мигрантов, и перед правительством этой страны стоит непростая проблема: что делать с теми, кто не хочет или не может вернуться на родину.

Затрагивался и вопрос трудоустройства беженцев, поскольку законодательство некоторых стран этого не предусматривает. А это только усугубляет проблему нелегального бизнеса. Для России этот вопрос стоит особенно остро, поскольку пресловутая “прописка”, давно отмененная

законом, фактически сохранилась во многих регионах, где вынужденному мигранту не светит ничего. Но ведь работающий вынужденный мигрант может частично “компенсировать” расходы, которые несет государство на его содержание.

В качестве особой проблемы участниками был выделен вопрос о депортации лиц, которым отказано в убежище. Ведь для многих беженцев насильственная высылка представляет реальную угрозу для жизни.

Участники конференции уделили также большое внимание проблеме прав национальных меньшинств.

Международные организации направляют свою помощь в Россию. И это не случайно, ведь европейские страны понимают, что миллионы необустроенных беженцев в России — это дестабилизирующая сила, которая может не только создать этнические проблемы и спровоцировать социальный взрыв в этих странах, но и перекинуться на Запад.

Участники диалога подчеркивали важность гуманного отношения к лицам, обращающимся за убежищем, защиты их основных прав и свобод. Тем более в силу общепризнанного принципа недопущения высылки лица на родину, если его жизни там угрожает опасность. Представителем Бельгии было, в частности, внесено предложение о необходимости создания процедуры, позволяющей повторный допуск — реадмиссию человека в страну.

По итогам диалога были выработаны стандарты гуманитарных процедур приема лиц, ищущих убежище. Была также отмечена необходимость разработки концепции превентивных мер, чтобы не допускать ситуаций, в результате которых произойдет исход беженцев.

Прием лиц, ищущих убежище, являясь гуманитарной проблемой, носит многосторонний характер, относящийся и к административному праву, и к праву беженцев, и к правам человека, и к гуманитарному праву. Участники диалога исходили из того, что процедуры приема лиц, ищущих убежище, должны основываться на основных правах человека — праве на жизнь, на достоинство, на человеческое обращение, а также на праве обращаться за убежищем и пользоваться им, спасаясь от преследований.

Хочется надеяться, что помимо юридических разработок данный диалог позволит также более точно наметить последовательность мер по более эффективному решению комплекса проблем, стоящих перед Россией в этой связи.

А. А. Мачутадзе

Статья получена редакцией в июле 1997 г.

ИТОГОВЫЙ ДОКУМЕНТ ДИАЛОГА ПО ПРОБЛЕМАМ БЕЖЕНЦЕВ

Были выработаны следующие стандарты гуманитарных процедур приема:

1. Принцип невысылки является основополагающим при приеме лиц в поисках убежища.

2. Основная ответственность при этом ложится на принимающее государство: каждое государство отвечает за всех лиц, находящихся на его территории, независимо от гражданства и статуса этих лиц.

3. Государство должно соответствующим образом направлять и обучать чиновников, занимающихся с лицами, ходатайствующими об убежище, и беженцами на всех этапах процедуры определения статуса беженца. Особое внимание должно уделяться:

- проблеме убежища и соответствующим юридическим процедурам;
- необходимости обеспечения физической безопасности лиц в поисках убежища, и их семей, особенно что касается наиболее уязвимых групп;
- роли Верховного комиссара ООН по делам беженцев;
- роли национальных и международных неправительственных организаций.

4. В течение всего периода процедуры предоставления статуса начиная с момента прибытия лица в поисках убежища, на территории государства этому лицу должны сразу же быть предоставлены возможности удовлетворения основных физических потребностей, таких как:

- в размещении,
- в еде,
- в санитарных потребностях,
- в медицинском обслуживании и лечении.

Возможность удовлетворения этих физических нужд должна предоставляться в течение всего срока проведения процедур, вплоть до того момента, когда лицо признается беженцем либо когда принимается отрицательное решение по его ходатайству.

5. Лица, признанные беженцами, имеют право на обращение в соответствии с Конвенцией ООН 1951 года о беженцах и Протоколом 1967 года, касающимся статуса беженцев, и национальным законодательством.

Проблемы, связанные с пребыванием на территории государства лиц, которым было отказано в предоставлении статуса беженца, в течение срока, пока они не приобретут какой-либо иной статус, должны решаться, исходя из принципов гуманизма и достоинства личности.

6. Проблема ответственности государства за прием лиц в поисках убежища имеет ярко выраженный международный аспект. Государства должны иметь возможность рассчитывать на поддержку и содействие со стороны соответствующих международных организаций, особенно УВКБ, и правительств других государств.

7. Лица в поисках убежища не должны подвергаться произвольному задержанию. Это должно являться основополагающим принципом для государств в ситуациях, при которых — как это имеет место в большинстве случаев — у прибывающих в поисках убежища лиц не полностью хватает удостоверяющих документов или они полностью отсутствуют.

8. Государству следует как можно скорее снабдить лицо, обратившееся за убежищем, личным документом, подтверждающим, что оно является лицом в поисках убежища. Это позволит ему свободно передвигаться по территории данного государства. Переезд в другие государства в период рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища будет разрешен лишь в исключительных случаях.

9. Свобода передвижения не означает свободы проживания. Государство может ограничивать свободу выбора места проживания в течение прохождения процедуры определения статуса.

10. Действующие правовые нормы и административная практика в отношении приема лиц в поисках убежища различаются по странам. В этой связи возникает необходимость их гармонизации, особенно на европейском уровне.

11. Что касается обеспечения занятости лиц в поисках убежища, то необходимо, чтобы:

- принимались во внимание психологические и социальные преимущества, позволяющие ищущему убежище лицу заняться деятельностью, приносящей доход;

- учитывался высокий уровень безработицы, присущий ряду европейских стран;

- юридические положения, касающиеся занятости, соответствовали международным положениям, касающимся права на труд;

- учитывалась возможность занятости лиц в поисках убежища на специальных работах.

12. Должна уважаться целостность семьи, однако воссоединение семей в принципе не должно разрешаться в ходе процедуры определения статуса.

13. Лицу в поисках убежища должно быть предоставлено надлежащее консультирование с момента прибытия в страну запрашиваемого убежища. Консультации охватывают следующие вопросы:

- процедуру предоставления убежища;

- размещение и другие удобства;

- трудоустройство;

- обучение и профессиональную подготовку.

В дополнение к этим специфическим аспектам консультации также необходимы в целях преодоления лицом в поисках убежища и членами его семьи психологических и социальных проблем, присущих любому периоду адаптации и ожидания.

В некоторых странах услуги социальных работников предоставляются местными или центральными властями. Однако в большинстве случаев консультирование проводится социальными работниками религиозных организаций, Красного Креста и других неправительственных организаций (НПО).

14. Религиозные организации, отделения обществ Красного Креста и Красного Полумесяца и в более общем плане национальные и международные НПО играют огромную роль в отношении лиц в поисках убежища, включая также и процедуру их приема.

15. Особое внимание при прохождении процедуры и по ее завершении должно уделяться наиболее уязвимым группам: женщинам (в особенности беременным и с малолетними детьми), детям, одиноким несовершеннолетним, пожилым, больным и лицам с физическими или умственными недостатками. Эта задача возлагается на государства, международные организации и НПО.

16. В ситуациях крупномасштабного притока государства должны стараться придерживаться тех же принципов и стандартов, как и в случаях с индивидуальными лицами в поисках убежища или небольшими группами.

17. В Европе, в особенности в странах СНГ, большое число лиц, обращающихся за статусом беженца, являются гражданами другой страны или принадлежат к этническим меньшинствам. Государства должны рассматривать такие обращения с надлежащим учетом международных и региональных юридических норм, касающихся прав меньшинств.

18. Что касается внутренних перемещенных лиц по этническим причинам, то государства должны попытаться прийти к согласию относительно соответствующего статуса для этой категории лиц. Как беженцам, так и внутренним перемещенным лицам должны быть предоставлены необходимые условия. Внутренним перемещенным лицам должна быть предоставлена возможность добровольного возвращения в район или регион происхождения.

ВОССОЗДАННАЯ И ОБНОВЛЕННАЯ

Речь идет о Российской ассоциации содействия ООН. Восемь лет тлела жизнь в этой ассоциации. Ее сначала лихорадило, а потом из-за отсутствия средств болезнь превратилась в угасание, привела к таким последствиям, когда деятельность была сведена почти на нет, а на счете в банке оставалось два рубля с копейками. Это в наше-то время, когда и за тысячу рублей не купишь стакан семечек.

Но нашлась организация — МГИМО-У МИД РФ, нашелся человек — его ректор Анатолий Васильевич Толкунов, которые встряхнули ассоциацию и резко поправили ее дела.

И вот в уютном зале института 17 июня 1997 г. проходит очередная — ее участники ждали этого момента восемь лет — конференция Ассоциации.

В зале и в президиуме — сливки российской дипломатии и науки, сотрудники МИД и профессора МГИМО-У, молодые практические работники, преподаватели и аспиранты. На трибуне — член Коллегии МИД РФ, начальник Департамента международных организаций С.А. Орджоникидзе. Он зачитывает сразу два приветствия — от министра иностранных дел РФ Е.М. Примакова и от Генерального секретаря ООН Кофи А. Аннана. В послании Е.М. Примакова говорится:

“Приветствую участников конференции Российской ассоциации содействия ООН, которая, несомненно, станет важным этапом в деятельности Ассоциации в качественно изменившихся общественно-политических условиях.

Укрепление роли ООН в формирующемся многополярном мире — неотъемлемая составляющая российской внешней политики. С удовлетворением отмечаю, что деятельность ООН пользуется у нас в стране широкой общественной поддержкой.

Министерство иностранных дел высоко ценит конструктивную работу Ассоциации, направленную на объединение усилий представителей общественности по оказанию содействия Организации Объединенных Наций, разъяснению и продвижению целей, принципов и идеалов ООН, внедрению международно признанных норм в российскую практику.

Уверен, что нынешняя конференция поможет успешному решению задач, стоящих перед Ассоциацией”.

А через миссию РФ при ООН было передано следующее обращение Генерального секретаря ООН Кофи А. Аннана к участникам конференции Российской ассоциации содействия ООН:

“Мне доставляет огромное удовольствие приветствовать всех участников конференции Российской ассоциации содействия ООН.

В самые трагические дни второй мировой войны создатели Организации Объединенных Наций мечтали о создании единого фронта для противостояния вооруженной агрессии. Соответственно, основной задачей Организации Объединенных Наций в момент ее создания сразу после второй мировой войны было объединение наций в интересах совместных или единых действий для предотвращения войны, стимулирования экономического и социального развития. То был великий акт мудрости и предвидения.

Однако мир с тех пор изменился. Серьезнейшим изменением стало то, что экономическое развитие рассматривается сегодня как аспект, неотделимый от военных и политических соображений, как непереносимое условие создания климата человеческой безопасности в самом широком смысле этого слова. Борьба за мир, содействие экономическому и социальному прогрессу считались прежде отдельными, даже дополнительными задачами. Ныне они рассматриваются как задачи взаимозависимые и взаимодополняющие.

Изменилась сама природа не только межгосударственных отношений, но и войны. Войны между государствами стали редкостью, гораздо чаще ведутся войны внутри государств. Множество бывших колоний стало независимыми государствами. Двухполюсная структура международных отношений стала достоянием прошлого.

ООН сыграла важнейшую роль посредника во множестве процессов перемен, происшедших за последние пятьдесят лет.

ООН стала форумом, на котором разрабатывалась стратегия и велась борьба с колониализмом и с апартеидом. ООН являлась источником уникальных политических и интеллектуальных стимулов для ведения дискуссии о развитии. Организация стимулировала и оказывала содействие разработке норм международного права. В качестве единственной глобальной организации государств она служила местом встреч и неформальных контактов между представителями соперничавших силовых блоков. Как не раз случалось во время международных споров, размещая в зонах конфликтов миротворцев — а ведь эта функция не оговаривается в Уставе, — ООН удавалось разводить противоборствующие стороны и работать во имя достижения мира. Все это можно, несомненно, отнести к числу достижений Организации.

Сегодня единство действий необходимо государствам как никогда: единство действий не столько перед лицом вооруженной агрессии государств, сколько перед лицом иных коварных форм глобальной опасности. Эти новые формы угрозы глобальны по своей природе. Справиться с ними в одиночку не под силу ни одному государству мира.

К ним относятся величайшие по своему масштабу экологические проблемы: глобальное потепление климата, загрязнение атмосферного воздуха и Мирового океана; новые эпидемии и пандемии, подобные СПИДу/ВИЧ; международный терроризм; международный наркобизнес и такие преступления, как отмывание денег. Способы решения этих проблем не могут не иметь глобального характера.

Для того чтобы находить своевременные и эффективные решения, нашей Организации необходимо измениться. Именно поэтому я придаю такое значение реформам. Они являют собой ключ к будущему ООН.

Реформы — позитивный процесс, имеющий целью укрепление Организации. Реформы должны содействовать росту потенциала ООН для выполнения возложенных на нее задач. В качестве конечного продукта реформы мы хотим видеть восстановление доверия людей к Организации и их уверенности в ее способности сделать то, что нужно от ООН миру.

Кульминация процесса реформ настанет в середине июля, когда я представлю свои предложения специальной сессии Генеральной Ассамблеи.

Однако и после этого реформы будут продолжаться. Ряду преобразований будет придан постоянный характер. Например, нам необходимо по-новому строить свои отношения с организациями гражданского общества.

Устав Организации Объединенных Наций принадлежит не только государствам-членам, но и народам мира: ведь он и начинается со слов "Мы, народы..." Мы обязаны найти способы отражения в самой системе ООН более последовательного признания этого факта. В последнее время, в основном в рамках процесса проведения глобальных конференций, и в частности после Конференции по окружающей среде, прошедшей пять лет тому назад в Рио-де-Жанейро, ширится признание необходимости существования и жизненно важной роли организаций гражданского общества.

Вклад таких групп и организаций, как Российская ассоциация содействия ООН, в жизнь и деятельность Организации Объединенных Наций трудно переоценить. Сегодня этот вклад ценится Организацией и необходим ей как никогда.

Поскольку ООН стоит на пороге принятия решений, призванных определить ее форму и содержание на предстоящие десятилетия, решения эти следует принимать с учетом всех фактов и аспектов проблем, а также в условиях максимальной гласности и широкого общественного обсуждения.

В ходе этого процесса необходимо, чтобы наши друзья и помощники доводили до сведения мировой общественности знания об Организации Объединенных Наций и верное понимание ее принципов и задач. Именно к этому я вас сегодня и призываю».

От себя С.А. Орджоникидзе добавил, что Российская ассоциация содействия ООН действительно переживает этап возрождения, что ООН — одно из ключевых направлений в российской дипломатии, что наша страна берет на себя инициативу во многих делах, особенно в ООН, в рамках которой, с одной стороны, рождаются идеи, а с другой — устанавливаются стандарты.

Вспоминая историю создания ООН, он сказал, что более двухсот различных правительственных организаций участвовали в подготовке и создании ООН, намного больше содействовали ей за все прошедшие годы в ее деятельности.

Среди множества проблем для России особенно важна проблема тех 25 млн. русскоязычных граждан, которые находятся за пределами страны, и к ним, к их правам следует постоянно проявлять внимание, в том числе и в ООН.

В заключение он заверил собравшихся в том, что Ассоциация в своей работе может надеяться на помощь и поддержку МИД РФ.

С докладом о работе за минувшие восемь лет выступил Г.М. Ковриженко. Он говорил о семинарах в Москве и в Киеве, которые проводились еще тогда, когда у Ассоциации были деньги, о работе со стажерами, о дискуссии с представителями Американской ассоциации содействия ООН по поводу будущего ООН, о чисто внутренних мероприятиях — фестивалях. Самым печальным в этом рассказе был показ того, как постепенно хирела организация, как прекратило работу правление, президиум, как наблюдался регресс в работе с молодежью, а в общем основная деятельность пришлось на первые годы отчетного периода, когда еще имелись средства на проведение мероприятий.

Председатель ревизионной комиссии В.Г. Сизов дополнил эту безрадостную картину. Когда существовал Советский фонд мира, то было и

финансирование. Однако средств поступало все меньше, и активность соответственно уменьшалась.

Председатель комиссии по Уставу Ассоциации, директор Института прав человека и демократии Д.Ю. Шестаков рассказал, как шла подготовка нового Устава, который учитывает новые реалии и отвечает требованиям современности.

Почетный председатель Всемирной федерации ассоциаций содействия ООН Г.И. Морозов поделился своими воспоминаниями о том, как создавались Всемирная федерация и Советская ассоциация содействия ООН. Всемирная федерация ассоциаций содействия ООН была создана еще в 1941 году по инициативе Элеоноры Рузвельт, вдовы президента США. А в 1956 году, после того как в 1955 году в ООН были приняты страны народной демократии и СССР в этой организации вышел из международной изоляции, советская общественность учредила свою ассоциацию содействия ООН. Вначале она была создана при Академии наук СССР, и первым президентом стала академик Панкратова, затем Топчиев, Кирилин, Константинов, Арбатов, Яковлев и вот теперь Трояновский.

Ассоциация работала под контролем ЦК КПСС, но от нее не требовали ожесточенной конфронтации с Западом. Новый, нынешний этап потребует перестройки базы Ассоциации, привлечения молодежи для работы в ней.

Г.И. Морозов передал приветствие от председателя Всемирной федерации ассоциаций содействия ООН Малкольма Харпера, который одновременно является директором Ассоциации содействия ООН Великобритании. В его приветствии, в частности, говорится:

“Сегодня как никогда ощущается необходимость в укреплении Организации Объединенных Наций, а также в усилении поддержки, которую оказывает ей общественность, и мы искренне ценим вклад Российской ассоциации содействия ООН в процесс просвещения общественности. Для нас, в Великобритании, очень важны тесные связи, которые всегда существовали между нашими двумя ассоциациями, и мы рассчитываем на сотрудничество с Вами и членами Вашей организации и в будущем.

В заключение я как директор Ассоциации содействия ООН Великобритании и как председатель Всемирной федерации ассоциаций содействия ООН горячо приветствую всех участников конференции и шлю Вам наилучшие пожелания успешной работы.

Ваш в дружбе и мире Малкольм Харпер”.

Другие выступавшие в той или иной степени освещали работу, проводившуюся в рамках Ассоциации, но главным образом говорили о предстоящих задачах. Член президиума Ассоциации, директор московской английской гимназии Т.Н. Гуменник поведала, как в ее учебном заведении с ООН знакомят даже первоклашек. Доцент А.Х. Абашидзе из Университета дружбы народов рассказал, как работает в Ассоциации комиссия по межнациональным отношениям. Директор телеклуба ЮНЕСКО Гончаров обратился с призывом шире задействовать телевидение для пропаганды деятельности организации.

От имени правления Белорусской ассоциации содействия ООН приветствие участникам конференции прислал ее президент В. Иванов. В приветствии говорится:

«Поздравляем Вас с началом работы конференции. Надеемся, что она явится новым шагом в дальнейшем развитии вашей организации, которая уже более 40 лет активно пропагандирует знания об Организации Объединенных Наций, содействует распространению среди россиян благородных идей ООН, плодотворно участвует в выработке конструктивных подходов к решению сложных международных проблем.

Общепризнанна и по достоинству оценена международной общественностью ваша роль в развитии движения в поддержку Организации Объединенных Наций в рядах Всемирной федерации ассоциаций содействия ООН.

Мы высоко ценим вашу конкретную помощь и поддержку Белорусской ассоциации содействия ООН. Участие, открытость, готовность поделиться богатым опытом российских коллег, среди которых немало известных в России и за рубежом людей, позволили нашей Ассоциации быстрее пройти сложный этап становления.

Уверены, что потенциал актива Российской АС ООН позволит стать вашей организации эффективным инструментом участия широкой общественности в развитии демократических процессов и формировании гражданского общества, придаст новое дыхание движению в поддержку Организации Объединенных Наций.

Желаем Вам плодотворной работы, принятия решений, которые будут способствовать всемерному укреплению авторитета Организации Объединенных Наций, сотрудничеству России и Беларуси во имя мира и процветания наших народов».

Конференция избрала новое руководство. Вот имена и краткие биографические данные руководителей обновленной Российской ассоциации содействия Организации Объединенных Наций:



ТРОЯНОВСКИЙ ОЛЕГ АЛЕКСАНДРОВИЧ
президент Российской ассоциации
содействия ООН

Родился 24 ноября 1919 г. в г. Москве, русский. Образование высшее: в 1938—1941 годах — студент Московского института философии, литературы и истории. В 1956 году окончил Московский государственный институт иностранных языков.

В 1941 году — референт иностранного отдела ТАСС; в 1941—1942 годах служил в Советской Армии; в 1942—1944 годах был редактором-переводчиком Советского информбюро; в 1944—1946 годах — атташе, третий секретарь Посольства СССР в Великобритании. С 1947 года работал в аппарате Министерства иностранных дел СССР: третий, второй секретарь секретариата министра иностранных дел, первый секретарь 2-го Европейского отдела МИД СССР. В 1951—1953 годах — ответственный редактор отдела журнала “Новости”. В 1953—1958 годах был помощником министра иностранных дел СССР, а в 1958—1967 годах — помощник Председателя Совета Министров СССР. С 1967 по 1976 год — Чрезвычайный и Полномочный Посол СССР в Японии. В 1976 году заведовал 2-м Дальневосточным отделом, был членом Коллегии МИД СССР. В 1976—1986 годах — Постоянный Представитель СССР при Организации Объединенных Наций и Представитель СССР в Совете Безопасности ООН. С февраля 1986 по конец 1990 года — Посол СССР в Китайской Народной Республике. По возвращении на Родину — консультант МИД СССР.

Соавтор книг “Лицом к лицу с Америкой” и “Разбуженный Восток”.
Лауреат Ленинской премии.

Награжден двумя орденами Ленина, орденом Октябрьской революции, тремя орденами Трудового Красного Знамени, орденом “Знак Почета” и медалями.



ТОРКУНОВ АНАТОЛИЙ ВАСИЛЬЕВИЧ
Председатель Российской ассоциации
содействия ООН

Родился в 1950 году в г. Москве. В 1972 году окончил МГИМО, в 1976 году окончил аспирантуру и защитил кандидатскую диссертацию, в 1995 году — докторскую. Профессор, специалист по проблемам внешней политики, Азиатско-Тихоокеанского региона и Корейского полуострова.

В 1972—1973 годах — на дипломатической работе в Посольстве СССР в КНДР, в 1974—1980 годах — помощник ректора МГИМО, декан по работе с иностранными учащимися, в 1981—1983 годах — проректор МГИМО по международным связям; в 1983—1986 годах — первый секретарь Посольства СССР в США; в 1986—1992 годах — старший научный

сотрудник, декан факультета международных отношений, первый проректор МГИМО. С 1992 года — ректор МГИМО — Университета.

Имеет дипломатический ранг Чрезвычайного и Полномочного Посла РФ. Член экспертно-аналитического совета при Президенте РФ, член Комиссии по гражданству при Президенте РФ, член Национального комитета по делам ЮНЕСКО, Спецкомитета ЮНЕСКО по воспитанию в духе мира и демократии, член Аттестационной коллегии Министерства высшего образования РФ.

Указом Президента РФ № 814 от 1 августа 1997 года утвержден членом Научного совета при Совете безопасности Российской Федерации.

Автор более 60 публикаций, в том числе книг: «Южная Корея» (М., 1972); «Региональные конфликты: генезис и проблемы урегулирования» (М., 1988); «Южно-Тихоокеанский регион в 80-е годы» (М., 1989); «Корейская проблема: новый взгляд» (М., 1995).

Награжден медалью «За доблестный труд», медалями Болгарии и Монголии. Лауреат государственных премий Киргизии и Саха-Якутии.

Действительный член Российской академии естественных наук (РАЕН), Академии социальных наук, Академии военных наук, Международной академии высшего образования, Международной академии информатизации. Член редакционных советов журналов «Международная жизнь», «Московского журнала международного права», «Global Governance» (США).

Хобби — театр, классическая музыка.



ЛИХАЧЕВ ВАСИЛИЙ НИКОЛАЕВИЧ

Вице-президент Российской ассоциации
содействия ООН

Родился 5 января 1952 г. в Нижнем Новгороде. В 1975 году окончил юридический факультет Казанского государственного университета. В 1978 году защитил диссертацию на звание кандидата юридических наук.

Доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент Академии наук Республики Татарстан.

В 1978—1982 годах являлся ассистентом кафедры государственного и международного права юридического факультета КазГУ.

В 1982—1983 годах был преподавателем конституционного, государственного и международного публичного права Национальной школы права г. Бисау, Республика Гвинея-Бисау.

В 1983—1987 годах — доцент кафедры государственного и международного права юридического факультета Казанского государственного университета.

В 1987—1988 годах снова находился в заграникомандировке, на этот раз преподавал государственное право и основы внешней политики государств в Университете г. Антананариву, Республика Мадагаскар.

В 1988—1991 годах — доцент кафедры государственного и международного права юридического факультета Казанского государственного университета.

В 1991 году был назначен председателем Комитета конституционного надзора Республики Татарстан, а в период с 1991 по 1995 год являлся Вице-президентом Республики Татарстан.

В марте 1995 года избран Председателем Государственного Совета Республики Татарстан, а с января 1996 года — заместителем Председателя Совета Федерации Федерального Собрания РФ.

Одновременно является членом наблюдательной комиссии при Президенте РФ по соблюдению конституционных прав и свобод граждан, заместителем председателя Объединенной комиссии при Президенте РФ по координации законодательной деятельности, членом комиссии при Президенте РФ по взаимодействию федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ при проведении конституционно-правовой реформы в субъектах РФ, заместителем руководителя делегации Совета Федерации в Межпарламентской ассамблее государств — участников Содружества Независимых Государств, руководителем делегации Российской Федерации в Палате регионов Конгресса местных и региональных властей Европы (КМРВЕ) и ассоциированным членом Бюро Палаты регионов КМРВЕ, руководителем делегации Совета Федерации по связям с Европейским парламентом, руководителем делегации Совета Федерации и заместителем руководителя делегации Федерального Собрания РФ в Парламентской ассамблее Совета Европы (ПАСЕ), членом Постоянной комиссии ПАСЕ, членом Межведомственной комиссии Российской Федерации по делам Совета Европы, членом Консультативного совета Министерства иностранных дел РФ. По Указу Президента РФ № 645 от 30 июня 1997 г. стал членом национального комитета по проведению Года прав человека в Российской Федерации.

Из научных трудов и публикаций можно упомянуть следующие: “Проблемы совершенствования государственного и правового механизма” (Казань, 1984); “Международное право и современность” (Тбилиси, 1984); “Проблемы в современном международном праве” (Казань, 1985); “Методология исследования теоретических проблем международного права” (Казань, 1986); “Установление пробелов в современном международном праве” (Казань, 1989); “Пробелы в современном международном праве” (теоретические и методологические аспекты) (диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук) (Киев, 1990); “Правовой статус Республики Татарстан” (Казань, Татарское книжное издательство, 1996); “Российская Федерация: конституционные и договорные аспекты” (материалы российско-канадской конференции “Современный федера-

лизм: опыт и перспективы”) (изд. Государственного Совета Республики Татарстан, Казань, 1996); “На стезе Права и Справедливости” (Москва, изд-во “Корпорация Я”, 1997).

Автор более 100 статей и публикаций по проблемам государственного и международного права, федерализма, правам человека.



МОРОЗОВ ГРИГОРИЙ ИОСИФОВИЧ

Вице-президент Российской ассоциации
содействия ООН

Родился в 1921 году в Москве. Окончил МГИМО МИД СССР в 1948 году (первый выпуск). Доктор юридических наук. Защитил докторскую диссертацию в 1961 году на тему “Организация Объединенных Наций (международно-правовые аспекты структуры и деятельности)”, впоследствии изданную в качестве фундаментальной монографии (30 печ. листов). Профессор.

Г. И. Морозов посвятил свою научную деятельность исследованиям в области международных организаций, и прежде всего ООН. Общий объем его опубликованных научных работ — свыше 300 печ. листов.

По инициативе Г.И. Морозова в Институте мировой экономики и международных отношений (ИМЭМО) Академии наук СССР с 1957 года началась разработка проблем теории и практики международных организаций, международного права и международных отношений.

В течение ряда лет преподавал международное право в МГИМО МИД СССР.

В деятельности Советской ассоциации содействия ООН принимал активное участие с момента ее создания в 1956 году. Представлял Ассоциацию содействия ООН в СССР, а впоследствии РФ в руководящих органах Всемирной федерации ассоциаций содействия ООН. В 1989 году был избран почетным президентом Всемирной федерации ассоциаций содействия ООН.

В настоящее время работает в ИМЭМО РАН РФ.



КОВРИЖЕНКО ГРИГОРИЙ МАКСИМОВИЧ
первый заместитель Председателя
Российской ассоциации содействия ООН

Родился в 1934 году. Окончил в 1958 году западный факультет МГИМО.

После окончания института до 1972 года работал в профсоюзах — референтом международного отдела ЦК профсоюза рабочих машиностроения, заведующим международным отделом ЦК профсоюза работников культуры, секретарем Международного объединения профсоюзов нефтяной, химической и родственных отраслей промышленности в Будапеште (Венгрия).

С 1972 до 1976 года работал заведующим отделом Советского комитета защиты мира, секретарем Всемирного совета мира в Хельсинки (Финляндия).

В начале 1976 года избран ответственным секретарем Ассоциации содействия ООН в СССР и проработал в этой должности до 1981 года.

С 1981 по 1985 год работал заместителем генерального секретаря Межпарламентского союза в Женеве (Швейцария).

С 1986 по 1988 год работал заведующим сектором международных связей в Институте мировой экономики и международных отношений.

В 1988 году был избран заместителем, затем первым заместителем председателя Ассоциации содействия ООН в СССР.

С 1989 года неоднократно избирался в состав Исполкома Всемирной федерации ассоциаций содействия ООН, членом которой наша Ассоциация является со времени ее образования в 1956 году.

Г.М. Ковриженко был инициатором, организатором и участником многих российских и международных общественных и научно-практических форумов по различным проблемам деятельности ООН, таких как права человека, воспитание в духе идеалов ООН, миротворческие операции, экология и устойчивое развитие, межнациональные отношения, принуждение к миру, реформа ООН и др. Особое внимание уделяет работе с молодежью, рассматривая ее как участие в обеспечении лучшего будущего.

* * *

Выступая после избрания, О.А. Трояновский сказал, что роль ООН должна возрастать, когда есть тенденция создать однополярный мир. Должна возрастать также и роль дипломатии. В этих условиях руководство ООН да и нашей страны придадут большое значение неправительственным организациям, в частности такой, как Российская ассоциация содействия ООН.

По его предложению было принято, в частности, решение послать ответные послания с благодарностью за приветствия министру иностранных дел Российской Федерации Е.М. Примакову и Генеральному секретарю ООН Кофи А. Аннани.

В выступлении после избрания на пост Председателя Российской ассоциации содействия ООН А.В. Торкунов поблагодарил за оказанную ему высокую честь и сказал, что новое правление должно многое сделать. В частности, предстоит подготовить перечень мероприятий, направленных на поддержку внешней политики России, опубликовать ряд докладов в этом же ключе. Будет правильным привлечь к работе в Российской ассоциации содействия ООН некоторые государственные учреждения, крупнейшие промышленные объединения и банки, к примеру Газпром, Роснефть, Менатеп. Это же относится и к влиятельным политикам, и к руководителям крупнейших промышленных структур.

В планы Российской ассоциации надо включить более тесные контакты со Всемирной федерацией ассоциаций содействия ООН, с Американской ассоциацией содействия ООН.

* * *

На конференции был принят новый Устав Российской ассоциации содействия ООН, который отвечает духу нового времени. Устав публикуется ниже.

В.П.

Статья получена редакцией в июле 1997 г.

УСТАВ РОССИЙСКОЙ АССОЦИАЦИИ СОДЕЙСТВИЯ ООН

Преамбула

Исходя из растущей взаимозависимости народов и стран современного мира;

подчеркивая первостепенное значение объединенных усилий всего мирового сообщества в целях предотвращения и урегулирования международных конфликтов и войн, защиты общечеловеческих ценностей, охраны и восстановления окружающей среды, решения социальных и гуманитарных проблем;

учитывая возрастающую роль, которую играют в современных условиях неправительственные организации;

отмечая ключевую роль Организации Объединенных Наций в сохранении мира, обеспечении безопасности и развитии всестороннего международного сотрудничества во всех сферах;

рассматривая поддержку деятельности ООН как свою главную задачу и стремясь увеличить вклад российской общественности в осуществление высоких целей, провозглашенных в Уставе ООН,

Конференция приняла настоящий Устав Российской ассоциации содействия ООН, являющейся общественной организацией, правопреемницей и продолжательницей Ассоциации содействия ООН в СССР, учрежденной 28 марта 1956 г. в г. Москве.

Статья 1

Цели

Российская ассоциация содействия ООН ставит перед собой следующие цели:

1. Всемерно содействовать достижению целей и принципов Устава ООН, ее деятельности по их претворению в жизнь и развивать движение в поддержку ООН.

2. Поддерживать стремление народов к взаимопониманию и совместным действиям во имя мира, разоружения, разрешения международных споров и конфликтов мирными средствами.

3. Активно участвовать в деле укрепления доверия и дружбы между государствами и народами, выступать за соблюдение международных договоров, повышение роли международного права, содействовать социальному и экономическому прогрессу, соблюдению прав человека и решению глобальных, региональных, национальных и локальных проблем.

4. Уделять особое внимание вовлечению молодежи в деятельность Ассоциации и ее активному участию в осуществлении программ Ассоциации.

Статья 2

Деятельность

Для достижения вышеуказанных целей Ассоциация:

1. Знакомит общественность с актуальными проблемами деятельности ООН посредством проведения собраний, лекций, выставок, издания книг, брошюр, публикации статей, использования средств массовой информации.

2. Содействует координации деятельности других общественных организаций при проведении мероприятий, связанных с деятельностью ООН и направленных на осуществление ее целей и принципов.

3. Проводит самостоятельно и в сотрудничестве с другими общественными организациями, а также организациями и учреждениями системы ООН конференции, семинары, "круглые столы", другие мероприятия по актуальным вопросам деятельности ООН.

4. Содействует привлечению научной общественности для проведения исследований по актуальным проблемам деятельности ООН, публикации статей ученых в различных бюллетенях, аналитических сборниках.

5. Содействует участию широких общественных кругов в работе ООН с неправительственными организациями.

6. Сотрудничает с соответствующими органами ООН и специализированными учреждениями ООН, а также с международными и национальными организациями, преследующими те же цели.

7. Является членом Всемирной Федерации ассоциаций содействия ООН, активно участвует в ее деятельности и сотрудничает с национальными ассоциациями содействия ООН других стран.

8. Осуществляет в полном объеме полномочия, предусмотренные законодательством Российской Федерации об общественных объединениях.

Статья 3

Члены Ассоциации, их права и обязанности

1. Членами Российской ассоциации содействия ООН могут быть как организации (коллективные члены), так и отдельные граждане (индивидуальные члены), в том числе иностранные граждане и лица без гражданства.

2. Коллективными членами могут стать юридические лица — общественные, научные, неправительственные организации и учреждения, а также трудовые коллективы, деятельность которых может способствовать реализации целей и задач Ассоциации.

3. Индивидуальными членами могут стать граждане, разделяющие цели и задачи Ассоциации и активно участвующие в ее деятельности.

4. На предприятиях, в учреждениях и учебных заведениях могут создаваться секции индивидуальных членов.

5. В крупных административно-территориальных центрах Российской Федерации могут создаваться региональные отделения Ассоциации, в состав которых могут входить коллективные и индивидуальные члены и секции индивидуальных членов.

6. Ассоциация объединяет региональные отделения, коллективных членов, секции индивидуальных членов, не входящие в состав коллективных членов или региональных отделений, а также индивидуальных членов, принимаемых Исполкомом Ассоциации.

7. Прием в Ассоциацию осуществляется:

а) коллективных членов — Президиумом Ассоциации и Президиумами региональных отделений Ассоциации;

б) индивидуальных членов — Президиумом Ассоциации, а также Президиумами региональных отделений.

8. Члены Ассоциации имеют право участвовать в мероприятиях организации, выступать с предложениями по деятельности Ассоциации, выбирать и быть избранными в ее руководящие органы.

9. В обязанности членов Ассоциации входит активное участие в деятельности организации в рамках ее Устава.

10. Коллективные и индивидуальные члены имеют право выхода из Ассоциации.

Коллективные и индивидуальные члены могут быть исключены из Ассоциации ее Президиумом или Президиумом регионального отделения за действия, несовместимые с настоящим Уставом.

Статья 4

Структура и органы

Органами Ассоциации являются:

1. Генеральная конференция
2. Центральное правление
3. Президиум
4. Ревизионная комиссия
5. Попечительский совет
6. Секретариат
7. Региональные отделения.

Статья 5

Генеральная конференция

1. Генеральная конференция Ассоциации (в дальнейшем именуемая конференция), являющаяся ее высшим органом, созывается не реже одного раза в четыре года.

2. Участниками конференции являются представители коллективных членов Ассоциации, ее региональных отделений, индивидуальные члены, а также видные общественные деятели, приглашенные руководством Ассоциации.

3. Каждый коллективный член, каждое региональное отделение, каждый индивидуальный член Ассоциации, утвержденный Исполкомом, имеет при голосовании на конференции один голос.

4. Конференция Ассоциации:

а) принимает Устав Ассоциации, вносит в него изменения и дополнения;
б) заслушивает и обсуждает отчет Центрального правления о деятельности Ассоциации за период между конференциями и выносит по нему решение;

в) заслушивает, обсуждает и утверждает отчет Ревизионной комиссии;
г) вырабатывает рекомендации по основным направлениям деятельности Ассоциации на предстоящий период;

д) принимает резолюции, обращения и другие документы по актуальным вопросам;

е) избирает Президента Ассоциации — лицо, имеющее особые заслуги перед организацией, и в случае необходимости — одного или двух вице-президентов;

ж) избирает Председателя Ассоциации, который является руководителем, ответственным за текущую деятельность организации, первого заместителя Председателя, который является руководителем Секретариата, и заместителей Председателя, каждый из которых отвечает за одно из основных направлений деятельности;

з) избирает Центральное правление Ассоциации;

и) избирает председателя Ревизионной комиссии и двух ее членов.

5. Срок действия полномочий всех избранных в состав руководства Ассоциации — до избрания нового состава руководства.

6. Все решения конференции и других руководящих органов Ассоциации принимаются простым большинством голосов, за исключением решений об изменении Устава или ликвидации Ассоциации. Решения по этим вопросам могут приниматься не менее чем двумя третями участников конференции с правом решающего голоса.

Статья 6

Руководящие органы Ассоциации

1. Президент Ассоциации является высшим руководителем организации, обеспечивает соответствие ее деятельности Уставу, контролирует работу на всех уровнях, может вносить любые вопросы на рассмотрение руководящих органов Ассоциации, может участвовать в заседаниях всех органов Ассоциации с правом решающего голоса.

2. Председатель Ассоциации осуществляет общее руководство деятельностью Ассоциации, обеспечивает реализацию принятых конференцией решений, председательствует на заседаниях Центрального правления и Президиума, представляет Ассоциацию во взаимоотношениях с государственными органами и общественными организациями внутри страны и за рубежом.

3. Центральное правление является главным руководящим органом Ассоциации в периоды между конференциями; оно может кооптировать в свой состав новых членов, рассматривать любые вопросы деятельности Ассоциации и принимать по ним решения. Центральное правление правомочно принимать решения, если в его заседании участвуют более 50% его состава.

В случае возникновения чрезвычайных обстоятельств, затрудняющих созыв конференции, Центральное правление уполномочивается принимать решения по принципиальным вопросам деятельности Ассоциации, в том числе по вопросам Устава и статуса Ассоциации, с последующим утверждением на конференции. Такие решения могут приниматься лишь большинством не менее чем $\frac{2}{3}$ состава Центрального правления. В подобных случаях созыв чрезвычайной (внеочередной) конференции должен быть осуществлен в трехмесячный срок с момента принятия таких решений; если объективные обстоятельства препятствуют проведению чрезвычайной конференции, Центральное правление должно получить согласие не менее $\frac{2}{3}$ коллективных членов и региональных отделений для окончательного утверждения таких решений.

4. Центральное правление формирует Президиум Ассоциации в составе не более 15 человек. В его состав входят по должности первый заместитель Председателя Ассоциации, заместители Председателя Ассоциации, а также другие члены, избираемые Центральным правлением.

5. Центральное правление заслушивает и утверждает годовые отчеты Президиума и Ревизионной комиссии о деятельности Ассоциации, принимает решения об основных направлениях ее деятельности на следующий год, утверждает представляемые Президиумом годовые планы деятельности, а также бюджет на предстоящий год.

6. Заседания Центрального правления созываются по мере необходимости, но не реже одного раза в год.

7. Центральное правление осуществляет координацию деятельности региональных отделений, периодически заслушивает отчеты об их работе.

8. В целях организации работы по основным направлениям Центральное правление создает соответствующие комиссии и рабочие группы.

9. Решения Центрального правления принимаются большинством присутствующих на его заседании членов Центрального правления.

10. В период между заседаниями Центрального правления его функции выполняет Президиум, который созывается по мере необходимости, но не реже четырех раз в год.

11. Для ведения текущей работы создается необходимый аппарат — Секретариат Ассоциации, возглавляемый первым заместителем Председателя Ассоциации.

12. Сотрудники аппарата подбираются на конкурсной основе и подлежат утверждению Президиумом.

Статья 7

Ревизионная комиссия Ассоциации

1. Ревизионная комиссия проводит регулярную ежегодную ревизию финансовой деятельности Ассоциации и составляет об этом отчет, который представляется Центральному правлению.

2. Ревизионная комиссия может в случае необходимости проводить внеочередные ревизии.

3. Ревизионная комиссия составляет сводный отчет о финансовой деятельности Ассоциации за период между ее конференциями.

Статья 8

Попечительский совет

В состав Попечительского совета входят представители организаций, оказывающих особую поддержку Ассоциации в осуществлении ее программной деятельности. Попечительский совет формируется руководством Ассоциации и утверждается Центральным правлением.

Статья 9

Региональные отделения

1. Региональные отделения Ассоциации могут обладать правами юридического лица и действовать на основании Устава Ассоциации или собственных уставных документов, не противоречащих настоящему Уставу и действующему законодательству.

2. Региональные отделения предоставляют руководству Ассоциации в течение первого квартала каждого года информацию о деятельности за прошедший год, а также по требованию руководства.

Статья 10

Средства и финансирование Ассоциации

1. Средства Ассоциации образуются за счет:

— членских взносов коллективных и индивидуальных членов Ассоциации, размер которых определяется Центральным правлением и может ежегодно пересматриваться;

— взносов членов Попечительского совета Ассоциации;

— целевых поступлений от фондов;

— целевых поступлений от коллективных членов Ассоциации и организаций, учрежденных Ассоциацией;

— добровольных перечислений и пожертвований граждан, предприятий и организаций;

— поступлений от производственно-хозяйственной и издательской деятельности Ассоциации;

— поступлений от проведения различных мероприятий и благотворительных акций (лотерей, фестивалей, конкурсов, выставок и т.п.);

— иных поступлений, не запрещенных законом РФ.

2. Ассоциация направляет все поступающие в ее распоряжение средства, включая доходы от производственно-хозяйственной и издательской деятельности, на осуществление целей и задач, предусмотренных Уставом, и на благотворительные цели.

Статья 11

Правовой статус Ассоциации

1. Ассоциация является юридическим лицом, может иметь собственные расчетные и иные счета в банках, бланки, штамп, круглую печать со своим наименованием и эмблемой.

2. Осуществляя свою деятельность, Ассоциация и входящие в ее состав организации в целях решения уставных задач и в соответствии с законодательством Российской Федерации имеют право в пределах своей страны и за рубежом:

— создавать предприятия и учреждения, иметь свои издания, участвовать своим имуществом в государственных, коллективных и частных предприятиях;

— строить, приобретать, отчуждать, брать и сдавать внаем движимое и недвижимое имущество;

— совершать разного рода сделки и иные юридические акты;

— заключать договоры, приобретать имущественные и личные неимущественные права;

— самостоятельно расходовать свои денежные средства, зачисленные на рублевые и валютные счета, пользоваться кредитами в рублях и иностранной валюте;

- выступать в качестве истца и ответчика в судах и арбитражах;
- осуществлять другие формы хозяйственной деятельности, не запрещенные законодательством;
- участвовать в работе организаций, деятельность которых способствует реализации целей и задач Ассоциации.

С т а т ь я 12

Прекращение деятельности Ассоциации

Прекращение деятельности Ассоциации может быть произведено путем реорганизации или ликвидации.

Реорганизация Ассоциации производится по решению не менее $\frac{2}{3}$ делегатов Конференции либо на основаниях и в порядке, предусмотренных действующим законодательством об общественных объединениях. Имущество Ассоциации, в случае ее ликвидации, направляется на цели, предусмотренные ее Уставом.

17 июня 1997 г.

«Московский журнал международного права» сердечно поздравляет ученых, внесших большой вклад в развитие юридической науки, в том числе и международного права:

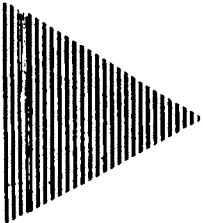
Баглая Марата Викторовича (Москва);

Клеандрова Михаила Ивановича (Тюмень);

Лукашеву Елену Андреевну (Москва),

которые 30 мая 1997 г. на общем собрании Российской академии наук (РАН) были избраны ее членами-корреспондентами.

Редколлегия "Московского журнала международного права"



РОССИЙСКАЯ ПРАВОВАЯ СИСТЕМА И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО



В Уральской государственной юридической академии
в апреле 1997 года
издан сборник

РОССИЙСКАЯ ПРАВОВАЯ СИСТЕМА И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

*Законодательство Российской Федерации
о применении общепризнанных принципов
и норм международного права,
международных договоров
Российской Федерации*

В сборник включены те положения Конституции РФ, федеральных законов, кодексов и многих других нормативных правовых актов, в которых предусмотрено непосредственное применение международных договоров или же отсылки к международным договорам.

Публикуемые документы призваны помочь судьям, сотрудникам прокуратуры и других правоохранительных органов, адвокатам, юристам коммерческих структур — всем тем, чья деятельность связана с применением международных договоров и норм, обеспечить определенные ориентиры в правовом пространстве. Этот сборник рассчитан на преподавателей юридических вузов различных специальностей, научных работников, аспирантов, студентов.

*Цена сборника без пересылки 5 500 рублей.
Его можно приобрести в издательстве академии или получить по
почте (наложенным платежом).*

**Заказы направлять по адресу: 620066, г. Екатеринбург,
ул. Комсомольская, 21, издательство УрГЮА**

МОСКОВСКИЙ ЖУРНАЛ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Сдано в набор 26.03.97. Подписано в печать 12.08.97. Формат 60х88^{1/16}.

Бумага офсетная. Гарнитура «Таймс». Печать офсетная.

Усл. печ. л. 16,66. Уч.-изд. л. 17,67.

Тираж плавающий. Цена договорная. Изд. № 3-МЖМП/97. Заказ № 738

Отпечатано с готового оригинал-макета издательства
"Международные отношения" в типографии № 9 Комитета РФ по печати.
109033, Москва, Волочаевская, 40

Министерство связи Российской Федерации

Ф.СП-1

**Московский журнал
международного права**

70893

(индекс издания)

количество
комплектов

на 1998 год по месяцам:

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12

Куда:

(почтовый индекс)

(адрес)

Кому:

(фамилия, инициалы)

ПВ	место	ли- тер

доставочная карточка

на

журнал

70893

Московский журнал международного права

Стои- мость	по каталогу	_____ руб.	количество комплектов
	за доставку	_____ руб.	

на 1998 год по месяцам:

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12

Куда:

(почтовый индекс)

(адрес)

Кому:

(фамилия, инициалы)

✂

Стоимость подписки по каталогу (без доставки):

на три месяца

— один номер — 24.000 руб.

на полугодие

— два номера — 48.000 руб.

Наценка за доставку определяется отделениями Минсвязи.

ПРОВЕРЬТЕ ПРАВИЛЬНОСТЬ ОФОРМЛЕНИЯ АБОНЕМЕНТА!

На абонементе должен быть проставлен оттиск кассовой машины.

При оформлении подписки (переадресовки) без кассовой машины на абонементе проставляется оттиск календарного штампа связи. В этом случае абонемент выдается подписчику с квитанцией об оплате стоимости подписки (переадресовки).

Для оформления подписки на газету или журнал, а также для переадресовки издания бланк абонемента заполняется подписчиком чернилами, разборчиво, без сокращений, в соответствии с условиями, изложенными в каталогах Роспечати.

Заполнение месячных клеточек при переадресовке издания, а также клетки «ПВ — МЕСТО» производится работниками предприятий связи и Роспечати.

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 915-62-22; телефакс 915-16-38

США и Канада —

Wm. W. Gaunt & Sons, Inc.

Gaunt Building 3011 Gulf Drive

Holmes Beach, Florida 34217-2199 USA

или через каталоги таких подписных агентств, как «Книга Сервис» (Россия); EBSCO (1996-97 Periodicals for Law Libraries); Dawson UK Ltd.

Цена одного номера на английском языке — 30 \$ США,

подписка на полгода — 60 \$ США; на год — 120 \$ США.

Московский журнал международного права

Подписаться на «Московский журнал международного права» на первое полугодие 1998 года можно в любом отделении связи.

Индекс издания — 70893. Стоимость подписки по каталогу (без доставки):

на № 1 и 2 — два номера — 48 000 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 915-62-22; телефакс 915-16-38

США и Канада —

Wm. W. Gaunt & Sons, Inc.

Gaunt Building 3011 Gulf Drive

Holmes Beach, Florida 34217-2199 USA

или через каталоги таких подписных агентств, как «Книга Сервис» (Россия); EBSCO (1996-97 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

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ФОНД ШАДИЕВА

117454 Москва, пр. Вернадского, 76. Российская Федерация
Тел./факс (7-095) 434-90-86



INTERNATIONAL CHODIEV FOUNDATION

76 Vernadsky Prospect, Moscow 117454, Russia

Международный фонд Шадиева (International Chodiev Foundation) учрежден выпускником МГИМО 1976 г. ФАТТАХОМ ШАДИЕВЫМ в знак глубокой благодарности за полученные знания и с целью сохранения интеллектуального потенциала Института, расширения форм межвузовского сотрудничества по родственным специальностям, стимулирования проведения комплексных научных исследований и поддержки наиболее талантливой части научной молодежи.

Деятельность ICF на территории РФ и государств СНГ ведется в соответствии с совместными программами Фонда "Международные отношения" МГИМО и Ассоциации Школ международных отношений, одним из учредителей которой выступил ICF.

Московское бюро International Chodiev Foundation

тел./факс (7-095) 434 90 86

117454 Москва, пр. Вернадского, 76. МГИМО
