

Московский журнал международного права



- КОНФЕРЕНЦИЯ ПО
РАЗОРУЖЕНИЮ СЕГОДНЯ
- ЕЩЕ ОДИН ДОКУМЕНТ ПО
ЯДЕРНОМУ ПРАВУ
- ЗАКОН РОССИИ О
МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРАХ
- ЧЕЙ ЖЕ ВСЕ-ТАКИ КРЫМ?

Moscow Journal of International Law

Главный редактор Ю.М.КОЛОСОВ

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

**Л.Б. АРХИПОВА, К.А.БЕКЯШЕВ, И.П. БЛИЩЕНКО, В.Д. БОРДУНОВ,
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, Р.А. ТУЗМУХАМЕДОВ, И. Г. ФОМИНОВ,
О.Н. ХЛЕСТОВ**

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

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

СОУЧРЕДИТЕЛИ:

**МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИНСТИТУТ
МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ (УНИВЕРСИТЕТ) МИД РФ**

**МЕЖДУНАРОДНОЕ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ
"СОЮЗ ЮРИСТОВ"**

**МОСКОВСКИЙ НЕЗАВИСИМЫЙ ИНСТИТУТ
МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА**

ИЗДАТЕЛЬСТВО "МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ"

Адрес редакции: 117454, Москва, проспект Вернадского, 76
телефон 434-94-52
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 г. на русском языке
и с 1995 г. — на английском

Выходит один раз в три месяца.

№ 2, — 1996.

апрель—июнь

СОДЕРЖАНИЕ

Вопросы теории

- Романов С.В. О теоретических основах правового регулирования статуса иностранцев в Российской Федерации 3
- Усенко Е.Т. Проблемы экстерриториального действия национального закона 13

Международное гуманитарное право

- Мелешников А.В. Международно-правовая культура прав человека и проблема развития российской государственности ... 32

Международная безопасность

- Богомолов В.А. Конференция по разоружению — уникальное образование 44

Бизнес и право

- Перкинс Р.Б. Принципы корпоративного управления: ключ к доверию инвесторов 77

Международные организации

- Уильям А. О'Нил. ООН и Международная морская организация 92
- Исполинов А.С. Процедуры назначения членов Комиссии ЕС и прекращения выполнения ими своих обязанностей 99

Космическое право

- Куропятников А.Д. Международно-правовые аспекты использования космических навигационных систем последнего поколения 120

Международное ядерное право	
Натали Л. Хорбах. Ядерный протокол к европейской Энергетической хартии	128
Международное и внутригосударственное право	
Тихомиров Ю.А. Согласованность и коллизии норм	154
Страницы истории	
Похлебкин В.В. К вопросу о геополитическом и международно-правовом положении Крыма	165
Книжная полка	
Пархитко В.П. Талантливый кирпичик в здание просветительства	182
Хроника	
Безлепкина Л.Ф. Во имя равенства, устойчивого развития и мира	194
Голоса молодых	
Бабин А.П. Порядок и условия приема в члены Международного валютного фонда	199
Кто есть кто в нашей науке	
Аметистов Эрнест Михайлович	207
Карташкин Владимир Алексеевич	211
Островский Яков Аркадьевич	213
Петровский Владимир Федорович	215
Тузмухамедов Бахтияр Раисович	219
Цепов Борис Анатольевич	220
Документы	
Конвенция ЮНИДРУА по похищенным или незаконно вывезенным культурным ценностям. — Вступительная статья Н.К. Барчуковой	223
Европейская Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств. — Вступительная статья Р.А. Тузмухамедова	238
Закон о международных договорах Российской Федерации. — Вступительная статья А.Н. Талалаева	251
Межгосударственный Экономический комитет Экономического союза СНГ. — Вступительная статья А.Н. Ерохина	278

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

Вопросы теории

О ТЕОРЕТИЧЕСКИХ ОСНОВАХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СТАТУСА ИНОСТРАНЦЕВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

С.В. Романов *

В течение последних лет в Российской Федерации идет активный процесс обновления законодательства. Совершенствуются правовые основы отношений во всех сферах общественной жизни. В связи с этим следует изложить некоторые теоретические положения, которые должны определять, по мнению автора, порядок правового регулирования статуса иностранцев в Российской Федерации.

Многие авторы используют обобщающий термин «иностранец», имея в виду и иностранных граждан, и лиц без гражданства¹. Используются примерно следующие формулировки: «Иностранец — лицо, которое не является гражданином данного государства»²; «лица без гражданства вместе с иностранными гражданами составляют категорию иностранцев»³.

Другие авторы придерживаются узкого понимания термина «иностранец», относя к числу иностранцев только лиц, имеющих иностранное гражданство, и не применяя этот термин к лицам без гражданства вообще⁴.

Точка зрения, согласно которой термин «иностранец» может использоваться в отношении любого лица, не являющегося гражданином государства, на территории которого это лицо находится, представляется вполне допустимой, так как большинство иностранных граждан и лиц без гражданства с точки зрения права для данного государства одинаковы. Различие заключается в вопросах дипломатической защиты, которая не предоставляется лицам без гражданства (апатридам), и в некоторых других вопросах.

Применение термина «иностранец» вполне обоснованно в работах теоретического, научного характера в качестве терминологии-

* Адъюнкт кафедры административного и международного права Академии ФСБ РФ.

ческого приема, позволяющего охватить целостность весьма специфического явления — участия в правоотношениях на территории государства лиц, не являющихся гражданами данного государства⁴.

В данной статье используются некоторые термины, не имеющие однозначного, общепринятого толкования, поэтому следует сделать краткий терминологический комментарий.

1. Иностраннй гражданин — лицо, не являющееся гражданином государства, на территории которого оно пребывает, и имеющее достаточное для государства пребывания доказательство наличия у него гражданства другого государства.

2. Иностранец — лицо, не являющееся гражданином государства, на территории которого оно пребывает.

3. Термин «правовой статус» не является общеупотребительным в отношении иностранцев. Некоторые авторы применяют термин «правовое положение иностранцев». При этом, независимо от термина, подразумевают практически одинаковую суть: совокупность прав и обязанностей иностранных граждан на территории государства пребывания⁶. Так как смысловое наполнение различных терминов «правовой статус» и «правовое положение» одинаково, нет смысла вести споры по поводу преимуществ употребления того или иного термина. Большинство формулировок в различных вариантах содержат следующее определение: «Совокупность всех принадлежащих гражданину прав, свобод и обязанностей называется правовым статусом»⁷.

Несколько иначе понимается иногда соотношение терминов «правовой статус» и «правовое положение» теми правоведами, кто определяет понятие «статус» через «правовое положение» («статус — правовое положение физического или юридического лица в международном праве»⁸) либо включает в понятие «правовой статус» наряду с правами и обязанностями еще и «правовое положение» («правовой статус есть нечто большее, чем простая совокупность прав и обязанностей. Это еще и правовое положение, позволяющее приобретать и защищать различными путями эти права и обязанности»⁹). С формулировкой такого рода согласиться нельзя: «правовое положение» не является составной частью «правового статуса» иностранца, поскольку эти термины — синонимы. В большинстве отечественных работ «правовой статус» приравнивается к «правовому положению»¹⁰. В принципе, можно согласиться с употреблением любого из этих двух терминов; в данной статье использован термин «правовой статус иностранцев».

Государства, являясь суверенными и полноправными субъектами международных отношений, самостоятельно определяют объем прав и обязанностей всех групп населения, то есть формируют их правовой статус. Даже краткое историческое сравнение подходов к

этой проблеме в разные периоды существования российского государства позволяет заметить, что регулирование правового статуса иностранцев в России всегда находилось в зависимости от уровня развития экономики. Защищая интересы своих граждан, государство всегда определяло отношение к иностранцам с точки зрения получения максимальных выгод и нанесения минимального ущерба от их пребывания на своей территории.

Российская история весьма показательна в этом смысле. Иностранцы, которые несли новую культуру, новые знания, новые товары, пользовались на удивление большим объемом прав во время пребывания на территории Древней Руси, не подвергались преследованиям и не терпели посягательств на свободу и имущество.

Начиная с XV—XVII веков, после укрепления и централизации российских территорий вокруг Москвы, общая политика государства была направлена на закрытость, изолированность от других европейских государств. В особенности это касалось серьезных мер по ограничению иноземных торговцев. Царь Михаил Федорович направил казанскому воеводе указ, запрещающий длительное проживание в Казани иностранных купцов: «Жити им в Казани много единолично не давати, чтобы они, живучи в городе и в остроге, никаких крепостей не розсматривали и вестей не разведывали»¹¹. Показательно еще одно мнение специалиста на этот счет: «В допетровской России не было иноземцам свободного въезда в Россию»¹².

В петровские времена, характеризующиеся активным стремлением России к контактам с Западом, приобщением к европейской культуре, политика в отношении иностранцев в России претерпевает значительные изменения. Активное использование богатого европейского опыта во всех сферах деятельности, несомненно, позволило Петру I быстро и эффективно развернуть задуманные им реформы. Увеличилось количество иностранцев не только при императорском дворе, но и среди простых граждан, в первую очередь ремесленников, деятелей науки и искусства.

В более поздние периоды правовой статус иностранцев становится объектом тщательной правовой регламентации. Ряд законодательных актов XIX века прямо или косвенно регулировал статус иностранцев в России. На иностранцев распространялись общеуголовные правила, в том числе и в плане наказаний. Существовало специфическое наказание для иностранцев — высылка за границу по судебному приговору. Впрочем, иностранцы могли быть подвергнуты высылке и в административном порядке, «если поведение их неодобрительно»¹³.

Развитие права иностранцев в России, таким образом, шло по спиральным направляющим, от полной свободы к суровым запре-

там, затем опять в сторону расширения прав, но на ином витке исторического и культурного развития. До начала XX века решение вопроса об установлении того или иного отношения к иностранцам полностью зависело от государства. Лишь незначительное воздействие при этом оказывали двусторонние отношения с некоторыми другими государствами. Общая характеристика подхода государства к этому вопросу была дана И.Андреевским: «Каждое государство может на своей территории терпеть подданных иного государства, кои могут таким образом составлять новый класс на-родонаселения, как бы особое состояние, членов которого оно может, сообразно с собственными интересами, снабдить большими или меньшими правами и преимуществами»¹⁴.

В современном мире никакое государство не может жить полностью изолированно, не может избежать в той или иной степени влияния отдельных государств и мирового сообщества в целом как на внешние отношения государства, так и на внутренние сферы жизни, например на процесс формирования внутригосударственного права, регулирующего правоотношения с участием иностранцев.

Авторы многих работ относят к правовому статусу иностранца только совокупность прав и обязанностей. Это справедливо только по отношению к чисто теоретической модели правового статуса иностранца. Для реального определения всей полноты правовых связей конкретного иностранца во время пребывания в конкретном государстве необходимо учитывать не только объем его прав и обязанностей, то есть правоспособность иностранца, но и возможность и порядок их осуществления на территории государства пребывания. Некоторые юристы высказывают сходные точки зрения, согласно которым права и обязанности не могут полностью раскрыть понятие «правовой статус иностранца». Так, например, К.И.Манолов (Болгария) в работе «Сущность международно-правового статуса иностранцев и особенности его видов», сравнивая точки зрения М.М.Богуславского, Н.И.Марышевой и других ученых в отношении понятий «правовой режим» и «правовой статус», пишет: «Большинство из вышеназванных авторов включают в содержание этих понятий («правовой режим» и «правовой статус». — С.Р.) совокупность прав и обязанностей иностранцев. Это представляется недостаточным. Права и обязанности должны быть обеспечены и гарантированы со стороны принимающего государства... Одно лишь декларирование прав и свобод иностранцев устанавливает *потенциальный статус* (курсив мой. — С.Р.), а гарантированность свидетельствует, что государство принимает на себя определенные обязанности по реальному их обеспечению»¹⁵. Ранее такую же точку зрения высказывала О.Е.Ежова¹⁶. С.В.Черниченко считает, что понятие правового статуса иностранца охватывает «не

только правоспособность (под которой С.В.Черниченко понимает совокупность прав и обязанностей. — С.Р.), но и определенные возможности субъекта права (перспективную или потенциальную правоспособность)»¹⁷.

Учитывая отсутствие единства мнений по данному вопросу, а также значение четкого определения понятия «правовой статус иностранцев» для теории, автор предлагает следующее решение этого вопроса, отнюдь не уравнивая между собой понятия правового статуса и правового режима¹⁸. Некоторыми учеными эти понятия отождествляются и используются как синонимы¹⁹, что представляется необоснованным. Определение режима иностранцев отнюдь не является доктринальным и может быть поддержано не всеми. Так, например, можно встретить определение: «Совокупность правовых норм (курсив мой. — С.Р.), определяющих права и обязанности иностранца, составляет его правовой режим»²⁰, которое значительно отличается от следующего определения: «Режим иностранцев (правовое положение иностранцев) обычно определяют как совокупность прав и обязанностей (курсив мой. — С.Р.) иностранцев на территории данного государства»²¹. Различие между приведенными формулировками носит принципиальный характер, так как в первом случае речь идет об объективном праве, а во втором — о субъективном.

Термин «режим иностранцев», по мнению автора, имеет содержание, совершенно отличное от содержания термина «правовой статус иностранцев». Под правовым статусом понимается совокупность гарантированных прав и свобод, а также обязанностей иностранца. Следовательно, речь идет о субъективной привязке правового статуса к иностранцу, как таковому; статус, в конечном счете, становится категорией индивидуальной, персонифицированной.

Правовой статус иностранцев формируется следующим образом:

а) влияние международного права: иностранец как индивид пользуется всей совокупностью международно признанных прав и свобод человека. Это связано с тем, что основные права и свободы человека действуют в отношении индивида непосредственно, независимо от его местонахождения. Международное право оказывает общее направляющее воздействие, указывая государству международный стандарт в области прав и свобод иностранцев, а также устанавливает ответственность государств за систематические нарушения прав человека вообще и иностранцев в частности. Двусторонние и реже региональные соглашения оказывают более конкретное воздействие, обязывая государства определенным образом регулировать правовой статус иностранцев — граждан договаривающихся государств;

б) воздействие внутригосударственного права: иностранец получает возможность пользоваться правами и свободами, закрепленными за ним во внутреннем праве государства пребывания, а также приобретает определенные обязанности, возлагаемые на него этим правом. Действие законов государства пребывания в отношении иностранцев является главным и определяющим фактором при оценке системы его прав и обязанностей. Государство, пользуясь принципом государственного суверенитета и невмешательства во внутренние дела и с учетом своих международных обязательств в этой области, самостоятельно определяет политико-правовые основы предоставления иностранцу тех или иных прав и свобод, а также возложения на него тех или иных обязанностей;

в) влияние правовой системы государства гражданства: иностранный гражданин обязан сохранять лояльность по отношению к государству гражданства, а следовательно, соблюдать некоторые обязанности, вытекающие из факта его гражданской принадлежности. Кроме того, он пользуется некоторыми правами, предоставляемыми его государством независимо от места нахождения²².

Перечисленные правовые сферы, определяющие объем прав и обязанностей иностранцев, по мнению автора, наиболее полно отражают разделение по субъектам правотворчества; совокупность прав и обязанностей, закрепленных и гарантированных во всех трех правовых сферах, может быть определена как правовой статус иностранцев.

Основные положения по внутригосударственному регулированию статуса иностранцев, будучи воплощены в нормах внутреннего права и осуществлены посредством организационных мер, составляют правовое регулирование статуса иностранцев в том или ином конкретном государстве. Таким образом, можно сформулировать три определения:

1. Правовой статус иностранцев — это совокупность гарантированных прав, свобод и обязанностей иностранцев, которые распространяются на них тремя правовыми системами: международным правом, правом государства пребывания и правом государства гражданства²³.

Наличие обязанностей подразумевает и юридическую ответственность как обязательный сопутствующий элемент юридической обязанности. На это указывает, например, Н.И.Марышева, включая юридическую ответственность в состав правового статуса иностранных граждан²⁴. Учитывая, что юридическая ответственность всегда сопутствует наличию юридических обязанностей (иначе юридическая обязанность перестает быть таковой), автор полагает, что нет необходимости выделять юридическую ответственность как самостоятельный элемент правового статуса иностранца.

2. Правовое регулирование статуса иностранцев — это система правовых норм государства пребывания, связанных с участием иностранцев в правоотношениях на его территории, и система организационных мер, определяющих (устанавливающих) порядок реализации иностранцами, государственными органами, должностными лицами и гражданами своих прав и обязанностей в правоотношениях с участием иностранцев.

3. Режим иностранцев — общее отношение государства к пребыванию иностранцев на его территории, общие принципы регулирования тех или иных правоотношений, в которые вступают иностранцы на территории государства пребывания, отражает основы реализации ими своих прав, свобод и обязанностей²⁵. Существующий в данном государстве режим иностранцев конкретизируется в процессе правового регулирования их статуса. При этом национальный режим реализуется путем распространения действия на иностранцев уже существующих правовых норм, а установление специального режима выражается в создании специальных норм, регулирующих правоотношения только с участием иностранцев. Необходимо подчеркнуть, что сам режим иностранцев — ни национальный, ни специальный — не предоставляет каких-либо прав; он лишь оказывает воздействие на две группы элементов правового регулирования статуса иностранцев: правовые нормы и организационные меры.

Нет единодушия в классификации режимов иностранцев. Разные исследователи выделяют от одного до трех различных режимов. Наиболее часто выделяются следующие виды: национальный режим, режим наибольшего благоприятствования и специальный режим²⁶. Кроме приведенных встречаются термины «привилегированный»²⁷, «дискриминационный» (применение которых вполне аргументированно критикуется Л.Н.Галенской²⁸), «основной (общий)», «индивидуальный»²⁹ и пр.

Определение режима иностранцев, которого придерживается автор, позволяет воспринять точку зрения на классификацию режимов иностранцев, высказанную А.И.Микульшиным³⁰. Его позиция, согласно которой существуют только национальный и специальный режимы, а «наибольшее благоприятствование» является отсылочной оговоркой, полностью сохраняет актуальность при использовании определения режима иностранцев, данного автором в настоящем исследовании. Сужение видов режимов иностранцев до одного — специального³¹ — не охватывает, по мнению автора, всей полноты правовых и организационных мер государства по регулированию статуса иностранцев.

Так, например, Л.Н.Галенская считает, что существует только один режим иностранцев — специальный³². Подобной позиции

придерживается О.Е.Ежова³³. При этом в понятие специального режима вкладываются абсолютно все правовые нормы, регулирующие статус иностранцев на территории государства, он распространяется на все области правового регулирования. Фактически речь идет о том, что специальный режим иностранцев — особое, не поддающееся делению на составные части и классификации по видам правовое явление.

С подобной точкой зрения нельзя согласиться, так как принятое нами определение режима иностранцев позволяет сделать очевидный вывод: вся совокупность правовых норм государства пребывания, связанных с регулированием статуса иностранцев, делится на две группы: адресованные всему населению (и собственным гражданам, и иностранцам) и адресованные только иностранцам. Вполне естественно, что существует также группа правовых норм, относящаяся только к правоотношениям с участием граждан государства и не распространяющаяся на иностранцев; как негативное правовое регулирование, построенное на принципе фиксации *отсутствия какого-либо права*, эта группа правовых норм может учитываться при построении полной картины правового регулирования статуса иностранца в конкретном государстве.

Большой интерес представляет группа норм законодательства государства пребывания, адресованных только иностранцам. Это означает, что предметом регулирования данной группы норм являются правоотношения, участие в которых могут принимать только иностранцы. Второй стороной этих правоотношений может быть государство пребывания (например, по поводу принятия в гражданство апатрида либо гражданина другого государства) либо, что реже, государство гражданства, граждане которого имеют право на дипломатическую защиту (например, в случае неправомерного ареста). Системная совокупность правовых норм, регулирующих этого рода правоотношения, закрепляет специальный режим иностранцев в государстве пребывания. Необходимо еще раз подчеркнуть, что закрепление норм, составляющих национальный и специальный режимы иностранцев, в нормативных актах может быть произведено самыми различными способами. Это могут быть либо нормативные акты общего характера: конституция государства пребывания, конституционные законы, отраслевые нормативные акты, кодексы отраслей права, отдельные статьи которых содержат нормы, относящиеся к правому регулированию статуса иностранцев, либо специальные законы, посвященные целиком установлению и закреплению статуса иностранцев.

Содержание национального режима заключается в правовом уравнивании иностранцев с гражданами государства пребывания в той или иной области³⁴. Естественно, что о полном уравнивании в

правах иностранцев с местным населением речь не идет, так как различие в гражданской принадлежности и, следовательно, разные уровни и объем правовой связи с государством не могут приводить к одинаковому наполнению прав и свобод этих категорий населения. Правовые нормы, определяющие статус иностранцев и статус собственных граждан, могут фиксироваться в общих нормативных актах, но их содержание может быть различным. При этом государство чаще всего не выдвигает требования взаимности к другим государствам³⁵, устанавливая национальный режим иностранцев как элемент международной политики. Хотя в некоторых сферах межгосударственных отношений требование взаимности применительно к иностранцам является частным и вполне обоснованным (выдача многократных виз, допуск к занятию трудовой деятельностью, признание профессиональной квалификации и проч.). Национальный режим предоставляет равные права местным гражданам и иностранцам как правило, исключения из которого составляют определенные законом государства пребывания изъятия определенной и четко ограниченной группы прав у иностранцев по сравнению с местными гражданами³⁶.

В настоящий момент социально-экономическое положение в России характеризуется как чрезвычайно сложное. Основанное на экономических интересах России воплощение принципиальных идей режима иностранцев в правовом регулировании их статуса должно опираться на прочную правовую основу, отражать целостность и системный подход, сочетающий в себе решение всех вопросов внутреннего законодательства на основе международных обязательств Российской Федерации. И данная статья направлена на частичное решение этой проблемы в теории.

¹ См., например, Галенская Л.Н. Правовое положение иностранцев в СССР. — М., 1982. — С. 7; Лазарев Л.В., Марышева Н.И., Пантелеева И.В. Иностранные граждане: правовое положение. — М., 1992. — С. 32. См. также применение термина «иностранец» в работе коллектива авторов: Международное частное право: современные проблемы/Отв. ред. М.М. Богуславский. — М., 1994. — С. 119—125.

² Ежова О.Е. Национально-правовая имплементация международных норм о статусе иностранцев в СССР: Учеб. пособие. — Киев, 1989. — С. 12.

³ Богуславский М.М. Закон о правовом положении иностранных граждан в СССР//Советский ежегодник международного права, 1982. — С. 77.

⁴ См. Международное право: Учебник/Под ред. Г.И. Тункина. — М., 1994. — С. 308—310; Международное право: Учебник/Отв. ред. Ю.М. Колосов, В.И. Кузнецов. — М., 1994. — С. 106; М.Н. Кузнецов. Иностранные граждане и лица без гражданства на территории СССР: Учеб. пособие. —

М., 1985. — С. 7, 9; А.П. Алексин, Ю.М. Козлов. Административное право Российской Федерации: Учебник. Часть I. Сущность и основные институты административного права. — М., 1994. — С. 102—104; Боярс Ю.Р. Вопросы гражданства в международном праве. — М., 1986.

⁵ Например, уголовное законодательство не знает термина «деликт», хотя наука уголовного права его использует.

⁶ См. Лазарев Л.В., Марышева Н.И., Пантелеева И.В. Указ. соч. — С. 34; Международное право: Учебник/Отв. ред. Ю.М. Колосов, В.И. Кузнецов. — С. 107; Международное право: Учебник/Под ред. Г.И. Тункина. — С. 308; Галенская Л.Н. Указ. соч. — С. 7; Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник. Часть общая. — М., 1993. — С. 29—30.

⁷ Хропанюк В.Н. Теория государства и права: Учебное пособие для высших учебных заведений/Под ред. проф. В.Г. Стрекозова. — М., 1993. — С. 225.

⁸ Дипломатический словарь (в трех томах). — Т. III. — М., 1986. — С. 426.

⁹ Жалинский А.Э. Правовой статус населения в условиях чрезвычайного положения//Обеспечение безопасности населения и территорий. — М., 1994. — С. 28.

¹⁰ См. Черниченко С.В. Личность и международное право. — М., 1974. — С. 12; Ежова О.Е. Указ. соч. — С. 28; Марышева Н.И. Иностранец: правовая защита. — М., 1993. — С. 19.

¹¹ Мулюкин А.С. Приезд иностранцев в Московское государство. Из истории русского права XVI и XVII веков. — С.-Пб., 1909. — С. 33.

¹² Мыш М.И. Об иностранцах в России. — С.-Пб., 1888. — С. 7.

¹³ Там же. — С. 18.

¹⁴ Андреевский И. О правах иностранцев в России до вступления Иоанна III Васильевича на престол Великого Княжества Московского. — С.-Пб., 1854. — С. 7.

¹⁵ Манолов К.И. Сущность международно-правового статуса иностранцев и особенности его видов. — Тверь, 1993. — С. 3.

¹⁶ См. Ежова О.Е. Указ. соч. — С. 28.

¹⁷ Черниченко С.В. Указ. соч. — С. 13.

¹⁸ См. Международное право: Учебник/Отв. ред. Ю.М. Колосов, В.И. Кузнецов. — С. 107. Используется понятие режима иностранцев или правового положения иностранцев «как совокупности прав, свобод и обязанностей на территории данного государства».

¹⁹ См. Галенская Л.Н. Указ. соч. — С. 8; Миккульшин А.И. О понятии в видах режимов иностранцев//Советский ежегодник международного права, 1972 год. — М., 1974. — С. 179—188.

²⁰ Международное право: Учебник/Под ред. Г.И. Тункина. — С. 308.

²¹ Международное право: Учебник/Отв. ред. Ю.М. Колосов, В.И. Кузнецов. — С. 107.

²² Помимо традиционно упоминаемого права на дипломатическую защиту можно назвать большую часть имущественных прав, право на участие в выборах путем голосования, право на гражданство (в случае рождения за границей детей) и т.п.

²³ Похожий подход применен К.И. Маноловым в цит. произв. (с. 5).

²⁴ См. Марышева Н.И. Указ. соч. — С. 30.

²⁵ Подобное определение правового режима иностранцев можно вывести из следующих работ: Микульшин А.И. Указ. соч. — С. 180, 188; Бахрах Д.Н. Указ. соч. — С. 279—280.

²⁶ См. Международное право: Учебник/Отв. ред. Ю.М. Колосов, В.И. Кузнецов. — С. 107.

²⁷ См. Международное право: Учебник/Под ред. Г.И. Тункина. — С. 308.

²⁸ См. Галенская Л.Н. Указ. соч. — С. 12.

²⁹ См. Манолюв К.И. Указ. соч. — С. 21.

³⁰ См. Микульшин А.И. Указ. соч. — С. 179—188.

³¹ См., например, Ежова О.Е. Указ. соч. — С. 33; Галенская Л.Н. Указ. соч. — С. 13.

³² См. Галенская Л.Н. Указ. соч. — С. 13.

³³ См. Ежова О.Е. Указ. соч. — С. 33.

³⁴ См. Микульшин А.И. Указ. соч. — С. 180; Международное право: Учебник/Отв. ред. Ю.М. Колосов, В.И. Кузнецов. — С. 107; Международное право: Учебник/Под ред. Г.И. Тункина. — С. 308.

³⁵ См. Марышева Н.И. Указ. соч. — С. 18.

³⁶ См. Микульшин А.И. Указ. соч. — С. 180.

Статья получена редакцией в марте 1996 года.

ПРОБЛЕМЫ ЭКСТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ДЕЙСТВИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНА*

Е.Т. Усенко**

Вопросы о том, может ли национальный закон действовать вне пределов издавшего его государства, и, если да, то в каких случаях и в силу каких правовых оснований, относятся к числу тех теоретических проблем межгосударственных отношений, обоснованное международно-правовое решение которых в условиях «однополярного мира» приобретает еще большую, чем ранее,

* В западной литературе более распространен термин «экстратерриториальное» действие закона. Мы же следуем традиции российской науки, отдававшей предпочтение термину «экстерриториальное». Так писали И.С. Перетерский, С.Б. Крылов, В.М. Корецкий, Л.А. Лунц, М.С. Строгович, А.Н. Тилле, М.М. Богуславский, Н.И. Марышева, Н.Р. Баратынц и другие наши авторы. Иначе — И.И. Лукашук. Но мы полагаем, что общепринятый в нашей науке термин более точно выражает суть рассматриваемого в данной статье явления.

** Доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ. Подробно об авторе см. в № 1 нашего журнала за 1992 год.

практическую значимость. И это потому, что «правовой экстремизм» и «агрессивный подход» в данной области¹, которые всегда были характерны именно для США, могут в современных условиях, когда эта страна обрела господствующие позиции в мире, получить еще большее развитие, со всеми вытекающими отсюда отрицательными последствиями.

Эффективными средствами противодействия правовой экспансии, выражающейся в использовании государством принудительных и даже насильственных методов обеспечения внетерриториального применения своих законов, являются и должны быть международное право и его наука. Последняя — в качестве инструмента раскрытия сущности актуальных правовых явлений, их необходимой взаимосвязи с основополагающими принципами международного права, равно как и должного ориентирования межгосударственной практики.

Отвечает ли уровень исследования данных проблем в российской* науке международному праву? Полагаем, что нет. Не отвечает этим задачам потому, что наши авторы так или иначе, явно или подспудно исходят из ложной посылки, что некоторым или даже многим национальным законам присуща экстерриториальность либо в силу их особого качества, либо по воле законодателя.

Подобные представления сложились у наших ученых по ряду причин. Одна из них — историческая. Советское государство с первых лет своего существования выступило с требованием признания экстерриториального действия своих декретов о национализации, что получило безоговорочную поддержку в советской доктрине международного частного права, став аксиомой и для учебников по теории права. На этой концепции, об ошибочности которой будет сказано ниже, воспитывалось не одно поколение советских юристов. И если советские законы могут обладать свойством экстерриториальности, то как можно в принципе отрицать возможность наличия такого же свойства у законов других государств?

Другая причина — прагматизм американского толка, овладевший как недоброе поветрие перестроенного периода умами многих, отнюдь не только юристов... В интересующей нас области он сводится примерно к следующим рассуждениям: «Исторический прогресс ведет к увеличению объема отношений, выходящих за пределы государственной территории. Это требует расширения экстерриториального действия национального закона. Зачастую эта прогрессивная цель достигается односторонними экстремистскими

* Здесь и далее термин «российская наука» охватывает и советскую науку международного права до 1992 года.

мерами, что ведет к обострению межгосударственных отношений. Поэтому вопросы экстерриториального действия национальных законов должны быть урегулированы международным правом».

Крылатая заповедь американского прагматизма гласит: «Делай то, что окупается». Поэтому приведенное рассуждение в устах американского прагматика означало бы: «Международно-правовое урегулирование? Может быть, но только если оно на пользу Америке». Та же заповедь в российской интерпретации — «делай то, что соответствует прогрессу (или «демократии», или «общечеловеческим ценностям» и т.п.)», без доподлинного выяснения существа проблемы (в том числе вопроса: кому на пользу?), равно как и принципов ее решения, ведет в лучшем случае к маниловщине.

Третья причина (в теоретическом плане, видимо, главная) заключается в смешении или отождествлении понятий: «действие закона», «применение закона», «соблюдение закона», в непонимании различий и взаимосвязей между этими понятиями. С выяснения их сути мы и начнем наше исследование.

Закон* как форма права есть выражение властного веления государства, заключенного в правовой норме. Соответственно, действие закона — в его обязательности, в его властной обязывающей силе, обеспеченной государственным принуждением. И поскольку закон, как и все сущее, функционирует во времени и пространстве, «действие закона» как правовая категория обозначает пределы его обязательности во времени и пространстве.

Из сказанного следует, что пространственное действие любого национального закона возможно лишь в пределах пространств, подвластных государству, издавшему данный закон, — это прежде всего его собственная территория. Он в принципе не может действовать на территориях других государств. Причина этого — государственный суверенитет, который в нормальных международно-правовых отношениях исключает власть одного государства на территории другого. Поэтому говорить об «экстерриториальном» действии законов одних государств на территории других суверенных государств — это значит утверждать юридический нонсенс.

Другое понятие, четкое определение которого имеет важное значение для наших выводов, — это категория «применение закона». Применение закона представляет собой властную **индивидуально-правовую** деятельность по реализации закона. Важнейшая особенность применения закона, отличающая ее от других форм

* Термин «закон» в настоящей статье употребляется в собирательном значении, включающем все многообразие государственных нормативных актов и иных источников права (обычай, прецедент), то есть в том же значении, что и в Разделе VIII ГК РСФСР, где речь идет о применении «иностранных законов».

его реализации (его соблюдения, исполнения, использования субъектами права), состоит в том, что применять закон могут только **специальные органы власти** — административные, судебные и другие².

Из приведенных определений следует, что действие закона и применение закона различные, но тесно связанные между собой категории. Действие закона, его обязательность на территории, подвластной законодателю, является источником юридической силы применения закона, источником валидитарности деятельности государственных органов по индивидуальному применению закона (изданию соответствующего предписания, принятию судебного решения и т.п.). Но такая связь существует только в пределах территориального верховенства данного государства. Значит ли это, что положения закона не могут получить применения на территории других государств? Конечно, нет.

Современное международное право в принципе исключает власть одного государства на территории другого. Вместе с тем оно не возбраняет государству добровольно в своих интересах, в том числе и в интересах развития различных областей международного сотрудничества, применять иностранные законы. Но для того, чтобы применение иностранного закона могло иметь место, согласие данного государства на это должно быть выражено в его законе (в указанном выше широком значении этого термина). Закон одного государства может получить применение на территории другого государства только благодаря закону этого другого государства. Иначе говоря, источником необходимой валидитарности применения национального закона на иностранной территории является не сам этот закон, а закон данного иностранного государства. Поэтому объектом международно-правовой претензии заинтересованного государства может быть только такой отказ в применении его закона органами иностранного государства, который находится в явном противоречии с собственным, национальным законом этого другого государства.

Итак. Первый вывод из сказанного: ни один закон *ipse per se* (как таковой) не обладает и не может обладать свойством экстерриториального действия; второй вывод: применение иностранного закона на территории государства может иметь место только с его согласия, выраженного в правоположениях, санкционирующих (предписывающих или допускающих) такое применение.

Обоснованность первого из этих выводов наиболее наглядно можно проиллюстрировать на примере советских декретов о национализации, которым многие представители советской науки международного частного права тщетно пытались приписать именно свойство экстерриториального действия. Красноречивы в дан-

ном отношении и сами заблуждения наших ученых в том, что на этом пути Советскому государству якобы удалось добиться успеха.

Верно, что Советское государство успешно противостояло требованиям ряда иностранных государств об отмене (или изменении) декретов о национализации, справедливо оценивая такие требования как недопустимое вмешательство в его внутренние дела, направленное против устоев его общественного строя. Верно также, что, признав Советскую Россию *de facto* (1921 г.) и Советский Союз *de jure* (1924 г.), эти государства тем самым признали действующий в нем правопорядок, следовательно, и декреты о национализации. Но это отнюдь не означало признания некоего «экстерриториального» действия этих законов, как полагали многие наши авторы.

Западные суды до международно-правового признания Советского государства не признавали его собственность на национализированное имущество, которое было вывезено из страны за рубеж после его национализации. Но затем, когда признание *de facto* и тем более *de jure* уже имело место, государственная собственность в подобных случаях стала признаваться. Именно это изменение в практике зарубежных судов наши специалисты в области международного частного права истолковали как «вынужденное» признание «буржуазными судами» экстерриториального действия советских законов о национализации³.

На самом же деле суды исходили из территориального принципа действия национального закона. Суды в соответствии с международным правом признали, что на советской территории действуют советские законы, что данное имущество согласно советским законам в сфере их обязывающего действия стало государственной собственностью, что факт вывоза его за рубеж не может изменить его правового статуса, определяемого согласно общепризнанной норме международного частного права по советскому закону как *lex rei sitae*.

О том, что отмеченное изменение в практике иностранных судов было связано непосредственно с международно-правовым признанием Советского государства, явствует из мотивировки самих решений этих судов⁴; кстати говоря, суды отвергли и утверждения, что законы о национализации имущества, принятые в нашей стране, противоречат публичному порядку страны суда⁵. Корректная правовая квалификация действия советских декретов о национализации сохраняет свое значение и в наши дни, о чем свидетельствует решение французского суда 1993 года, признавшего право собственности Российской Федерации на национализированную в России коллекцию картин («Коллекция Шукина») и отказавшего в иске наследнице бывшего собственника.

Когда же иностранные суды повсеместно стали отклонять наши претензии на признание «действия» советских декретов о национализации в отношении собственности, находившейся за рубежом, то это было расценено советскими учеными как непоследовательность, как сужение смысла советского закона, как продолжение борьбы против Советского государства. Между тем данный подход сам по себе был вполне последовательным. Судьи обоснованно исходили из принципа территориальной ограниченности действия закона.

Практически с вопросами действия законов о национализации за рубежом автору настоящей статьи пришлось столкнуться в период его работы в Торговом представительстве СССР в Швеции в 1944—1949 годах. В то время в шведских судах находилось около 30 дел, связанных с национализацией в Прибалтике. В соответствии с тем, чему учила *alma mater universitas*, с нашей стороны вначале настойчиво выдвигалось требование о признании судами экстерриториального действия законов о национализации, принятых в Эстонии, Латвии и Литве. Шведские суды столь же настойчиво отклоняли наши иски в первой, а затем и во второй инстанциях с одной и той же формулировкой: «Закон о национализации не такого свойства, что он может быть применен в Швеции». Тогда-то у автора и возникло сомнение в обоснованности заученной догмы.

Аргументация была изменена. Мы стали требовать признания не действия на территории Швеции законов о национализации, а признания правомерности, то есть соответствия шведскому праву, последствий действия этих законов на территории СССР. В результате практически все дела были выиграны. Показательным в этом аспекте было дело о партии ликера. Оно было проиграно в судах первой и второй инстанций, поскольку требование основывалось на национализации фирмы, которой принадлежал этот товар, находившийся на складе в Швеции. В третьей инстанции советская сторона потребовала выдачи товара на основе товарораспорядительного документа, находившегося в момент национализации на территории СССР в делах национализированной фирмы. И дело было решено в нашу пользу.

Если трактовка пространственного действия законов о национализации как ограниченного территорией государства-законодателя была вполне обоснованной, то многочисленные попытки западных судов изыскивать предлоги для непризнания последствий именно такого их действия, последствий правомерных с точки зрения законов страны — суда, свидетельствуют о том, что политическая убежденность в самом деле лишала их должной объективности. В наибольшей мере сказанное проявлялось в решениях по делам,

касавшимся заграничных отделений и активов национализированных предприятий (банковских, транспортных и иных).

Здесь следует различать два возможных фактических обстоятельства. Если речь идет о зарубежном отделении, являющемся самостоятельным юридическим лицом по законам страны местонахождения, то правомочия национализированного «материнского» предприятия (или государства, осуществившего акт национализации) ограничены той долей участия и теми активами, которые оно имеет в таком отделении.

Если же дело касается отделения, представляющего собой часть национализированного предприятия, или касается активов, являющихся собственностью этого предприятия непосредственно, то отказ суда признать эти фактические обстоятельства только потому, что закон о национализации, по его мнению, противоречит публичному порядку его страны или является «карательным», или «несправедливым», так как не предусматривает компенсации частным собственникам, или по иным подобного рода мотивам, является неправомерным. Неправомерным не только с точки зрения международного частного права (вопрос, достаточно глубоко исследованный в нашей отечественной литературе), но прежде всего в аспекте международного публичного права.

В самом деле, кто дал право органам одного государства давать негативную оценку законам другого суверенного государства, надлежащим образом признанного первым государством? Кто дал право этим органам на основе своих негативных оценок законов другого государства, по существу, экспроприировать его государственную собственность? Если, например, частное пароходство, будучи национализированным своим территориальным сувереном как целое, произвольно лишается по иностранному судебному решению права собственности на свои суда, находившиеся в заграничном плавании, то что же это означает, как не экспроприацию собственности иностранного государства? Не пытается ли суд законом своей страны изменить закон другого государства?

Именно к такому по существу выводу пришел в 1937 году Верховный суд США по делу правительства США против банкирского дома «Морган Бельмонт». Суд указал, что публичный порядок США, выраженный в американской Конституции, устанавливающей запрещение экспроприации частной собственности без вознаграждения, не может иметь экстерриториального (Obs!) значения, не может касаться актов, совершенных иностранным правительством в отношении собственности его граждан⁶. Как говорят немцы, «Da ist der Hund begraben!» (по-русски: «Вот в чем суть дела!»). Советские юристы, требуя признания экстерриториального действия законов о национализации, проглядели, что против их страны

по сути дела используется (в перевернутом виде) фактически та же юридически несостоятельная концепция.

Все сказанное относительно сферы действия советских законов о национализации в равной мере относится и к актам о национализации, осуществлявшейся в странах народной демократии, причем ввиду некоторых особенностей применявшихся там методов (национализация акций компаний без их ликвидации) политическая ангажированность многих решений западных судов по спорам, связанным с национализацией, проявлялась еще более наглядно.

Некоторые авторы в доказательство якобы экстерриториального действия национального закона приводят то обстоятельство, что гражданство иностранцев, национальность юридических лиц, акты гражданского состояния иностранцев определяются по их отечественному закону. На самом же деле в таких случаях речь идет об установлении определенных юридических фактов, и только. Если, допустим, английский суд признает брак какого-либо эмира со всеми его семью женами, то это вовсе не означает, что в Англии действует закон данного эмирата, допускающий многоженство. Английский суд просто устанавливает юридический факт, возникший под эгидой иностранного закона, но порождающий определенное правоотношение (допустим, наследственное в отношении недвижимости) по английскому праву.

Правда, жизненные обстоятельства сами по себе не являются юридическими фактами. Их наделяет таким качеством право. Поэтому, естественно, возникает вопрос: в силу какого закона все семь браков эмира стали юридическим фактом? На территории эмирата — в силу действия там закона, допускающего многоженство. А на территории Англии? В силу международно-правового признания Англией данного государства (в нашем примере эмирата), что, как уже говорилось, означает признание действующего в нем правопорядка и, следовательно, признание юридических фактов, возникших под эгидой законов этого государства, причем лишь в отношении тех юридических фактов, которые могут порождать правоотношения на территории Англии согласно ее законам как экстерриториального суверена. Ситуация, в принципе аналогичная той, которую мы рассмотрели в связи с законами о национализации.

Предложенный нами казус относительно наследования имущества эмира мог бы получить и иное развитие, если бы в нем речь шла о движимости. Английским судом в таком случае был бы применен закон эмирата. Почему? Может быть, в отношении движимого имущества он имеет экстерриториальное действие? Конечно, нет. Он был бы применен в силу действия в Англии английской коллизионной нормы, согласно которой в отношении недвижимос-

ти подлежит применению закон последнего domicilia наследодателя (*lex domicilli*).

Коллизионный метод регулирования «отношений с иностранным элементом» представляет собой один из старейших методов решения вопросов о применимом праве, возникающих в международном экономическом обороте. Суть его заключается в том, что государство в законодательном порядке устанавливает принцип (формулу привязки или прикрепления), согласно которому к указанного рода отношениям в зависимости от обстоятельств конкретного дела должен быть применен либо отечественный, либо иностранный закон.

Ясно, что во всех случаях, когда по делам с иностранным элементом происходит применение иностранного закона, то это имеет место в силу веления государства, выраженного в коллизионной норме, а не в силу экстерриториальных свойств соответствующего иностранного закона. Данное обстоятельство представляется целесообразным подчеркнуть еще раз, поскольку в литературе можно встретить характеристики коллизионной отсылки как свидетельство экстерриториального действия закона и, более того, коллизионного права в целом как права, «регулирующего экстерриториальное действие» национальных законов.

Различия в национальных коллизионных нормах государств, относящихся к одному и тому же вопросу сложности, связанные с использованием этого метода, потребности в ускорении международного экономического оборота, ограниченные возможности его использования в других областях международной жизни — все это побуждает государства шире использовать для отношений с иностранным элементом метод международной унификации соответствующих положений своего национального законодательства. В этих целях уже заключено немало многосторонних и двусторонних международных договоров. Договорный метод урегулирования вопросов отношений с иностранным элементом, как и используемый в тех же целях коллизионный метод, — это наглядное свидетельство оторванности концепций об экстерриториальном действии национального закона от реальной действительности.

В доказательство экстерриториального действия национальных законов ссылаются и на то обстоятельство, что дипломатические представительства, находящиеся на иностранной территории, применяют свое отечественное право. Упускается из виду, что по исторически сложившейся традиции территории посольств считаются частью территории представляемого государства. Отечественный закон здесь применяется, следовательно, не экстерриториально, а потому, что здесь он действует как национальный закон.

Национальный закон имеет территориальное действие и на других объектах, юридически приравняемых к государственной территории (военно-морские суда в заграничном плавании, торговые и иные гражданские суда в открытом море и отчасти в иностранных портах и т.п.). Игнорировать эту юридическую суть дела как некую фикцию, якобы не имеющую теоретического значения, было бы столь же несерьезно, как, скажем, отрицать значение для некоторых отраслей знаний такой фикции, как «восход» (или «заход») солнца.

Практическую значимость отмеченной *fictionis juris* относительно территориального статуса дипломатических представительств хорошо иллюстрирует следующий пример. Немка вышла замуж за итальянца в Италии. Затем расторгла этот брак в Германии. Она не может выйти замуж за другого итальянца в Италии, так как ее первый брак в Италии сохраняет силу. Но она может оформить свой второй брак в германском посольстве в Италии, что она и делает, и этот второй брак считается заключенным за рубежом, в Германии, со всеми вытекающими из законного брака последствиями.

Обратимся теперь к вопросу о так называемом личном верховенстве государства. Как известно, в сфере интересующей нас проблематики оно выражается в том, что между гражданином, пребывающим за рубежом, и его отечественным государством сохраняется определенная правовая связь. Эта связь весьма ограничена территориальным верховенством государства пребывания. Но тем не менее можно ли утверждать, как это делают сторонники «экстерриториальности», что эта связь сама по себе обуславливает действие национального закона данного гражданина на иностранной территории? На первый взгляд, а priori, как будто бы да. Анализ же соответствующих международно-правовых отношений убеждает в обратном.

Правомочия государства, проистекающие из указанной личной связи, сводятся к четырем моментам. Во-первых, осуществлять дипломатическую защиту своих граждан. Очевидно, что это правомочие к проблеме пространственного действия законов отношения не имеет. Во-вторых, отзываться своих граждан из-за рубежа для выполнения ими гражданских обязанностей (например, для несения воинской службы и др.). Этому правомочию соответствует обязанность государства пребывания не препятствовать отъезду иностранных граждан по требованию их отечественного государства, и только!

Очевидно, что вопрос о действии национального закона, на котором основывается предписание отзывающего государства своему гражданину, и в этом случае отношения к делу не имеет. Этот вопрос может и не интересовать государство пребывания, если,

конечно, между ним и отзывающим государством нет международного договора, касающегося данного конкретного случая.

В-третьих, отечественное государство вправе требовать от принимающего государства признания его органами на недискриминационной основе юридических фактов, возникших под эгидой законов отечественного государства и имеющих значение для использования его гражданами своих субъективных прав согласно законам принимающего государства (актов гражданского состояния, национальности юридических лиц, различного рода гражданско-правовых и иных актов). Эти вопросы решаются коллизионным правом и международными договорами, а не на основе концепции экстерриториальности.

Наконец, в-четвертых, отечественное государство может требовать от своих находящихся за рубежом граждан соблюдения отечественных законов в той части, в какой их соблюдение не противоречит законам принимающего государства. Конечно, граждане и в период своего пребывания за рубежом могут соблюдать отечественные законы, руководствуясь правосознанием, уважением отечественного закона, чувством морального долга и т.п., но это «соблюдение» не в юридическом значении этого понятия; оно не есть «соблюдение» как обязанность, выполнение которой обеспечивается возможностью государственного принуждения. Но какое из двух государств может обеспечить выполнение этой обязанности?

Для принимающего государства совершенно безразлично, соблюдают ли находящиеся на его территории иностранцы свои законы, это их личное дело. Понуждать иностранцев к этому у него нет правовых оснований, ибо иностранные законы на его территории не действуют. Значит — отечественное государство. И именно путем установления в своем законе угрозы применения санкций за нарушение его законов его гражданами, находящимися за рубежом. Такие законы в ряде стран действительно имеют место. Возникает вопрос: согласуются ли они с международным правом? Если да, то какова та правовая посылка, которая позволяет «привязать» к национальному закону деяние, совершенное вне сферы его территориального действия?

Попробуем ответить на эти вопросы на примере реального казуса, имевшего место в СССР — стране, в республиканских уголовных кодексах которой содержались нормы такого рода. Так, согласно статье 5 ГК РСФСР граждане РСФСР, совершившие преступление за границей, в случае предания их суду в РСФСР несут ответственность по Уголовному кодексу РСФСР.

Казус, о котором идет речь, касался советского гражданина, который был осужден за то, что, осуществляя свою деятельность в

Испании в качестве директора советско-испанского коммерческого общества, допустил нарушения валютного законодательства СССР. Затем он был помилован, но не согласился с этим, потребовав своей полной реабилитации и соответствующего материального возмещения за полтора года, проведенные в тюрьме. Ему инкриминировалось также нарушение испанских законов.

В связи с запросом союзной прокуратуры и по поручению Института государства и права АН СССР автором настоящей статьи было подготовлено по данному делу заключение, содержание которого вкратце сводилось к следующему.

1. Советский суд существует не для того, чтобы карать за несоблюдение испанских законов. Для этого есть испанский суд.

2. Советский уголовный закон не действует в Испании. Он действует в СССР.

3. Советский гражданин может быть привлечен к ответственности по советскому уголовному закону за свои действия, совершенные за рубежом, только в том случае, если отрицательные последствия этих действий сказались или могли сказаться на территории СССР. Такого рода фактических обстоятельств по делу не установлено. Гражданин должен быть признан по советскому закону невиновным.

Так и было решено. Более того, было прекращено еще несколько аналогичных дел, и лица, проходившие по ним, были освобождены из многомесячного предварительного заключения.

Центральное место в приведенном заключении занимает положение, согласно которому деяние, хотя и совершенное за рубежом, но имеющее или могущее иметь отрицательные последствия на территории данного государства, попадают в сферу территориального действия его национального закона и, соответственно, его судебной юрисдикции. В основе этого положения — причинно-следственная связь между противоправным деянием и его противоправным результатом, обуславливающим такое их правовое единство, которое позволяет территориально «привязать» противоправное отношение в целом к тому закону, который действителен для результата. Естественно, что при отсутствии противоправности территориального результата отпадает условие, необходимое для применения национального закона. Следовательно, и данная правовая конструкция исходит не из концепции экстерриториальности, а из последовательного осуществления принципа территориального действия закона.

Если наше толкование статьи 5 УК РСФСР верно, то ее текст следует признать ущербным. Столь важный смысл статьи, который мы устанавливаем посредством его толкования, должен не подразумеваться, а быть выражен ясно, *expressis verbis*, как это сделано, например, в Уголовном кодексе КНР.

Статья 3 УК КНР 1979 года устанавливает, что преступления считаются совершенными на территории КНР, если их последствия имели место на территории КНР, независимо от места совершения преступления. Аналогичные положения можно встретить в уголовных законах и некоторых других государств.

В странах прецедентного права имеются решения, основывающиеся на принципе, который можно именовать принципом «территориального эффекта». Этот принцип устанавливает: если преступление началось на территории государства, но получило завершение на иностранной территории, или если оно началось на иностранной территории, но завершилось или отразилось на его территории, то оно в обоих случаях подпадает под юрисдикцию этого государства. В качестве наглядного примера, обосновывающего юрисдикцию во втором случае, приводится выстрел через границу, повлекший гибель людей на территории данного государства.

Обращает на себя внимание, что ответственность как по статье 3 УК КНР, так и согласно приведенному англо-американскому принципу, не ставится в какую-либо связь с гражданством правонарушителя. И это вполне обоснованно, ибо уголовный закон в сфере своего территориального действия должен быть одинаковым как для собственных граждан, так и для иностранцев. Какой же смысл в таком случае имеет указание на отечественное гражданство в статье 5 ГК РСФСР? Если советский законодатель имел в виду, что за равнозначное деяние собственный гражданин должен нести большую ответственность, чем иностранец, то сие, естественно, достойно осуждения.

Каковы же те выводы, которые можно сделать на основе сказанного о роли «личного верховенства» в международных отношениях? По нашему мнению, из четырех указанных выше правомочий, проистекающих из этого верховенства, реальное значение имеют только первые два: право дипломатической защиты и право отзыва своих граждан; два же других — это *nudum jus*, то есть «пустое», формальное право.

В самом деле, если органы принимающего государства осуществляют дискриминацию, нарушающую законные права иностранных физических и юридических лиц, то, естественно, в таких случаях наиболее уместна и действенна их дипломатическая защита со стороны отечественного государства. Равным образом, в случае, когда для выполнения лицом своей гражданской обязанности требуется его возвращение на родину и он сам не заботится об этом, вполне уместным является использование государством своего права отозвать гражданина домой. Наказать же его оно сможет только тогда, когда он окажется в его власти, причем не за отказ

вернуться (если такое случится), а за уклонение от, скажем, воинской обязанности. При этом должно быть совершенно безразлично, где скрывалось данное лицо: в уссурийской тайге или на ныне модных Канарских островах. Устанавливать же какие-либо устрашающие нормы специально для «невозвращенцев» противоправно с точки зрения прав человека, гарантированных международным правом, и не служило бы интересам самого государства.

Все сказанное ранее можно резюмировать в следующих положениях: национальный закон, по общему правилу, **не может действовать** на территории, подвластной иностранному государству; он **может применяться** органами иностранного государства, но не в силу его особых свойств (такими свойствами не может обладать ни один национальный закон), а лишь в силу согласия на то или, точнее говоря, в силу выраженного в законе веления иностранного государства.

После этих выводов нам остается ответить, в каких случаях национальный закон все же может действовать вне территории издавшего его государства, то есть экстерриториально. Ответ на этот вопрос необходимо разделить на две части: действие национального закона на территории другого государства и действие национального закона в частях земного шара, не находящихся под суверенитетом какого-либо государства.

На территории другого государства закон может действовать в условиях оккупации, когда оккупирующая держава осуществляет властные функции по управлению оккупированной территорией. Так, на иностранных территориях, занятых советскими войсками в период второй мировой войны, советские законы применялись не только к советским, но и к иностранным гражданам⁷.

Национальный закон может действовать и на той части иностранной территории, которая является объектом международно-правового сервитута, ограничивающего в той или иной мере осуществление суверенных прав государства на этой части его территории. Из многообразных сервитутов, известных межгосударственной практике, ныне наиболее актуальны для изучения с точки зрения экстерриториального действия закона сервитутные правоотношения по поводу военных баз.

Основанием для экстерриториального действия национального закона по отношению к объектам, юридически приравненным к иностранной территории (иностранцы по отношению к законодателю суда и иные объекты в открытом море), могут быть также международные договоры (о борьбе с рабством и работорговлей, с пиратством, с несанкционированным радиовещанием и др.). Во всех подобных случаях действие, то есть обязательность национального закона на иностранной территории, обеспечивается **в полном соответствии с международным правом** государством, издавшим этот закон.

Определенные особенности являют собой случаи, когда экстерриториальное действие закона обеспечивается юрисдикционными полномочиями консула. Консул является единственным иностранным органом, который правомочен осуществлять на территории страны своей экзекратуры некоторые властные функции по отношению к морским судам флага своей страны, а при определенных обстоятельствах — и к своим гражданам. Посольства такими правомочиями не обладают. Исторически этот особый статус консула объясняется тем, что некогда консул был «своим» человеком в стране. По традиции некоторые его полномочия перешли к современным консулам, хотя теперь они суть иностранные органы. Отмеченные особые правомочия консульского института можно наглядно проиллюстрировать следующим примером.

В 1942 году советский консул осуществил в стокгольмском порту национализацию эстонского судна «Томас». Поскольку судно благодаря действиям консула перешло в собственность Советского государства, было заявлено об иммунитете судна против исков бывших собственников. Суды первой и второй инстанций не признали правомерности перехода судна в собственность государства по мотивам неприменимости в Швеции иностранного закона о национализации. Приблизительно в то же время норвежский консул на основе постановления норвежского «правительства в изгнании» осуществил в гётеборгском порту реквизицию значительного количества норвежских судов. Шведский суд отклонил иски собственников этих судов, признав действия норвежского консула правомерными.

По-видимому, эти факты побудили известного шведского международного юриста, профессора Т. Гиля опубликовать небольшое исследование о государственном иммунитете⁸, в котором, в частности, была показана необоснованность различного подхода судебных органов к каждому из приведенных случаев. Консул вправе, писал Гиль, осуществлять реквизицию и конфискацию судов флага своей страны. Применяет он при этом закон своей страны о реквизиции или конфискации (к последней Гиль относил и национализацию без возмещения), шведского суда это не должно касаться. Вскоре после выхода в свет указанной работы Т. Гиля Верховный суд Швеции признал иммунитет судна «Томас».

Следовательно, результат правоприменительной деятельности консула (переход судна в собственность государства) трактовался судом точно так же, как если бы этот юридический факт возник в территориальной сфере действия закона иностранного суверена. Объясняется это, по-видимому, как экстерриториальным характером действий консула, так и территориальным характером самого объекта, на который были направлены действия консула.

Национальный закон согласно международному праву может, как сказано, иметь экстерриториальное действие в некоторых частях земного шара, не находящихся под суверенитетом какого-либо государства. Это прежде всего континентальный шельф и морские экономические зоны, в отношении которых по Конвенции ООН по морскому праву 1982 года прибрежные государства наделены суверенными правами для осуществления деятельности, разрешенной этой конвенцией.

Все сказанное свидетельствует о том, что международное право не оставляет места для притязаний США на экстерриториальное действие их законодательства, в том числе и законов о регулировании экспорта. Отсюда — попытки судебных органов США поставить американский закон над международным правом. Поскольку, мол, «международное право покоряется воле конгресса», то в случае его противоречия такому федеральному закону, как Закон о регулировании экспорта, оно «должно уступить ему дорогу»⁹.

Попытки эти тщетны. Они не могут быть признаны международным сообществом. Как известно, страны — члены Европейского экономического сообщества отвергли притязания США на экстерриториальное действие их закона о регулировании экспорта в связи с поставками для транссибирского газопровода как нарушение фундаментальных принципов международного права по вопросам определения юрисдикции государств. При этом было заявлено, что требования правительства США в европейских судах признания получить не могут.

В наши задачи не входит детальный анализ пороков американского экспортного законодательства, извращающего общепризнанные критерии национальности юридического лица, приписывающих «национальность» товарам и технологиям, происходящим из США, расширяющих далеко за пределы страны круг лиц, «находящихся под юрисдикцией США», искажающих рациональное зерно упомянутого выше принципа «результата», или «эффекта», понуждающего своих граждан и свои фирмы под угрозой репрессивных мер действовать в качестве агентов американской политики вопреки национальным интересам и безопасности страны — местонахождения компании с американским участием и др. Эти пороки в той или иной мере вскрыты не только в зарубежной¹⁰, но и в нашей научной литературе¹¹.

Цель данной статьи иная — обратить внимание на необходимость корректировки нашей доктрины в части, касающейся рассматриваемой проблемы. По этой же причине мы сознательно воздерживались от конкретных замечаний в адрес работ отдельных авторов. Корректировка же доктрины как таковой, полагаем, — насущная необходимость.

Для этого необходимо глубокое осознание той истины, что **действие** национального закона означает его обязательность, обеспеченную **государственным принуждением**. Поэтому **пределы** пространственной обязательности закона в принципе очерчены границами государства, издавшего этот закон. Вне этих пространственных пределов национальный закон может действовать там и постольку, где государство **согласно международному праву** правомочно осуществлять принудительную власть, то есть в совершенно специфических и ограниченных международным правом случаях¹². Ни одно государство не может приписывать своим законам экстерриториальное действие без того, чтобы не стать заведомо на путь нарушения прав и законных интересов других государств.

Предлагаемая корректировка этой части нашей международно-правовой доктрины позволила бы сосредоточить внимание не на мнимых проблемах экстерриториальности, а на ее реальных проблемах, в особенности на совершенно не разработанных в нашей литературе проблемах международно-правового сервитута, приобретающих в рамках СНГ первостепенное значение (Севастополь и др.).

Она позволила бы сосредоточить усилия на разработке концептуальных и практических направлений более эффективного противодействия политике противоправного обеспечения экстерриториального действия своих законов тем или иным государством или блоком государств посредством мер экономического или политического давления, блокады или даже прямой агрессии, как это имело место в отношении Панамы, дабы обеспечить применение уголовного закона США по отношению к президенту Норьега или в отношении Ливии, экономической блокадой которой пытаются обеспечить применение английского уголовного закона в отношении пока еще мнимых ливийских террористов.

Полагаем, что назрела необходимость разработки и принятия конвенции о недопустимости применения силы для обеспечения международно-противоправного экстерриториального действия национальных законов. Если нечто подобное было возможно в 1907 году (мы имеем в виду Конвенцию об ограничении и применении силы при взыскании по договорным долговым обязательствам), то ныне предлагаемая конвенция была бы одной из конкретных мер по реализации постановления пункта 4 статьи 2 Устава ООН. Принятие такой конвенции способствовало бы предотвращению ущерба, сопутствующего проявлению указанного правового экстремизма. Так, блокада Ливии причинила многомиллиардный ущерб России и тем поставила ее в еще большую зависимость от диктата международных валютных организаций и стран-кредиторов.

Наконец, предлагаемая корректировка нашей доктрины способствовала бы концентрации усилий специалистов в области международного частного права, уголовного права и других отраслей права на вопросах совершенствования коллизионного права и так называемого «конвенционного права», посредством которого достигается материально-правовое решение вопросов, представляющих для государств общий, региональный или двусторонний интерес. Свидетельством больших возможностей на этом пути является венская Конвенция о договорах международной купли-продажи товаров от 11 апреля 1980 г.

Во всяком случае несомненно, что в интересах России, особенно в условиях «однополярного мира», — противодействовать все расширяющейся за последние годы тенденции к нарушению основных норм международного права под флагом практической целесообразности.

В заключение, коль скоро мы коснулись вопросов прагматической философии, хотелось бы заметить, что и у юристов есть своя прагматическая заповедь: *fiat justitia — pereat mundus*, последнюю часть которой сплошь да рядом ошибочно переводят как «хоть пусть погибнет мир». Приписывать подобный вздор прагматичным римским юристам можно только с позиций правового нигилизма. Действительный же смысл этой заповеди и надлежащий перевод выражающей ее фразы должен быть: «Да свершится правосудие, чтобы не погиб мир». Иначе говоря, погибнет тот мир, в котором не соблюдается право. Соответственно нашему убеждению мы можем сказать: «*Fiat juris gentium — pereat mundus*».

¹ Так оценивают практику США американский автор Д. Розентал и английский У. Найтон. См. Rosenthal D., Knigton W. National laws and international commerce: The problem of extraterritoriality. — L. — Boston, 1982. — P. 8—14. К этой оценке присоединяется И.И. Лукашук. См. Лукашук И.И. Функционирование международного права. — М., 1992. — С. 162.

² О правоприменительной деятельности, ее государственно-властной природе см. Алексеев С.С. Общая теория права. — Т. I. — М., 1881. — С. 321—328.

³ Такие выводы и аргументацию находим не только в работах отдаленных 30-х и 40-х годов, но и в работах недавнего времени.

⁴ Так, уже по делу «Лютер—Сегор» (1921 г.) было констатировано, что утверждение, что советские законы о национализации «противоречат основам права и справедливости», являлось бы «серьезным нарушением международной вежливости в отношении актов государства, признанного в качестве независимого суверена».

⁵ См., например, решение Верховного суда США по делу «Морган—Бельмонт».

⁶ Приведено в книге Луниц Л.А. Международное частное право. Общая часть. — М., 1959. — С. 229.

⁷ Об этом см. Шаргородский М.Д. Великая Отечественная война и вопрос о пределах действия советского закона. — Труды ВЮАК. — Вып. VI. — М., 1947. — С. 130.

⁸ Ghil T. Statens imunitat vid framande domstolar. — Sthlm., 1944.

⁹ Mich. Law Rew. — 1983. — N 4. — P. 1314.

¹⁰ См. в особенности Rosenthal D., Knigton W. Op. cit.

¹¹ Барятинц Н.Р. Экстерриториальное действие экспортного законодательства США/СЕМП. 1986. — М., 1987. — С. 258—274; она же. Проблемы экстерриториального действия правовых норм в международном частном праве/Международное частное право. — М., 1994. — С. 245—261; Лукашук И.И. Функционирование международного права. — М., 1992. — С. 154—203.

¹² «Государственный суверенитет может осуществляться вне территориальных рамок национальной юрисдикции, только если такое осуществление разрешено договором или обычаем» (Fawcett J. Impact of technology on international law. — International law: Technic and practice. — L., 1982. — P. 96).

Статья получена редакцией в январе 1996 года.

Международное гуманитарное право

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ПРОБЛЕМА РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

А.В. Мелешников *

Понятие «права человека» перенесено в международное право из национальных правовых систем. Одним из первых шагов в направлении международного прочтения прав человека стала английская Великая хартия вольностей 1215 года.

Конституции Вирджинии от 12 июня 1776 г. была предпослана Декларация прав. Этому примеру последовали другие американские штаты — Пенсильвания, Мэриленд, Северная Каролина (конституции также 1776 г.), Вермонт (1777 г.), Массачусетс (1780 г.) и Нью-Гэмпшир (1783 г.). Принципы и нормы, сформулированные в указанных актах, получили подтверждение и развитие в Конституции США 1787 года. Первые десять поправок к данной Конституции получили название «Билль о правах».

Тем не менее выдающееся значение для становления международно признанной доктрины прав человека имеет французская Декларация прав человека и гражданина 1789 года, классическим образом сформулировавшая основополагающую идею этой доктрины. В преамбуле Декларации заявлялось: «Невежество, забвение прав человека или пренебрежение ими являются единственной причиной общественных бедствий и испорченности правительств». Тем самым на нормативном уровне было закреплено понимание того, что именно гуманитарное невежество в частности и гуманитарное бескультурье в целом являются в конечном счете причиной любых социальных потрясений; что кардинальнейшим способом обеспечения стабильного внутригосударственного и международного правопорядка является придание индивидуальному, обществен-

* Кандидат юридических наук, доцент Нижегородского юридического института МВД РФ. Подробнее об авторе см. в № 1 нашего журнала за 1996 год.

ному и международному правосознанию свойств гуманитарной культуры.

Однако с тех пор человечеству пришлось пережить две мировые войны, множество локальных и региональных вооруженных конфликтов, иных социальных потрясений, прежде чем идеи представителей передовых наций стали достоянием всего международного сообщества в целом.

1. Международно-правовая культура прав человека

Основы международно-правовой культуры прав человека были заложены в 1945 году принятием Устава Организации Объединенных Наций. Основатели ООН провозгласили права человека в качестве одной из приоритетных целей деятельности Объединенных Наций. Перед Комиссией международного права ООН была поставлена задача — разработать «международный билль о правах человека», который мог бы служить эталоном, по которому государства получали возможность оценивать свои достижения в гуманитарной области. Первая часть билля в виде резолюции Генеральной Ассамблеи ООН «Всеобщая декларация прав человека» принята 10 декабря 1948 г., а вторая — в виде двух Международных пактов о правах человека — одобрена Генеральной Ассамблеей в 1966 году. Международные пакты вступили в силу и стали юридически обязательны для участвующих в них государств с 1976 года.

Важнейшие нормы, провозглашенные во Всеобщей декларации прав человека и юридически закрепленные в Международных пактах о правах человека, полностью согласуются и подтверждают основополагающую идею французской Декларации прав человека и гражданина.

В преамбуле Всеобщей декларации, с одной стороны, утверждается, что «признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, и равных и неотъемлемых прав их является основой свободы, справедливости и всеобщего мира», а с другой — «пренебрежение и презрение к правам человека привели к варварским актам, которые возмущают совесть человечества».

Понимание прав человека как международно признанных стандартов демократии, без обеспечения которых невозможно бескризисное развитие государств и всего международного сообщества, а гуманитарной культуры как естественной предпосылки обеспечения названных прав, подтверждается высказываниями высших должностных лиц ООН, представителей государств, экспертными исследованиями.

В докладе Генерального секретаря ООН 44-й сессии Генеральной Ассамблеи указано: «Основу стабильности государства и меж-

дународного сообщества могут составлять лишь гарантированные права человека». В выступлении представителя Нигерии в Третьем комитете Генеральной Ассамблеи подчеркнуто: «Единичные или массовые нарушения прав человека ставят под угрозу мир и безопасность не только в национальном, но и в международном плане. История международной политики и ее недавние события ясно показывают, что правительства, упорно нарушающие права своих граждан, нежизнеспособны. Авторитет и легитимность государств, прочность их институтов, национальное единство, экономическое развитие да и стабильность международного порядка — все это зависит от уважения прав гражданина и групп граждан».

В рабочем документе от 22 июня 1994 г. Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств (Комиссия по правам человека. ЭКОСОС) утверждается: «Факт существования тесной взаимозависимости между поддержанием международного мира и безопасности и эффективным осуществлением прав человека и его основных свобод давно получил всеобщее признание. Защита прав человека — одна из главных целей союзников во время второй мировой войны — стала реальностью с образованием Организации Объединенных Наций. Союзники были убеждены в недопустимости когда-либо в будущем зверств по отношению к человеческой личности и разрушения самой международной политической системы. Крупнейшая война из до сих пор случившихся стала — и это понятно — генератором мощнейших усилий в защиту прав человека и его основных свобод, а также в поддержку их осуществления».

Примечательно, та же закономерность выявлена при исследовании взаимодействия прав человека со специальными проблемами социального развития (например, проблемами экологии).

В документе Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств (Комиссия по правам человека. ЭКОСОС) от 3 августа 1990 г. резюмируется: «Существует очевидная и/или тесная связь между окружающей средой и правами человека. Однако характер этой связи не всегда однозначен; между тем отдельные нарушения прав человека могут быть источниками или факторами ухудшения окружающей среды». В докладе экспертов Комиссии социального развития (ЭКОСОС) о мировом социальном положении за 1989 год определяется, в частности, что одним из условий предотвращения угрозы озоновому слою Земли и, следовательно, угрозы существованию человеческой цивилизации является сокращение числа людей, живущих в условиях крайней нищеты, которые в своем стремлении выжить уничтожают озоновый слой.

В свою очередь, существование гарантированных прав человека как основы стабильности государства и всего международного со-

общества в целом возможно при наличии достаточного уровня гуманитарной культуры. Последняя, по крайней мере, включает в себя два компонента: а) осведомленность об основных положениях международно признанной доктрины прав человека; б) осознание необходимости поступать в соответствии с существующими международно-правовыми стандартами и нормами внутригосударственного законодательства, соответствующими международному праву.

Оба компонента находятся в неразрывной взаимосвязи, однако определяющим является первый — фактор осведомленности. Это обстоятельство выделено во Всеобщей декларации прав человека и подтверждено теоретической и практической деятельностью Организации Объединенных Наций.

Во Всеобщей декларации говорится, что Генеральная Ассамблея «провозглашает настоящую Всеобщую декларацию прав человека в качестве задачи, к выполнению которой должны стремиться все народы и все государства с тем, чтобы каждый человек и каждый орган общества, постоянно имея в виду настоящую Декларацию, стремились путем просвещения и образования содействовать уважению этих прав и свобод и обеспечению, путем национальных и международных прогрессивных мероприятий, всеобщего и эффективного признания и осуществления их как среди народов государств — членов Организации, так и среди народов территорий, находящихся под их юрисдикцией».

В докладе Генерального секретаря ООН, названном «Альтернативные пути и средства содействия в рамках ООН эффективному осуществлению прав и основных свобод», та же мысль выражена следующим образом: «Просветительская деятельность — ключевой фактор всеобщего осуществления свода правовых норм в этой области». В записке Секретариата «Среднесрочный план на период 1992—1997 годов» говорится: «Знание прав человека и основных свобод всеми людьми является существенным фактором в деле конечного успеха усилий ООН по всеобщему осуществлению международных стандартов в области прав человека».

Исходя из этого, при содействии или под эгидой ООН учреждены специальные учебные и исследовательские центры по правам человека.

Так, учреждены и успешно функционируют: Международный институт прав человека в Страсбурге, Институт гуманитарного права в Сан-Ремо, Арабский институт по правам человека (Тунис), Межамериканский институт по правам человека в Сан-Хосе, Африканский центр исследований в области демократии и прав человека в Банжуре, Институт социальных исследований в Гааге, Датский институт по правам человека, Международный институт по праву на развитие (Рим), Научно-исследовательский центр в

области социологии, уголовного права и исправительно-трудовых учреждений в Мессине и др.

Имея в виду то же обстоятельство, в 1950 году Генеральная Ассамблея ООН учредила международную праздничную дату «День прав человека», отмечаемую 10 декабря каждого года, предложив государствам представлять через Генерального секретаря ежегодные доклады относительно информационных мероприятий, подлежащих осуществлению в праздничный период.

Заметим также, что, подписав 15 января 1989 г. Итоговый документ Венской встречи СБСЕ, государства взяли на себя обязательство «обеспечивать право лиц знать свои права и обязанности и поступать в соответствии с ними; поощрять обсуждение в школах и других учебных заведениях вопросов развития и защиты прав человека и основных свобод».

2. Проблема развития российской государственности

Сравнивая международную доктрину прав человека, усиливая, предпринимаемые на международном уровне в направлении, диктуемом основополагающей ее идеей, приходится с сожалением констатировать: население Российской Федерации, государства недавно советского социалистического региона не обладает достаточно отчетливым представлением о международных стандартах в области прав человека, о содержании и механизмах их защиты; защита таких прав не является служебным и личным кредо должностных лиц, включая занимающих ответственное положение в сферах исполнительной, законодательной и судебной властей.

Из этого следует, что современное российское общество не обладает уровнем гуманитарной культуры, минимально необходимым для своей внутренней безопасности. Именно этим обстоятельством во многом объясняются те общественные бедствия, которыми сопровождается процесс построения отечественной демократической государственности.

Примечательно, что Комитет конституционного надзора бывшего СССР, давая заключения по находившимся в его производстве делам, обосновывал их ссылками не на международно-правовые документы, а на резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г. «Всеобщая декларация прав человека», то есть на документ, не являющийся источником международного права.

Пример того же рода — невыполнение, по незнанию или нежеланию, руководством СССР, РСФСР и Российской Федерации рекомендации Генеральной Ассамблеи ООН относительно ежегодного празднования Дня прав человека, осуществления комплекса

информационных мероприятий в связи с этой датой с последующим уведомлением об этих событиях Генерального секретаря.

Отсутствием необходимого уровня гуманитарной культуры в обществе характеризовались важнейшие политико-законодательные мероприятия перестроечного и постперестроечного периодов: референдум 1991 года по вопросу о сохранении Союза ССР и референдум 1993 года по вопросу о принятии Конституции Российской Федерации. Результаты референдумов стали причиной самых разрушительных последствий для СССР и России.

В принятом 27 декабря 1990 г. Законе СССР «О всенародном голосовании (референдуме)» статьей 24 определялось: «Решение, поставленное на референдум, считается принятым, если его одобрили более половины граждан, принявших участие в голосовании».

Следовательно, согласно Закону, арифметического большинства голосов из числа граждан, принявших участие в голосовании, было достаточно для решения любого вопроса, включая вопросы, затрагивающие международно-правовой принцип равноправия и права народов на самоопределение, который одновременно является важнейшим из коллективных прав человека.

То же обстоятельство было подтверждено статьей 29: «Решение, принятое путем референдума, является окончательным, имеет обязательную силу на всей территории СССР».

Более того, в специально принятом 16 января 1991 г. постановлении Верховного Совета СССР «Об организации и мерах по обеспечению проведения референдума СССР по вопросу о сохранении Союза Советских Социалистических Республик» дополнительно предписывалось: «Определить результаты голосования по Союзу в целом с учетом результатов голосования по каждой республике в отдельности».

Поскольку большинство населения СССР высказалось за сохранение союзного государства, результаты референдума были распространены на всю территорию СССР, включая республики, проигнорировавшие данный референдум, и республики, народы которых высказались против пребывания в обновленном социалистическом Союзе.

Между тем в статьях 1 (содержание статей дословно совпадает) Пакта о гражданских и политических правах и Пакта об экономических, социальных и культурных правах предусмотрено иное: «Все народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие».

Норма, закрепленная в Международных пактах о правах человека, истолковывается Генеральной Ассамблеей ООН в известной

Декларации о принципах международного права 1970 года так: «Создание суверенного и независимого государства, свободное присоединение к независимому государству или объединение с ним, или установление любого другого политического статуса, свободно определенного народом, является способом осуществления этим народом права на самоопределение».

С этой точки зрения тогда, в 1991 году, любой из в то время советских народов был вправе вынести вердикт самоопределению, не навязывая этого решения другим народам, иначе представляющим свою политическую судьбу, чему могла бы соответствовать такая, например, законодательная формула:

«Результаты референдума СССР по вопросам, затрагивающим суверенитет народов СССР, распространяются только на те из них, которые положительно ответили на вопрос референдума».

При наличии предложенной законодательной оговорки народы шести из пятнадцати субъектов союзной федерации получали возможность реализовать право на самоопределение в границах суверенных государств, а союзное государство продолжало свое существование как добровольное объединение народов, имеющее тенденцию к трансформации в евро-азиатский союз.

Но поскольку законодательство было иным, оказались иными и политические последствия референдума.

Усилилась борьба за самоопределение в республиках, ориентирующихся на выход из состава СССР. Затем — ГКЧП. Естественное следствие ликвидации ГКЧП — распад союзного государства.

Очевидно, в итоге референдум дал эффект прямо противоположный тому, на который рассчитывали парламент, президент СССР и народы, положительно ответившие на вопрос референдума. Даже теперь его результаты продолжают оказывать дестабилизирующее воздействие на политико-экономическую обстановку в регионе СНГ.

К еще большему сожалению, в ходе всероссийского референдума 1993 года по вопросу о принятии Конституции Российской Федерации также была использована аналогичная союзному референдуму формула определения результатов: арифметическим большинством голосов, безотносительно к волеизъявлению конкретного народа. Его последствия также оказались аналогичными: итоги голосования распространены на Чеченскую Республику, волеизъявление народа которой не было выяснено, затем попытка силового обеспечения действия Конституции РФ на территории республики и вследствие провала таковой — наметившаяся тенденция к развалу уже Российской Федерации.

Федеральная Конституция — документ, определяющий основные параметры политико-экономической системы России и пер-

спективу развития отечественной государственности. Вот почему чувство глубокой озабоченности вызывают некоторые весьма важные конституционные положения при рассмотрении их в международно-правовом гуманитарном аспекте.

Рассмотрим, казалось бы, не вызывающую возражений норму статьи 65 Конституции, из содержания которой явствует, что субъектами Федерации являются республики, края, области, автономная область, автономные округа и два города федерального значения. Как это законоположение соотносится, с одной стороны, с императивным принципом суверенного равенства государств, а с другой — с принципом равноправия и самоопределения народов?

Думается, в нарушение принципа суверенного равенства государств статья 65 приравнивает к государствам народы, определившие свое политическое существование в форме автономии, а также административно-территориальные единицы (области, края, города федерального значения), на которые применительно к решению задач самоуправления разделена территория компактного проживания самого многочисленного народа Федерации — русского.

Наверное, содержание статьи 65 во многом связано с тем, что русский народ в силу ряда обстоятельств, обусловивших деформированность национального правосознания, пока не в состоянии определить свой политический статус в форме создания национальной республики. Однако такая ситуация должна была бы быть учтена в адекватной конституционной формулировке, соответствующей международному праву прав человека. В этом случае редакция статьи 65 могла бы звучать, например, так:

«В составе Российской Федерации находятся республики, передавшие на основании Федеративного договора часть своих полномочий федеральным органам государственной власти, а также народы, не имеющие национальной государственности.

Ничто в настоящей статье не может толковаться как ограничивающее право каждого народа свободно определять без вмешательства извне свой политический статус и осуществлять свое экономическое, социальное и культурное развитие».

Изложенная норма, оставляя открытым вопрос о возможном в перспективе изменении политического статуса русского народа, сохраняет за ним (так же, как и за всеми другими) международно признанное право на самоопределение, например в форме национального унитарного государства, именуемого Россией, и на вхождение его в состав Российской Федерации наравне с народами, имеющими национальную государственность.

Неадекватность международно-правовым реалиям нынешней редакции статьи 65 дает основание для еще большего разобщения русского народа посредством реализации выдвинутой идеи созда-

ния региональных республик и, следовательно, представляет собой уже сейчас скрытый источник возможных общественных потрясений.

Продолжением неадекватной концепции, заложенной в статью 65, является та, на которой основывается содержание статьи 95, определившей состав верхней палаты федеративного парламента: «В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти».

Из этого явствует, что Совет Федерации формируется не по международно признанному принципу равенства и равноправия народов, а по принципу паритетности субъектов Федерации, к числу которых статья 65 необоснованно отнесла области, края, города федерального значения.

Значит, поскольку территория компактного проживания русского народа разделена на 57 субъектов Федерации, получается, что русские имеют в верхней палате парламента 114 своих представителей из 178 и, следовательно, — более чем двойное преимущество в смысле политического представительства по отношению ко всем народам Федерации, вместе взятым, и 57-кратное в сравнении с любым из народов, имеющих национальную государственность или автономию. Безусловно, это тоже скрытый источник политической, правовой и экономической нестабильности.

Наконец, обратим внимание как на не соответствующую международному праву прав человека норму пункта 1 статьи 54 Конституции: «Закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет», поскольку статья 15 обязательного для Российской Федерации Пакта о гражданских и политических правах предусматривает иное.

Пункт 1 статьи 15 Пакта предписывает: **«Никто не может быть признан виновным в совершении какого-либо уголовного преступления вследствие какого-либо действия или бездействия, которое, согласно действовавшему в момент его совершения внутригосударственному законодательству или международному праву, не являлось уголовным преступлением»** (выд. авт. — А.М.).

Тем самым международное право прав человека фиксирует то обстоятельство, что, кроме преступлений по национальному праву, существуют преступления, квалифицируемые по международному праву. Таковыми, например, являются группы международных преступлений против мира, против человечности и военные преступления. Так как указанные деяния преступны и наказуемы (без срока давности) по международному праву, национальный уголовный закон подлежит применению к виновным с «обратной силой».

Вот почему в пункте 2 той же статьи специально еще раз подчеркивается: «Ничто в настоящей статье не препятствует преданию суду, и наказанию любого лица за любое действие или бездействие, которое в момент совершения являлось уголовным преступлением согласно общим принципам права, признанным международным сообществом».

Смысл статьи 15 Пакта еще более понятен в контексте обсуждения его содержания представителями государств в Третьем комитете Генеральной Ассамблеи ООН.

Так, представитель Греции подчеркнул: «Греция участвовала в Нюрнбергском процессе на уровне помощника обвинителя. В ходе прений по ст. 15 проекта Пакта о гражданских и политических правах... Греция проголосовала за сохранение п. 2 ст. 15, в которой предусматривалось, что принцип «закон обратной силы не имеет» не применим к преступлениям, совершенным в ходе мировой войны». Представитель Франции отметил: «В то время как срок давности является принципом внутригосударственного права, сам характер военных преступлений в соответствии с определением, которое было дано таким преступлениям в Уставе Нюрнбергского трибунала, делает этот принцип неприменимым к ним; это было признано во Франции в соответствии с законом от 26 декабря 1964 года и является принципом, который должен быть признан на международном уровне, с обратной силой в качестве важного последствия, поскольку без него неприменимость срока давности будет бессмысленной».

Все изложенное в совокупности, думается, вновь доказывая основополагающую идею международно-правовой доктрины прав человека, позволяет утверждать: постоянное присутствие термина «права человека» в лексиконе политиков, юристов, представителей средств массовой информации, его укоренение в российском законодательстве, включая провозглашение приоритетности международных стандартов в области прав человека на конституционном уровне, — отнюдь не свидетельство существенного продвижения современного российского общества к международной культуре прав человека. И от того, что обществом более или менее усвоена гуманитарная терминология, наверное, больше вреда, чем пользы.

Как отмечалось, культура прав человека включает: 1) осведомленность о соответствующих международных нормах и основных положениях международных норм и основных положениях международной гуманитарной доктрины, 2) осознание необходимости действовать в соответствии с международными стандартами в этой области. Поэтому ее формирование предполагает осуществление комплекса мероприятий. Назовем хотя бы некоторые из них.

1. Разработка (с участием экспертов международных организаций) программы основ гуманитарных знаний для парламентариев и государственных служащих, в которой должны получить отражение важнейшие положения международно признанной доктрины прав человека.

2. Законодательное определение нормы, в соответствии с которой парламентарий (федерального или субъекта Федерации уровня) будет считаться приступившим к исполнению своих обязанностей и получит право пользоваться депутатскими правами, привилегиями и иммунитетами со дня сдачи зачета по упомянутой Программе основ гуманитарных знаний перед соответствующей центральной государственной комиссией. До тех пор, пока вновь избранный депутатский корпус в количестве, необходимом для принятия решений, не отчитывается перед государственной комиссией, парламент прежнего состава будет выполнять свои функции.

То же требование должно быть предъявлено к высшим государственным служащим, включая главу государства (президент, приносящий присягу на верность Конституции, провозгласившей приоритет международных стандартов в области прав человека, должен отчетливо представлять, какой объем ответственности он на себя принимает) и главу правительства, руководителей центральных органов законодательной, исполнительной и судебной властей Федерации и субъектов Федерации.

Все другие служащие отчитываются по той же программе перед государственными комиссиями, создаваемыми в структурах соответствующих ведомств.

3. Международно-правовые знания и права человека должны стать обязательной составной частью программы общеобразовательной школы, программ средней специальной и высшей школ, в связи с чем педагогический состав должен пройти обязательную переподготовку в системе специально созданного гуманитарного образования, укомплектованной преподавателями, получившими сертификат центральной государственной комиссии на право заниматься такого рода деятельностью.

Это лишь некоторые предложения, но их характер таков, что они (и, возможно, другие) могут быть реализованы путем разработки и принятия Основ законодательства Российской Федерации о правах человека.

¹ См. Эбзеев Б.С. Конституция, демократия, права человека. Москва — Черкесск, 1992. — С. 12—13.

² Французская Республика: конституция и законодательные акты. — М., 1989. — С. 26.

³ Док. ООН A/44/696, 3 Nov. 1989. «Альтернативные подходы и пути и средства содействия в рамках системы ООН эффективному осуществлению прав человека и основных свобод». — С. 3.

⁴ Генеральная Ассамблея. 45-я сессия. Официальные отчеты. Краткий отчет о 49-м заседании; Третий комитет. Distr. General A/CN.3/45/SR.49. 17 Dec. 1990. — С. 5.

⁵ ООН. ЭКОСОС. Комиссия по правам человека. Подкомиссия по предупреждению дискриминации и защите меньшинств. 46-я сессия. Док. UN E/CN.4/Sub.2/1994/29, 22 June 1994. — С. 2.

⁶ Док. ООН E/CN.4/Sub.2/1990/12, 3 Aug. 1990. — С. 8.

⁷ UN. ECOSOC. Doc. E/CN.5/1989/2, 15 Febr. 1989. — С. 50.

⁸ Док. ООН A/44/660, 26 Oct. 1989. — С. 3.

⁹ Док. ООН E/CN.4/1990/54, 16 Jan. 1990. — С. 5.

¹⁰ См. док. ООН A/44/660. — С. 8.

¹¹ Генеральная Ассамблея. Пятая сессия. Официальные отчеты. Доп. 20. Резолюция 423 от 4 декабря 1950 г. — С. 47—48.

¹² См. Итоговый документ Венской встречи представителей государств—участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. — М., 1989. — С. 11.

¹³ См., напр., Белая книга России (наблюдения и предложения в области прав человека). — Франкфурт-на-Майне, Международное общество прав человека., 1994. — 267 с.

¹⁴ Подробно см. Мелешников А.В. Права человека и международно-правовая ответственность за их нарушение//Государство и право. — 1992. — № 3.

¹⁵ Текст резолюции см. СССР и международное сотрудничество в области прав человека. Документы и материалы. — М., 1989. — С. 419—420.

¹⁶ Известия, 1991, 25 янв.

¹⁷ Известия, 1991, 19 янв.

¹⁸ Текст постановления Центральной избирательной комиссии РФ «О результатах всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации» см. Российская газета, 1993, 25 дек.

¹⁹ Автор присоединяется к мнению С.М. Пунжина, пишущего, что право на самоопределение имеет свои границы и принадлежит народу, но ни в коем случае не просто населению. Например, национальное меньшинство правом на самоопределение не пользуется (подробно см. Пунжин С.М. Проблема защиты прав меньшинств в международном праве//Государство и право. — 1992. — № 8. — С. 123—132).

²⁰ ООН. Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи. 22-я сессия. Третий комитет. Краткие отчеты заседаний, 19 сент.—15 дек. 1967 г. — С. 300—316.

²¹ В ряде государств существует практика предварительного выяснения знаний на предмет прав человека у лиц, поступающих на государственную службу (см., напр., Первоначальный доклад Филиппин//Комиссия по правам человека. 35-я сессия. Отчет о 884-м заседании, 31 марта 1989 года. — С. 2—15).

Статья получена редакцией в феврале 1996 года.

Международная безопасность

КОНФЕРЕНЦИЯ ПО РАЗОРУЖЕНИЮ — УНИКАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ

В.А. Богомолов *

Конференция по разоружению в Женеве — уникальное международное политическое и юридическое образование, которое внесло огромный вклад в обеспечение международной безопасности и развитие международного права разоружения. Фактически это единственная в мире организация, занимающаяся разработкой международных договоров в сфере контроля над вооружениями и разоружением. В ее рамках разработаны важнейшие для судеб мира документы, представляющие крупнейшие вехи в международно-правовой практике, которые на порядок подняли общую безопасность человечества. Именно Конференция по разоружению и ее предшественники внесли решающий вклад в создание основы для режима нераспространения ядерного оружия и запрещения наиболее смертоносных видов оружия массового уничтожения.

Здесь начинались и успешно завершились переговоры о частичном запрещении испытаний ядерного оружия (1963 г.), Договоре о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела (1967 г.). Решающая роль принадлежит Конференции в разработке Договора о нераспространении ядерного оружия (1968 г.), Договора о запрещении размещения на дне морей и океанов и в его недрах ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения (1971 г.). Здесь же, в Женеве, родились две конвенции — о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении (1972 г.), а также о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду (1977 г.). В 1992 году члены Конференции завершили марафонские, длиною почти в четверть века, переговоры о заклю-

* Кандидат экономических наук.

чении международной Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении, торжественная церемония подписания которой состоялась в Париже 13 января 1993 г.

Неудивительно, что участие в работе Конференции и принадлежность к ней рассматриваются многими странами как признание их политического авторитета и престижа на мировой арене. Конференция прошла долгий путь эволюционного развития и, чтобы понять глубину стоящих перед ней проблем, полезно обратиться, хотя бы вкратце, к ее предыстории. Говоря о предшественниках Конференции, следует в первую очередь отметить роль ООН в области разоружения, которая зафиксирована в ее Уставе. В Преамбуле этого документа основатели ООН выразили свою решимость избавить грядущие поколения от бедствий войны. Статья 11 Устава уполномочивает Генеральную Ассамблею ООН «рассматривать общие принципы сотрудничества в деле поддержания мира и безопасности, в том числе принципы, определяющие разоружение и регулирование вооружений, и делать в отношении этих принципов рекомендации Членам Организации или Совету Безопасности или Членам Организации и Совету Безопасности»¹. Генеральная Ассамблея также уполномочена обсуждать любые вопросы, относящиеся к поддержанию международного мира и безопасности. Исполнительная роль в этом вопросе принадлежит Совету Безопасности. Согласно статье 26, «в целях содействия установлению мира и безопасности с наименьшим отвращением мировых людских и экономических ресурсов для дела вооружения Совет Безопасности несет ответственность за формулирование, при помощи Военно-Штабного Комитета, планов создания системы регулирования вооружений для представления их Членам Организации»². Для достижения этих целей и был создан специальный разоруженческий механизм, включающий в себя Первый комитет ГА ООН, Комиссию по разоружению и саму Конференцию по разоружению.

Первой попыткой международного сообщества после второй мировой войны сформировать многосторонний переговорный механизм стало создание Комиссии по атомной энергии, которая была образована в соответствии с резолюцией 1 (I), единогласно принятой 24 января 1946 г. на первой сессии Генеральной Ассамблеи ООН. В ее состав вошли все тогдашние члены Совета Безопасности (5 постоянных и 6 непостоянных членов), а также Канада. 13 февраля 1947 г. Совет Безопасности принял решение образовать комиссию по обычным вооружениям. По ряду объективных и субъективных политических и идеологических причин работа обеих комиссий довольно скоро зашла в тупик. В поисках

выхода из него при обсуждении вопросов запрещения атомного оружия, ограничения и сбалансированного сокращения всех вооруженных сил и всех видов вооружений Генеральная Ассамблея приняла 11 января 1952 г. резолюцию 502 (VI), которая основала под эгидой СБ Комиссию по разоружению и фактически заложила фундамент будущего многостороннего переговорного механизма. На основании этой же резолюции СБ распустил в феврале 1952 года обе предыдущие комиссии. Комиссия по разоружению прослужила вспомогательным органом ООН лишь до 1957 года. Действуя в соответствии с рекомендациями ГА ООН, Комиссия учредила Подкомитет в составе пяти держав: США, Англии, Франции, Канады и СССР, который проводил заседания в период с 1954 по 1957 год и регулярно информировал как Комиссию, так и Генеральную Ассамблею.

В связи со стремительным ростом числа членов ООН в 50-е годы на повестку дня встал вопрос об увеличении их представительства и в Комиссии по разоружению. На XII сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 1957 году Индия внесла в повестку дня пункт, озаглавленный «Расширение членского состава Комиссии по разоружению и ее Подкомитета».

В 1958 году Генеральный секретарь ООН предложил включить в повестку дня XIII сессии ГА ООН пункт, озаглавленный «Вопрос о разоружении». В тот год ГА ООН приняла резолюцию 1252 А и Д (XIII), которая подтвердила приоритетную роль ООН в области разоружения и постановила включить в состав Комиссии начиная с 1959 года всех членов ООН. Фактически с этого момента она перестала быть переговорным органом и превратилась в постоянный дискуссионный форум ООН.

В 1959 году накануне XIV сессии ГА ООН в ходе встречи министров иностранных дел США, Франции, Великобритании и СССР было достигнуто согласие о создании нового двустороннего переговорного органа ограниченного состава, независимо от ООН, — Комитета 10 государств по разоружению — на основе паритета по пять стран от каждого из двух военных блоков — НАТО и Организации Варшавского договора. НАТО было предложено включить США, Великобританию, Италию, Канаду и Францию, а со стороны ОВД — СССР, Болгарию, Польшу, Румынию и Чехословакию. В том же году ГА ООН в своей резолюции 1378 (XIV) впервые выразила надежду на быстрое достижение цели всеобщего и полного разоружения под эффективным международным контролем. С тех пор задача, сформулированная в этой резолюции, рассматривается в качестве конечной цели ООН в области разоружения. Однако судьба Комитета 10-ти оказалась скоротечной. Едва приступив к работе 16 марта 1960 г., он прекратил свое существование 27 июня

после ухода стран—членов ОВД в обстановке кризиса недоверия, одной из причин которого явились полеты американских разведывательных самолетов У-2 над территорией СССР и других социалистических стран.

Тем не менее логика мирного сосуществования набирала силу и после интенсивных консультаций между СССР и США. 20 сентября 1961 г. советский представитель В. Зорин и американский — Дж. Маклой представили XVI сессии ГА ООН совместное заявление, содержащее восемь согласованных принципов как базы новых многосторонних переговоров по разоружению. 20 декабря 1961 г. ГА ООН приняла резолюцию 1722, которая рекомендовала расширить состав Комитета 10-ти по разоружению на восемь мест, в результате чего впервые представители «третьего мира» и нейтральных государств — Бразилия, Бирма, Индия, Мексика, Нигерия, Эфиопия, Швеция и Объединенная Арабская Республика — получили доступ к работе этого органа. Получив новое название — Комитет 18 государств по разоружению, — он открылся в Женеве 15 марта 1962 г. Первоначальное намерение было обеспечить работу одновременно по трем основным направлениям: а) всеобщее и полное разоружение, б) прекращение испытаний ядерного оружия, в) меры доверия. Среди других первоочередных задач были выделены проблемы нераспространения ядерного оружия и позднее — запрещения химического и биологического оружия. В 1969 году сопредседатели Комитета — СССР и США — приступили к новым консультациям с членами Комитета по вопросу соответствия его количественного состава характеру и масштабу обсуждаемых проблем. В результате достигнутой договоренности и с условием обеспечения политического и географического баланса 3 июля 1969 г. в Комитет вошли Япония и Монголия, а 7 августа — Венгрия и Голландия, а также Аргентина, Марокко, Пакистан и Югославия. 26 августа 1969 г. было принято решение переименовать Комитет в Совещание Комитета по разоружению. В дальнейшем в связи с вступлением в ООН ГДР и ФРГ вновь встал вопрос расширения СКР, и с 1 января 1975 г. обе эти страны, а также Иран, Перу и Заир вошли в состав СКР. В результате всех этих мер первоначальная формула представительства 5—5 трансформировалась в 8—8—15. В этом виде СКР просуществовало до 1978 года, когда впервые в истории человечества была созвана первая специальная сессия ГА ООН по разоружению.

Вопросы функционирования женевского форума, его успехи и трудности, повышение эффективности его работы, естественно, были в центре внимания участников сессии в Нью-Йорке. В тот период впервые удалось выработать глобальный документ, получивший, образно говоря, статус «библии» по разоружению. Участ-

ники сессии приняли решение о создании единого многостороннего органа по ведению переговоров — Комитета по разоружению, открытого для участия 5 ядерных держав и 32 — 35 других государств. Параграф 120 Заключительного документа спецсессии рекомендовал периодически, с регулярными интервалами, пересматривать членский состав Комитета.

В конце января 1979 года Комитет по разоружению приступил к работе в следующем составе: Австралия, Бельгия, Великобритания, Италия, Канада, Нидерланды, США, ФРГ, Франция, Япония, Болгария, Венгрия, ГДР, Монголия, Польша, СССР, Румыния, Чехословакия, Алжир, Аргентина, Бирма, Бразилия, Венесуэла, Египет, Заир, Индия, Индонезия, Иран, Кения, Куба, Мексика, Марокко, Нигерия, Пакистан, Перу, Швеция, Шри-Ланка, Эфиопия, Югославия и Китай (40 государств). В соответствии с рекомендациями Заключительного документа Комитет заявил, что в качестве единственного многостороннего форума переговоров будет способствовать достижению всеобщего и полного разоружения под эффективным международным контролем. Комитет также постановил, что будет заниматься вопросами прекращения гонки вооружений и разоружения и другими соответствующими мерами в следующих областях:

- I. ядерное разоружение;
- II. химическое оружие;
- III. другие виды оружия массового уничтожения;
- IV. обычные вооружения;
- V. сокращение военных бюджетов;
- VI. сокращение вооруженных сил;
- VII. разоружение и международная безопасность;

...

IX. сопутствующие меры, меры по укреплению доверия, эффективные методы проверки в отношении соответствующих мер по разоружению, приемлемые для всех заинтересованных сторон;

X. всеобъемлющая программа разоружения, направленная на всеобщее и полное разоружение под эффективным международным контролем³.

Среди специалистов эта программа известна как **разоруженческий декалог**. В самом начале своей деятельности Комитет разработал правила процедуры, основным положением которых является признание факта, что все государства — члены Комитета принимают участие в его работе в качестве независимых государств в соответствии с принципом суверенного равенства, воплощенного в Уставе ООН. Комитет, переименованный в 1984 году в Конференцию по разоружению, проводит ежегодные сессии, разделенные в настоящее время на три части продолжительностью, соответствен-

но, 10, 7 и 7 недель. Во время сессий КР председательствование на ней осуществляется на основе ротации всех ее членов и каждый председатель занимает этот пост в течение четырех рабочих недель. По просьбе КР Генеральный секретарь ООН после консультаций с ее членами назначает своего личного представителя — Генерального секретаря КР — для оказания помощи КР и ее председателю в организации работы. С 5 декабря 1993 г. Конференцию возглавил известный российский дипломат и ученый В.Ф. Петровский. В обязанности Генерального секретаря КР и руководимого им Секретариата входит подготовка предварительной повестки дня, проектов докладов Конференции для ГА ООН, оказание профессиональной помощи Конференции путем подготовки справочных и библиографических материалов по вопросам, которые являются предметом переговоров, организация повседневной работы как самой Конференции, так и всех ее вспомогательных органов. У КР сложились уникальные отношения с ООН. Будучи абсолютно самостоятельной и независимой, она сама определяет и регулирует свои правила процедуры и утверждает свою ежегодную повестку дня, принимая во внимание рекомендации Генеральной Ассамблеи, содержащиеся в ее резолюциях. КР представляет ГА ООН свои ежегодные доклады. Работа КР финансируется из основного регулярного бюджета ООН. Все заседания она проводит во Дворце Наций — европейской штаб-квартире ООН и европейском центре международной дипломатии и обслуживается персоналом ООН — Женевским отделом Центра по разоружению ООН.

Конференция ведет свою работу и принимает решения строго на основе консенсуса. Работа КР организуется в форме пленарных заседаний, а также неофициальных заседаний с участием юридических экспертов, а когда это необходимо — военных, технических и пр. В случае необходимости, когда есть основа для переговоров по проекту какого-либо договора или по другим проектам важных документов, Конференция утверждает вспомогательные органы, такие как специальные комитеты, подкомитеты, рабочие или технические группы или группы правительственных экспертов, участие в которых открыто для всех государств — членов КР и наблюдателей. В начале каждой ежегодной сессии КР принимает повестку дня на данный год, учитывая не только рекомендации ГА ООН и решения своих предыдущих сессий, но также рекомендации государств-членов. На основе повестки дня КР определяет программу работы, в соответствии с которой составляется расписание работы на данную сессию.

Тематика выступлений делегаций на пленарных заседаниях обычно соответствует теме, находящейся в это время на обсуждении в соответствии с согласованной программой работы, тем не

менее любой член КР, а также наблюдатели вправе затронуть на пленарном заседании любой вопрос, имеющий отношение к работе КР. Официальные документы КР доступны для широкого пользования. Ежегодно КР, подводя итоги работы, проделанной в течение года, готовит отчетные доклады для ГА ООН. При необходимости такие доклады составляются и чаще, как это было, например, в 1982 и 1988 годах в связи со специальными сессиями ГА ООН по разоружению. Они носят фактологический характер и отражают ход переговоров, работу КР и всех ее вспомогательных органов. В конце ежегодной сессии, как правило на последнем пленарном заседании, КР принимает годовой доклад и председатель в дальнейшем представляет его на заседании Первого комитета ГА ООН в Нью-Йорке.

В первый год своей деятельности Комитет принял решение включить в программу работы на 1979 год следующие конкретные вопросы:

- 1) запрещение ядерных испытаний;
- 2) прекращение гонки ядерных вооружений и ядерное разоружение;
- 3) эффективные международные соглашения, с тем чтобы дать государствам, не обладающим ядерным оружием, гарантии против применения или угрозы применения ядерного оружия (гарантии безопасности);
- 4) химическое оружие;
- 5) новые виды оружия массового уничтожения и новые системы такого оружия; радиологическое оружие⁴.

В дальнейшем, по мере продвижения переговоров, эта программа претерпевала изменения. К ней добавлялись новые вопросы, как, например, всеобъемлющая программа разоружения, предотвращение гонки вооружений в космическом пространстве и запрещение производства расщепляющихся материалов для ядерного оружия. Другие же вопросы, как это было с химическим оружием, снимались с повестки дня после завершения переговоров и разработки соответствующего проекта договора или конвенции. Следует отметить, что серьезные идеологические и политические разногласия долгие годы препятствовали прогрессу на переговорах. Так, длительное время сохранялись глубокие расхождения во взглядах на степень приоритетности вопроса о всеобъемлющем запрещении испытаний ядерного оружия. Некоторые члены западной группы считали до недавнего времени, что этот вопрос представляет собой долгосрочную цель, реализации которой должны предшествовать существенные сокращения ядерных арсеналов и который должен решаться в рамках процесса не только ядерного, но и всеобщего и полного разоружения. Однако подавляющее большинство участни-

ков придерживалось мнения, что выработка и заключение договора о запрещении таких испытаний является первоочередной задачей и одним из важнейших шагов в области ядерного разоружения. Идеологическое противостояние времен холодной войны наложило свой отпечаток и на обсуждение вопроса о прекращении гонки ядерных вооружений и ядерного разоружения.

Что касается вопроса предотвращения ядерной войны, то следует отметить, что сформировавшиеся в годы холодной войны подходы практически заморозили какие-либо переговоры. В то время как члены западной группы считают, что этот вопрос следует рассматривать в контексте предотвращения войны в целом, члены Группы 21 считают, что предотвращение ядерной войны является задачей приоритетного характера, и выступают за начало переговоров.

Запрещение ядерных испытаний

Этот вопрос, как и запрещение ядерного оружия в целом, обсуждается практически с самого начала атомной эры. Инициатива постановления вопроса на международной арене еще в 1954 году принадлежит покойному президенту Индии Дж. Неру. Некоторые политологи утверждают, что ни одна другая разоруженческая проблема не породила такого количества предложений и инициатив, как эта. Уже на раннем этапе обсуждения сформировалось и широко укоренилось мнение о том, что договор о всеобъемлющем запрещении испытаний ядерного оружия (ДЗЯИ), создав барьер на пути усовершенствования таких систем, укрепил бы режим нераспространения ядерного оружия и тем самым способствовал бы делу ядерного разоружения. Официальные переговоры о ДЗЯИ в рамках Конференции о прекращении ядерных испытаний между СССР, США и Великобританией начались в 1958 году. Целью переговоров было добиться запрета испытаний во всех средах и на все времена. В попытках содействовать успешному ходу переговоров все три участника добровольно приостановили испытания к концу 1958 года. Однако уже в 1961 году они вновь возобновились с угрожающей силой, что и привело к прекращению работы Конференции. Практически обсуждение вопроса было перенесено в Комитет 18 государств по разоружению, который и способствовал разработке и подписанию Московского договора 1963 года о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космосе и под водой.

Основные препятствия для заключения всеобъемлющего договора касались соображений военно-стратегического характера и проблемы проверки выполнения договора. Хотя по многим вопро-

сам позиции были довольно близки, серьезные разногласия в области проверки, особенно проверки на местах подземных ядерных взрывов, не позволили достичь ДЗЯИ. Позднее, в 1974 году СССР и США заключили между собой договор о пороговом запрещении испытаний ядерного оружия, установивший верхний предел мощности взрывов в 150 килотонн. А в 1976 году между ними был подписан аналогичный договор по так называемым ядерным взрывам в мирных целях. Этот вопрос вместе с проверкой подземных испытаний и универсальность будущего договора долгое время оставались спорными, не позволявшими продвинуться на пути к ДЗЯИ. Все же в 1977 году удалось возобновить трехсторонние переговоры, главными на которых стали упомянутые выше вопросы, а также усилия по привлечению к ним Китая и Франции, которые не присоединились ни к одному из существовавших договоров и продолжали испытания в атмосфере. В июле 1980 года тройка представила Комитету по разоружению доклад, содержащий основные черты возможного договора, и казалось, что договор был уже в пределах досягаемости. Однако в июле 1982 года администрация Рейгана, заклеймившая СССР как «империю зла», объявила о своем намерении не возобновлять переговоры.

В 80-е и начале 90-х годов в рамках Конференции по разоружению неоднократно вносились предложения по созданию специального комитета по запрещению ядерных испытаний. Неприсоединившиеся и социалистические страны призывали к практическим переговорам, другие же государства предлагали проведение ни к чему не обязывающей общей дискуссии. В 1990, 1991 и 1993 годах Комитет создавался с так называемым предпереговорным мандатом, и, наконец, 10 августа 1993 г. КР приняла решение придать своему Комитету о запрещении ядерных испытаний переговорный мандат, который предусматривал проведение интенсивных переговоров по выработке универсального, многостороннего и поддающегося эффективной проверке всеобъемлющего договора. В значительной мере этому способствовало продление моратория на ядерные испытания в США, России и Франции, а также прогресс на консультациях между ядерными державами. Это долгожданное решение явилось не только важнейшим политическим итогом сессии 1993 года, но и поистине историческим событием, признавшим место и роль КР в решении сложнейших политических проблем, стоящих перед человечеством, и означавший на практике поворотный момент в вопросе ядерного разоружения. Уже в том же году Комитет приступил к активным дискуссиям по широкому спектру проблем. Этому в немалой степени содействовало представление Швецией, а в дальнейшем и Австралией проектов договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний.

С начала сессии в 1994 году после общей дискуссии в Комитете, особенно по вопросам сферы охвата, проверки, вступления в силу договора, соблюдения, будущей организации по контролю за соблюдением договора, было принято решение создать две рабочие группы, одна из которых сконцентрировала свои усилия на комплексе проблем, связанных с проверкой и созданием международной системы мониторинга. Вторая рабочая группа занялась разработкой широкого спектра юридических и институционных вопросов. Кроме того, было назначено несколько так называемых товарищей председателя Комитета по отдельным специфическим вопросам — сейсмической технологии, несейсмических методов проверки, инспекции на местах, мерам транспарентности, создания будущей организации и вступления договора в силу. За два года напряженной работы удалось выработать переходящий текст договора, включающий детальное описание всех основных элементов. Настоящий документ представляет собой непосредственно проект договора и протокол, касающийся функционирования будущей системы мониторинга. В нынешнем виде в нем содержится около 200 параграфов на 100 страницах. Достаточно отметить, что за эти годы делегации представили на рассмотрение свыше 300 рабочих документов по самым различным аспектам будущего договора. Но как живое отражение существующих поныне международных и региональных проблем, сохраняющегося в мире недоверия, противоречивости, а зачастую плохой совместимости различных национальных интересов в проекте документа насчитывается около 1200 квадратных скобок, что означает, что на данном этапе нет полного согласия почти ни по одному параграфу.

В ходе переговоров развивающиеся страны прилагали усилия, чтобы завершить работу над проектом договора к концу 1994 года, затем к Конференции по продлению действия ДНЯО. В декабре 1995 года Генеральная Ассамблея ООН приняла консенсусную резолюцию, призывающую участников переговоров завершить работу в 1996 году, с тем чтобы договор был подписан еще на 50-й сессии ГА ООН. В начале сессии Конференции по разоружению 1996 года американская делегация на первом же пленарном заседании поставила задачу еще более конкретно и жестко — завершить переговоры к концу первой части сессии КР, то есть к началу апреля, и передать готовый текст на рассмотрение всех правительств, с тем чтобы он был открыт к подписанию до созыва 51-й сессии ГА ООН. Однако для этого предстоит разрешить немало сохраняющихся противоречий. В первую очередь это касается сферы охвата договора. В то время как в прошлом году три западные ядерные державы — США, Франция и Великобритания высказались за так называемый нулевой вариант, Россия четко придер-

живается позиции запрещения всех ядерных взрывов во всех средах, как это зафиксировано в Московском договоре 1963 года. Китай же настаивает на возможности продолжения мирных ядерных взрывов, что на практике означало бы возможность дальнейшего совершенствования ядерного оружия. Китай, который, по мнению специалистов, не располагает достаточно эффективной технологией компьютерного имитирования ядерных взрывов, настаивает на двойном нулевом варианте, который запретил бы и многие виды лабораторных исследований. Среди других делегаций и наблюдателей все большее предпочтение отдается австралийскому предложению, согласно которому «каждое государство-участник обязуется не производить любой испытательный взрыв ядерного оружия или любой другой ядерный взрыв и запретить и предотвращать любой такой ядерный взрыв в любом месте под его юрисдикцией или контролем. Каждое государство-участник обязуется также воздерживаться от побуждения, поощрения или какого-либо участия в проведении любого испытательного взрыва ядерного оружия или любого другого ядерного взрыва»⁵.

Что касается положений по соблюдению договора, и в частности инспекции на местах, продолжает оставаться расхождение мнений по трем основным вопросам — использовать или нет информацию, полученную национальными техническими средствами (НТС) (разведывательными спутниками), для начала инспекции; должна ли инспекция предшествовать фазе консультаций и разъяснений и какова роль Исполнительного совета в принятии решения о проведении инспекции. В то время как большинство развитых стран склоняются к неограниченному использованию НТС, Китай, Пакистан, Индия и некоторые другие страны настаивают на том, что их использование будет дискриминационным. Гораздо более серьезная политическая проблема возникла уже в нынешнем году, когда делегация Индии внесла в проект договора несколько поправок, жестко увязывающих ДЗЯИ с обязательствами по ликвидации ядерного оружия. В частности, в статью о вступлении договора в силу Индия предложила включить предварительное обязательство всех стран—участниц договора ликвидировать ядерное оружие в десятилетний срок. В обоснование своей позиции Индия заявляет, что нынешний договор является не просто еще одним юридическим инструментом в области нераспространения, а первым многосторонним договором в области ядерного разоружения. Такая жесткая политическая увязка категорически отвергается большинством западных государств, которые, тем не менее, рассматривают договор не только как важную меру нераспространения ядерного оружия, но и как важнейший шаг на пути к его конечной ликвидации.

Много нерешенных вопросов остается и в отношении системы проверки и будущей организации. На сегодняшний день только Австрия предложила свою столицу для такого органа. Многие страны высказываются в пользу создания небольшой экономической организации в Вене, с тем чтобы она могла в полной мере использовать опыт, накопленный МАГАТЭ. Даже краткое перечисление остающихся нерешенных проблем свидетельствует в пользу необходимости интенсификации усилий на переговорах. Такой дополнительный стимул был получен 22 февраля, когда министр иностранных дел Ирана внес на пленарном заседании КР новый, «чистый» текст проекта договора без всяких скобок. Спустя неделю делегация Австралии представила подготовленный в Канберре «модельный» текст договора. Многие делегации приветствовали такую инициативу как полезное и своевременное дополнение к имеющемуся тексту. В целом есть все необходимые для завершения переговоров политические предпосылки. Затяжка же их, или, не дай Бог, срыв приведут к далеко идущим негативным последствиям, которые самым отрицательным образом скажутся на всем международном разоруженческом процессе. 19 марта 1995 г. на очередном пленарном заседании Конференции Генеральный секретарь ООН Бутрос Бутрос Гали лично призвал всех участников переговоров не упустить благоприятный исторический момент и продемонстрировать готовность к компромиссу. По мнению Генерального секретаря, всеобъемлющий ДЗЯИ явился дополнительным инструментом превращения конца холодной войны в часть позитивного международного права.

Прекращение гонки ядерных вооружений и ядерное разоружение

Эта проблема чрезвычайно детально обсуждалась на первой спецсессии ГА ООН по разоружению в 1978 году и в качестве приоритетного вопроса, естественно, нашла свое отражение в пункте 50 Заключительного документа сессии и в качестве одного из основных вопросов повестки дня — Конференции по разоружению начиная с 1979 года. Хотя на протяжении многих лет неприсоединившиеся страны, представленные в Группе 21 и задающие тон в дискуссиях, предлагали создать специальный комитет по этому вопросу, его обсуждение продолжается в рамках пленарных заседаний. На протяжении многих лет страны, не обладающие ядерным оружием, в число которых входят не только развивающиеся страны, но и значительное число развитых государств, обращаются ко всем государствам, обладающим ядерным оружием, с предложением согласиться на всеобъемлющее замораживание ядерного оружия, которое

охватывало бы, помимо всеобъемлющего запрещения испытаний ядерного оружия и средств его доставки, полное прекращение производства расщепляющихся материалов для целей оружия на основе соответствующих и эффективных мер и процедур контроля. Из года в год большая группа развивающихся стран пытается убедить всех остальных членов КР в том, что давно назрела необходимость многосторонних переговоров по ядерному разоружению. Приветствуя подписание двусторонних договоров СНВ-1 и СНВ-2, они подчеркивают, что двусторонние переговоры не могут ни подменить, ни обойти поистине многосторонний поиск универсально применимых мер ядерного разоружения. Заявляя о том, что в переговорах по ядерному разоружению заинтересованы все страны, они исходят из того, что существование ядерного оружия и его количественное и качественное наращивание прямо и по существу ставят под угрозу насущные интересы безопасности как государств, обладающих ядерным оружием, так и государств, не обладающих таким оружием.

Ядерное оружие таит в себе величайшую угрозу для человечества и для выживания цивилизации. Нынешняя международная обстановка и прекращение холодной войны придают еще большую убедительность давнему требованию подавляющего большинства мирового сообщества принять дальнейшие безотлагательные меры по ликвидации ядерного оружия. По их мнению, в ядерный век единственно состоятельной доктриной является доктрина коллективной безопасности. По мнению неядерных государств, страны, обладающие ядерным оружием, несут особую ответственность за достижение цели ядерного разоружения и, как таковые, должны принять на себя обязательство предпринять в увязке с конкретными сроками позитивные и практические шаги с целью принятия и реализации конкретных мер по ядерному разоружению. В частности, Индия уже с 1988 года выдвигает План действий, предусматривающий установление к 2010 году свободного от ядерного оружия и ненасильственного мира.

Еще несколько лет назад Россия соглашалась, что лучшим выходом из положения была бы полная ликвидация ядерного оружия, тем, однако, в одночасье добиться нельзя. Предлагая подумать над тем, чтобы всем ядерным державам на взаимной основе обменяться данными о количестве и типах имеющихся ядерных боезарядов, о количестве расщепляющихся материалов, а также об объектах по производству, хранению и ликвидации ядерного оружия, Россия в начале 90-х годов признавала, что основной вклад в решение всех задач, связанных с ядерным разоружением, должны внести два государства, обладающие наибольшими арсеналами ядерного оружия.

Другие же ядерные державы, по ее мнению, могли бы присоединиться к процессу ядерного разоружения позднее, когда ядерные

арсеналы всех обладающих ими государств станут сопоставимыми. Западная группа также признает, что ядерное разоружение остается одним из ее основных приоритетов, но сводит ее обсуждение главным образом к обсуждению проблемы нераспространения и полагает, что двусторонние переговоры между двумя ведущими державами создают наилучшие предпосылки для достижения прогресса в области прекращения и обращения вспять гонки ядерных вооружений, и по этой причине не поддерживает предложения развивающихся стран о проведении многосторонних переговоров по этому вопросу в рамках Конференции. Китай, в свою очередь, неизменно выступает за полное запрещение и уничтожение ядерного оружия и за созыв широко представительной международной конференции по ядерному разоружению с участием всех государств. На проходившей в 1995 году Конференции по продлению ДНЯО ядерные государства подтвердили свои обязательства, зафиксированные в статье VI, вести переговоры о прекращении гонки ядерных вооружений и ядерном разоружении. Исходя из этого, Группа 21 и некоторые другие страны в 1995 году и особенно в нынешнем очень остро ставят вопрос о создании на Конференции если не специального комитета, то по крайней мере рабочей группы, которая могла бы приступить к всестороннему обсуждению данной проблемы. Однако западные ядерные государства считают это преждевременным и оспаривают такое толкование решений прошлогодней Конференции ДНЯО.

Запрещение производства расщепляющегося материала для ядерного оружия

Хотя этот пункт повестки дня является новым для КР, как таковой, он не сходит с повестки дня международного сообщества почти 50 лет без какого-либо видимого успеха. Лишь в последние 3—4 года наметились реальные политические предпосылки для практического рассмотрения данной проблемы. В мире растет все большее убеждение о том, что недискриминационный, многосторонний и поддающийся эффективному международному контролю договор о запрещении производства расщепляющихся материалов для ядерного оружия или других ядерных взрывных устройств явился бы важным вкладом в нераспространение ядерного оружия во всех его аспектах, о чем свидетельствует принятая в декабре 1993 года Генассамблеей ООН резолюция 48/75. Принятие такого договора поставило бы важный барьер как для вертикального, так и для горизонтального разползания ядерного оружия по планете. Как известно, для его производства используется либо высокообогащенный уран-235 (ВОУ), либо плутоний-239. Лишь недавно ста-

ло известно, что еще в 1962 году в США было взорвано ядерное устройство с плутонием, наработанным в ходе эксплуатации АЭС. Сам по себе этот факт чрезвычайно тревожен и накладывает на МАГАТЭ дополнительные требования по ужесточению международного контроля и национальной отчетности о количестве произведенных на АЭС расщепляющихся материалов.

По оценкам специалистов Стокгольмского института СИПРИ, к 1992 году во всем мире было произведено около 1100 тонн таких веществ⁶. Реализация договоров по РСМД, СНВ-1 и СНВ-2 и процесс уничтожения ядерных боеголовок добавляют к арсеналам США и России в предстоящее десятилетие еще около 900 тонн ВОУ и 100 тонн плутония. Стратегические запасы обеих стран стали серьезной опасностью для планеты, однако плутоний рассматривается как элемент, представляющий гораздо большую угрозу с точки зрения обеспечения безопасности, чем ВОУ. Последний может быть разбогатен путем смешения с природным ураном до уровня непригодного для использования в ядерном оружии. Обратный же процесс требует дорогостоящей технологии. Первые попытки наведения контроля в этой сфере относятся к 1953 году, когда президент США Д. Эйзенхауэр, выступая 8 декабря на сессии ГА ООН, предложил программу «Атом во имя мира»⁷. В дальнейшем этот вопрос прочно вошел в повестку дня почти всех международных форумов, занимавшихся разоруженческой проблематикой. Первая спецсессия ГА ООН по разоружению не стала исключением. Ее заключительный документ содержал рекомендацию по прекращению производства всех видов ядерного оружия и средств их доставки, а также производства расщепляющихся материалов. Начиная с 1979 года этот вопрос ежегодно включается в повестку дня сессий ГА ООН. Но только в 1993 году по инициативе Канады, выступившей от имени 20 государств, была принята без голосования упомянутая выше резолюция, которая и послужила мандатом для КР. Во исполнение этой резолюции в январе 1994 года Конференция приняла решение в рамках пункта 2 повестки дня, озаглавленного «Прекращение гонки ядерных вооружений и ядерное разоружение», назначить в качестве первого шага специального координатора для выяснения мнений государств относительно наиболее подходящего механизма ведения переговоров. Эти консультации проходили почти год и выявили наличие консенсуса среди членов КР о том, что она является наиболее подходящим международным форумом для проведения таких переговоров.

Консультации же затянулись по причине возникновения разногласий между членами относительно сферы охвата будущей конвенции. Одни делегации под термином «производство» понимают лишь запрещение производства в будущем, что исключило бы из

юрисдикции конвенции накопленные запасы. Для других же государств угроза представляется от уже существующих запасов, которые и требуют безотлагательного регулирования. Ну и, конечно, у всех вызывает озабоченность неконтролируемая никаким международным органом деятельность так называемых пороговых стран. В результате проделанной работы 23 марта 1995 г. специальный координатор, посол Канады Д. Шеннон представил КР доклад, в котором содержалась рекомендация учредить специальный комитет по вопросу «Запрещение производства расщепляющегося материала для ядерного оружия или других ядерных взрывных устройств»⁸.

Конференция поручила спецкомитету провести переговоры по недискриминационному, многостороннему и поддающемуся международной и эффективной проверке договору о запрещении производства расщепляющего материала для ядерного оружия или других ядерных взрывных устройств. На том же пленарном заседании КР приняла этот доклад и решила учредить спецкомитет. После этого начались длительные консультации по назначению председателя комитета, которые так ничем и не завершились.

Совершенно очевидно, что переговоры, когда они начнутся, будут непростыми. Уже сейчас и по сфере охвата, и по вступлению в силу, и по проверке выдвигаются различные, порой противоречивые идеи и подходы. Немало стран считают, что будущий договор должен идти дальше простого запрещения будущего производства и предусмотреть механизм ликвидации в будущем всех этих веществ. Некоторые страны уже сейчас предлагают создать регистр существующих расщепляющихся материалов для военных целей. По-видимому, потребуется очень тесное сотрудничество с МАГАТЭ. Пока же в силу политических противоречий и различных увязок решение о создании комитета остается на бумаге и остается неясным, когда он сможет приступить к выполнению мандата.

Предотвращение ядерной войны

Этот вопрос был выделен в повестке дня КР в самостоятельный в начале 80-х годов и, несмотря на усилия многих ее членов, дебатруется лишь в рамках пленарных заседаний. Из года в год повторяются тезисы о том, что, пока в арсеналах некоторых государств сохраняется ядерное оружие, величайшей угрозой для мира является угроза уничтожения в результате ядерной войны и, следовательно, устранение этой угрозы является самой актуальной и неотложной задачей. Главную ответственность за предотвращение ядерной войны по-прежнему несут государства, обладающие ядерным оружием, однако в переговорах по мерам предотвращения

ядерной войны кровно заинтересованы все страны, ибо такая война обернулась бы катастрофическими последствиями для человечества. Западная же группа настаивала, что удовлетворительное решение проблемы предотвращения ядерной войны возможно только в более широком контексте предотвращения войны вообще и что поддержание и укрепление международной безопасности зависят от ответственности поведения в отношениях между государствами.

Вместе с тем ответственное поведение государств в поддержании международной и национальной безопасности предполагает нечто большее, чем просто воздержание от агрессии, и государства должны демонстрировать уважение к международному миру и безопасности путем принятия мер по контролю над вооружениями, сокращению вооружений и укреплению доверия. Китай, как еще одна ядерная держава, последовательно призывает всех членов КР предпринимать усилия для достижения цели полного запрещения и уничтожения ядерного оружия. Китайские представители подчеркивают, что до достижения этой цели всем государствам, обладающим ядерным оружием, в качестве эффективной меры предотвращения ядерной войны необходимо принять на себя следующие обязательства:

а) никогда и ни при каких обстоятельствах не применять первыми ядерное оружие и заключить международное соглашение на этот счет;

б) не прибегать к применению или угрозе применения ядерного оружия против государств, не обладающих ядерным оружием, и зон, свободных от ядерного оружия, и заключить международно-правовой документ в этом отношении;

в) поддерживать предложения о создании зон, свободных от ядерного оружия, уважать их статус и принять соответствующие обязательства;

г) отвести все свое ядерное оружие, размещенное за рубежом⁹.

После 1992 года, хотя этот вопрос и включается в повестку дня КР, интерес к нему заметно снизился, и его обсуждение больше не носит остро полемического характера, как это было в предыдущие годы.

Химическое оружие

Наибольший успех за годы существования КР с 1979 года выпал на долю Комитета по химическому оружию. Первые усилия по запрещению химического оружия относятся к 1874 году, когда была подписана Брюссельская декларация, запретившая применение в военных действиях ядов и отравленных пуль. В 1899 году Гаагская конференция осудила использование снарядов, единствен-

ная цель которых заключалась в распространении удушливых или вредных газов. Несмотря на все эти декларации, химическое оружие чрезвычайно широко применялось в ходе первой мировой войны. Широкое мировое осуждение их использования привело к подписанию 17 июня 1925 г. Женевского протокола, который запретил «использование на войне удушливых, ядовитых и других подобных газов и бактериологических средств». Хотя использование химического или биологического оружия объявлялось вне закона, протокол не запретил их разработку, производство, накопление и хранение или развертывание. Протокол также не предусмотрел механизма и процедуры действий в отношении нарушителей. Ввиду очевидных недостатков Женевского протокола после второй мировой войны продолжились усилия по полному запрещению химического оружия. В 1948 году Комиссия по обычным вооружениям ООН определила химическое и бактериологическое оружие как оружие массового уничтожения. В 1966 году ГА ООН впервые приняла резолюцию, касающуюся применения химического и бактериологического оружия, в результате чего этот вопрос появился в 1968 году в повестке дня Комитета 18 государств по разоружению. Традиционно данный вопрос рассматривался как единый, требующий унифицированного подхода.

Однако в 1971 году было решено расчленить его на два самостоятельных в надежде, что удастся достичь более ощутимых результатов по отдельным аспектам. Действительно, благодаря этому 10 апреля 1972 г. была подписана, а 26 марта 1975 г. вступила в силу Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении. 80-е годы были посвящены КР обсуждению проекта конвенции о запрещении химического оружия. В известной мере скорейшему завершению работы над ней к концу сессии КР в 1992 году содействовали процессы трансформации в Восточной Европе и война в Персидском заливе. О самой Конвенции уже было опубликовано немало статей, в том числе и в этом журнале, поэтому ограничимся кратким изложением ее структуры. Она состоит из Преамбулы, 24 статей и 3 приложений — по химикатам, по осуществлению и проверке и по защите конфиденциальной информации.

Преамбула Конвенции зафиксировала решимость ее участников действовать с целью достижения эффективного прогресса в направлении всеобщего и полного разоружения под строгим и эффективным международным контролем, включая запрещенное и ликвидацию всех видов оружия массового уничтожения, имея в виду полностью исключить возможность применения химического оружия. Она также признала закрепленное в соответствующих согла-

шениях и принципах международного права запрещение использования гербицидов в качестве средства ведения войны. Статья I охватывает общие обязательства участников никогда, ни при каких обстоятельствах не разрабатывать, не производить, не приобретать иным образом, не накапливать или не сохранять химическое оружие или не передавать прямо или косвенно химическое оружие кому бы то ни было; не применять химическое оружие; не проводить любых военных приготовлений к применению химического оружия. Государства-участники также обязались уничтожить не только химическое оружие, но и любые объекты по его производству.

Статья II включает подробный перечень определений и критериев, касающихся и химического оружия, токсичных химикатов, прекурсоров, ключевых компонентов бинарных или многокомпонентных химических систем, старого химического оружия, оставленного химического оружия, химических средств борьбы с беспорядками, объектов по производству химического оружия, целей, не запрещаемых Конвенцией, производственных мощностей, организации и т.д.

Согласно статье III, участники обязались представить будущей организации не позднее чем через 30 дней после вступления Конвенции в силу подробнейшую информацию по количеству, составу, размещению химического оружия и всех производственных мощностей и планы уничтожения всех запасов. Статья IV (химическое оружие) и статья V (объекты по производству химического оружия, совместно с приложением по проверке) содержат детальные положения с описанием порядка ликвидации химического оружия и объектов по его производству, включая проверку процесса ликвидации. Такое уничтожение должно начаться не позднее чем через один год после вступления в силу этой Конвенции для такого государства и должно закончиться не позднее чем через десять лет. Конвенция не препятствует уничтожению таких объектов и более быстрыми темпами.

Деятельность, не запрещаемая Конвенцией, была выделена в статью VI, где дается определение, что разрешается делать с токсичными химикатами и их прекурсорами. Немало пришлось поработать участникам переговоров над содержанием статьи VII, где излагаются национальные меры по осуществлению Конвенции. Одним из сложнейших вопросов на переговорах стала выработка принципов создания будущей организации по запрещению химического оружия.

В качестве ее органов были учреждены: Конференция государств-участников, Исполнительный совет и Технический секретариат. Первоначально три страны выставили свои кандидатуры на

местопребывание штаб-квартиры организации — Австрия, Швейцария и Голландия, но в конечном итоге предпочтение было отдано Гааге. Конференция является главным, решающим органом, рассматривающим все вопросы существа и принимающим решения по мере возможности консенсусом. Исполнительный совет, в состав которого будет входить 41 член, будет вспомогательным органом организации и в качестве такового будет содействовать эффективному осуществлению и соблюдению Конвенции. На Технический секретариат возлагаются задачи по осуществлению мер проверки, предусмотренных в Конвенции.

Другие статьи Конвенции поясняют порядок проведения консультаций, сотрудничества и выявления фактов, оказания помощи и защиты от химического оружия, вопросы экономического и технического развития, мер по исправлению положения и обеспечению соблюдения, включая санкции, связь с другими международными соглашениями, урегулирование споров, поправки, срок действия и выход из Конвенции, порядок ее подписания, ратификации, присоединения, вступления в силу и т.д.

К настоящему времени около 160 государств подписали Конвенцию, а около 50 — уже ратифицировали. Конвенция вступит в действие через 180 дней после того, как 65 стран сдадут документы о ее ратификации. 8 февраля 1993 г. Генеральный секретарь ООН открыл в Гааге Подготовительную комиссию организации, которая закладывает основы успешного выполнения положений Конвенции. Ожидается, что к концу этого года, особенно после ее ратификации Россией и США, Конвенция наконец вступит в силу, что позволит приступить к выполнению сложнейшей задачи — освобождению планеты от гигантских запасов еще одного вида оружия массового уничтожения.

Предотвращение гонки вооружений в космическом пространстве

Обширные военные программы крупных космических держав и планы звездных войн, объявленные американской администрацией 23 марта 1983 г., привели в движение мировую общественность и способствовали включению данного вопроса в повестку дня ГА ООН уже в 1981 году по инициативе бывшего СССР. ГА в своей резолюции рекомендовала КР уделить этому вопросу первостепенное внимание. Однако только в 1985 году Конференция договорилась о создании специального комитета по рассмотрению вопроса о запрещении гонки вооружений в космическом пространстве. Его мандат предусматривал всестороннее изучение и выявление проблем, связанных с предотвращением гонки вооружений в

этой среде с учетом всех существующих соглашений, имеющихся предложений и будущих инициатив.

Созданный Специальный комитет просуществовал десять лет — срок, на первый взгляд, совсем немалый для таких органов и способный породить надежды на какие-то практические решения. Но... как это ни странно, он застрял на обсуждении вопросов, отнесенных к предварительному этапу. С момента его создания в 1985 году члены КР внесли достаточно большое число инициатив как глобального, так и частичного характера, которые самостоятельно или в совокупности могли бы, по их мнению, обеспечить достижение поставленных задач. Среди всеобъемлющих предложений следует упомянуть инициативы Италии, Венесуэлы и Перу по внесению в статью IV Договора о космосе поправки, запрещающей запуск и размещение в космическом пространстве всех видов оружия, а не только ядерного или других видов оружия массового уничтожения.

До сих пор остается на столе переговоров предложение бывшего Советского Союза о запрещении использования силы в космическом пространстве или из космоса против Земли. Не меньший интерес заслуживают предложения, касающиеся специфических аспектов запрещения гонки вооружений в космическом пространстве. Среди них вопрос обеспечения иммунитета и юридической защиты спутников, полное или частичное запрещение противоспутникового оружия. Наибольший прогресс был достигнут в обсуждении вопроса о возможной разработке мер укрепления доверия в космической деятельности, которые можно подразделить на три основных блока:

- 1) меры, предназначенные для повышения степени транспарентности предпусковой деятельности;
- 2) меры в рамках «правил дорожного движения»; и
- 3) меры, необходимые для осуществления контроля в рамках планируемого «кодекса поведения».

Первый блок, в свою очередь, условно подразделяется на три пакета мер доверия:

первый пакет — ежегодное уведомление о намерениях;

второй пакет — окончательное уведомление, и

третий пакет — инспекции спутников на месте до запуска.

Второй блок мер укрепления доверия, а именно в рамках «правил дорожного движения», предложенного первоначально Германией, к настоящему времени подразделяется на шесть основных пакетов: правила, касающиеся уведомления об изменении орбиты; правила, касающиеся космических обломков; правила, регулирующие космические маневры; правила, касающиеся права на проведение инспекций; правила, касающиеся установления запретных

зон, и правила консультаций. В третий же блок входят наблюдение за космическим движением и «институционные» меры. В их числе целая обойма предложений Франции по созданию международного агентства спутников контроля, агентства по обработке спутниковых изображений, международного центра траектографии.

Здесь же предложения Советского Союза о создании международного космического инспектората и Всемирной космической организации, а также ряд интересных канадских инициатив. Однако, несмотря на все это, Комитет все эти годы работал с непереговорным мандатом.

Принцип консенсуса, регулирующий работу КР, в данном случае скорее выглядел препятствием, нежели инструментом достижения согласия, поскольку одни страны считают, что действующий ныне юридический режим в космосе достаточен для предотвращения гонки вооружений в этой среде и нет необходимости в выработке новых, а другие государства продолжают настаивать на том, что космос должен использоваться исключительно в мирных целях и для этого необходимы новый глобальный документ или поправки к действующим, а все остальные предложения должны содействовать достижению этой цели.

В результате несовместимости точек зрения в последние годы Комитет практически топтался на месте, причем ряд западных стран стал настаивать, что если и будут со временем выработаны какие-то новые приемлемые предложения, то это скорее произойдет в рамках Комитета по использованию космического пространства в мирных целях на его заседаниях в Вене.

Гарантии безопасности

Этот вопрос находится на рассмотрении КР и ее предшественников практически с 1968 года и его спонсорами являются главным образом неприсоединившиеся страны, не обладающие ядерным оружием. По их мнению, такие гарантии могут быть предоставлены либо в форме положительных гарантий безопасности, в которых ядерные государства обязались бы оказать помощь государствам, безопасность которых подвергается опасности от возможного применения ядерного оружия; или же в форме негативных гарантий безопасности, в которых ядерные государства взяли бы на себя обязательства не применять и не угрожать применением ядерного оружия против неядерных государств.

Впервые этот вопрос возник в контексте переговоров по разработке Договора о нераспространении ядерного оружия, когда в ответ на их добровольное обязательство не приобретать ядерное оружие неприсоединившиеся страны настаивали, чтобы ядерные

государства предоставили им соответствующие гарантии безопасности. Отказавшись включить такие гарантии в текст Договора, США, СССР и Великобритания вместо этого провели через Совет Безопасности резолюцию 255 (1968)¹⁰, содержащую позитивные гарантии безопасности. С тех пор проблема получения эффективных и безоговорочных международных гарантий в виде юридически обязательных международного соглашения или конвенции является одной из приоритетных задач в сфере безопасности для абсолютного большинства неядерных государств. В ответ на требования этих государств в 1978 году, в период работы первой сессии по разоружению, пять ядерных держав приняли на себя односторонние обязательства, гарантирующие неприменение ядерного оружия против неядерных государств при выполнении ими определенных условий, таких как участие в Договоре о нераспространении ядерного оружия, членство в региональных соглашениях о создании зон, свободных от ядерного оружия, и постановку всей своей ядерной деятельности под гарантии МАГАТЭ.

Однако неядерные государства не признают их как имеющие обязательный юридический характер, и пример отхода России от формулировки бывшего Советского Союза является в этом плане чрезвычайно показательным. На сегодняшний день лишь Китай готов и настаивает на заключении международного соглашения о неприменении первыми ядерного оружия. Неприсоединившиеся страны многие годы разрабатывали и настаивали на принятии юридического документа, который базировался бы на простой «общей формуле» типа: «Ядерные государства обязуются никогда не применять и не угрожать применением ядерного оружия против неядерных государств».

Другим обязательством, включения которого в текст такой Конвенции добиваются неядерные государства, явилось бы подтверждение всеми участниками Конвенции своих обязательств воздерживаться в международных отношениях от угрозы или использования силы против других государств, их территориальной целостности и их политической независимости, что отвечало бы духу пункта 4 статьи 2 Устава ООН. Однако это скромное пожелание неприсоединившихся стран, как выясняется, представляет серьезное препятствие для некоторых ядерных держав.

Особую значимость вопрос негативных гарантий безопасности приобрел в период подготовки к Конференции по рассмотрению действия и продления ДНЯО в 1995 году. В результате интенсивных консультаций ядерной пятерки на протяжении года 6 апреля 1995 г. на очередном пленарном заседании КР они выступили вновь с подтверждением своих односторонних обязательств о неприменении ядерного оружия против неядерных государств—участников

ДНЯО, при соблюдении ими определенных обязательств, а также об оказании необходимой помощи в случае, если какое-либо из них станет жертвой применения или объектом угрозы применения ядерного оружия.

Четыре страны — США, Франция, Великобритания и Россия представили согласованный почти аутентичный текст. Лишь Китай остался верен своей традиционной позиции и вновь повторил свое обязательство никогда и ни при каких обстоятельствах не применять первым ядерное оружие и не применять его не только против государств—членов ДНЯО, но и вообще против каких-либо государств, не обладающих ядерным оружием. Хотя четверка подчеркивала особую значимость новых обязательств, в частности тот факт, что впервые все пять ядерных государств представляют одновременно как позитивные, так и негативные гарантии безопасности, неприсоединившиеся страны восприняли их как полумеру. 11 апреля 1995 г. Совет Безопасности принял резолюцию 984, в которой зафиксировал основные положения этих односторонних обязательств. Вопрос этот был, естественно, в центре внимания Конференции по рассмотрению действия ДНЯО в апреле—мае прошлого года. В Заключительном документе Конференции, в решении 2, касающемся принципов и целей ядерного нераспространения и разоружения, была отмечена необходимость рассмотрения вопроса о дальнейших мерах для предоставления государствам — участникам Договора, не обладающим ядерным оружием, гарантий против применения или угрозы применения ядерного оружия, причем эти меры могли бы выразиться в разработке международного документа, имеющего обязательную юридическую силу¹¹. В соответствии с этими рекомендациями неядерные государства—члены КР добиваются восстановления Специального комитета по данному вопросу и продолжения его работы.

Транспарентность в вооружениях

Завершение холодной войны позволило ООН и региональным организациям уделить больше внимания и проблемам обычных вооружений. Благодаря этому в 1991 году ГА ООН приняла резолюцию 46/36 L, согласно которой был создан Регистр обычных вооружений. Участники Генассамблеи единодушно признали, что повышенный уровень транспарентности в вооружениях значительно способствует укреплению доверия между государствами и их взаимной безопасности, а создание такого Регистра представляет собой важный шаг вперед в деле содействия повышению транспарентности в военных вопросах. Ассамблея, призвав все государства соблюдать максимальные ограничения в продаже оружия, особенно

в районах вооруженных конфликтов, предложила начиная с 1 января 1992 г. представлять ежегодно на регулярной основе сведения по импорту и экспорту семи основных категорий вооружений — танков, бронемашин, крупнокалиберной артиллерии, самолетов, ударных вертолетов, боевых кораблей, ракет и ракетных систем. Эта же резолюция поручила Конференции по разоружению включить вопрос транспарентности в вооружениях в свою повестку дня, провести изучение взаимосвязанных аспектов и разработать универсальные и недискриминационные практические средства повышения открытости и транспарентности, касающиеся чрезмерного и дестабилизирующего накопления оружия, военных запасов, закупок за счет отечественного производства. Кроме того, Конференции было поручено рассмотреть проблемы и разработать практические средства повышения открытости и транспарентности в соответствии с существующими правовыми документами, касавшимися передачи высокой технологии, имеющей военное применение, и оружия массового уничтожения. Эти рекомендации, собственно, и легли в основу мандата Специального комитета, созданного в КР в начале 1993 года.

Проработав два года, Комитет в принципе смог достичь согласия о том, что повышенный уровень открытости и транспарентности в сфере вооружений мог бы упрочить доверие среди государств, ослабить трения, содействовать сдержанности в военном производстве и поставках оружия и наряду с другими соответствующими механизмами мог бы способствовать уменьшению напряженности и предотвращению конфликтов, способствовал бы также стабильности и укреплению регионального и международного мира и безопасности. В то же время участники Конференции подчеркивали, что транспарентность не является конечной целью и не должна преследоваться ради нее самой. На Конференции сложилось также понимание, что создание Регистра явилось шагом вперед по пути к утверждению транспарентности в военных вопросах и что его необходимо улучшать и впредь.

Взаимопонимание по основным вопросам среди членов Конференции не означает, однако, полного согласия по всем принципиальным политическим и техническим аспектам. Так, три года дискуссий ярко продемонстрировали наличие глубоких разногласий в вопросе толкования мандата Комитета. Западная и Восточноевропейская группы придерживаются его широкой интерпретации, полагая, что помимо обсуждения вопросов, касающихся расширения Регистра, Комитету следует рассматривать и другие проблемы, связанные с открытостью и транспарентностью в сфере обычных вооружений, например предложение относительно руководящих принципов международных поставок обычных вооружений, размеров и

организации вооруженных сил, объявления закрытия или конверсии военных производственных объектов и региональных подходов в сфере транспарентности.

Отправной точкой является тезис о том, что транспарентность в вооружениях отражает возможность отойти от присущих холодной войне забот, связанных с опасностью ядерной войны, и заняться другими насущными проблемами, такими как чрезмерное и дестабилизирующее накопление обычных вооружений, а также дает возможность вести переговоры по реалистичным, полезным и практическим мерам повышения открытости и транспарентности в этой сфере. Большинство же членов Группы 21 придерживаются мнения, что Комитет должен заниматься исключительно вопросами, обозначенными в его мандате, и подчеркивают необходимость применения транспарентности ко всем видам вооружений. Остается также спорным вопросом утверждение Группы 21, что согласно резолюции 46/36L мандат Комитета истек в конце 1944 года. Китай в целом придерживается точки зрения, что приоритет должен быть отдан вопросу чрезмерного и дестабилизирующего накопления вооружений, и в этой связи предложил систему обмена определенными индексами, отражающими соотношение между военными расходами, ВВП, численностью вооруженных сил и территорией государств. По мнению Китая, анализ такой информации позволил бы выработать общие объективные критерии чрезмерного и дестабилизирующего накопления вооружений.

Но одновременно выявились и широкие разногласия в отношении расширения Регистра. В то время как западные и восточноевропейские государства выступают за его расширение путем включения информации о военных запасах и закупок за счет отечественного производства, неприсоединившиеся страны, а также Китай высказывают решительные оговорки в отношении таких предложений. Китай полагает, что транспарентность в этой области затрагивала бы чувствительную военную информацию, а нынешняя международная обстановка и условия еще недостаточно созрели для того, чтобы все государства реализовывали меры транспарентности в этой области. Решение этой проблемы просматривается в региональных подходах к открытости и транспарентности, которые адаптировали бы объем и характер обмена информацией применительно к конкретному восприятию безопасности в различных регионах, используя в качестве базиса некоторые общие согласованные руководящие принципы. В Комитете шла активная дискуссия относительно вопросов включения информации об оружии, проходящем исследования, разработку, испытания и оценку.

Особо острые дискуссии развернулись вокруг требования ряда членов Группы 21 о ежегодном представлении в Регистр детальной

информации об оружии массового уничтожения, особенно ядерного оружия. Впредь до их запрещения и полной ликвидации, а также до демонтажа передовых систем обычных вооружений и передачи высокой технологии, имеющей военное применение, Западная группа, делегации Восточноевропейской группы и некоторые другие выступили против включения оружия массового уничтожения в Регистр, исходя из того что такой шаг предполагал бы международное признание передачи такого оружия. Эти делегации придерживались той точки зрения, что документ о транспарентности уже по самой своей природе может охватывать только законную деятельность, и на этой основе они выступали за универсальное присоединение к существующим договорам по ОМУ и за полное осуществление их положений, включая соответствующие меры транспарентности.

При обсуждении вопросов передачи высокой технологии, имеющей военное применение, участники переговоров выдвинули целый ряд предложений, в частности, по гармонизации существующих законодательств и многосторонних соглашений. Некоторые развивающиеся страны высказывают точку зрения, что ныне действующие режимы экспортного контроля, практикуемые развитыми странами, сдерживают экономическое развитие развивающихся стран.

Однако эта точка зрения оспаривается развитыми странами, которые доказывают, что этот экспортный контроль способствует предотвращению распространения ОМУ и ни в коей мере не направлен на предотвращение передачи технологии в целях развития. Естественно, трудно перечислить хотя бы основные предложения, представленные делегациями, как, например, «кодекс поведения», но значительная работа, проделанная в Комитете, содействовала прояснению позиций отдельных государств и групп и некоторому первоначальному прогрессу в изучении данной проблемы.

Радиологическое оружие

Длительное время вплоть до 1992 года в повестке дня Конференции сохранялся вопрос «Новые виды оружия массового уничтожения (ОМУ) и новые системы такого оружия; радиологическое оружие». Что касается первой, то многие члены, в первую очередь бывшие социалистические и ряд неприсоединившихся стран, выступали за заключение соглашения всеобъемлющего характера, согласно которому новые виды оружия массового уничтожения объявлялись вне закона. Другие члены Конференции, в особенности западные страны, считали, что целесообразнее было бы заключать соглашения о запрещении новых видов ОМУ, исходя из каждого конкретного случая, по мере выявления такого оружия,

поскольку общее соглашение не позволило бы дать четкие определения или принять соответствующие меры контроля в отношении конкретных видов оружия.

Вторая половина обсуждаемого вопроса — радиологическое оружие — касалась двух основных подвопросов: запрещение радиологического оружия, как такового, и запрещение нападений на ядерные объекты. Кроме узкого круга специалистов мало кто знает, что КР и Специальный комитет по данному вопросу проделали большую подготовительную работу по подготовке проектов конвенций по обоим подвопросам. В 1987 году Спецкомитет сформировал с этой целью две контактные группы — А и Б, которые шаг за шагом на протяжении шести лет разрабатывали элементы для включения в текст конвенций.

Проект первой конвенции к 1992 году включал преамбулу и разделы по сфере охвата, определениям, мирному использованию, другим основным элементам, проверке и соблюдению, а также приложение. Вторая конвенция включала разделы по сфере охвата, определениям, критериям, регистр, набор статей по проверке и соблюдению, а также раздел по другим основным элементам. Различные альтернативные варианты сферы охвата первой конвенции предусматривали, что «каждый участник конвенции примет на себя обязательство запретить радиологическое оружие и, соответственно, никогда, ни при каких обстоятельствах

а) не распространять преднамеренно любой радиоактивный материал, включая радиоактивные отходы, с целью причинения вреда, уничтожения, нанесения ущерба или поражения посредством радиоактивных излучений, вызванных прямо или косвенно распадом такого материала;

б) не разрабатывать, не производить, не накапливать, каким-либо иным образом не приобретать, не иметь и не передавать любого устройства, специально предназначенного для распространения радиоактивного материала, запрещенного в соответствии с подпунктом а настоящего пункта».

Раздел «Определения» содержал альтернативные статьи с описанием, каким может быть такое оружие. Сфера охвата конвенции о запрещении нападений на ядерные объекты также в альтернативных вариантах содержала обязательства государств—участников конвенции никогда, ни при каких обстоятельствах не нападать и не угрожать нападением на какие-либо ядерные объекты. А в разделе «Определения» участники КР пытались достичь согласия по четким дефинициям, что же понимать под термином «нападение» и «ядерный объект».

Именно по сфере охвата и определениям и в той и в другой конвенции разгорелись основные дебаты. Другие разделы конвен-

ций, особенно по проверке и соблюдению, особых затруднений не представляли, и по ним удалось добиться согласия довольно скоро. На протяжении многих лет некоторые западные участники настаивали на том, что поскольку такого оружия не существует, то представляется весьма проблематичным дать его определение, а соответственно, и очертить сферу охвата. Серьезные расхождения во взглядах по этим двум вопросам — сфере охвата и определения — фактически заблокировали дальнейшую работу Комитета. Открытым остался и основополагающий вопрос о том, какие объекты подлежали бы защите в рамках конвенции. Некоторые делегации предлагали созвать группу квалифицированных экспертов с целью выявления любых новых видов ОМУ и, соответственно, внесения рекомендаций относительно проведения конкретных переговоров по выявленным видам такого оружия. Западные же делегации настаивали на том, что поскольку с 1948 года не было выявлено никаких новых видов ОМУ и их появление не является неминуемым, то наиболее подходящей процедурой дальнейшего рассмотрения этого вопроса является традиционная практика выступлений на пленарных заседаниях и проведения время от времени неофициальных заседаний КР. В результате после 1992 года этот вопрос отошел на задний план и редко вспоминается даже на пленарных заседаниях.

Расширение членского состава

Злободневным для КР вопросом продолжает оставаться проблема расширения членского состава. К настоящему времени уже 35 стран обратились к КР с просьбой о приеме в ее члены, причем первые обращения были получены еще в 1982 году в преддверии второй специальной сессии ГА ООН по разоружению. В 1983 году было принято решение расширить членский состав на четыре государства, по одному от НАТО и ОВД, и на две страны от «третьего мира». Но даже это скромное решение так и затерялось среди многочисленных документов Конференции. Рассмотрение всех этих просьб растянулось почти на 15 лет. В начале 90-х годов абсолютное большинство членов КР, осознавая происшедшие в мире перемены, признавало, что нынешний членский состав уже давно не отвечает новым политическим реалиям в мире. В момент создания КР в 1978 году ее членский состав представлял примерно одну треть всего членского состава ООН, но сейчас в ООН уже 185 членов, а на Конференции осталось практически 37 членов (после объединения двух Германий, распада бывшей Югославии и мирного «развода» Чехословакии). В результате многочисленных демаршей заждавшихся кандидатов, принятия соответствующих ре-

золюций Генассамблеи и других шагов в 1993 году на своем 639-м пленарном заседании КР приняла решение назначить посла Австралии П. О'Салливэна специальным координатором по дальнейшему изучению этого вопроса.

Задача стояла не из легких, и для отбора потребовались новые подходы и новые критерии. На основании проведенных им интенсивных консультаций П. О'Салливэн внес предложение о расширении Конференции сразу на 23 члена, хотя в то время за бортом оставались еще 10 государств. Однако принятие решения было заблокировано Соединенными Штатами, так как в этот список был включен Ирак. В 1994 году Мексика, Иран и другие внесли ряд компромиссных предложений. Но и это не продвинуло решение вопроса, хотя абсолютное большинство стран—участниц Конференции считает и настаивает, что разработка всеобъемлющего договора о запрещении ядерных испытаний настоятельнейшим образом требует активного участия максимального числа членов международного сообщества. Нет необходимости упоминать о том, в какой мере страдает репутация Конференции. На протяжении всей сессии 1995 года все ее председатели активно занимались этим вопросом.

В результате 21 сентября на 719-м пленарном заседании Конференция постановила принять доклад П. О'Салливэна. В компромиссной формулировке решения было зафиксировано, что «в кратчайший срок, который будет определен Конференцией, членский статус на Конференции совместно обретут Австрия, Бангладеш, Беларусь, Вьетнам, Зимбабве, Израиль, Ирак, Испания, Камерун, Колумбия, Корейская Народно-Демократическая Республика, Новая Зеландия, Норвегия, Республика Корея, Сенегал, Сирийская Арабская Республика, Словакия, Турция, Украина, Финляндия, Чили, Швейцария и Южная Африка»¹². «В кратчайший срок» подразумевало момент снятия экономических санкций с Ирака, а термин «совместно» означал, что все эти страны вольются в Конференцию одновременно и не будет никакого частичного решения по индивидуальным кандидатурам. Что касается других кандидатов, то в решении было записано, что оно «соображается с правилами 2 Правил процедуры Конференции, которое гласит, что «состав Конференции будет периодически подвергаться рассмотрению», и не наносит ущерба рассмотрению других уже имеющихся до сих пор кандидатур». Чтобы подсластить горечь такого решения на том же пленарном заседании США внесли предложение, что «в свете принятого 21 сентября 1995 г. утвердительного решения по документу CD/1356 и конкретно в связи с положениями, содержащимися в пункте 2 указанного документа, Конференция постановляет, что они (далее перечисляются все указанные выше 23 страны)

совместно обретут членский статус на Конференции сегодня в полночь. Отмечая, что все члены Конференции по разоружению, а также члены ООН должны уважать резолюции, принятые Советом Безопасности, Конференция по разоружению настоящим также постановляет в качестве составной и неотъемлемой части решения, изложенного в вышеуказанном пункте, что в случае, когда один из ее членов подвергается применению всеобъемлющих принудительных мер, принимаемых Советом Безопасности по главе VII Устава, такое государство не имело бы прав отвергать консенсус по любому решению, которое принималось бы Конференцией, до последующего решения об обратном»¹³.

Однако эта идея поддержки не получила, и, несмотря на рекомендацию резолюции 50/72С ГА ООН, принятой 12 декабря 1995 г., чтобы эти 23 страны стали полноправными членами КР в начале сессии 1996 года, решение так и не вступило в силу, и на сегодняшний день вряд ли кто сможет сделать точный прогноз, когда же это произойдет. Таким образом, по мнению ряда членов КР, был создан политический и юридический прецедент, когда 22 суверенных государства оказались заложниками решения вопроса санкций против 1 страны. И в 1996 году эти страны были вновь вынуждены проходить процедуру подачи заявлений и утверждения Конференцией этих обращений об участии в работе ежегодной сессии, и вновь в качестве наблюдателей.

Относительно краткий анализ деятельности Конференции дает достаточно четкое представление о той огромной политической значимости, которую придает работе КР международное сообщество. Хотя Конвенция по химическому оружию пока остается единственным практическим детищем КР за последние 17 лет работы, вряд ли какой другой аспект системы международных отношений претерпел столь глубокие изменения, как усилия в области контроля над вооружениями и разоружения. Серьезная эволюция международной политической структуры от двуполярной к многополярной способствовала достижению существенного прогресса в деле физического сокращения вооружений на планете. Но от этой эволюции система отношений не стала проще, а, напротив, поставила множество новых задач со многими неизвестными, что настоятельно выдвигает на передний план проблему интеграции вопросов разоружения и контроля над вооружениями в более широкую структуру повестки дня, касающуюся международного мира и безопасности.

Как отмечал Генеральный секретарь ООН Бутрос Бутрос Гали в своем докладе «Новые измерения в области контроля над вооружениями и разоружения в эпоху после окончания холодной войны», «нам нужно осознать, что разоружение является составной

частью международных усилий по укреплению международного мира и безопасности»¹⁴. Он, в частности, отметил необходимость глобализации процесса контроля над вооружениями и разоружения, что предполагает всеобъемлющий, многосторонний, нефрагментарный подход, а также его активизацию. По мнению Генерального секретаря, три концепции — интеграция, глобализация и активизация усилий — могут стать фундаментом более интенсивной международной деятельности в этой сфере. Глобализация усилий в данном направлении должна быть направлена на то, чтобы разоруженческие механизмы из двусторонних и блоковых перерастали в многосторонние, приобретая рамки всемирного процесса, охватывающего все государства.

И в этой связи на деятельность Конференции по разоружению возлагаются особые надежды. Новая международная обстановка требует и нового подхода к международной безопасности, которая является предметом коллективной ответственности. В качестве единственного многостороннего форума международного сообщества КР должна внести решающий вклад в этот процесс. Не удивительно в этой связи, что уже в самом начале сессии этого года КР назначила специального координатора — посла Алжира Меглауи — для проведения консультаций по будущей повестке дня КР.

Сейчас в предварительном плане высказываются предположения, что после завершения работы над договором о запрещении ядерных испытаний наступит черед конвенции о запрещении производства расщепляющегося материала для ядерных вооружений, а в дальнейшем Конференция могла бы заняться вопросами обычных вооружений в глобальном масштабе, мерами доверия, военным космосом и др. Очевидно, что декалог в его нынешнем виде устаревает в силу политических перемен и по мере достижения соглашений по отдельным его пунктам. Но в мире еще долгие годы будут оставаться огромные запасы ядерного и других изощренных видов оружия, а соответственно, будут оставаться и соблазны получения к ним доступа со стороны нестабильных и непредсказуемых режимов.

И это само по себе говорит в пользу не просто сохранения Конференции, а придания ей новых функциональных задач. По-видимому, это станет одним из основных вопросов будущей специальной сессии по разоружению, на чем настаивают многие страны мира. А пока перед Конференцией стоят конкретные задачи и нужны активное участие и политическая воля всех членов международного сообщества для их решения.

¹ Устав ООН.

² Там же. — С.33.

³ UN. Report to the United Nations General Assembly. CD/53, 14 August 1979.

⁴ Ibid. .

⁵ UN. General Assembly. CD/NTB.222, 9 March 1995.

⁶ World Inventory of Plutonium and Highly Enriched Uranium 1992 (London, Oxford University Press for SIPRI, 1993).

⁷ UN, Official Records of the General Assembly, Eighth Session, Plenary Meetings, 15 Sept. — 9 Dec. 1993, pp. 450—452.

⁸ CD/1364, 26 September 1995, Report of the Conference on Disarmament to the General Assembly of the United Nations.

⁹ CD/1173, 3 September 1992, Report of the Conference on Disarmament to the General Assembly of the United Nations, p. 24.

¹⁰ Security Council Resolution 255 (1968).

¹¹ NPT/CONF.1995/32 (Part I), Final Document of the NPT Review and Extension Conference, New York, 1995.

¹² See CD/1364, 3 September 1995, p. 6.

¹³ CD/1362, 22 September 1995.

¹⁴ Boutros Boutros Ghali, New Dimensions of Arms Regulations and Disarmament in the Post-Cold War Era. Report of the Secretary-General. United Nations, 1992.

г. Женева, Швейцария

Статья поступила в редакцию в марте 1996 года.

Бизнес и право

ПРИНЦИПЫ КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ: КЛЮЧ К ДОВЕРИЮ ИНВЕСТОРОВ

Розуэлл Б. Перкинс*

Главной темой данной конференции является вопрос о том, как увеличить привлекательность российских акций и облигаций для иностранных инвесторов. Могу предложить некоторые советы в области, которой за последние два десятилетия я посвятил много времени, а именно в области корпоративного управления. Суть очень простая: иностранные инвестиции потекут в больших объемах в российские акционерные общества только после того, как иностранные инвесторы почувствуют доверие к методам, с помощью которых эти общества управляются.

Соответственно, для максимального увеличения иностранных инвестиций необходимы безотлагательные действия на двух широких фронтах: 1) следует изучить принципы корпоративного управления, сформировавшиеся в странах свободного предпринимательства, и ввести их в действие в России с учетом российской специфики; 2) необходимо создать эффективные механизмы, обеспечивающие осуществление прав акционеров.

В 1994 году было сделано несколько первых положительных шагов. Моя настоятельная рекомендация — ускорить эти сдвиги самым решительным образом.

Как многие из вас знают, существуют проекты нового закона об акционерных обществах, ожидающие рассмотрения в российском парламенте. Хотел бы отметить обеспокоенность, выраженную некоторыми специалистами по американскому корпоративному праву по поводу некоторых положений так называемого «проекта Мостового». Надеюсь, что те положения, которые могут ослабить,

* Руководитель российского филиала международной юридической фирмы «Дебевойз энд Плимптон» с центральным офисом в Нью-Йорке. Этот доклад был подготовлен к конференции «Финансовые услуги и рынки ценных бумаг в США и России», состоявшейся в 1995 году в Нью-Йорке (штат Нью-Йорк).

а не укрепить доверие инвесторов, будут тщательно рассмотрены и соответственным образом изменены.

И последнее вступительное замечание. Так называемая Общая часть нового российского Гражданского кодекса, включая отдельную главу, посвященную обществам и товариществам, вступила в силу. После первого ознакомления с данной главой можно сделать вывод, что положения нового Гражданского кодекса во многом соответствуют положениям Постановления Совета Министров СССР от 25 декабря 1990 г. (в дальнейшем: постановление № 601). В моем понимании в ожидании принятия нового закона об акционерных обществах это постановление остается в силе в той степени, в которой оно не противоречит Гражданскому кодексу. Поэтому мой анализ основан на положениях постановления № 601 и содержит лишь несколько ссылок на Гражданский кодекс.

ЭЛЕМЕНТЫ КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Как мы понимаем «корпоративное управление»? Я бы предложил такое определение: это процессы, в ходе которых вырабатывается политика корпорации и осуществляется руководство ее деятельностью. Корпоративное управление состоит из нескольких элементов: 1) юридические документы, устанавливающие основные правила данной корпорации (в частности, устав и решения собраний акционеров); 2) структура и состав внутренних органов корпорации, которымверяются функции выработки ее политики и руководства ею; 3) порядок, обеспечивающий владельцам корпорации, то есть акционерам, возможность удостовериться в том, что руководство корпорации действует в соответствии с установленными основными правилами и в интересах акционеров.

Почему вообще нас так волнуют вопросы корпоративного управления? Главная причина, по-моему, здесь в том, что в России, так же как и у нас в США, необходимо создать: 1) доверие публики к акционерным обществам как орудиям свободного рынка; 2) доверие инвесторов к руководству акционерных обществ.

ЦЕЛЬ КОРПОРАЦИИ

Перед тем как говорить об организации эффективного корпоративного управления, необходимо иметь ясное представление о том, какова цель корпорации. Определение цели корпорации в экономике свободного рынка — это вопрос, о котором можно вести нескончаемые дебаты.

Статья I(1) Положения об акционерных обществах, утвержденного постановлением № 601, гласит, что акционерное общество

имеет своей «целью удовлетворение общественных потребностей и извлечение прибыли».

Хотя в США могут быть расхождения во взглядах на этот счет, тем не менее большинство юристов и бизнесменов сочтут формулировку «удовлетворение общественных потребностей» неприемлемой. Напротив, они согласятся с формулировкой, которая содержится в трактате о корпоративном управлении, недавно опубликованном Американским институтом права (в дальнейшем: Принципы АИП). Вот что говорится в Принципах АИП: «Целью корпорации является достижение прибыли для корпорации и выгоды для акционеров».

В Принципах АИП далее разъясняется, что, хотя целью корпорации и является достижение прибыли для корпорации и выгоды для акционеров, корпорация в то же время правомочна также заботиться о служащих, потребителях, дистрибьюторах-оптовиках, поставщиках и местном населении в районах, где она ведет свои дела. Обычно долгосрочная прибыльность корпорации зависит от того, насколько она оправдывает справедливые ожидания всех этих групп. Нередко при этом приходится нести расходы, от которых выигрывают все или некоторые из этих групп, и хотя это уменьшает краткосрочную прибыльность корпорации, зато в итоге повышается ее долгосрочная прибыльность. В результате на практике «удовлетворение общественных потребностей», о котором говорится в статье I(1) постановления № 601, может оказаться вполне совместимым с целью достижения прибылей, которая тоже указана в статье I(1).

Мы не будем более задерживаться на этом философском вопросе, поскольку имеется немало практически более важных аспектов, требующих нашего внимания.

РЕГИСТРАЦИЯ АКЦИЙ: ИДЕНТИФИКАЦИЯ АКЦИОНЕРОВ И ВОЗМОЖНОСТЬ ПЕРЕДАЧИ АКЦИЙ

Первейшей задачей корпоративного управления является обеспечить инвесторам уверенность в том, что их долевая собственность будет четко зарегистрирована в учетных книгах корпораций и что они смогут осуществить передачу собственности на свои акции, когда настанет время, когда они пожелают их продать. Чтобы это обеспечить, требуется действенная и эффективная система регистрации акций. К счастью, в России эту основополагающую необходимость уже хорошо осознали.

В статье IX постановления № 601 сформулированы основные юридические требования, касающиеся ведения регистра акционе-

ров. В частности, статья 51 разрешает перепоручать функции ведения регистра акционеров банкам или другим специализированным организациям. Это, как известно, неизменно практикуется в США корпорациями с большим числом акционеров. В статье 53 постановления № 601 даны общие условия перевода собственности на акции и безотлагательного выпуска нового сертификата акции сразу же после такого перевода.

Как отмечалось в других выступлениях, требования по ведению регистра акционеров были детализированы последующими указами. Указ Президента № 1769 от 27 октября 1993 г. и приказ № 840-р Госкомимущества от 18 апреля 1994 г. установили эффективную юридическую основу для системы регистрации и перевода собственности на акции.

СОБРАНИЯ АКЦИОНЕРОВ И ПОРЯДОК ГОЛОСОВАНИЯ

Как это и зафиксировано в статье XVIII постановления № 601, годовое собрание акционеров представляет собой самое важное событие в процессах корпоративного управления. В Указе Президента «О Государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации» от 4 января 1994 г. (в дальнейшем: Программа приватизации) содержится требование, чтобы годовое собрание проводилось не позднее 120 дней после конца финансового года.

Самой главной функцией, осуществляемой годовым собранием, является избрание директоров. Другими важными функциями годового собрания, согласно статье 98 постановления № 601, являются одобрение финансовой отчетности, назначение аудитора и определение размера оплаты для аудитора.

Имеется одно существенное различие между функциями, которые осуществляются акционерами, согласно российским законам и согласно соответствующему американскому законодательству. В статье 98 постановления № 601 говорится, что годовое собрание избирает «и других руководителей» акционерного общества. В отличие от этого, в США руководители общества (независимо от того, являются ли они при этом одновременно директорами или нет) избираются исключительно советом директоров.

В российских законах содержится еще одна мера охраны прав акционеров, а именно требование, чтобы крупные изменения принимались более чем простым большинством голосов. Согласно статье 105 постановления № 601, «изменение устава и решение о реорганизации или о прекращении деятельности общества» прини-

маются большинством, составляющим 75% голосов акционеров, присутствующих на собрании. Программа приватизации идет еще дальше и требует одобрения 75% голосов для изменений в размере уставного фонда, для продажи имущества корпорации, если стоимость продаваемого имущества составляет свыше 25% уставного фонда, и для ряда других существенных вопросов.

Статьей 103 постановления № 601 разрешается заочное голосование по доверенности. Статья 107 указывает, что это делается в форме «нотариально удостоверенной доверенности». В США практикуется очень хорошо разработанная техника заочного голосования с помощью бюллетеней-доверенностей и компьютеризованного подсчета таких голосов.

Согласно постановлению № 601, собрание акционеров должен вести председатель совета директоров или его заместитель. В случае их отсутствия собрание ведет один из директоров, избранных для этого советом.

Для правильного ведения собрания акционеров требуется знание принципов парламентской процедуры и хорошо уравновешенное сочетание твердости, дипломатичности и здравого смысла. Мы рекомендуем, чтобы Федеральная комиссия или другой соответствующий орган подготовили руководство для лиц, председательствующих на собраниях акционеров, и чтобы были приняты меры, поощряющие широкое применение принципов и процедур, изложенных в таком руководстве.

Несомненно, что принятие таких и подобных мер намного повысит доверие иностранных инвесторов.

СОВЕТ ДИРЕКТОРОВ

А. Численность совета

Программа приватизации предписывает, что в совет директоров должно входить не менее семи членов для акционерных обществ, имеющих не свыше 10 тыс. акционеров, и не менее девяти членов для акционерных обществ, имеющих свыше 10 тыс. акционеров.

Этих минимальных размеров достаточно для того, чтобы обеспечить некоторую гарантию разумного представительства акционеров при соблюдении требования о кумулятивном согласовании, о котором речь пойдет ниже.

В соответствии с новым Гражданским кодексом акционерные общества, имеющие менее 50 акционеров, могут действовать без образования совета директоров. Однако такая гибкость невозможна для компании с числом акционеров более 50.

Б. Состав

В США проводится важное разграничение между директорами, которые являются служащими или штатными руководителями акционерного общества, и директорами, главная работа которых не связана с данным обществом и которые не зависят от него, так как оно не является для них основным источником дохода. Директоров, принадлежащих к этой последней категории, часто называют «внешними», «независимыми» директорами.

Исключительно важным является тот факт, что Программа приватизации признала это различие и приняла этот принцип, являющийся одним из самых фундаментальных правил корпоративного управления. Это правило гласит, что у открытой корпорации должно быть некоторое количество директоров, способных: 1) объективно оценивать работу главного исполнительного руководителя и его коллектива руководящих служащих; 2) служить в качестве корпоративного лица, принимающего решения по вопросам, где главный исполнительный руководитель и другие руководящие служащие находятся в ситуации конфликта интересов.

В США наблюдается неуклонная тенденция к росту числа «внешних», «независимых» директоров. В результате на сегодняшний день почти у всех корпораций, имеющих большое число акционеров, большинство членов совета директоров составляют «внешние», «независимые» директора. Эта тенденция была вызвана рядом факторов, среди которых самыми главными были следующие: 1) давление со стороны влиятельных групп акционеров; 2) осознание руководителями и организациями в мире бизнеса, что доверие инвесторов будет усилено, если большинство членов совета составят лица, отстоящие на ступень от штатных руководителей.

Программой приватизации сделан очень решительный шаг в ту же сторону. Там сказано, что «акционеры, являющиеся работниками акционерного общества, не могут составлять более одной трети членов совета директоров этого общества». Результатом этого требования является то, что в совете из семи членов только два директора могут быть служащими, причем один из них — это главный исполнительный руководитель, то есть генеральный директор.

Отмечалось, что это требование может вступить в противоречие с понятием о пропорциональном представительстве акционеров в совете директоров, так как во многих приватизированных фирмах самые большие пакеты акций принадлежат их служащим. Не сомневаюсь, что с точки зрения привлечения иностранных инвесторов Программа приватизации представляет собой шаг в нужном направлении. Несомненно, будут трудности с поисками квалифицированных специалистов, пригодных для роли «внешних» дирек-

торов. Однако резерв потенциальных кандидатов растет со дня на день, по мере того как все больше россиян приобретают опыт работы в рамках свободного рынка.

Для того чтобы считаться «независимым», «внешнему» директору недостаточно просто не быть служащим компании. Необходимо обеспечить, чтобы «внешние» директора не были людьми, настолько тесно связанными с главным исполнительным руководителем (будь то через родство или экономические связи), что они окажутся во власти его мнений и решений.

В разделе 9.10.4 Программы приватизации содержится требование о кумулятивном голосовании*. Пока не ясно, как сделать, чтобы при этом $\frac{2}{3}$ избранных директоров оказались не служащими. Тем не менее важным является тот факт, что Программа приватизации приняла систему выборов, ориентированную на охрану прав тех групп акционеров, которые не обладают большинством акций.

В. Функции совета

Ни постановление № 601, ни большинство штатных свобод в корпоративных законах США не перечисляют конкретно функции, предписанные совету директоров. В США, однако, общепризнанно, что наиважнейшей функцией совета директоров является избрание главного исполнительного руководителя (ГИР), назначение размера его вознаграждения, оценка его работы и, в надлежащих ситуациях, его смена. В последние годы наблюдается тенденция, при которой, по мере того как советы директоров становятся все более однозначно независимыми от руководства, они все настойчивее требуют высокого уровня работы ГИР как непременного условия возобновления его рабочего контакта. Иными словами, в случае неудачного выбора советы директоров теперь более охотно признают свою ошибку и действуют более решительно в деле смены генерального директора.

В отличие от этого принципа, где ответственность за выбор ГИР вверяется совету директоров, в статье 124 постановления № 601

* «Совет директоров акционерного общества открытого типа избирается на собрании акционеров в количестве не менее семи членов, а для акционерных обществ, насчитывающих более 10 тыс. акционеров, — не менее девяти членов. При выборах совета директоров на каждую обыкновенную акцию приходится число голосов, равное количественному составу членов совета директоров. При голосовании акционер имеет право отдать полностью или частично эти голоса, приходящиеся на принадлежащие ему обыкновенные акции, за одного или нескольких кандидатов в члены совета директоров. Избранными в состав совета считаются кандидаты, набравшие наибольшее число голосов».

указано, что собрание **акционеров** «назначает генерального (исполнительного) директора (президента) общества» из числа директоров. На практике, вероятно, процесс выбора ГИР осуществляется самим советом директоров, а собрание акционеров лишь официально одобряет этот выбор постфактум.

В статье 125 постановления № 601 говорится, что «по представлению генерального (исполнительного) директора (президента) общества совет директоров утверждает состав правления общества», что, вероятно, примерно соответствует составу старших руководителей американской корпорации. В этом отношении постановление № 601, по существу, похоже на законы и деловую практику США.

Помимо отбора и увольнения ГИР* и избрания других руководителей совет директоров американской корпорации обычно: а) ведет надзор за тем, как корпорация ведет дела, и оценивает, правильно ли это делается; б) проверяет и утверждает важнейшие планы и действия корпорации; в) утверждает финансовые отчеты корпорации; г) дает рекомендации акционерам по вопросам, подлежащим их голосованию.

Мы рекомендуем подготовить учебно-просветительные материалы для советов директоров акционерных обществ с описанием их функций и обязанностей. Подготовкой таких материалов могла бы заняться Федеральная комиссия. В США имеется немало образцов для подобных инструктивных материалов. Самым популярным среди них является «Руководство для директоров корпораций», изданное Секцией делового права Американской ассоциации адвокатов.

РЕВИЗИОННЫЙ КОМИТЕТ ИЛИ РЕВИЗИОННАЯ КОМИССИЯ

Согласно статье 130 постановления № 601, акционеры на годовом собрании избирают «из числа акционеров Ревизионную комиссию». Как это практикуется и при формировании ревизионных комитетов советом директоров в США, члены комиссии не могут быть руководителями фирмы («исполнительными директорами», в терминологии постановления № 601). Различие между декретом № 601 и американскими законами и практикой заключается в том, что в США Ревизионный комитет избирается советом директоров из числа «внешних», «независимых» директоров.

* Хотелось бы отметить, что в соответствии со статьей 103 нового Гражданского кодекса ГИР может и не быть членом совета директоров. Однако, на мой взгляд, это нецелесообразно.

Постановление № 601 определяет обязанности Ревизионной комиссии в общих чертах, а именно: «для контроля за финансовой и хозяйственной деятельностью общества» (ст. 130). Кроме того, Ревизионная комиссия в России «представляет результаты проверок общему собранию акционеров» (ст. 133).

В США много писали о важности Ревизионной комиссии и об объеме ее обязанностей. В число таких наиболее широко признанных обязанностей входят следующие:

1) рекомендовать для найма фирму в качестве внешнего аудитора общества;

2) проверять результаты каждой внешней аудиторской ревизии корпорации;

3) проверять годовые финансовые отчеты компании и обсуждать любые существенные изменения в ее учетно-отчетной практике.

Мало что так повышает доверие инвесторов к фирме, как то, когда они убеждаются, что Ревизионная комиссия работает добросовестно. Еще раз мы рекомендовали бы в этой связи, чтобы Федеральная комиссия подготовила образовательные материалы, включая основные положения деятельности, для использования их членами ревизионных комиссий.

ПРОЧИЕ КОМИТЕТЫ СОВЕТА ДИРЕКТОРОВ

В статье 123 постановления № 601 сказано:

«Совет директоров может при необходимости создать комитеты из своего числа и других сотрудников общества для решения конкретных вопросов».

Совет директоров может воспользоваться этим разрешением для создания двух комитетов, которые обычно существуют в американской практике: Компенсационный комитет совета и Отборочный комитет совета. Создание таких комитетов продемонстрирует приверженность принципам эффективного корпоративного управления и владение современными структурами корпоративного управления, что также повысит доверие инвесторов.

Несколько слов о каждом из этих комитетов.

А. Компенсационный комитет

Хотя, согласно постановлению № 601, размер вознаграждения ГИР должен определяться акционерами, надо полагать, что для этой цели совет директоров предлагает акционерам некоторую рекомендацию. В идеале вначале такую рекомендацию вырабатывает комитет, состоящий из «внешних», «независимых» директоров. Если в российских акционерных обществах распространятся

поощрительные методы вознаграждения, что, вероятно, произойдет, то анализ связанных с этим тонкостей на первом этапе будет больше по силам небольшой группе директоров, которым поручена эта конкретная задача.

Создание Компенсационного комитета из «независимых» директоров и добросовестная работа такого комитета представят российское акционерное общество в выгодном свете в глазах инвесторов.

Б. Отборочный комитет

Стоящая перед российскими акционерными обществами задача по поиску внешних директоров, которые бы обладали надлежащим опытом и здравым суждением, будет нелегкой. По опыту США мы знаем, что компании легче справляются с этой задачей, когда они создают постоянный комитет совета директоров, большинство (если не все) из членов которого являются «внешними» директорами.

И в этом случае также владение современными принципами корпоративного управления произведет самое выгодное впечатление на иностранных инвесторов.

РУКОВОДИТЕЛИ

Как и большинство штатных сводов корпоративных законов в США, постановление № 601 оставляет за акционерным обществом полную свободу в назначении его руководителей. В статьях 103 и 122 упоминается секретарь совета директоров, но не секретарь самой компании. Статьей 125 предусматривается состав правления общества, состоящего из «исполнительных директоров общества и управляющих — руководителей основных подразделений общества».

Как мы отмечали ранее, состав правления в общем и целом можно уподобить группе старших руководителей американской корпорации. Концепция правления, очевидно, является отражением отличной структуры управления компанией, принятой в европейских странах.

Любопытной отличительной особенностью постановления № 601 является статья 129, предусматривающая ведение протоколов заседания правления, причем «книга протоколов должна быть в любое время предоставлена акционерам». В соответствии с американской практикой руководители обычно не проводят встреч в рамках правления и, безусловно, не ведут книги протоколов, которые были бы доступны акционерам.

Помимо главного исполнительного руководителя в американской корпорации обычно имеются следующие важные руководящие должности:

а) главный оперативный управляющий, который часто носит звание президента, если президентом в данной фирме не именуется главный исполнительный руководитель;

б) главный финансовый управляющий, который обычно имеет звание вице-президента;

в) главный бухгалтер;

г) главный юрист, который обычно именуется генеральным советником;

д) казначей;

е) секретарь;

ж) вице-президенты, заведующие основными отделами или подразделениями компании.

С точки зрения принципов корпоративного управления важно, чтобы функции всех этих руководящих работников были четко определены. Обычно эти определения даются в уставе российского акционерного общества и, соответственно, в уставных правилах американской корпорации.

ОБЯЗАННОСТИ ДИРЕКТОРОВ И РУКОВОДИТЕЛЕЙ

Очень важно, чтобы руководители и директора понимали, в чем заключаются обязанности директоров и руководителей перед их корпорацией. Хотя Россия является страной гражданского права, в случае увеличения объема американских и британских инвестиций представляется вероятным, что постепенно там разовьются юридические принципы ответственности директоров и руководителей компании, которые вырабатывались в Англии и США в течение двух столетий.

В США обязанности директоров и руководителей обычно подразделяются на две общие категории.

А. Обязанность заботы

Обычно обязанность заботы определяется следующим образом:

«Директор или руководитель несет перед своей корпорацией обязанность исполнять свои функции добросовестно, методами, которые он на разумных основаниях считает отвечающими интересам корпорации, и с проявлением заботы, какую можно на разумных основаниях ожидать от обычного благоразумного лица при тех же обстоятельствах».

Эта обязанность включает, в частности, обязанность расследовать все подозрительные факты и обстоятельства и выяснять причины необычных событий, таких как неожиданный переход от прибыльности к убыточности. Директор не вправе «спать на работе». Он должен посещать собрания, читать отчеты и изучать финансовую отчетность корпорации.

Принятие неудачного делового решения само по себе не означает нарушения обязанности заботы. Сознательные решения директоров и руководителей, если они приняты добросовестно и на базе достаточной информации, защищены так называемым «правилом делового суждения».

Директор или руководитель вправе полагаться на сведения, мнения, доклады, финансовые отчеты и другие материалы, если он на разумных основаниях считает, что лица, подготовившие эти сведения, мнения, доклады, финансовые отчеты и другие материалы, заслуживают доверия.

Б. Обязанность добросовестности, верности

Во многих ситуациях может возникнуть конфликт между интересами директора или руководителя, с одной стороны, и интересами корпорации или ее акционеров — с другой.

Всякий раз, когда у директора или руководителя имеется личная финансовая заинтересованность в каком-либо деле, затрагивающем корпорацию, он обязан действовать добросовестно по отношению к корпорации и к ее акционерам. Основное правило здесь в том, что директор или руководитель никоим образом не должен участвовать в принятии решения корпорации, от исхода которого зависят его личные финансовые интересы. Кроме того, он обязан проинформировать о наличии своего личного финансового интереса тех, кто это решение принимает, и сообщить им о данной сделке все существенные факты, им неизвестные.

Этот основной принцип раскрытия информации и дисквалификации от голосования по вопросам, по которым данный директор или руководитель имеет личную заинтересованность, необходимо освоить и применять на деле и в России.

Ситуации, к которым применима обязанность добросовестности, а также принцип дисквалификации, могут быть такого рода:

1. Когда рассматривается сделка между корпорацией и директором или руководителем, как, например, когда фирма покупает имущество у директора или продает ему имущество.

2. Когда руководитель или директор использует для своей выгоды имущество корпорации или закрытую информацию, составляющую собственность корпорации.

3. Когда руководитель или директор намеревается воспользоваться для себя возможностью совершить сделку, которая на самом деле представилась корпорации.

4. Когда руководитель или директор намеревается вступить в конкуренцию с корпорацией.

В принципе, руководитель или директор не должен заниматься такого рода сделками или предпринимать такого рода действия, если только совет директоров заранее голосованием своих незаинтересованных членов не даст одобрения такой сделке или таким действиям или же если руководитель или директор докажет, что он действовал добросовестно.

ИСПРАВЛЕНИЕ НАРУШЕНИЙ

В конечном счете использование акционерных обществ как основного орудия системы свободного предпринимательства в России не сможет быть успешным при отсутствии каких-то механизмов исправления нарушений, позволяющих акционерам принудить руководителей или директоров корпорации исполнять свои обязанности.

А. Принуждение путем выхода из корпорации

Разумеется, если акционер недоволен тем, как ведутся дела в его корпорации, он может продать свои акции. Однако это не всегда может быть удовлетворительным средством принуждения, если цены на акции корпорации в данное время упали. Собственно, цена акций корпорации может быть низкой именно потому, что о недопустимых действиях ее руководителей или директоров стало известно.

Самый непосредственный способ принуждения директоров к исполнению их обязанностей — это не переизбрать некомпетентного или нечестного директора на очередном годовом собрании акционеров. Однако порой трудно или слишком дорого связаться с достаточно большим числом акционеров для проведения успешной выборной кампании, направленной против директоров, занимающих в настоящее время свои посты (так называемое «состязание путем бюллетеней-доверенностей»).

Б. Корпоративные выборы

Лучшее средство защиты своих интересов, доступное акционерам, — это выбрать директоров, сочетающих честность с компетентностью. Эти директора, в свою очередь, подыщут чест-

ных и компетентных руководителей, а в случае неудачного выбора их сменят.

В. Гражданские иски, возбуждаемые акционерами

Еще одним методом принуждения директоров и руководителей к исполнению их обязанностей в США является подача в суд. Судебное дело может быть возбуждено:

1) от имени группы акционеров, которые считают, что понесли ущерб в результате нарушений, совершенных директорами и руководителями; или

2) от имени самой корпорации на том основании, что ущерб нанесен корпорации.

Целями возбуждения дела могут быть: а) предотвращение вредного действия или остановка его (так называемое «наложение запрета»); б) требование, чтобы совершившие нарушение директора и руководители были принуждены заплатить деньги (называемые «возмещением за ущерб») в качестве компенсации акционерам или корпорации за причиненный убыток.

В США возбуждают очень много судебных дел, где утверждает-ся, что руководители и директора допустили то или иное нарушение. В ряде случаев эти иски безосновательны и инициируются адвокатами с целью заработать гонорар.

Хотя мне не хотелось бы, чтобы американский опыт в этой сфере был полностью воспроизведен в России, я думаю, что необходимо законодательство или декрет, дающие акционерам возможность защищать свои права через арбитражный суд. Для разбора сложных дел корпоративного управления, которые обычно связаны с экономическими, деловыми, финансовыми и бухгалтерскими вопросами, нужны будут судьи, осведомленные в этих вопросах. Соответственно, я рекомендую также принятие законодательства, которое создаст специальный отдел арбитражного суда для разбора внутрикорпоративных споров. Я определил бы такие дела как иски, в которых: 1) акционеры возбуждают дело, чтобы заставить руководителей или директоров исполнять свои обязанности; 2) группа акционеров жалуется на действия другой группы акционеров; 3) директора возбуждают дело, чтобы заставить руководителей исполнять свои обязанности.

Арбитражный суд мог бы принять ряд специальных правил и процедур, которые обеспечили бы, чтобы внутрикорпоративные споры решались без промедления. Прецедент такого рода существует в штате Делавэр, где зарегистрировано большинство крупных корпораций и где происходит разбор большинства судебных процессов, связанных с корпоративным управлением. Штат Делавэр

недавно принял специальный набор правил и процедур, ориентированный на быстрое и экономичное разрешение крупных коммерческих исков опытными судьями.

Г. Правительственное вмешательство

Как в США, так и в России в случаях, когда в результате действий директоров и руководителей корпорация нарушает те или иные законы, правительство может возбудить процесс принудительного исполнения. В США такое дело может быть начато федеральными, штатными или местными правительственными органами (городскими, муниципальными или графства) в зависимости от того, какие законы нарушены.

1. Дело может быть «гражданским» или «уголовным».

2. На корпорацию может быть наложен штраф.

3. Хотя корпорацию в тюрьму не посадишь, в некоторых особо серьезных ситуациях руководители, ответственные за противозаконные действия, были признаны уголовно виновными и подвергнуты штрафу или тюремному заключению, а то и тому, и другому (например, за закулисные сговоры по назначению цен).

Я рекомендую создание в управлении Генерального прокурора или Федеральной комиссии новой должности — эксперта, специализирующегося на расследовании и судебном преследовании корпоративных противозаконных действий, которые могут включать нарушения уголовного характера. Возможно, как Генеральный прокурор, так и Федеральная комиссия должны быть ответственны за применение принудительных мер в отношении вышеупомянутых правонарушений.

* * *

Переход к свободной рыночной экономике в России требует иностранных инвестиций. Иностранные инвестиции потекут туда, только когда появится доверие к методам управления корпорациями. Для этого необходимы: 1) обучение руководителей и директоров российских акционерных обществ; 2) существование юридических норм, позволяющих принудительно осуществлять права акционеров; 3) существование судебного органа, рассматривающего подобные споры. Хотя первые положительные шаги по установлению здоровых принципов корпоративного управления в России уже сделаны, имеется очевидная и острая потребность в ускорении темпов этого прогрессивного процесса.

Международные организации

ООН И МЕЖДУНАРОДНАЯ МОРСКАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ

Уильям А. О'Нил *

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Считается также, что аналогичные, но не тождественные согла-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ПРОЦЕДУРЫ НАЗНАЧЕНИЯ ЧЛЕНОВ КОМИССИИ ЕС И ПРЕКРАЩЕНИЯ ВЫПОЛНЕНИЯ ИМИ СВОИХ ОБЯЗАННОСТЕЙ

А.С. Исполинов *

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

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

вступил в силу Маастрихтский договор, который предусматривает образование Европейского союза — политического объединения государств, членов ЕС, которое должно иметь как бы три основы: во-первых, три Европейских сообщества [бывшее Европейское экономическое сообщество, называемое ныне просто Европейское сообщество, Европейское сообщество по атомной энергии (Евратом) и Европейское объединение угля и стали (ЕОУС)]; во-вторых, общую внешнюю политику и политику по вопросам обороны и безопасности; в-третьих, общую политику в области внутренних дел и правосудия. Кроме этого, Маастрихтский договор предусматривает поэтапное формирование валютно-экономического союза, которое должно завершиться введением единой валюты для стран—членов ЕС. В 1996 году должна начать работу очередная межправительственная конференция стран—членов ЕС, которая должна рассмотреть предварительные итоги реализации Маастрихтского договора, внести возможные коррективы в отношении временных рамок различных стадий валютно-экономического союза, а также подвергнуть очередной модификации учредительные договоры, с тем чтобы правовая база, а также структура и полномочия органов ЕС в большей степени отвечали потребностям интенсивно развивающегося объединения. Особая роль в разработке и реализации намеченных реформ принадлежит Комиссии ЕС — институту, призванному выступать в качестве двигателя европейской интеграции. Как справедливо отмечают немецкие авторы М.Хиршлер и Б.Циммерман, «среди институтов Сообщества Комиссия занимает ключевое положение как независимый орган, призванный функционировать исключительно в интересах Сообщества»¹. Для выполнения этих задач авторы учредительных договоров о создании Сообществ наделили Комиссию соответствующим правовым статусом, ряд ключевых характеристик которого выделяют Комиссию среди не только остальных институтов ЕС, но и исполнительных органов других международных организаций. Не последнее место среди особенностей правового статуса Комиссии занимают вопросы состава и порядка формирования Комиссии. Именно этим вопросам, относительно мало исследованным в отечественной литературе, и посвящена данная статья.

1. Состав Комиссии ЕС

Первоначальный количественный состав Комиссий ЕЭС, ЕОУС и Евратома определялся соответствующими положениями учредительных договоров о создании Сообществ и составлял для Комиссии ЕЭС — 9 человек, для Комиссии Евратома — 5 человек и для Комиссии ЕОУС — 9 человек. В соответствии со статьей 10

Договора о слиянии состав единой Комиссии ЕС устанавливался в 9 человек, однако на переходный период с 1967 по 1970 год с учетом возникших трудностей административного порядка действовала Комиссия, состоящая из 14 членов. В связи с расширением ЕС число членов Комиссии было увеличено сначала до 13 человек (1972 г. — присоединение Великобритании, Дании и Ирландии), затем до 14 (1981 г. — присоединение Греции) и с 1986 года (присоединение Испании и Португалии) составляло 17 человек. Эта же цифра — 17 членов КЕС — вошла в текст Маастрихтского договора в новой редакции статьи 157 Договора о ЕС, статьи 9 Договора о ЕОУС и статьи 126 Договора о Евратоме. В соответствии со статьей 16 Договора 1994 года о присоединении к Европейскому союзу Австрии, Норвегии, Швеции и Финляндии Комиссия внесла изменения в вышеупомянутые статьи учредительных договоров, увеличив численность членов КЕС до 21 человека². Однако из-за отрицательного результата референдума в Норвегии по поводу ратификации Договора о присоединении к ЕС решением Совета ЕС соответствующие положения Договора о присоединении были должным образом модифицированы, и численность членов КЕС была снижена до 20 человек³. Совет ЕС вправе единогласным решением изменить численность Комиссии. Впервые этим правом Совет ЕС воспользовался в 1973 году, когда из-за первого отказа Норвегии ратифицировать Договор о присоединении к ЕС численность Комиссии была по решению Совета ЕС уменьшена с 14 человек, предусмотренных статьей 15 Договора, до 13⁴.

Положения учредительных договоров, регулирующих состав Комиссии и основные обязанности ее членов, направлены в первую очередь на достижение двух целей:

- 1) максимальное обеспечение институциональной независимости членов Комиссии;
- 2) обеспечение справедливого национального представительства в Комиссии граждан государств—членов ЕС.

Статья 157 Договора о ЕС содержит следующие правила относительно количественного и качественного состава Комиссии (последовавшие за ней ст.10 Договора о слиянии и новая редакция ст.157, содержащаяся в Маастрихтском договоре, оставлены без изменений):

а) членами Комиссии ЕС могут быть только граждане государств—членов ЕС. Это правило не противоречит требованию индивидуальной независимости членов Комиссии. По общепринятому мнению, иметь гражданство государства—члена ЕС не означает быть выразителем интересов этого государства в КЕС;

б) в состав членов Комиссии должны входить по меньшей мере по одному (но не больше двух) представителей от каждого государ-

ства—члена ЕС. Сложился своего рода обычай, в соответствии с которым 5 наиболее крупных и индустриально развитых членов ЕС (Великобритания, Германия, Испания, Италия и Франция) имеют по два представителя, а остальные государства — по одному. Цель такого распределения состоит в том, чтобы способствовать синтезу различных политических и административных традиций и культур. Этим же, с другой стороны, закладывается максимально широкая основа для деятельности Комиссии и предупреждается возможное преобладание представителей какого-либо государства;

в) кроме того, от членов Комиссии требуются гарантии их компетенции и независимости. Требование учредительных договоров насчет «общей компетенции» членов Комиссии не означает, что Комиссия ЕС является собранием специалистов, отобранных благодаря их особым познаниям в какой-нибудь сфере. Исходя из понимания статуса членов Комиссии как людей, выполняющих политико-административные функции, это правило трактуется как требование к обладанию опытом, знаниями, квалификацией для деятельности такого рода. Анализ профессионального состава Комиссии ЕС за всю ее историю показывает, что ее члены были представителями самых разных кругов общества. Самую большую группу составляют политики (бывшие министры и парламентарии). Остальные были высококвалифицированными государственными чиновниками, юристами, экономистами, крупными бизнесменами либо профсоюзными деятелями. В новом составе Комиссии, полномочия которой начались в январе 1995 года, из 20 ее членов 12 человек либо пришли в Комиссию ЕС с министерских постов, либо были министрами ранее (из них двое — Ж.Сантер и Э.Крессон — были премьер-министрами). Остальные члены нынешней Комиссии были депутатами парламента, послами, общественными деятелями или учеными-экономистами⁵.

Пункт 2 статьи 157 Договора о ЕС требует от членов Комиссии быть полностью независимыми при выполнении своих функций и действовать в общих интересах ЕС. Это еще раз показывает стремление авторов договора зафиксировать сущность и место Комиссии в структуре ЕС как главного выразителя общих интересов ЕС. В первую очередь договор требует независимости от правительств государств—членов ЕС. Это значит, что члены Комиссии при выполнении своих обязанностей не должны запрашивать и принимать инструкции ни от правительств, ни от какого-либо органа. В первую очередь, каждое правительство обязуется не оказывать воздействия на членов Комиссии. Это не означает запрета на контакты членов Комиссии с представителями правительств государств—членов ЕС, напротив, такие контакты необходимы и неизбежны на практике. Как отмечает в своей работе К. ван Миерт, практически

все члены Комиссии сохраняют тесные контакты со своими правительствами⁶. Однако договор запрещает их перерастание в давление со стороны правительств либо в действие члена Комиссии только в интересах какого-либо государства и по его указаниям. Для того чтобы подчеркнуть независимость членов Комиссии ЕС, статья 157 требует от них при вступлении в должность торжественно обещать выполнять обязанности, вытекающие из этой должности. Однако на практике полная независимость и беспристрастность членов Комиссии никогда не были достигнуты. Как пишет Н.Нугент, настойчивость учредительных договоров о полной независимости членов Комиссии ЕС подверглась гибкой интерпретации. Более того, полная нейтральность даже не очень желательна, ибо деятельность Комиссии во многом облегчается тем, что члены КЕС имеют контакты и источники влияния во всем Сообществе, и особенно легко они могут сделать это в своей стране. Будет законно и желательно ставить национальные интересы в повестку дня КЕС, объяснять остальным членам Комиссии, что же будет воспринято в «моей» столице⁷. Опасность здесь кроется в возможности того, что член Комиссии будет пытаться отстаивать интересы своего государства слишком сильно. Без сомнения, это серьезно затруднит нормальную деятельность КЕС. Что же касается давления на членов КЕС, то можно сказать, что попытки такого давления не прекращались за все время деятельности ЕС. Особенно сильными и неприкрытыми они были в первые годы деятельности Комиссии. В этом отношении показателен случай с председателем Комиссии Евратома французом Хиршем, который публично отказался уступить давлению французского министра обороны дать информацию, которая могла бы иметь интерес для французской армии, и был за это наказан — французское правительство отказалось выдвигать его кандидатуру для переизбрания⁸. Даже в более позднее время национальные правительства скрыто или явно выражают недовольство слишком, по их мнению, проевропейской позицией своих выдвиженцев в Комиссии. Так, немалые проблемы в конце 80-х годов для Комиссии создало правительство ФРГ, которое подвергло открытой критике «своих» членов КЕС за якобы недостаточно активное отстаивание интересов Германии в Комиссии⁹.

Общее правило о независимости членов Комиссии ЕС подразумевает ряд конкретных требований непосредственно к ее членам, которые серьезно ограничивают их личную деятельность. В первую очередь, это требование о несовместимости осуществления функций члена Комиссии с другой профессиональной деятельностью, независимо от того, осуществляется такая деятельность за вознаграждение или без такового. Этим устраняются возможные основания для воздействия на членов Комиссии ЕС со стороны опреде-

ленной профессиональной группы либо в связи с частными интересами самих членов Комиссии.

Практическое применение этого положения потребовало весьма осторожной, если не сказать деликатной, интерпретации. Позиция самой Комиссии ЕС была выражена в ряде ее ответов на запросы депутатов Европарламента. Так, Комиссия считает, что в соответствии со статьей 157 Договора о ЕС «нет оснований считать профессиональной деятельностью научную или преподавательскую работу, участие в политических, профессиональных или культурных организациях, а также в других государственных или частных организациях, посвященных общим интересам»¹⁰. Непростым оказался вопрос о совмещении работы в Комиссии с выборными государственными должностями. Было признано, что членство в Комиссии ЕС несовместимо с мандатом депутата национального парламента. Правда, и здесь, как показывает практика, возможен компромисс, исходя из конкретных обстоятельств. Так, в 1984 году членом Комиссии был назначен лорд Кокфилд, в силу своего титула являвшийся членом палаты лордов. С учетом того, что членство в палате лордов является пожизненным и имеет во многом почетный характер, был найден компромиссный вариант, признающий допустимость одновременного членства в Комиссии ЕС и в палате лордов, однако при этом лорд Кокфилд не должен принимать участия в работе палаты лордов¹¹. В то же время практика Комиссии ЕС не дает столь однозначного ответа на вопрос о распространении этого запрета на участие члена Комиссии в местных органах власти.

То обстоятельство, что членство в Комиссии исключает совмещение с выборными государственными должностями, не означает, что кандидатура члена Комиссии не может быть выдвинута для избрания на такие должности. «С одной стороны, выдвижение кандидатуры не может считаться профессиональной деятельностью, а с другой стороны, назначение на должность члена Комиссии не влечет за собой никакого посягательства на гражданские права лица, назначенного на эту должность, в том числе и на фундаментальное право быть избранным»¹². Это подтверждается и практикой, в соответствии с которой участие в избирательной кампании не требует официального прекращения членства в Комиссии.

Также достаточно прагматично был решен вопрос и о политической деятельности членов Комиссии. Многие члены КЕС пришли в Комиссию, сделав карьеру в политических партиях и движениях, занимая высокие посты в правительствах или национальных парламентах. Так, в нынешнем составе Комиссии по меньшей мере трое занимали или продолжают занимать руководящие посты в партийной иерархии — Н.Киннок был лидером лейбористской партии Великобритании и вице-президентом Социалистического

Интернационала, Э.Бонино был секретарем радикальной партии Италии, а Х.Папутис и до настоящего времени является членом ЦК греческой партии ПАСОК¹³. Бесспорно, что на практике невозможно совмещать работу в Комиссии и активную политическую деятельность. Однако многие члены КЕС продолжают состоять в руководящих выборных органах политических партий. В случае, если такая деятельность не мешает члену Комиссии ЕС исполнять свои обязанности, она не подпадает под запрет, накладываемый пунктом 2 статьи 157 Договора о ЕС. Напротив, считается, что такая деятельность не только совместима с мандатом члена Комиссии, но и позволяет выполнить во всей полноте обязанности, вытекающие из этого мандата, ибо расширяет представления членов Комиссии о насущных проблемах ЕС¹⁴.

Наибольшие трудности вызвало практическое решение вопроса о предпринимательской деятельности членов Комиссии. Однозначного решения найдено не было, и поэтому каждый случай рассматривается отдельно, с учетом всех обстоятельств. В обобщенном виде подход, который применялся при решении подобных вопросов, состоит в следующем. Члены Комиссии должны воздерживаться от занятия должностей и не иметь значительных интересов в предприятиях тех секторов экономики, которые связаны с их компетенцией в рамках Комиссии, или в предприятиях, которые в силу своего потенциала играют важную роль в Общем рынке либо на которые прямо распространяется законодательство ЕС.

Статья 157 Договора о ЕС накладывает определенные ограничения на деятельность членов Комиссии и после окончания срока их полномочий — они «должны проявлять щепетильность и осторожность в том, что касается согласия занять определенные должности или получить определенные выгоды после прекращения их деятельности в Комиссии». При решении этого вопроса на практике принимаются во внимание такие факторы, как длительность срока, прошедшего со времени окончания работы в Комиссии ЕС, о также соотносимость нынешней деятельности бывшего члена ЕС с теми сферами, которые он курировал, работая в составе Комиссии ЕС.

Основную роль в определении «несовместимости» играет сама Комиссия. В соответствии со сложившейся практикой члены Комиссии должны сами проинформировать ее о своей особой ситуации и принимать дальнейшее решение по согласованию с Комиссией ЕС. Тот факт, что Комиссия ЕС успешно решает проблемы такого рода, подтверждается тем, что Суд ЕС, который должен рассматривать дела, связанные с различными нарушениями со стороны членов Комиссии ЕС, с подобными вопросами еще не сталкивался.

2. Процедура назначения членов Комиссии ЕС

До Договора 1965 года о слиянии порядок назначения членов Комиссий всех трех Сообществ регулировался соответствующими статьями учредительных договоров — статьей 10 Договора о создании ЕОУС, статьей 158 Договора о создании ЕЭС и статьей 127 Договора о Евратоме. Из них наиболее оригинальную и сложную процедуру предусматривал Договор о создании ЕОУС, согласно которому восемь из девяти членов Верховного органа назначались с общего согласия правительств государств-членов, а девятый член Верховного органа назначался (кооптировался) первыми восемью членами.

Положения Договоров о ЕЭС и Евратоме содержали одинаковую лаконичную формулировку: «Члены Комиссии назначаются с общего согласия правительств государств—членов ЕС». Статья 11 Договора о слиянии, заменившая вышеупомянутые статьи учредительных договоров, повторила эту процедуру без изменений.

Рассматривая подробно сложившуюся практику применения процедуры назначения членов КЕС, нужно отметить, что под совместным решением не следует понимать решение Совета ЕС. В пользу такого вывода говорят два аргумента. Во-первых, в случае назначения членов Комиссии ЕС не правительствами государств—членов ЕС, а Советом ЕС, сама Комиссия ЕС оказалась бы фактически подчиненной Совету ЕС, что нарушило бы равновесие между этими институтами и поставило бы под угрозу тот принцип разделения властей, к которому стремится договор. На практике назначение членов Комиссии ЕС проходит на встрече представителей правительств государств—членов ЕС, проводимой вне рамок Совета ЕС и Европейского союза. В этом случае участники встречи действуют именно как представители правительств, а не как члены Совета. Во-вторых, имеется процедурное отличие. Назначение членов Комиссии ЕС требует явного согласия всех правительств, что отличается от порядка голосования в Совете, где решение, по которому требуется единогласие, считается принятым, даже если есть воздержавшиеся.

Ввиду предельной лаконичности положений учредительных договоров о назначении членов Комиссии ЕС за их рамками остался сам процесс подбора и согласования возможных кандидатур. Сейчас он регулируется обычаями, сложившимися за время существования ЕС. Так, существует практика, по которой правительства государств—членов ЕС предлагают кандидатуры одного либо нескольких членов Комиссии ЕС — в зависимости от принятой системы национального представительства. Оценивая подобную практику, К. ван Миерт говорит, что «для членов КЕС «общее согласие»

означает правило, сведенное к выдвижению государством своих кандидатов»¹⁵. Правительство самостоятельно ведет поиск возможных кандидатов и проводит в отношении них все, по его мнению, необходимые консультации (включая консультации с другими государствами). Порядок подбора различен в разных государствах — членах ЕС и зависит от политического и конституционного устройства конкретного государства. Еще более различаются причины выбора того или иного кандидата. Западные исследователи выделяют следующие элементы, влияющие на национальном уровне на решение по поводу каждой кандидатуры. В первую очередь это политическая приверженность кандидата, желаемый для государства портфель члена Комиссии ЕС, роль, которую правительство отводит Комиссии; затем идут такие качества, как принадлежность к определенной социально-экономической группе, способности, престиж и опыт кандидата¹⁶. В первые годы деятельности ЕС иногда мотивы выдвижения определенного кандидата были достаточно необычны. Так, канцлер Германии Аденауэр, считая некомпетентным своего министра-либерала Блюхера и желая его устранить из правительства, назначил его членом Верховного органа ЕОУС, назвав подобное назначение первоклассными политическими похоронами¹⁷. Более того, некоторые назначения были действительно направлены на умаление и ограничение развития и престижа Комиссии как основного исполнительного органа Сообществ. Однако наряду с подобными случаями были и политически мотивированные назначения, нацеленные на то, чтобы придать вес Комиссии, обеспечить ее нормальное функционирование и развитие. Именно из таких соображений были назначены членами КЕС Ж.Монне, В.Хальштейн и С.Маншолт, которые оставили весьма значительный след в истории Комиссии и ЕС в целом. В любом случае окончательное решение принимается на самом высоком государственном уровне.

Таким образом, первый этап процедуры назначения членов Комиссии ЕС — этап выдвижения и обсуждения возможных кандидатур — проходит практически полностью на национальном уровне. Приоритет национального подхода еще более закрепляется тем, что, согласно опять-таки сложившейся практике, другие правительства, как правило, воздерживаются от возражений по уже официально предложенной правительством кандидатуре. К.ван Миерт пишет о двух случаях, когда предложенная кандидатура вызвала возражения и даже протесты других государств¹⁸. В одном случае правительство Голландии в 1957 году высказало свое несогласие с предложенным Германией кандидатом, который во время второй мировой войны подписывал приказы о реквизиции на территории Голландии. В другом случае Германией был предложен

кандидат, который во время войны служил в германском посольстве во Франции. На этот раз кандидатура вызвала резкие протесты со стороны Голландии и неофициальные возражения Франции. В обоих случаях предложенные кандидатуры были сняты Германией. В дальнейшем практика ЕС, безусловно учитывая накопленный опыт, старалась избегать открытых конфликтов по предложенным кандидатурам, отводя приоритетную роль предварительным закрытым двусторонним контактам и консультациям, в ходе которых если и возникают определенные разногласия между государствами, то они не получают огласку.

Для назначения отдельных членов Комиссии ЕС в качестве замены членов Комиссии, ушедших в отставку, умерших или отстраненных от должности, несколько раз использовалась облегченная процедура, при которой согласие правительств выражалось в письменном виде без созыва заседания представителей правительств (при назначении Л.Леви Сандри в 1961 г. и К.Шейсона в 1973 г.)¹⁹.

С 1976 года начала складываться практика, при которой сначала назначался Председатель Комиссии ЕС, а только затем проходило назначение остальных ее членов уже в тесных консультациях с Председателем КЕС.

Найденные практикой решения значительно облегчают поиск общего согласия правительств и уменьшают возможность различного рода коллизий по этому поводу. Юридическое значение согласия правительств на персональный состав Комиссии ЕС, даваемого на собрании представителей правительств, сводится к правовому закреплению на уровне ЕС уже сделанного одностороннего выбора правительств.

Такая весьма прагматичная процедура при всем своем удобстве вызвала нарекания как со стороны политиков, так и со стороны исследователей права ЕС.

Критика в основном концентрировалась вокруг трех моментов: — чрезмерная роль национальных правительств при назначении членов Комиссии ЕС имела свой отрицательный эффект, ибо вела к противоречию, с одной стороны, между процедурой и практикой назначения членов Комиссии ЕС и положениями учредительных договоров о независимости ее членов — с другой. Сложившаяся процедура не исключает возможности для государства-члена, назначающего «своего» члена Комиссии ЕС, руководствоваться исключительно своими национальными интересами путем назначения людей, которые на практике будут выступать во многом как представители государства. В этом случае сама концепция и функционирование Комиссии как независимого органа ставились бы под сомнение. С другой стороны, было бы нереалистично ожидать от членов Комиссии ЕС одномоментного отказа от своих предыду-

щих обязательств. Однако по-прежнему иногда правительства ожидают от своих выдвиженцев в Комиссию именно защиты национальных интересов, и если этого не происходит, то принимают меры по замене его другим, более лояльным. Одним из последних случаев подобного рода стал отказ в 1989 году премьер-министра Великобритании М.Тэтчер повторно назначить членом Комиссии лорда Кокфилда. В вину ему была поставлена слишком проевропейская позиция в ущерб британским интересам в отношении программы завершения создания единого рынка к 1992 году (он был одним из авторов этой программы)²⁰;

— значительное влияние политического и личного элементов в деятельности Комиссии ЕС. В условиях достаточно размытого описания их полномочий и функций в учредительных договорах именно политический вес Комиссии ЕС, определяемый во многом ее персональным составом, имеет решающее значение для ее результативной деятельности. Как пишет К.ван Миерт, «нельзя отрицать, что влияние и престиж Комиссии, ее взлеты и падения зависят от политической репутации, убеждений и настырности ее членов»²¹;

— отсутствие демократического контроля при определении персонального состава Комиссии. Под этим подразумевалось отстранение Европарламента как выразителя интересов народов стран-членов от участия в процедуре назначения членов Комиссии ЕС. Особенно усилились подобные упреки после перехода с 1979 года к выборам Европарламента прямым и всеобщим голосованием²².

Предложения по усовершенствованию процедуры концентрировались в основном вокруг трех пунктов:

— укрепление независимости Комиссии ЕС в целом за счет уменьшения роли государств при назначении ее членов. Сторонники усиления роли ЕС говорят о том, что авторитет Комиссии ЕС был бы выше, если бы ее члены назначались как единая команда, а не подбирались поодиночке различными правительствами²³;

— усиление самостоятельности Председателя Комиссии ЕС. По этому поводу высказывались самые различные варианты, начиная с достаточно умеренного предложения о том, чтобы назначать с общего согласия государств-членов сначала Председателя Комиссии ЕС (но при обязательных консультациях с Европарламентом), а назначение остальных ее членов проводить потом на основе консультаций с Европарламентом и новым Председателем Комиссии;

— многочисленные исследователи при рассмотрении возможных вариантов институциональной реформы ЕС всегда связывают процедуру назначения членов Комиссии ЕС с усилением полномочий Европарламента, который должен принимать в ней самое активное участие. Если Европарламент получит право утверждать

состав Комиссии ЕС (по аналогии с утверждением правительства национальным парламентом), то это, по мнению исследователей, придаст недостающую «европейскую» легитимность Комиссии ЕС, а более активное и гласное участие Европарламента в процедуре подбора кандидатов в члены Комиссии ЕС позволит устранить дефицит демократии при назначении членов КЕС²⁴.

Критика процедуры назначения членов Комиссии ЕС значительно усилилась под влиянием успешной реализации программы завершения создания единого внутреннего рынка к концу 1992 года и в преддверии начала работы межправительственных конференций по политическому и валютно-экономическому союзу. На этот раз государства-члены не могли обойти этот вопрос и пошли на определенные уступки, сохранившие, однако, преобладание национального начала при назначении членов Комиссии.

Маастрихтский договор внес изменения в статью 158 Договора о ЕС, и теперь процедура назначения членов Комиссии выглядит следующим образом. Правительства государств—членов ЕС с общего согласия и после консультаций с Европарламентом выдвигают кандидатуру лица, которого они хотели бы назначить Председателем Комиссии ЕС. Затем правительства после консультаций уже с кандидатом на пост Председателя КЕС предварительно соглашаются по поводу кандидатур лиц, которых предполагается назначить членами Комиссии ЕС. Сформированная таким образом команда должна получить одобрение Европарламента, который голосует не по каждой кандидатуре, а «списком». И уже после одобрения со стороны Европарламента Председатель и остальные члены Комиссии утверждаются в должности с общего согласия правительств государств-членов. Оценивая новую процедуру назначения членов Комиссии ЕС, можно согласиться с мнением Б.Н.Топорнина, который считает, что в результате Маастрихтского договора процесс назначения Председателя и членов Комиссии приблизился в определенной мере к типичной парламентской процедуре формирования правительства²⁵.

Новая процедура уже была использована при назначении членов Комиссии ЕС, срок полномочий которых начинается в 1995 году и заканчивается в 2000 году. После прошедшего летом 1994 года не без проблем выбора государствами-членами кандидата на пост Председателя Комиссии ЕС (им оказался премьер-министр Люксембурга Ж.Сантер) в течение шести месяцев проходили консультации между государствами-членами, Европарламентом и кандидатом на пост Председателя Комиссии ЕС, в ходе которых и были согласованы кандидатуры будущих членов Комиссии с распределением между ними сфер ответственности (портфелей). Перед одобрением Европарламентом состава Комиссии ЕС впервые

прошли слушания кандидатов перед соответствующими комитетами Европарламента (эта процедура, аналогичная слушаниям в конгрессе США при назначении должностных лиц администрации американского президента, была предложена Европарламентом и принята Председателем Комиссии ЕС Ж.Сантером). Таким образом, новая процедура не только была испробована, но и подверглась некоторой внедоговорной модификации, отражающей усиление полномочий Европарламента при формировании исполнительных органов ЕС.

Согласно пункту 2 статьи 11 Договора о слиянии, срок полномочий членов единой Комиссии ЕС составлял четыре года. Это правило было изменено в трех случаях. Так, статья 32 Договора о слиянии содержала положение о том, что полномочия членов Комиссий ЕЭС, Евратома и ЕОУС прекращаются с момента вступления в силу Договора о слиянии (в этом случае срок полномочий составил три года), а срок полномочий первой единой Комиссии будет равен трем годам. В соответствии со статьей 141 Договора о присоединении Великобритании, Ирландии и Дании полномочия Комиссии ЕС прекращались с принятием в ЕС новых членов и назначением новой Комиссии. Согласно новой редакции статьи 158 Договора о ЕС, введенной в действие Маастрихтским договором, срок полномочий членов Комиссии ЕС увеличен до пяти лет и совпадает по длительности с полномочиями депутатов Европарламента. Члены Комиссии ЕС могут быть вновь назначены на эту же должность неограниченное число раз²⁶. Жесткое закрепление срока действия мандата является еще одним средством укрепления независимости членов Комиссии ЕС. За исключением вето недоверия или неофициальной принудительной отставки (об этом будет сказано ниже), никто и ничто не сможет заставить члена Комиссии ЕС покинуть свою должность, кроме как по собственной воле. Срок действия мандатов всех членов Комиссии истекает в один и тот же день. Даже если возникла необходимость замены одного из членов Комиссии ЕС в связи с прекращением им своих функций, замена проводится лишь на период, оставшийся до истечения срока полномочий всех членов Комиссии (п.2 новой редакции ст.159 Договора о ЕС).

3. Председатель Комиссии ЕС и его заместители

Среди членов Комиссии ЕС особое место занимают Председатель Комиссии и его заместители. До вступления в силу Маастрихтского договора порядок их назначения определялся статьей 14 Договора о слиянии, в соответствии с которой их назначение производится на основе общего согласия правительств госу-

дарств—членов ЕС, действующих по той же процедуре, что и при назначении членов Комиссии ЕС. Имелось, однако, дополнительное требование — необходимы консультации с самой Комиссией ЕС, кроме тех случаев, когда сделать это невозможно (например, в случае полного обновления состава Комиссии ЕС).

На практике, однако, подбор проходит через гораздо более сложный механизм межправительственных консультаций, нежели при назначении рядовых членов Комиссии ЕС, и может вызвать если не кризис, то серьезные разногласия между государствами-членами²⁷. Это вызвано не теми полномочиями, которые весьма скудно описаны в учредительных договорах, а той политической ролью, которую играет в жизни ЕС Председатель Комиссии ЕС. Как пишет Б.Н.Топорнин, «от этой политической фигуры во многом зависит не только политическая деятельность Сообществ, но и их политика. Каждый председатель так или иначе накладывал свой персональный отпечаток на развитие Сообществ»²⁸. Председатель Комиссии ЕС выступает как главный представитель Комиссии ЕС, он должен определять основные направления деятельности Комиссии ЕС, распределять сферы ответственности членов Комиссии и координировать их деятельность. Он может также оставить за собой определенные сферы деятельности Комиссии. Политическое значение поста Председателя Комиссии ЕС подчеркивается тем, что он участвует в заседаниях Европейского совета. Значительно повысило международный престиж Председателя Комиссии ставшее правилом его участие во встречах руководителей семи наиболее развитых стран.

Как это уже отмечалось выше, Маастрихтский договор ввел новую процедуру назначения членов и Председателя Комиссии ЕС — сначала правительства соглашались по кандидатуре лица, которого они хотят назначить Председателем Комиссии ЕС, а затем, уже после консультаций с этим кандидатом, происходит отбор кандидатов в члены Комиссии. Отобранные таким образом члены и Председатель Комиссии получают одобрение Европарламента, и только затем происходит окончательное их назначение на основе общего согласия правительств государств-членов.

В отношении заместителей Председателя Комиссии ЕС практика ЕС претерпевала значительные изменения. Так, Договор об образовании ЕОУС первоначально предусматривал только одного заместителя руководителя Высшего руководящего органа, и только через некоторое время появлялся второй заместитель. Договор об образовании Евратома говорил об одном заместителе Председателя Комиссии. Соответствующая статья Договора об образовании ЕЭС содержала положение о двух заместителях, однако с самого начала деятельности ЕЭС это правило не соблюдалось, и у Председателя

Комиссии ЕС было три заместителя. Таким своеобразным образом соблюдался баланс между первоначальными учредителями ЕЭС — «большой тройкой» (ФРГ, Францией и Италией) и странами Бенилюкса. Представитель одной страны становился Председателем Комиссии ЕС, а посты его заместителей распределялись среди представителей других стран — учредителей ЕЭС. Право было приведено в соответствие с практикой в Договоре о слиянии, где говорилось уже о трех заместителях. Вместе с количественным ростом ЕС росло и число заместителей Председателя Комиссии ЕС, и перед подписанием и вступлением в силу Маастрихтского договора их насчитывалось уже шесть. Маастрихтский договор существенно изменил соответствующие положения учредительных договоров, и сейчас новая редакция статьи 161 Договора о ЕС говорит уже об одном или двух заместителях Председателя Комиссии ЕС, назначаемых только Комиссией из числа своих членов (отстранение государств от назначения заместителей, с одной стороны, означало укрепление позиций самой Комиссии, а с другой — произошло достаточно безболезненно для самих государств, которые не видят в постах заместителей Председателя какого-нибудь значительного политического веса). В новом составе Комиссии ЕС, который начал свою деятельность с января 1995 года, у Председателя КЕС только два заместителя.

До вступления в силу Маастрихтского договора срок, на который назначались Председатель КЕС и его заместители, составлял в соответствии со статьей 161 Договора о ЕЭС и заменившей ее статьей 14 Договора о слиянии всего два года (при разработке Договора о слиянии Франция предлагала установить срок пребывания Председателя КЕС на своем посту один год). Краткость срока в какой-то степени компенсировалась неограниченной возможностью переизбрания. Своеобразный рекорд в этом отношении принадлежит Вальтеру Хальштайну, который оставался на посту Председателя КЕС с января 1958 года по июнь 1967 года. Столь длительное пребывание на весьма заметном в политической жизни Европы посту способствовало росту авторитета Председателя КЕС, что, в свою очередь, вызвало настороженное отношение к этому ряду правительств, а затем стало одним из спорных моментов конституционного кризиса 1965 — 1966 годов. Под нажимом Франции (инициатора кризиса) в 1966 году членами ЕС было заключено своего рода джентльменское соглашение, по которому мандат Председателя КЕС не подлежит возобновлению, кроме как в исключительных случаях и только на один срок. Был введен принцип ротации, согласно которому пост Председателя КЕС должны были поочередно занимать граждане «большой четверки» (ФРГ, Италии, Франции и Великобритании) или представитель «малых» государств. Отход от этого правила произошел толь-

ко более чем через двадцать лет, в ходе реализации программы завершения создания единого внутреннего рынка, что позволило Ж.Делору занимать пост Председателя КЕС с 1985 по 1994 год. Государства пошли на продление мандата Ж.Делора, признавая его бесспорную роль как Председателя КЕС в реформах Европейского сообщества. Введение этого правила в период институционального кризиса в ЕС в середине 60-х годов, а также отказ от него в период заметного оживления интеграционных процессов весьма красочно иллюстрируют, как нормы права ЕС приобретают расширительное или сужающее толкование (или вообще перестают действовать, не будучи официально отмененными) в зависимости от политических обстоятельств в тот или иной промежуток времени. Маастрихтский договор в новой редакции статьи 161 не содержит специальных положений о сроках полномочий Председателя КЕС и его заместителей к общему сроку полномочий КЕС — пять лет. Однако это же отсутствие специальных положений о Председателе КЕС теоретически оставляет открытой возможность ограничительного — джентльменского — толкования государствами-членами срока полномочий Председателя КЕС, как это было уже в прошлом.

4. Прекращение функций члена Комиссии ЕС

Возможные случаи прекращения функций члена Комиссии ЕС рассматриваются в статье 12 Договора о слиянии, которая почти дословно воспроизводит положения статьи 159 Договора о ЕЭС и осталась без изменений в ее новой редакции, введенной Маастрихтским договором. Рассмотрим более подробно эти случаи.

Полное обновление состава Комиссии

Это, конечно, происходит в первую очередь по истечении срока полномочий всех членов Комиссии ЕС. Кроме случаев регулярного обновления состава Комиссии ЕС сюда же относятся случаи досрочной замены всего состава Комиссии, что не раз случалось в практике ЕС:

а) замена трех различных исполнительных органов Сообществ единой Комиссией в июне 1967 года;

б) замена в 1970 году Комиссии из 14 членов Комиссией, состоящей из 9 человек;

в) начало функционирования Комиссии в январе 1973 года после присоединения к ЕС новых членов (Ирландии, Дании и Великобритании).

Следующий вариант полного обновления состава Комиссии ЕС — вынесение Европарламентом вотума недоверия в соответствии с пунктом 2 статьи 144 Договора о ЕЭС. Сама статья ничего не говорит о последствиях вынесения вотума недоверия, поэтому с учетом

того, что в практике ЕС подобных случаев еще не было, рассуждения о правовых последствиях вотума недоверия будут носить больше теоретический характер. По аналогии с практикой парламентских республик такой вотум недоверия являлся бы для Комиссии ЕС основанием для ухода в отставку. Если же члены Комиссии ЕС этого не сделают, то в таком случае они могли бы быть официально отстранены от должности решением Суда ЕС. (Об отстранении от должности по решению Суда ЕС будет сказано ниже.)

Индивидуальное прекращение функций Комиссии до истечения срока полномочий

Полномочия члена Комиссии ЕС могут быть прекращены, во-первых, в случае смерти члена Комиссии ЕС; во-вторых, в случае его добровольной отставки; в-третьих, в случае его отстранения от должности. В случае добровольной отставки положения договора не регламентируют мотивы и форму такого решения. На практике сложилась определенная форма такой отставки — письмо, адресованное уходящим в отставку членом Комиссии ЕС правительствам государств—членов ЕС и руководителям институтов ЕС с выражением намерения покинуть занимаемую должность и с указанием причины такого решения. Только после того, как все правительства дадут свое согласие на отставку, она становится окончательной и считается принятой. Однако, согласно пункту 3 статьи 12 Договора о слиянии и пункту 3 новой редакции статьи 159 Договора о ЕЭС, уходящий в отставку член Комиссии ЕС должен продолжать выполнение своих обязанностей вплоть до назначения замены, если только Совет ЕС не примет иного решения. За период с 1957 по 1993 год в общей сложности 12 членов Комиссии ушли в отставку после назначения на различные государственные и политические должности в своей стране, еще двое скончались до истечения срока своих полномочий²⁹. Кроме случаев добровольной отставки, любой член Комиссии ЕС, не отвечающий условиям, необходимым для осуществления своих обязанностей, или совершивший серьезный проступок, может быть отстранен от должности по решению Суда ЕС на основании обращения Совета ЕС или КЕС (ст.13 Договора о слиянии и новая редакция ст.160 Договора о ЕЭС). Рассмотрим подробнее обстоятельства, которые могут повлечь за собой отстранение члена Комиссии ЕС от должности:

а) член Комиссии перестал отвечать условиям, требуемым для выполнения своих функций (п.1 ст.10). Хотя в подобной ситуации более приемлемой была бы добровольная отставка, не исключены в этом случае варианты отстранения от должности. В практике ЕС только один раз в 1974 году Суд ЕС принял решение о принудительной отставке члена Комиссии ЕС Буршетта, который после инсульта стал полностью недееспособным³⁰. Более теоретичен слу-

чай, когда член Комиссии теряет свое гражданство. Несомненно, что он будет отстранен от должности, если приобретет гражданство страны—не члена ЕС. В случае приобретения им гражданства другого государства—члена ЕС подобный утвердительный ответ не представлялся столь очевидным. Это зависит от того, будут ли возможные нарушения равновесия внутри Комиссии ЕС по национальному признаку или само приобретение гражданства расценены как нарушение требований, предъявляемых к члену Комиссии ЕС. Другой вариант — это потеря членом Комиссии требуемой независимости. Это может случиться, если член Комиссии ЕС не подал в отставку и одновременно продолжает заниматься деятельностью, несовместимой с его мандатом;

б) более дисциплинарный характер имеет отстранение от должности члена Комиссии ЕС, совершившего серьезный проступок. Авторы Договора о создании Сообществ не стали включать в их текст перечень возможных нарушений, сознавая все разнообразие возможных ситуаций. Поэтому в этом случае основная роль в определении наличия нарушения и степени его тяжести принадлежит Суду ЕС. Инициатива в отстранении члена Комиссии от должности должна исходить от Совета ЕС или от самой Комиссии, которые обязаны обратиться в Суд ЕС с соответствующим заявлением.

В случае вынесения Судом ЕС решения об отстранении члена Комиссии ЕС от должности отстраненный таким образом член Комиссии ЕС должен немедленно прекратить выполнение своих функций, не дожидаясь замены. До осуществления замены его обязанности перераспределяются между остальными членами Комиссии.

В зависимости от того, по каким основаниям был отстранен от должности член Комиссии ЕС, будут различаться для него и последствия отстранения. Если основанием послужило несоответствие требованиям, предъявляемым членам Комиссии ЕС, то в соответствии со статьями 8 и 9 Регламента Совета ЕС № 422/67 за отстраненным членом Комиссии сохраняются права и привилегии, аналогичные правам и привилегиям других бывших членов Комиссии ЕС (право на единовременное пособие в размере месячного заработка, право на пенсию с 65 лет)³¹. Если же причиной отстранения стала постоянная нетрудоспособность, то бывший член Комиссии ЕС имеет право на пожизненную пенсию³². В случае отстранения за серьезное нарушение на основании статьи 16 Регламента № 422/67 член Комиссии ЕС лишается права на единовременное пособие и на пенсию за выслугу лет, так же как и права на пользование режимом социального обеспечения Сообщества.

В случае индивидуального прекращения членом Комиссии ЕС своих функций осуществление замены необязательно. Пункт 2 статьи 159 Договора о ЕОУС и пункт 2 статьи 128 Договора о Еврато-

ме предоставляют Совету ЕС право единогласно принять решение о нецелесообразности замены. В случае, если Совет ЕС не примет такого решения, то замена осуществляется по той же схеме, что и назначение членов Комиссии ЕС. На практике это означает, что кандидатуру для проведения замены выдвигает то правительство, которое предлагало кандидатуру бывшего члена Комиссии ЕС. Если выдвигаемая кандидатура соответствует всем предъявляемым требованиям и если правительства остальных государств—членов ЕС пришли к согласию по этому вопросу, замена считается произведенной.

До вступления в должность новых членов Комиссии ЕС выбывшие ее члены должны продолжить выполнение своих обязанностей. Это требование непрерывности было впервые сформулировано в пункте 2 статьи 144 Договора о ЕЭС, в соответствии с которым члены Комиссии, вынужденные уйти в отставку в результате вотума недоверия, вынесенного Европарламентом, продолжают выполнять свои обязанности до своей замены. Это же правило содержится и в статье 159 Договора о Евратоме и статье 12 Договора о ЕОУС, где оно распространяется и на случаи индивидуальной отставки членов Комиссии ЕС. Из этого правила есть три исключения: во-первых, смерть члена Комиссии ЕС либо иные обстоятельства, препятствующие выполнению членом Комиссии ЕС своих обязанностей; во-вторых, официальное отстранение члена Комиссии от должности по решению Суда ЕС; в-третьих, решение Совета ЕС о нецелесообразности замены (к обстоятельствам, препятствующим выполнению функций члена Комиссии ЕС, относятся не только обстоятельства физического характера, но и случаи явной несовместимости нового статуса бывшего члена Комиссии с продолжением выполнения им своих обязанностей в Комиссии. Это, например, случаи назначения члена Комиссии ЕС на министерские или другие ответственные посты в правительстве государства—члена ЕС, назначение его на другую должность в одном из институтов ЕС). Как показывает практика, Совет считает нецелесообразным произведение замены в первую очередь в тех случаях, когда до истечения срока полномочий всей Комиссии осталось совсем немного времени. В этом случае обязанности ушедшего в отставку члена Комиссии ЕС распределяются между членами Комиссии.

Анализ процедур назначения и освобождения от должности членов Комиссии ЕС показывает, что члены Комиссии не являются представителями государств—членов ЕС, равно как они не действуют в личном качестве. Члены Комиссии действуют как международные чиновники, работающие в органе, имеющем строго коллегиальный характер. В силу этого обстоятельства члены Комиссии могут выступать только от имени Комиссии ЕС, и только Комиссия ЕС несет ответственность за действия ее членов. Вместе с тем практика

показывает, что положения учредительных договоров о независимости членов Комиссии и о недопустимости давления на них со стороны государств-членов не носят абсолютного характера и иногда нарушаются государствами-членами. В основе таких нарушений, по нашему мнению, лежит несовершенство процедуры назначения членов Комиссии, которые по-прежнему назначаются с общего согласия государств-членов с выдвижением кандидатур правительствами государств-членов ЕС. Изменения, касающиеся порядка назначения и срока полномочий членов Комиссии, внесенные Маастрихтским договором, представляются весьма серьезными с точки зрения политизации Комиссии и усиления ее характера как подлинно европейского института. Предоставленное Европарламенту право утверждать состав Комиссии списком до окончательного назначения членов Комиссии представителями государств-членов ЕС, а также синхронизация сроков длительности мандатов Комиссии и Европарламента свидетельствуют о повышении возможностей Европарламента в осуществлении политического контроля над деятельностью Комиссии. Возможно, эти изменения заставят по-иному взглянуть на сохранившееся у Европарламента право вынесения вето недоверия Комиссии, которое в этих условиях приобретает новое значение. Эти меры ведут к переосмыслению политического характера Комиссии. По мнению Э.Ноэля, очень скоро предварительное утверждение состава Комиссии Европарламентом приобретет решающее значение в процедуре назначения членов Комиссии, а окончательное назначение государствами-членами станет во многом формальностью³³. В средне- и долгосрочной перспективе трудно предсказать последствия такого усиления и политизации Комиссии вместе с Европарламентом. Во многом возможности дальнейшего переосмысления институциональной структуры ЕС в целом и роли в ней Комиссии ЕС в частности будут определяться в ходе межправительственной конференции, которая должна начать работу в 1996 году и будет посвящена дальнейшему пересмотру учредительных договоров ЕС с учетом опыта практической реализации идей Маастрихта.

¹ Хиршлер М., Циммерман Б. Западноевропейские интеграционные объединения. Право. — М., 1987. — С.50.

² Official Journal. — С 241. — 1994. — 29 Aug.

³ Official Journal. — L 1. — 1995. — 1 Jan. — P. 4.

⁴ Official Journal. — 1973. — No L 2. — P.28.

⁵ The European Commission. 1995—2000. — Brussels — Luxembourg, 1995. — P. 10—49.

⁶ K. van Miert. The government and politics of the European Community. — P.56.

⁷ Ibid.

⁸ Condorelli-Braun N. Commissaires et Juges dans les Communautés Européennes. — P., 1972. — P. 173—176.

⁹ K. van Miert. Op. cit. — P. 57.

¹⁰ Official Journal of the EC. — 1968. No C 1. — P. 1.

¹¹ Smith H., Herzog P. The Law of the European Economic Community. A commentary on the EEC Treaty. — P. 5—213.

¹² См. ответ КЕС на запрос № 124/68. — Official Journal of the EC. — 1968. — No C 83. — P. 17.

¹³ Данные по The European Commission. 1995—2000. — P. 10—49.

¹⁴ Ответ КЕС на запросы № 723/74 и 734/73. — Official Journal of the EC. — № C 53. — P. 32; No C 86. — P. 71.

¹⁵ K. van Miert. Op. cit. — P. 258.

¹⁶ Ibid. — P. 260, 272.

¹⁷ Ibid. — P. 263.

¹⁸ Ibid. — P. 259.

¹⁹ Smith H., Herzog P. Op. cit. — P. 5—219.

²⁰ Nugent N. Op. cit. — P. 56.

²¹ K. van Miert. Op. cit. — P. 265.

²² Weller J. The Community System: the Dual Character of Supranationalism // Yearbook of European Law. — 1981. — P. 283—284.

²³ La Commission au coeur du système institutionnel des Communautés Européennes / Publ. sous la dir. de J.-V. Louis et de D. Waelbroeck. — Bruxelles, 1989. — P. 80.

²⁴ Louis J.-V. La désignation de la Commission et ses problèmes. — 1992 — P. 14—20.

²⁵ Топорнин Б.Н. Европейские Сообщества: право и институты. — М., 1992. — С. 99.

²⁶ Своеобразный рекорд принадлежит бельгийцу Коппе, который был членом Верховного органа ЕОУС с самого начала его деятельности, а затем до 1973 года — членом единой Комиссии ЕС.

²⁷ Так, около года из-за резко отрицательного мнения Франции продолжались межправительственные консультации по поводу продления мандата В. Хальштейна в качестве Председателя КЕС. Достигнутое компромиссное решение о назначении на ограниченный период времени было отвергнуто самим В. Хальштейном. См. Le Monde. — 1967. — May 9.

²⁸ Топорнин Б.Н. Указ. соч. — С. 130.

²⁹ Smith H., Herzog P. Op. cit. — P. 5—223.

³⁰ Official Journal of the EC. — 1976. — No L 201. — P. 31.

³¹ Статьи 8 и 9 Регламента Совета ЕС № 422/67. — Official Journal of the EC. — 1967. — No 187. — P. 1.

³² Статья 10 Регламента Совета ЕС № 422/67, дополнения статьи 4 Регламента Совета ЕС № 2163/70. — Official Journal of the EC. — No L 238. — P. 1.

³³ Noel E. Reflection on the Maastricht Treaty // Government and Opposition. — 1992. — No 2. — P. 155.

Статья поступила в редакцию в ноябре 1995 года.

Космическое право

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ КОСМИЧЕСКИХ НАВИГАЦИОННЫХ СИСТЕМ ПОСЛЕДНЕГО ПОКОЛЕНИЯ

А.Д. Куропятников *

История международного сотрудничества в области применения космических систем показывает, что достижения техники и технологии, направленные на благо всего человечества, позволяют значительно укрепить экономические и политические связи, расширить сферы совместной деятельности государств (экология, научные исследования и многое другое) лишь в том случае, когда использование спутниковых систем базируется на твердой международно-правовой основе. Так, в статье III «Договора о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела» 1967 года говорится о том, что «государства — участники Договора осуществляют деятельность по исследованию и использованию космического пространства, в том числе Луны и других небесных тел, в соответствии с международным правом, включая Устав Организации Объединенных Наций, в интересах поддержания международного мира и безопасности и развития международного сотрудничества и взаимопонимания»¹. Такое влияние международного права на эволюцию научно-технического прогресса особенно интересно наблюдать на примере решения глобальных проблем современности.

Они требуют от мирового сообщества поиска новых путей их разрешения. В качестве одного из них рассматривается совместное использование достижений человечества в различных сферах деятельности. На сегодняшний день решение глобальной проблемы безопасности и эффективности международного мореплавания видится именно в использовании космических систем. И в этой области имеется богатый опыт международно-правового сотрудничества государств.

* Аспирант Государственного проектно-изыскательского и научно-исследовательского института морского транспорта (СоюзМорНИИпроекта).

Действующее международное космическое право допускает возможность осуществления деятельности по исследованию и использованию космического пространства как государствами в рамках международных организаций и межправительственных договоров и соглашений, так и самими международными организациями. В связи с этим в настоящее время наиболее распространены две формы правового взаимодействия государств по вопросам использования космических систем мировым сообществом, в частности в интересах международного судоходства: это межправительственные соглашения и постоянно действующие международные организации.

Ярким примером сотрудничества является международная организация морской спутниковой связи ИНМАРСАТ, которая была создана на основе Конвенции о Международной организации морской спутниковой связи и Эксплуатационного соглашения к ней как международная межправительственная организация для равноправного сотрудничества государств². Цель организации в соответствии с пунктом 1 статьи 3 Конвенции состоит в том, чтобы содействовать улучшению связи для оповещения о бедствиях и обеспечения охраны человеческой жизни на море, повышению эффективности работы судов и управления ими, совершенствованию служб морской общественной корреспонденции и возможностей радиоопределения³. Как указано в той же статье, «организация осуществляет свою деятельность исключительно в мирных целях».

Альтернативной формой сотрудничества государств являются межправительственные соглашения. В настоящее время на разрешение одного из наиболее важных в морском судоходстве вопроса о сохранении человеческой жизни на море направлено сотрудничество между США, Россией, Канадой, Францией и рядом других европейских стран. С 1988 года правительства указанных государств заключили международное соглашение по программе КОСПАС—САРСАТ о дальнейшей эксплуатации созданной в 1977 году поисково-спасательной системы КОСПАС—САРСАТ, в которой используются низковысотные (до 850 км) американские (серии НОАА) и российские (типа «Метеор») спутники, оборудованные для ретрансляции сигналов бедствия от кораблей, судов и самолетов. Данное международное соглашение по программе КОСПАС—САРСАТ является достаточно удачным и может быть принято в качестве образца в области международно-правового сотрудничества по применению космических систем в интересах мирового сообщества.

На примерах международной организации морской спутниковой связи ИНМАРСАТ и международной программы КОСПАС—САРСАТ представляется возможным первоначально обосновать правовое регулирование использования средств спутниковой навигации.

гации последнего поколения для международного мореплавания. Первые шаги в этом направлении уже сделаны. В качестве такого шага рассматривается проект, инициатором которого явились Европейское сообщество, Международная организация гражданской авиации (ИКАО), Международная морская организация (ИМО), по созданию Глобальной навигационной спутниковой системы (ГНСС). В роли начального звена разработки этой системы выступила организация ИНМАРСАТ.

В начале 1995 года ИНМАРСАТ обратилась к пользователям, официально пригласив их к эксплуатации аппаратуры потребителей навигационных сигналов, которые будут находиться на спутниках третьего поколения ИНМАРСАТ-3. Хотя эта аппаратура будет рассматриваться лишь как приложение к навигационной спутниковой системе (НСС) Навстар/ГПС, Генеральный директор организации ИНМАРСАТ Олаф Лундберг сказал, что это будет только первым шагом к созданию собственной международной гражданской НСО⁴. С точки зрения О.Лундберга, переход от использования ИНМАРСАТ в навигационной спутниковой системе в текущем состоянии к полностью развернутой системе ГНСС будет осуществляться в четыре стадии. И на первых трех стадиях в качестве базового элемента системы подразумевается использование НСС последнего поколения ГЛОНАСС и Навстар.

Данные спутниковые системы обладают рядом качеств, позволяющих отнести их к основным средствам навигации на море, так как они в наибольшей степени отвечают современному уровню требований к навигационным системам. Во-первых, эти спутниковые системы имеют глобальный охват, то есть в любой момент в каждой точке земного шара потребитель может получить свои координаты с точностью, которая недоступна любой другой радионавигационной системе (до 100 м по координатам и 15 м/сек по составляющим вектора своей скорости⁵) и с достаточным уровнем надежности. Во-вторых, спутниковые навигационные системы имеют практически одинаковую точность во всей рабочей зоне, что не свойственно радионавигационным средствам, у которых точность observations в значительной мере ухудшается с увеличением расстояния.

Кроме того, с введением данных космических систем пользователи рынка навигационных услуг получают мощный инструмент, который поможет им значительно сэкономить время и средства. А применение ГЛОНАСС и Навстар ГПС позволит отказаться от использования разрозненных систем и средств навигации, даст возможность унифицировать аппаратуру пользователей во всем мире.

Вот почему правовой аспект регулирования международного использования систем ГЛОНАСС и Навстар становится сейчас

наиболее актуальным, и для решения этой проблемы специалистам в области международного права необходимо проработать ряд трудных вопросов, связанных с эксплуатацией данных систем в интересах мирового сообщества.

Наиболее трудоемкая проблема заключается в том, что данные навигационные спутниковые системы первоначально разрабатывались США и Россией как сугубо военные, и вопрос об их использовании ставился с точки зрения интересов национальной безопасности. Всякое гражданское применение, а тем более иностранными пользователями, рассматривалось как второстепенное, и вопрос о доступности навигационных полей этих НСС данной категории потребителей мог быть решен отрицательно (по усмотрению министров обороны России и США). Однако реалии сегодняшнего дня не только показали экономическую выгоду международного использования спутниковых систем ГЛОНАСС и Навстар, но и выявили политические аспекты, позволяющие интегрировать усилия международного сообщества для прогрессивного развития средств космической навигации, не отодвигая на второй план вопросы национальной безопасности России и США. В этом смысле показательно межправительственное соглашение по программе КОСПАС—САРСАТ, где, как указывалось выше, используются спутники, выполняющие как военные, так и гражданские функции.

Казалось бы, такая постановка вопроса об использовании спутников двойного назначения не соответствует принципам международной организации ИНМАРСАТ. Однако на первом этапе функционирования данной организации спутники арендовались у США, и только с 1995 года ИНМАРСАТ станет запускать свои собственные спутники — ИНМАРСАТ-3.

Начиная с 1992 года правительствами стран—держателей навигационных систем последнего поколения были предприняты первые шаги по юридическому обоснованию международного гражданского использования НСС ГЛОНАСС и ГПС/Навстар.

С точки зрения международного права, исходя из указанных особенностей, переход к использованию мировым сообществом навигационных полей НСС ГЛОНАСС и Навстар должен осуществляться в три этапа.

На первом этапе представляется наиболее приемлемым создание министерством обороны совместно с другим министерством, заинтересованным в услугах навигационных систем, объединенного исполнительного органа по управлению НСС в рамках каждой страны. Как альтернативные варианты этого этапа могут быть рассмотрены предложения об образовании межведомственного совета по управлению каждой из систем, передаче управления системами другому правительственному органу либо организации, представля-

ющей частный сектор, а также об образовании общественного органа управления.

Первые шаги по рассмотрению данных предложений уже сделаны. Так, в декабре 1993 года в США объединенной комиссией министерства транспорта и министерства обороны был представлен «Доклад по исследованию применения спутниковой системы ГПС»⁶. Целью работы этой комиссии являлось рассмотрение вопросов, связанных с расширением сферы использования НСС Навстар как внутри США, так и во всем мире. В результате комиссия выработала предложения по гражданскому применению данной системы в рамках национальной безопасности США, а также определила пути международного признания спутниковой навигационной системы второго поколения — ГПС.

В министерстве транспорта Соединенных Штатов Америки выработку рекомендаций по вопросам планирования и политики в области радионавигационных систем координирует Совет по навигации. Управления министерства выполняют отдельные программы, которые содействуют и облегчают пользователям доступ к ГПС.

Ряд меморандумов о соглашениях между министерством обороны и министерством транспорта оформили сотрудничество по гражданскому применению ГПС, разработке и публикации Федерального радионавигационного плана (ФРП). Министерство транспорта сформировало Комитет по обеспечению доступа гражданских потребителей к ГПС (CGSIC), чтобы позволить группам пользователей обмениваться информацией, касающейся использования ГПС. Однако, хотя обмен информацией сам по себе полезен, статус CGSIC на сегодняшний день не позволяет комитету выступать с официальными рекомендациями по проблемам ГПС и по интересам пользователей. Для получения статуса совещательного органа CGSIC необходимо расширить сферу деятельности, чтобы на него распространить действие Закона США о федеральном совещательном комитете (1993 г.). CGSIC действует под началом министерства транспорта, что делает доступной для пользователей информацию о статусе группировки и точных данных по эфемеридам спутников.

Несмотря на успешное сотрудничество министерства обороны и министерства транспорта США, на текущий момент гражданские пользователи продолжают воспринимать ГПС прежде всего как военную систему и испытывают неуверенность в том, что возможности современной структуры управления ГПС позволят удовлетворить их изменяющиеся потребности. Некоторые представители гражданских организаций, таких как Международная организация гражданской авиации (ИКАО), Международная морская организация (ИМО), Авиационная транспортная ассоциация, национальная

ассоциация владельцев и пилотов самолетов и производители гражданской аппаратуры ГПС, на официальном уровне выразили беспокойство о том, что министерство транспорта не играет существенной роли при выработке важных решений по применению системы ГПС для удовлетворения изменяющихся потребностей гражданских пользователей. Хотя у министерства обороны есть установленный внутренний порядок обеспечения системных поставок оборудования для военных целей, оно не может профинансировать совершенствование систем, предназначенных для обеспечения чисто гражданских потребностей. Поэтому министерствам обороны и транспорта США необходимо усовершенствовать установленные формы взаимодействия по вопросам удовлетворения различных и быстро меняющихся требований пользователей, представляющих гражданские общественные организации и частный сектор.

Аналогичные шаги по правовой интеграции гражданского и военного рынков услуг навигационной системы ГЛОНАСС сделаны и в России. Была создана межведомственная комиссия «Интер-навигация», которая является постоянно действующим органом по координации международного сотрудничества организаций и ведомств Российской Федерации в области создания и эксплуатации радионавигационных систем, а также координации работ в стране по созданию интегрированных радионавигационных полей и обеспечению гражданских потребителей навигационной информацией. Кроме того, для организации взаимодействия с потребителями НСС ГЛОНАСС и оказания им информационных и научно-методических услуг, а также для содействия совместному использованию радионавигационных полей систем ГЛОНАСС и Навстар в Министерстве обороны России создан Координационный научно-информационный центр (КНИИЦ)⁷. Ведутся проработки вопросов, связанных с юридической природой использования НСС ГЛОНАСС в интересах мирового сообщества. Так, предложения по совместному использованию радионавигационного поля системы ГЛОНАСС с полем американской системы Навстар были внесены 9 мая 1988 г. советскими представителями в ИКАО.

Однако, как в случае с НСС ГПС, юрисдикция Министерства обороны России над системой ГЛОНАСС не позволяет гражданским потребителям во всем мире с достаточной степенью надежности обращаться к услугам данной навигационной системы.

Отсутствие твердых правовых гарантий на использование навигационного поля требует поиска компромиссных решений. Поэтому параллельно с первым может проходить и второй этап определения юридического обоснования международного гражданского рынка навигационных услуг систем ГЛОНАСС и Навстар. Основой данного этапа послужат двусторонние российско-амери-

канские соглашения по их совместному использованию. Технические преимущества интеграции этих двух систем не вызывают сомнений у специалистов. Поэтому процесс создания правовой базы может и должен быть форсирован. Существующее межправительственное соглашение по совместному использованию систем ГЛОНАСС и Навстар в области транспорта и создания совмещенного приемопередатчика для определения местоположения пользователя, подписанное в 1994 году, представляется первой ступенью создания такой правовой базы.

Возможно, что последующее развитие правовой основы совместного использования НСС второго поколения пойдет по одному из двух направлений: либо это будет создание координационного органа — международной организации (аналогичной организации ИНМАРСАТ)⁸, либо подписание межправительственного соглашения по использованию навигационных спутниковых систем ГЛОНАСС и Навстар в интересах международного сотрудничества (по подобию программы КОСПАС—САРСАТ). Это будет являться третьим этапом создания международно-правовой базы использования систем спутниковой навигации.

Конечно, и тот, и другой путь международно-правового сотрудничества приемлемы, хотя предпочтительнее кажется второй — по примеру программы КОСПАС—САРСАТ, так как в этом случае наименее затрагиваются национальные интересы США и России по вопросам новых навигационных технологий, которые используются в НСС Навстар и ГЛОНАСС. Поэтому трактовка вопроса международного использования спутниковых навигационных систем в свете международной космической правосубъектности самих государств, не зависящей от какого-либо акта волеизъявления других участников международных отношений и не ограниченной в объеме, представляется понятной. Правомерно создание государствами и правомерно, что действующие международные организации являются вторичными, производными субъектами международного права. Объем правосубъектности таких международных межправительственных организаций ограничен, он определяется волей государств-членов и фиксируется в международном договоре, на основании которого эти организации учреждаются. И на сегодняшний день, владея «ноу-хау» в использовании космических систем для навигации, государства—держатели НСС последнего поколения не будут стремиться к созданию международной организации, хоть как-то ограничивающей их права на эти НСС. Однако выработка юридических предложений по каждому из направлений является предметом дальнейших исследований в международном праве и повлечет за собой создание кардинально нового международного органа или программы, которая могла бы значительно по-

высить эффективность международного использования космических навигационных систем последнего поколения.

Таким образом, мировая экономика в целом, равно как и экономики всех остальных государств мира, в виде спутниковых радионавигационных систем ГЛОНАСС и ГПС получила технически совершенное, универсальное, многоцелевое средство, внедрение которого в сферу производительных сил позволит создать принципиально новые эффективные технологии решения многочисленных общегосударственных и отраслевых (в первую очередь в навигации и судоходстве), научных и практических задач. Они позволят также значительно усовершенствовать существующие научные производственные методики и процессы. Однако международно-правовая основа взаимодействия НСС ГЛОНАСС и Навстар с потребителями находится еще на начальной стадии и требует дальнейшего развития.

¹ Копылов М.Н. Международное космическое право. — М., 1987. — С. 70.

² Колодкин А.Л., Волосов М.Е. Международная организация морской спутниковой связи (ИНМАРСАТ): особенности правового статуса и деятельности // Проблемы развития морского судоходства. — М., 1983. — С. 151—160.

³ См. Конвенция и Эксплуатационное соглашение о Международной организации морской спутниковой связи (ИНМАРСАТ). — М., 1981.

⁴ См. Ocean Voice. — Jan. 1995. — P. 10—11.

⁵ Шебшаевич В.С., Дмитриев П.П., Иванцевич Н.В. и др. Сетевые спутниковые радионавигационные системы/Под ред. В.С.Шебшаевича. — М., 1993. — С. 408.

⁶ См. The Global Positioning System: Management and operation of dual use system // A summary of the Report of the Joint DOD/DOT Task Force on GPS / by H.O.Shirer, Department of Transportation, Washington, DC, M.E. Shaw, Navigation & Surveillance Federal Aviation Administration Washington, DC and J.F.McNeff, Department of Defence, Washington, DC.

⁷ См. ГЛОНАСС—ИНФО, бюллетень 1/94(1), 1994. — С. 41.

⁸ Международное право: Учебник/Отв. ред. Ю.М.Колосов, В.И.Кузнецов. — М., 1994. — С. 549.

Статья поступила в редакцию в декабре 1995 года.

Международное ядерное право

ЯДЕРНЫЙ ПРОТОКОЛ К ЕВРОПЕЙСКОЙ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ ХАРТИИ¹

Натали Л. Хорбах *

1. ВВЕДЕНИЕ

Договор об Энергетической хартии был открыт для подписания 17 декабря 1994 г.³ Возможно, сегодня наступил подходящий момент для анализа и оценки одного из наиболее значимых и деликатных, но *все еще непроработанных* аспектов идеи, заложенной в создание Энергетической хартии: содействие ядерной безопасности во всем мире, и в частности в странах Центральной и Восточной Европы (СЦВЕ).

На проводимых сегодня международных форумах чаще, чем когда-либо прежде, высказывается серьезная озабоченность в связи с проблемами безопасности атомных электростанций в Центральной и Восточной Европе и Содружестве Независимых Государств (СНГ), что представляет серьезную угрозу человечеству. Согласно информации, поступающей от правительств западных стран, те государства, которые только недавно получили независимость, обладают разнообразными атомными электростанциями, которые либо очень устарели и даже находятся в аварийном состоянии, либо неудачно спроектированы и управляются из рук вон плохо⁴. По большинству указанных ядерных объектов необходимое совершенствование систем безопасности и инвестиции в подготовку кадров были отложены до лучших времен в связи с финансовыми трудностями или отсутствием политической воли. Страх перед новым Чернобылем привел к тому, что уже на самом раннем этапе обсуждений формы и содержания документов Хартии были приложены усилия по включению в нее вопросов безопасности атомной энергетики и достижению координации в контексте комплексной энергетической политики.

* Научный сотрудник Международного института энергетического права при Государственном лейденском университете (Нидерланды)².

Та же идея была высказана Жаком Делором, Президентом Европейской комиссии, который на Совещании по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) на высшем уровне, проходившем в декабре 1990 года в Париже, говорил в пользу европейской Энергетической хартии в качестве приемлемого инструмента модернизации и укрепления энергетического рынка, включая атомную энергетику, в СЦВЕ/СНГ⁵. По мнению Европейской комиссии, «самым приоритетным направлением является модернизация эксплуатирующихся атомных электростанций, спроектированных в Советском Союзе»⁶.

В этом контексте в целях создания стабильной и «здоровой» атомной промышленности, особенно в СЦВЕ/СНГ, и признавая ее вклад в политическую стабильность и экономическое благополучие Европейского союза (ЕС), министры стран Европейского союза решили приложить к Энергетической хартии отдельный документ, в котором рассматривались бы вопросы, относящиеся к ядерному сектору. После подписания самой Хартии в декабре 1991 года начались переговоры об отдельном юридически обязательном документе, который первоначально назывался Основное соглашение и впоследствии был переименован в Договор об Энергетической хартии. В то же самое время началась работа над Протоколом, который официально назывался Протокол о принципах, регулирующих мирное использование атомной энергии и безопасность ядерных объектов, и о сотрудничестве в этих областях⁷. Параллельно с указанными инициативами Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ) выступило с новой инициативой в отношении ядерной безопасности в целом и в частности в СЦВЕ/СНГ. В 1991 году группа экспертов МАГАТЭ начала действовать в этом направлении с подготовки Международной конвенции о ядерной безопасности, распространяющейся на наземные гражданские атомные электростанции. Проект Международной конвенции о ядерной безопасности был впоследствии принят на Дипломатической конференции, проведенной в штаб-квартире МАГАТЭ в Вене с 14 по 17 июня 1994 г.⁸ Конвенция, которую недавно подписали 49 государств⁹, как и Ядерный протокол, нацелена на достижение максимальной безопасности на более чем 430 атомных электростанциях, в настоящее время эксплуатирующихся во всем мире¹⁰. И вновь основной стимул для разработки Конвенции заключался в том, что Конвенция о ядерной безопасности рассматривалась в качестве эффективного инструмента для того, чтобы операторы электростанций и органы надзора смогли заставить свои правительства модернизировать или закрыть спроектированные в Советском Союзе электростанции, с тем чтобы изложенные в Конвенции стандарты ядерной безопасности были соблюдены¹¹.

Помимо указанных инициатив, другие международные организации или институты также предпринимали искренние попытки более четко выразить международную обеспокоенность вопросами ядерной безопасности в некоторых СЦВЕ/СНГ. Хотя это и подтвердило подлинную озабоченность международного сообщества проблемами ядерной безопасности, тем не менее действительность такова, что желание, возникшее у ряда международных институтов, высказать свою обеспокоенность путем создания юридических документов всех видов привело лишь к тому, что разработанные в результате этого правила и стандарты ядерной безопасности фактически превратились в лабиринт, из которого никто, и в особенности те страны, на которые специально нацелены указанные документы, не может найти выхода.

В настоящей статье будут рассмотрены юридические документы, которые были предложены и приняты в целях решения вопросов, стоящих перед атомной энергетикой. Особое внимание будет уделено Ядерному протоколу к Договору об Энергетической хартии, его целесообразности, недостаткам и возможностям.

2. ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ ЯДЕРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Касаясь цели повышения ядерной безопасности во всем мире, можно отметить некоторые общие вопросы, которые в принципе могут регулироваться документом международного права.

1. *Предотвращение аварий на ядерных объектах*

Во-первых, наиболее важный вопрос касается предотвращения аварий, которые могли бы оказать глобальное разрушающее воздействие на окружающую среду и человечество, таких как авария на Чернобыльской АЭС. Это означает разработку и обеспечение соблюдения системы мер безопасности в отношении каждой ступени ядерного топливного цикла, включая, помимо прочего, ядерные объекты военного назначения, объекты по обогащению ядерных материалов и переработке ядерного топлива, а также управление процессом утилизации. Указанные меры должны быть направлены на обеспечение безопасности на этапах проектирования, строительства и эксплуатации. Кроме того, необходимо разработать меры по снижению радиоактивного загрязнения, вызванного функционированием топливного цикла, и создать национальные системы безопасного управления утилизацией отработанного топлива и отходов. И наконец, необходимо также принять меры для защиты персонала и населения от радиоактивного заражения.

2. Предотвращение аварий при транспортировке ядерных материалов

Следующий важный вопрос касается транспортировки ядерных материалов как внутри страны, так и за ее пределами. Необходимо установить правила и стандарты по предотвращению инцидентов, вызванных недостаточной безопасностью различных видов транспорта. Указанные принципы, или стандарты, должны отвечать соответствующим существующим и вновь разрабатываемым международным стандартам и быть обязательными к исполнению как на международном, так и на национальном уровне.

3. Совершенствование международного режима ядерной ответственности

Конечно, чрезвычайно необходимо иметь эффективный и действующий международный режим ядерной ответственности, который обеспечивал бы выплату адекватной, равной и незамедлительной компенсации жертвам ядерной аварии, и предусмотреть правовую инфраструктуру, позволяющую совершенствовать меры безопасности, и тем самым снижающую возможность возникновения инцидента с расщепляющимися материалами. Это означает принятие на национальном уровне инициатив, направленных на корректировку или создание законодательства в ядерной области в соответствии с международными договорами о ядерной ответственности, включая положения, относящиеся к определению реальных виновников и расчету сумм ущерба, а также к механизмам финансового обеспечения покрытия исков о ядерной ответственности.

4. Совершенствование структуры законодательства, регулирующего деятельность в ядерной области

Другой вопрос относится к полному базовому законодательству в отношении институциональных и технических мер, порядка лицензирования и административного порядка, обеспечивающего, помимо прочего, необходимую независимость органов власти, отвечающих за соблюдение мер безопасности. Другим жизненно важным требованием является требование о соблюдении международных конвенций по ядерной безопасности и ядерной ответственности.

5. Создание и укрепление культуры строгого соблюдения мер ядерной безопасности

Помимо эффективного применения строгих принципов ядерной безопасности и общей системы по предоставлению помо-

щи, оповещению и информации об опасных ситуациях и авариях в вопросах культуры ядерной безопасности фундаментальную роль также играет ряд основных надежных и безопасных элементов. Для предотвращения возникновения ситуаций, которые могут привести к ядерным инцидентам, необходимо устранить или свести к минимуму препятствия на пути к получению доступа к товарам, оборудованию и услугам, играющим важную роль в обеспечении безопасности атомных электростанций или в безопасной утилизации радиоактивных отходов. Без доступа к товарам и услугам высочайшего качества нельзя ожидать того, что ядерные объекты будут эксплуатироваться или строиться в соответствии с жесткими международными стандартами безопасности, используемыми в атомной промышленности.

6. Сотрудничество в области атомной энергетики и ядерной безопасности

Другим основополагающим вопросом является необходимость создания общей системы обеспечения и содействия сотрудничеству между заинтересованными странами по вопросам атомной энергетики и ядерной безопасности. Такое сотрудничество должно развиваться по всем направлениям выработки электроэнергии на атомных электростанциях, производства, использования и утилизации ядерного топлива и разведки месторождений урана, утилизации ядерных отходов, исследований в сфере атомной энергетики, разработки политики в области атомной энергетики, транспортировки радиоактивных материалов, оперативного реагирования на критические ситуации, защиты от радиоактивного заражения и мер безопасности во всех этих областях.

Подобное сотрудничество может реализовываться через оказание технической помощи, обучение и подготовку, передачу технологий, сотрудничество в вопросах безопасности, создание инвестиционных и промышленных совместных предприятий. Сюда также необходимо включить сотрудничество в области вывода объектов из эксплуатации, передачи технологий вывода из эксплуатации и дезактивации реакторов, а также сотрудничество и координацию действий в вопросах проведения очистки мест захоронения ядерных отходов.

7. Механизм контроля за соблюдением мер безопасности

Для обеспечения соблюдения всех мер безопасности необходимо создать механизм, способный обеспечить координацию

деятельности по отслеживанию, контролю и обмену информацией о существующих и планируемых мерах безопасности и об их реализации на национальном уровне. При этом также необходимо обеспечить наличие имеющих правовую базу деятельности юридически обоснованных, независимых, технически оснащенных и обладающих достаточными ресурсами регулирующих органов. Такие регулятивные органы ядерной безопасности должны опираться на специализированную базу, сформированную из соответствующей научной и технической инфраструктуры, достаточного числа штатных сотрудников и соответствующего финансирования. Они призваны обеспечить четкое определение организаций-операторов и применение к ним систем лицензирования.

8. Обеспечение энергоснабжения

Следующий вопрос относится к экономическим аспектам атомной энергетики. Атомная энергетика и ситуация в сфере ядерной безопасности не могут рассматриваться в отрыве от всеобщего энергетического рынка и от экономической ситуации в каждой конкретной стране. Зависимость от использования и экспорта электроэнергии, вырабатываемой атомными электростанциями, делает экономически нецелесообразным закрытие некоторых ненадежных с точки зрения безопасности ядерных реакторов. С учетом этого следует обеспечить либерализацию, стабильность и безопасность энергетических рынков и поставок ядерных материалов, оборудования и услуг. Следует принять меры по обеспечению достаточной диверсификации поставщиков природного и обогащенного урана и созданию новых производственных мощностей, в особенности в странах СБСЕ/СНГ, учитывая зависимость этих стран от электроэнергии, вырабатываемой на атомных электростанциях.

9. Содействие развитию энергетического сектора и недискриминационный доступ

Помимо прочего, важно, чтобы международное соглашение по ядерной безопасности гарантировало наличие свободного и открытого рынка ядерных материалов, свободных инвестиций и передачи технологий, а также недискриминационный доступ к ядерным энергетическим ресурсам, технологиям, оборудованию атомной энергетики и услугам, а также инвестициям. Такая система должна включать объективные требования безопасности, одинаково применяемые ко всем ядерным объектам и соответствующей

деятельности, и отбросить предвзятую и излишне широкую обусловленность финансовой поддержки и технической помощи в ядерной области. Вследствие разнообразия ситуаций в конкретных регионах необходимо применять различные подходы с целью максимально повысить эффективность усилий, направленных на решение проблем, связанных с ядерной безопасностью во всем мире. Энергетика в целом и электроэнергетика в частности будут являться фундаментальным фактором экономического развития и проведения реформ в большинстве стран. Страны, энергетическая промышленность которых пострадала от длительного недостаточного финансирования и, как правило, работает в нестабильной обстановке, должны иметь приоритет в инвестиционных проектах. Из-за зависимости некоторых из этих стран от электроэнергии, вырабатываемой на атомных электростанциях, и их нежелания сократить свои ядерные программы финансовая и техническая помощь должна быть в основном направлена этим странам для предотвращения усугубления потенциального риска.

10. Незаконный оборот ядерных материалов

В последнее время проблема незаконного оборота ядерных материалов вызвала глубокую обеспокоенность во всем мире. Увеличившееся за последнее время количество сообщений о незаконном обороте ядерных материалов требует принятия более строгих предупредительных мер и совершенствования национальных систем учета и контроля за ядерными материалами, особенно в тех странах, где отсутствует или недостаточно развита законодательная регулирующая база. Поэтому межгосударственное сотрудничество в этой области и присоединение таких государств к международным программам по решению указанных проблем являются чрезвычайно важными.

11. Гарантии нераспространения

Наконец, для обеспечения ядерной безопасности следует принять эффективные меры, призванные гарантировать осуществление любой деятельности в ядерной области исключительно в мирных целях и только в соответствии с международными требованиями безопасности и нераспространения ядерных материалов. Представляется чрезвычайно важным заключение до определенной степени обязательного к исполнению соглашения в отношении реализации и соблюдения указанных требований, если мы хотим добиться гарантий использования атомной энергии исключительно в мирных целях.

3. ПРОЕКТ ПРОТОКОЛА ПО АТОМНОЙ ЭНЕРГЕТИКЕ К ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ ХАРТИИ

3.1. История вопроса

Уже в Декларации об Энергетической хартии от 1991 года подчеркивалось, что содействие повышению безопасности ядерных объектов находится в сфере общих интересов подписавших ее сторон. В Декларации особо упоминаются обязательства по нераспространению в процессе либерализации торговли энергией и в отношении оказания содействия в передаче технологий и сотрудничества в области технологического развития и инновационной деятельности. Кроме того, в общих положениях Хартии о принципах и основах безопасности более четко говорится об общем обязательстве применять требования безопасности, «направленные на достижение и/или поддержание безопасности, и в частности ядерной безопасности, на высоком уровне», согласно соответствующим многосторонним договорам. И наконец, в ней рекомендовано укреплять сотрудничество между подписавшими ее сторонами в отношении «всех ступеней ядерного топливного цикла, включая совершенствование безопасности в данном секторе»¹².

Для того чтобы оформить эту общую заинтересованность сторон в существовании какого-то регулятивного механизма в области ядерной энергетики в более конкретном и едином документе, было решено разработать подробное и юридически обязательное соглашение, в соответствии с которым стороны, подписавшие Хартию, приняли бы на себя конкретные обязательства, выполнение которых было бы призвано содействовать достижению общих целей Хартии. Этот инструмент международного права должен быть доработан до уровня договора, подписание которого должно было состояться в Лиссабоне в декабре 1994 года. Однако также считалось желательным еще более уточнить цели Хартии путем разработки дополнительных документов (известных как протоколы) по отдельным ключевым вопросам, таким как эффективность энергетики вообще и ядерной энергетики в частности. Для реализации этой последней задачи в 1991 году была образована Рабочая группа V под председательством Канады (в лице г-на Роберта Мориссона), в обязанности которой входила подготовка Ядерного протокола. В соответствии с пожеланиями большинства стран предусматривалось, что первоначальный проект не будет являться подробным и обязательным инструментом. Вместо этого был найден обходной путь, при котором стороны приглашались сформулировать для самих себя «связывающее обязательство при создании и продолжении работ по ядерной программе руководствоваться рядом общих

принципов»¹³. Подобный двойной подход к разрешению вопроса об обязательной силе Ядерного протокола объяснялся тем соображением, что фактически обязательные положения помещают включить в сферу регулирования весь ряд принципов, относящихся к каждой ступени ядерного топливного цикла, в то время как структура Протокола, предлагающая взять на себя «обязательство руководствоваться», гарантирует желаемую юридически обязательную силу, отвечающую идеям Договора об Энергетической хартии¹⁴.

Однако даже такой двойной подход просуществовал не дольше нескольких первых заседаний Рабочей группы в связи с некоторыми событиями, происшедшими на «ядерной сцене», в частности в связи с появлением Конвенции МАГАТЭ по ядерной безопасности и развитием Венской конвенции по вопросам гражданской ответственности за ядерный ущерб. По этой причине председатель Рабочей группы V запросил заключение юристов об обязательной юридической силе Протокола, его совместимости с Договором об Энергетической хартии и о его взаимоотношении с Конвенцией по ядерной безопасности¹⁵. Данное заключение было предоставлено Подгруппой по юридическим вопросам. Что касается соответствия Протокола и Конвенции, то Подгруппа по юридическим вопросам указала, что в зависимости от соответствия положений Венской конвенции впоследствии заключенным договорам, относящимся к тому же предмету, было бы желательно включить в Конвенцию специальное положение, в котором отразилось бы намерение сторон в случае несоответствия установить преимущественную силу положений Венской конвенции по отношению к положениям Протокола.

Кроме того, Подгруппа по юридическим вопросам пришла к заключению, что Протокол может рассматриваться как формально обязательный к исполнению документ и, тем самым, соответствует Договору о Хартии, даже несмотря на то, что он в силу фактически используемого языка Протокола задумывался как разрешительный (или «мягкий») документ. Хотя в соответствии с международным правом это и не считается недопустимым, тем не менее язык документа фактически создал дополнительную неопределенность и неясность в отношении предполагавшегося значения Протокола¹⁶. По этой причине некоторые делегации высказывали мнение, что наличие в тексте достаточно общих обязательств или обязательств «предпринять все усилия» («мягкий» закон) дает основание считать, что указанные соглашения не должны иметь обязательной юридической силы. Поэтому указанные делегации в настоящее время стоят на позиции, что Ядерный протокол должен быть документом, полностью лишенным обязательной силы, и ратуют за сохранение «побудительного» характера его положений. Имеет ли этот вариант право на су-

ществование, и, если да, то какими последствиями это обернется для Ядерного протокола, мы рассмотрим чуть ниже, после короткого анализа общих положений и структуры Ядерного протокола в том виде, в котором он разработан на данный момент.

3.2. Основные положения Ядерного протокола

Для того чтобы понять, является ли разработка Ядерного протокола в действительности серьезной попыткой создать жизнеспособный и конструктивный юридический документ в области ядерной энергетики, представляется важным, чтобы он по меньшей мере охватывал приводимые ниже основные вопросы ядерной безопасности.

1. Предотвращение аварий на ядерных объектах

Что касается предотвращения аварий на атомных электростанциях, Протокол действительно включает меры безопасности, охватывающие весь ядерный топливный цикл и, в отличие от Конвенции по ядерной безопасности, не ограничивается наземными электростанциями. Благодаря своей более широкой сфере действия и комплексному подходу Протокол может в принципе более полно и конструктивно содействовать безопасному ведению деятельности в ядерной сфере. Основные принципы ответственного поведения в ядерной сфере, сформулированные в части II Протокола, проводят различие между безопасной деятельностью в ядерной области на национальном уровне и международными обязательствами в области ядерной безопасности. На национальном уровне, в частности, Стороны должны обеспечивать и контролировать безопасность основных ядерных объектов и, там, где необходимо, совершенствовать меры безопасности, доводя их до уровня безопасности, отвечающего международным требованиям, или, если это не представляется возможным, предпринимать меры по закрытию таких объектов. Что касается вновь создаваемых ядерных объектов, следует принимать меры для обеспечения их соответствия международным принципам ядерной безопасности в вопросах проектирования, строительства и эксплуатации. Кроме того, Протокол требует от Сторон гарантировать принятие «комплексных мер» в сфере вывода из эксплуатации ядерных объектов и управления утилизацией радиоактивных отходов на своей территории¹⁷.

Что касается требуемых в соответствии с международными нормами действий в отношении предотвращения ядерных аварий, специальная оценка риска и безопасности при выборе местоположения новых ядерных объектов должна проводиться в рамках двусторонних или

многосторонних консультаций со странами, подвергающимися потенциальной опасности¹⁸. И наконец, специальное положение также обязывает Стороны установить соответствующие национальные стандарты по радиационной защите населения и персонала¹⁹.

2. Предотвращение аварий при транспортировке ядерных материалов

Что касается предотвращения аварий во время транспортировки ядерных материалов, то Ядерный протокол всего лишь упоминает существующие международные соглашения: Инструкции МАГАТЭ по безопасной транспортировке радиоактивных материалов и Унифицированные правила МАГАТЭ трансграничных перевозок радиоактивных отходов. От Сторон просто требуется действовать в соответствии с принципами и инструкциями, содержащимися в указанных международных соглашениях, без каких-либо уточнений или дополнительных условий²⁰. Принимая во внимание тот факт, что с помощью Ядерного протокола делается попытка оказать некоторое воздействие на совершенствование ядерной безопасности на международном уровне, в связи с чем регулирование вопроса безопасной транспортировки ядерных отходов между различными странами представляется наиболее подходящим для рассмотрения предметом, можно было бы ожидать и более жестких положений по существу в этой области, что в действительности отвечало бы сложившейся ситуации.

3. Совершенствование международного режима ядерной ответственности

Вопрос о ядерной ответственности действительно рассматривается в Ядерном протоколе с особым вниманием и комплексно. Стороны должны признать и в пределах своей юрисдикции гарантировать, что организации-операторы несут основную ответственность за безопасность работ в ядерном секторе. Кроме того, также необходимо разработать национальные законы, регулирующие ядерный сектор, которые включали бы в себя систему юридической ответственности и финансовой защиты, обеспечивающую соответствующую компенсацию за ядерный ущерб²¹. Что касается требуемого от Сторон соответствия международным правилам деятельности в этой сфере, то делается ссылка на международные договоры о ядерной ответственности, такие как Парижская конвенция об ответственности третьих сторон в области ядерной энергетики и Венская конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб. Однако упоминание о необходимости присоединения к указанным конвенциям отсутствует.

Единственное требование заключается в «участии в деятельности международного сообщества по обеспечению разработки эффективных международных договоров, призванных соответствующим образом регулировать ответственность третьих сторон и в связи с использованием ядерной энергии». Соответствующие международные конвенции следует использовать лишь в качестве моделей для разработки такого режима ответственности третьей стороны. Учитывая имеющиеся в настоящее время проблемы, связанные с правовым регулированием ответственности при совершенствовании мер безопасности на ядерных объектах, в особенности в странах СБСЕ/СНГ, указанные «разрешающие» и достаточно общие требования, возможно, не дадут сколь-нибудь значимого результата. Более конструктивным представляется гарантия присоединения или обязательство присоединиться в будущем к указанным международным режимам ответственности и/или обязательство принять соответствующее законодательство о ядерной ответственности.

4. Совершенствование ядерного законодательства

Что касается ускорения принятия национального ядерного законодательства, то в Ядерном протоколе кратко, но четко декларируется обязательство сторон иметь законодательство и нормативную базу, охватывающие всю деятельность в ядерном секторе в мирных целях. Хотя подобное законодательство должно обеспечивать и регулировать деятельность независимых регулятивных органов, отсутствует упоминание о том, что такая законодательно-нормативная база должна содержать систему лицензирования организаций-операторов, или о соответствующем административном законодательстве²².

5. Развитие и укрепление культуры строгого соблюдения мер ядерной безопасности

Хотя большинство положений Ядерного протокола, как правило, направлены на повышение культуры ядерной безопасности, некоторые статьи конкретно относятся к требованию обеспечения достаточных количеств финансовых ресурсов и компетентных услуг в области проектирования, опытно-конструкторских работ и ремонта оборудования по обеспечению безопасности, а также достаточного количества квалифицированного персонала для проведения любых работ, связанных с обеспечением ядерной безопасности и в отношении захоронения отходов²³.

Принципы международной деятельности включают в себя обязательство разрешать любой обмен информацией в отношении работ

и новых открытий, связанных с атомной энергетикой, а также расширить и облегчить использование международного опыта в пределах требований защиты международной интеллектуальной собственности²⁴.

Тем не менее отсутствует общее положение о совершенствовании и гарантиях доступа к высококачественным товарам, оборудованию и услугам для ядерных объектов. Что же касается требований о предоставлении информации и уведомлений, то здесь четко освещены вопросы создания национального законодательства и разработки планов оперативного оповещения в ядерной области, а также вопрос присоединения к Международной конвенции по раннему предупреждению о ядерных авариях и Международной конвенции по оказанию помощи в случае ядерной аварии или чрезвычайной ситуации, вызванной радиоактивным заражением²⁵.

6. Сотрудничество в области ядерной энергетики и безопасности

Сотрудничество по вопросам атомной энергетики и ядерной безопасности между сторонами стало общей целью Ядерного протокола. Важным требованием к сторонам Ядерного протокола является помощь, поддержка и содействие развитию сотрудничества в целях совершенствования ядерной безопасности через межправительственные организации и международные соглашения о сотрудничестве. Однако в связи с тем, что указанные требования фактически перечислены в части, озаглавленной «Общие цели», в сочетании с использованием достаточно общей и разрешительной терминологии, они, как кажется, лишены действительно обязательного содержания²⁶.

Это вызывает сожаление, так как в области сотрудничества по ядерным вопросам существование имеющихся юридически обязательных соглашений политически целесообразно, и они имеют огромное значение.

7. Механизм контроля за соблюдением мер безопасности и гарантиями

Как кажется, наиболее четко и полно в Ядерном протоколе рассмотрены вопросы, связанные с механизмом наблюдения и контроля. Стороны должны гарантировать, что функции по лицензированию, контролю, проверке, оценке, инспекции и правоприменению были надлежащим образом и эффективно закреплены за соответствующими регулирующими организациями²⁷. Что касается деятельности на международном уровне, Стороны обязаны способ-

ствовать тому, чтобы их организации-операторы приглашали международные организации для проверок соблюдения мер безопасности на своих ядерных объектах²⁸.

8. Гарантия нераспространения

Одной из общих целей Ядерного протокола является предотвращение распространения сторонами ядерных взрывных устройств. Целая статья посвящена обязательству государств принимать эффективные меры для обеспечения мирного использования ядерных материалов в соответствии с процедурами безопасности МАГАТЭ и иными международными требованиями по нераспространению. Особый упор делается на общее требование стать стороной Договора о нераспространении ядерного оружия и соблюдать иные рекомендации, относящиеся к нераспространению. Так как указанные требования встречаются везде по тексту Протокола, кажется, что почти невозможно избежать его обязательной силы²⁹.

9. Вопросы, не нашедшие отражения

В Ядерный протокол не были включены специальные положения по вопросам безопасности энергоснабжения, содействия развитию энергетического комплекса, недискриминационному подходу и незаконному обороту ядерных материалов. Протокол только в общем плане указывает на вопросы, связанные с торговлей, инвестициями и передачей технологий в той степени, в какой они относятся к мирному использованию ядерной энергии, и декларирует, что они будут рассматриваться на основании положений Договора об Энергетической хартии. Неясно, в какой степени оставшиеся вопросы будут затронуты указанными положениями. В любом случае они вряд ли будут рассмотрены настолько подробно, чтобы с ними можно было конструктивно работать. Ядерный протокол является всего лишь одним из элементов комплексной идеи создания Энергетической хартии, чья фундаментальная задача состоит в создании глобального рынка энергии, основанного на принципах недискриминации, безопасности энергоснабжения, экономического прогресса и содействия инвестициям в энергетический комплекс, свободного доступа к энергетическим ресурсам, услугам и товарам, связанным с энергетическим сектором. Поэтому вызывает сожаление тот факт, что данный проект Ядерного протокола не затрагивает указанные вопросы применительно к атомной энергетике — источнику энергии, от которого сильно зависят некоторые страны и который в значительной степени определяет их экономическую мощь. В свете общих усилий по комплексному

совершенствованию рынка энергии как на Западе, так и на Востоке не следует отбрасывать возможность распространения рыночных принципов в энергетическом комплексе на сектор ядерной энергетики.

4. ВЕНСКАЯ КОНВЕНЦИЯ О ЯДЕРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

4.1. Положения Венской конвенции о ядерной безопасности

В тот момент, когда был разработан первоначальный проект Ядерного протокола, существование Венской конвенции о ядерной безопасности не предполагалось³⁰. Подразумевалось, что Ядерный протокол будет подготовлен и вступит в силу задолго до Конвенции о ядерной безопасности и тем самым удастся избежать противоречий между двумя документами там, где сферы их регулирования перекрывают друг друга³¹.

Однако Венская конвенция о ядерной безопасности была открыта для подписания в сентябре 1994 года, и ее уже подписали около 50 государств³². Это создало некоторые проблемы для стран, которые могли бы подписать и ратифицировать оба документа. В этой связи может быть полезно кратко проанализировать ряд сходств и различий между Протоколом и Конвенцией.

Конвенция о ядерной безопасности охватывает частично те же сферы, что и принципы, включенные в Протокол. Ее формулировки основывались на документе NUSSAG, озаглавленном «Основы безопасности — безопасность ядерных объектов», в котором устанавливались передовые принципы ядерной безопасности, используемые наиболее опытными регулирующими органами. Основная задача Конвенции, как, впрочем, и Ядерного протокола, состоит «в поддержании и достижении высокого уровня ядерной безопасности во всем мире». Однако сфера применения Конвенции сравнительно узка, так как она охватывает только наземные атомные электростанции и не касается вопросов управления утилизацией ядерных отходов. Это считается основной «слабой стороной» Конвенции в сравнении с Ядерным протоколом, который охватывает ядерный топливный цикл целиком.

Основные вопросы, включенные в Конвенцию о ядерной безопасности, касаются обязательств по:

— безопасности существующих ядерных объектов: стороны должны в кратчайшее время провести проверку мер безопасности, провести практические действия по ее повышению или там, где это необходимо, закрыть эти ядерные объекты³³;

— законодательной и нормативной базе: стороны должны со-

здать такую базу, которая будет включать в себя соответствующие требования и правила по безопасности на национальном уровне, систему лицензирования, систему инспекции, оценки и исполнения соответствующих правил регулятивными органами, создание и назначение регулятивного органа, прямую ответственность владельца лицензии (оператора)³⁴;

— оценке и проверке безопасности: стороны должны обеспечить непрерывное проведение комплексных и систематических проверок безопасности, в том числе и перед вводом в эксплуатацию, проведение проверки с помощью анализа, наблюдения, тестирования и инспекции для обеспечения соблюдения соответствия установки проекту, требованиям по безопасности и условиям эксплуатации³⁵;

— оперативная готовность: стороны должны обеспечить наличие планов действий в чрезвычайных ситуациях как непосредственно на установке, так и вне ее и предоставить соответствующую информацию для планирования действий в чрезвычайных ситуациях и для оповещения населения своей страны и компетентных органов соседних государств, которые наиболее вероятно окажутся в зоне радиоактивного заражения³⁶;

— эксплуатации ядерных объектов: стороны должны гарантировать, что разрешения на эксплуатацию ядерных объектов выдаются после соответствующего анализа безопасности при условии соблюдения существующих и вновь вводимых правил безопасности, относящихся к проектированию, ограничениям режимов эксплуатации, оценке и действиям в чрезвычайных ситуациях, непрерывному инженерному и техническому обеспечению, своевременному оповещению и уведомлению об инцидентах с радиоактивными материалами, сотрудничеству с международными органами и другими регулятивными органами, безопасному и ограниченному производству и хранению радиоактивных отходов и отработанного топлива³⁷;

— вопросам общей безопасности: стороны должны также принять ряд мер, относящихся к требованиям достаточности финансовых и людских ресурсов, обеспечению качества контроля и защите от радиации³⁸.

Кроме того, в Конвенции содержатся достаточно полезные и адекватно четкие определения «ядерные объекты», «лицензии» и «регулятивные органы», которые, к сожалению, отсутствуют в проекте Ядерного протокола. Наиболее важной и инновационной частью Конвенции является процесс так называемого «взаимного контроля сторон». Каждая сторона Конвенции обязана периодически представлять отчет о мерах, принятых ею для выполнения каждого из обязательств, содержащихся в Конвенции, после чего эти отчеты рассматриваются на последующих заседаниях другими сторонами соглашения³⁹. Это увеличит «прозрачность», будет со-

действовать развитию сотрудничества, эффективности и будет служить стимулом для соблюдения положений Конвенции.

Что касается указанных выше основных вопросов, можно сделать вывод, что Конвенция подробно и комплексно рассматривает вопросы предотвращения аварий на ядерных объектах, совершенствования структуры ядерного законодательства и нормативных актов, развития и поддержания на высоком уровне культуры ядерной безопасности, движения вперед в области ядерной безопасности и механизмов контроля за соблюдением мер и гарантий безопасности. Хотя такие вопросы, как предотвращение аварий во время транспортировки ядерных материалов, захоронение отходов и управление этим процессом, в недостаточной степени рассматриваются в Конвенции, в ней достаточно четко формулируется необходимость регулирования этих вопросов и в то же время она предусматривает принятие параллельного политического обязательства начать переговоры по вопросу заключения международного договора по безопасности управления утилизацией радиоактивных отходов в возможно кратчайшие сроки⁴⁰.

Однако отсутствуют специальные положения, касающиеся вопросов обеспечения энергоснабжения, торговли ядерными материалами и инвестиций, содействия энергетическому сектору и недискриминации, незаконного оборота ядерных материалов и оборудования и гарантий нераспространения. Причина этого, очевидно, лежит в узкой сфере применения Конвенции, которая нацелена исключительно на рассмотрение проблемы безопасности на ядерных объектах и полностью оставляет вне сферы своего действия такие экономические факторы, как торговля ядерным оборудованием и материалами, вопросы инвестиций и промышленное сотрудничество. Тем не менее в Конвенции устанавливаются некоторые обязательства в отношении рассматриваемых в ней вопросов, и поэтому она, хотя и считается лишь «инструментом побуждения» с относительно слабо прописанными положениями⁴¹, по существу является достаточно жизнеспособным и конструктивным международным соглашением в области ядерной безопасности. Тот факт, что настоящая Конвенция нацелена на создание механизма подготовки важных протоколов, которые бы выделяли, усиливали или расширяли сферы действия некоторых положений Конвенции, также говорит о ее жизнеспособности и обещает принести плоды в вопросах глобального укрепления ядерной безопасности.

4.2. Схематический обзор Ядерного протокола и Конвенции о ядерной безопасности

Как можно заключить из настоящего обзора, положения Ядерного протокола во многом совпадают с положениями Конвен-

ции о ядерной безопасности. Ядерный протокол охватывает фактически те же самые принципиальные вопросы, что и Конвенция по ядерной безопасности, но в более разрешительном и общем плане. Это объясняется тем, что Ядерный протокол, хотя формально и является юридически обязательным документом, фактически носит явно разрешительный характер из-за используемых в нем формулировок. Хотя Конвенция о ядерной безопасности не кажется по своей природе более конкретной в отношении веса формального обязательства, тем не менее как используемые в ней формулировки, так и механизм «давления равных» четко указывают на юридическую «силу» его положений. Там, где разработчики Ядерного протокола использования термин «следует» именно потому, что это снизит статус положений, их юридическую силу и сделает обязательства по своей природе обязательствами, которые не могут быть принудительно осуществлены, Конвенция о ядерной безопасности ставит перед собой прямо противоположную цель и уже поэтому использует термин «должны».

По тем же самым причинам Конвенция о ядерной безопасности включает в себя определенный механизм контроля и разрешения споров в форме заседаний для рассмотрения вопросов по принципу «давление равных», в то время как этот механизм отсутствует в Ядерном протоколе.

Соответствующие обязательства содержатся в статьях 5 и 6 Ядерного протокола. Указанные статьи направлены на установление «принципов», что уже по своей природе является очень общим термином⁴². Они характеризуются заявлениями, что сторонам «следует» принимать меры или совершать действия по определенным описанным схемам. Кроме того, они содержат квалифицирующие формулировки, наподобие тех, что шаги, которые будут предприняты, должны быть «практическими», «возможными», «обоснованными» или «надлежащими». Напротив, соответствующие обязательства, содержащиеся в Конвенции о ядерной безопасности, направлены на установление «обязательств», которые являются более связывающими, чем просто принципы, и подразумевают обязательства применять положения Конвенции несмотря на тот факт, что эти обязательства являются также достаточно общими и иногда начинаются словами «должен предпринять соответствующие шаги по обеспечению».

Единственное обоснованное наблюдение, которое можно сделать, состоит в том, что, хотя положения Конвенции о ядерной безопасности и Ядерного протокола совпадают друг с другом в значительной степени, положения Конвенции о ядерной безопасности являются более подробными и запретительными или по крайней мере менее разрешительными, чем положения Ядерного протокола.

4.2. Схематический обзор Ядерного протокола и Конвенции о ядерной безопасности

ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ	КОНВЕНЦИЯ О ЯДЕРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ (КЯБ)	ЯДЕРНЫЙ ПРОТОКОЛ (ЯП)	ЯП—ЭЯД
1. Предотвращение аварий на ядерных объектах	Статьи 1, 5, 6, 10—13, 15, 19, 20. Наземные АЭС Статья 2(1) Более ограниченный подход Специальные и обязательные к выполнению формулировки	Статьи 5(8, 9, 13—15), 6.9, часть II Широкая сфера действия (АЭС, но военные) Всесторонний подход Разрешительные формулировки	ЯП имеет более широкую сферу действий, однако носит общий характер
2. Предотвращение ядерных инцидентов во время транспортировки ядерных материалов	Преамбула (IX) прямая ссылка, подтверждающая необходимость создания такого инструмента	Ст. 6.6 ссылка в положении на существующие международные договоры	ЯП равен КЯБ
3. Совершенствование международного режима ядерной ответственности	Преамбула (III) + ст. 9 непрямого действия и общие	Ст. 5.5 и 5.16 разрешительные и очень общие	ЯП равен КЯБ
4. Совершенствование ядерного законодательства	Ст. 4, 7—9 конструктивные и всеобъемлющие обязательные формулировки	Ст. 5.2 только очень общая	КЯБ шире ЯП
5. Создание и поддержание на высоком уровне культуры, связанной с ядерной безопасностью	Ст. 6, 10—13, 15, 16, 19	Ст. 5(1, 6, 7, 10) Ст. 6(1,4)+5(11, 17)+ + 6.7 ссылка на соответствующие договоры	ЯП равен КЯБ
6. Сотрудничество в области атомной энергии и ядерной безопасности	Ст. 5, 16, 19, 20 более конкретные и четкие обязующие формулировки	Ст. 6.9 и 6.4 Ст. 3 разрешительная «общая цель»	КЯБ шире ЯП

4.2. Схематический обзор Ядерного протокола и Конвенции о ядерной безопасности (продолжение)

ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ	КОНВЕНЦИЯ О ЯДЕРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ (КЯБ)	ЯДЕРНЫЙ ПРОТОКОЛ (ЯП)	ЯП—ЭЯД
7. Механизм контроля за соблюдением мер безопасности и гарантий	Ст. 7—9, 14, 5, 20, 19 более конкретное и явное давление «во время обзора среди равных» обязующий и конструктивный	Ст. 5.3, 5.4, 6.2 очень общий и разрешительный	КЯБ шире ЯП
8. Обеспечение энергоснабжения	Отсутствует	Преамбула (IX—X) косвенный + очень общий	ЯП примерно равен КЯБ
9. Развитие энергетического сектора и недискриминация	Отсутствует	Преамбула (X) косвенный и очень общий Ст. 1.1 «увеличивает преимущество»	ЯП примерно равен КЯБ
10. Незаконная торговля ядерными материалами	Отсутствует	Отсутствует	ЯП равен КЯБ
11. Гарантия нераспространения	Отсутствует	Ст. 2 ссылка на договор о нераспространении	ЯП шире КЯБ

5. ВЫВОДЫ

Хотя значение Ядерного протокола к Договору по Энергетической хартии не следует недооценивать, сфера действия его нынешнего варианта скорее дублирует уже существующее и не является чем-то новым в области ядерной безопасности. Как можно заключить из данного краткого анализа, Ядерный протокол в его нынешнем виде в большей степени является повторением недавно принятой Международной конвенции МАГАТЭ о ядерной безопасности. Даже ее основная цель «по поддержанию и достижению высокого уровня ядерной безопасности во всем мире» совпадает с целью Ядерного протокола. Помимо этого, оба документа делают

акцент на состояние ядерной безопасности, в особенности в СЦВЕ/СНГ.

В результате такого совпадения большинство государств, которые предполагают подписать Конвенцию о ядерной безопасности, не желают подписывать еще и Ядерный протокол. Отсутствует единая точка зрения относительно того, могут ли оба документа в действительности быть подписаны одновременно и является ли это действительно необходимым.

Конвенция о ядерной безопасности более комплексно и последовательно охватывает аспекты ядерной безопасности в отношении наземных ядерных объектов и, более того, содержит юридически связывающие обязательства. Поэтому рассмотрение тех же самых вопросов в более общей и не связывающей структуре Ядерного протокола представляется неэффективным или чрезмерным. Это только добавит неясности относительно юридического статуса и взаимосвязи обоих документов. Благодаря своей широкой сфере применения Ядерный протокол не только совпадает с Конвенцией о ядерной безопасности, он также совпадает с другими международными документами, касающимися вопросов ядерной безопасности и ядерной ответственности.

Это в сочетании с тем фактом, что он содержит только широкие несвязывающие принципы, в значительной степени уменьшает его значение в области атомной энергетики. Поэтому, может быть, целесообразнее изменить содержание Ядерного протокола таким образом, чтобы его значимость в области атомной энергетики была сохранена. Например, те вопросы, которые регулируются Конвенцией о ядерной безопасности, должны быть в целом исключены из Протокола. В отношении указанных вопросов ядерной безопасности простая ссылка («является стороной») на Конвенцию о ядерной безопасности в протоколе может оказаться достаточной. То же самое касается вопросов, рассматриваемых в других соответствующих международных договорах. Вместо этого Ядерный протокол должен сконцентрироваться на тех областях, которые не затронуты Конвенцией о ядерной безопасности или иными международными договорами и в большей степени отвечают общей цели Договора об Энергетической хартии. Это означает, что в отношении безопасности ядерных объектов обязательство применять принципы Конвенции о ядерной безопасности к ядерному топливному циклу целиком, включая, помимо прочего, ядерные объекты военного назначения, ядерные объекты по обогащению и переработке, управление утилизацией радиоактивных отходов и транспортировку ядерных материалов, будет вполне эффективным.

С другой стороны, большее внимание можно уделить вопросам торговли ядерными материалами и оборудованием, а также содей-

ствию и укреплению экономической и технической помощи и передачи технологии и инвестиций. Это будет в большей степени отвечать и соответствовать высоким целям, определенным в Договоре об Энергетической хартии.

Первоначально разработчики Договора хотели включить положение о торговле ядерными материалами и оборудованием в Договор об Энергетической хартии, однако эта идея была достаточно быстро отброшена, так как предполагалось, что этот вопрос будет отдельно рассмотрен в Ядерном протоколе. В свою очередь, Ядерный протокол неубедительно рассматривает этот вопрос, так как в его положениях о торговле ядерными материалами и оборудованием, инвестициях и передаче технологии содержится обратная ссылка на Договор. Это не приводит ни к чему иному, как к еще большей неопределенности относительно предполагаемого значения этого положения.

Так как большинство параллельных инициатив, направленных на урегулирование вопросов торговли ядерными материалами и оборудованием, вылившихся в заключение специальных отдельных соглашений о партнерстве и сотрудничестве (СПС) с соответствующими СЦВЕ/СНГ, такими как Россия и Украина, не привели к эффективному урегулированию данного вопроса, частично из-за протекционистской политики некоторых государств Запада, то Ядерный протокол мог бы доказать свою важность прежде всего именно в этой области.

Именно потому, что он является «разрешительным», или «мягким», документом, Ядерный протокол мог бы расширить действие своих положений о торговле ядерными материалами и оборудованием, передаче технологии, инвестициях, бесперебойном снабжении и рыночных принципах в области атомной энергетики и в то же самое время подчеркнуть необходимость создания безопасной «нуклеосферы». С точки зрения поиска надлежащего инструмента, для разрешения данной проблемы протокол мог бы, возможно, стать идеальным решением и тем самым оправдать свое появление на свет в качестве самостоятельного протокола к Договору об Энергетической хартии.

¹ В настоящей статье термин «Ядерный протокол» означает проект Ядерного протокола к Договору о Европейской энергетической хартии. Его полное наименование: «Протокол о принципах, регулирующих мирное использование атомной энергии и безопасность ядерных объектов, и о сотрудничестве в этих областях». 29/94 NU 14, Brussels, 19 Sept. 1994.

² Международный институт энергетического права является научно-исследовательской организацией при университете в Лейдене.

³ На указанную дату были открыты для подписания Договор об Энергетической хартии и Протокол об энергетической эффективности. Его официально подписало 41 государство, включая 12 государств-участников, отдельные республики бывшего Советского Союза, Прибалтийские государства, за исключением США, Канады, Норвегии, Японии, Чешской Республики, Венгрии, Литвы, Узбекистана и Туркменистана. К 1 апреля 1995 г. 59 государств подписали Договор. Для получения общей информации см. ОЭСР/МЭА (Международное энергетическое агентство). The Energy Charter Treaty: a Description of its Provisions, in The Legal Council of the IEA (1994).

⁴ Указанные заявления можно сделать на основании различных отчетов таких организаций, как Европейский союз (ЕС), «Большая семерка» и Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР). Например, в отчете ЕБРР достаточно прямо заявляется, что «помимо недостатков в проектах, большинство атомных электростанций Украины страдают от низкого качества строительных материалов, не отвечающих требованиям безопасности измерительной аппаратуры и систем контроля, недостаточного внимания, уделяемого ремонтным работам, слабости управления и обучения. См. G — 7 funds for Chernobyl but questions remain over implementation. 1994. East European Energy Report (July 27, 1994).

⁵ На конференции СБСЕ, проходившей 19 ноября 1990 г. в Париже, Жак Делор заявил: «Европейская энергетическая хартия создаст климат доверия, который обеспечит наиболее целесообразное использование ресурсов как на Востоке, так и на Западе». См. Delors set to propose Energy Charter for Europe. The Financial Times Limited EC Energy Monthly, December, 1990, section: Energy See also EEC commission Presents Draft Pan-European Energy Charter, European Report of Feb. 16, (1991) External Relations No 1653 at p. 3.

⁶ E. De Bony, How the Energy Charter Would Work. Business International, April 1 (1991).

⁷ Первый раз план Европейской энергетической хартии был предложен премьер-министром Голландии Руудом Люберсом 25 июня 1990 г. в ходе заседания Европейского совета в Дублине. Основная цель заключалась в обеспечении экономической, технической и структурной поддержки посткоммунистических государств в Центральной и Восточной Европе благодаря тем выгодам, которые сулит расширенная Европейская энергетическая сеть. Шесть приоритетных вопросов Хартии включали в себя доступ к энергетическим ресурсам, использование указанных ресурсов, правила инвестирования, либерализацию торговли энергией, технические спецификации и правила безопасности, исследования и технологическое развитие, а также создание новых технологий. См. EEC Commission Presents Draft Pan — European Energy Charter, European Report of Feb. 16, 1991. External Relations No. 1653 at p. 6.

⁸ См. International Nuclear Safety Convention Ready for Adoption in June, Press Release IAEA 1265 of 4 May 1994. Окончательный вариант Международной конвенции о ядерной безопасности был принят в ходе встречи делегаций 83 стран-участниц и 4 международных организаций. См. IAEA Convenes Conference to Adopt Nuclear Safety Conventions Press Release IAEA 11274 of 15 June 1994. См. также OECD/NEA (Ядерно-энергетичес-

кое агентство), Preparatory work on the Nuclear Safety Convention 53 NLB 102 (June 1994).

⁹ См. International Convention on Nuclear Safety Opens for Signature, UN Doc. IAEA/1283 of Sept. 20, 1994, Vienna; 40 Nations Agree to Shut Down Nuclear Plants Deemed Unsafe, NYT Sept 22, 1994 Section A, at p. 6, col. 3. Норвегия уже передала в МАГАТЭ документ, подтверждающий ратификацию. См. Convention opened for signature in September Vol. 9, Number 4(66) IAEA Newsbriefs (October 1994) at p. 4.

¹⁰ См. Nuclear Power Status Around the World, International Datafile, IAEA Bulletin 2/1944 at p. 39.

¹¹ M.L. Ryan and A. MacLachlan, Debate Over Content and Scope of Safety Convention Continues, Vol. 33(16) Nucleonics Week of April 16 (1992) at p. 6; см. также O. Jankowitsch. The Convention on Nuclear Safety. 54 NLB 9 (Dec. 1994).

¹² Преамбула. Титул II.5, Титул III ДОГОВОРА О ЕВРОПЕЙСКОЙ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ ХАРТИИ: ПОЛНЫЙ ТЕКСТ: Паневропейская Энергетическая хартия. Первая часть, не имеющая обязательной силы, была подписана в Гааге 17 декабря 1991 года. См. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the signing and provisional application by the European Communities of the European Energy Charter Treaty, Com. (94) 450 final (Brussels, 21.09.1994).

¹³ См. Note from the Chairman of Working Group V, European Energy Charter Conference Secretariat, 9/94 Conf. 88 Brussels, 23 Feb. 1994.

¹⁴ В соответствии со статьей 1.13(a) Договора об Энергетической хартии, Протоколы в основном носят обязательный характер, в то время как в статье 13(b) устанавливается, что Декларации не носят обязательного характера. Energy Charter Treaty, EECN/A1 — 10.

¹⁵ Проект Протокола от 15 октября 1992 года (NU 9, 49/92), а также проект Протокола от 24 марта 1993 года (NU 11, 26/93) вызывали появление некоторых вопросов о его юридической силе, и в письме от 9 июля 1993 года на имя Генерального секретаря конференции по Европейской Энергетической хартии Председатель РГ V запросил заключение юристов по указанным вопросам. 8 октября 1993 года Председатель конференции обратился в подгруппу по юридическим вопросам с просьбой разработано запрашиваемое заключение, которое было разработано подгруппой по юридическим вопросам 15 ноября 1993 года. См. Note from the Chairman of Working Group V, European Energy Charter Conference Secretariat, 9/94 Conf. 88, Brussels, 23 Feb. 1994.

¹⁶ Может ли международный документ, налагающий обязательства на подписавшие его стороны, руководствоваться набором принципов как имеющий юридическую силу и обязательный к исполнению документ в рамках международного права, — это положение было встречено с долей скептицизма. Высказывалась точка зрения, что, хотя Протокол формально является обязательным к исполнению, на деле он является разрешительным по своему характеру и в этом смысле не имеет юридической силы в соответствии с международным правом. Любопытно, Протокол, как кажется, фактически подтолкнул Стороны не руководствоваться его положениями.

¹⁷ См. Article 5.8, 5.9, 5.13, 5.14 of Part II of the Nuclear Protocol, 29/94 NU 14, Brussels, 19 Sept. 1994.

¹⁸ Section 6.9 of the Nuclear Protocol, *ibidem*.

¹⁹ Article 5.15 of the Nuclear Protocol. См. также Articles 5.12 и 6.5, в которых четко заявлено об обязательстве присоединиться или до момента присоединения, в частности, к Конвенции о физической защите ядерных материалов, действовать в соответствии с инструкциями и рекомендациями МАГАТЭ в отношении физической защиты ядерных материалов и объектов.

²⁰ Article 6.6 of the Nuclear Protocol.

²¹ Article 5.5 and 5.16 of the Nuclear Protocol.

²² Article 5.2 of the Nuclear Protocol.

²³ Article 5.1, 5.6, 5.7, 5.10 of the Nuclear Protocol.

²⁴ Article 6.1 and 6.4 of the Nuclear Protocol.

²⁵ Article 5.11, 5.17 and 6.7 of the Nuclear Protocol.

²⁶ Article 3 of the Nuclear Protocol.

²⁷ Article 5.3 and 5.4 of the Nuclear Protocol.

²⁸ Article 6.2 of the Nuclear Protocol.

²⁹ Article 2 of the Nuclear Protocol.

³⁰ На своей очередной 37-й сессии, проходившей в сентябре 1993 года, на Генеральной конференции МАГАТЭ было заявлено о желательности скорейшего созыва дипломатической конференции для принятия Конвенции о ядерной безопасности. Resolution GC(XXXVII)/RES./615.

³¹ В случае каких-либо неизбежных противоречий между двумя документами там, где они перекрывают друг друга, предполагалось, что Конвенция будет иметь преимущественную силу после вступления ее в силу в качестве более позднего обязательства в соответствии с Венской конвенцией о праве международных договоров.

³² Международная конвенция о ядерной безопасности была принята в июне 1994 года и открыта для подписания в сентябре 1994 года. На встрече, проходившей в штаб-квартире МАГАТЭ с 14 по 17 июня, делегации 83 стран и 4 международных организаций рассмотрели и приняли окончательный вариант Международной конвенции о ядерной безопасности. См. IAEA Convenes Conference to Adopt Nuclear Safety Convention, IAEA Doc. IAEA/1274 (Vienna, 15 June 1994); см. также Conference on a Nuclear no. Safety Convention, IAEA Press Release 94/26 (15 June 1994); и см. International Nuclear Safety Convention Ready for Adoption in June, IAEA Press Release 94/15 (4 May 1994). По Конвенции МАГАТЭ о ядерной безопасности см. документ IAEA (INFCIRC/449 и Add. 1 of 5 July 1994). По состоянию на февраль 1995 года конвенцию подписали следующие государства: Алжир, Аргентина, Армения, Австралия, Австрия, Бельгия, Бразилия, Болгария, Канада, Чили, Китай, Куба, Чехия, Дания, Египет, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Венгрия, Индия, Индонезия, Ирландия, Израиль, Италия, Япония, Корея, Люксембург, Мексика, Голландия, Никарагуа, Нигерия, Норвегия (ратифицирована 29 сентября 1994 года), Пакистан, Перу, Филиппины, Польша, Португалия, Румыния, Российская Федерация, Словакия, Словения, Южная Африка, Испания, Судан, Швеция, Сирия, Тунис, Турция, Украина, Великобритания и США.

³³ Article 6 of the Nuclear Safety Convention.

³⁴ Articles 7—9 of the Nuclear Safety Convention.

³⁵ Article 14 of the Nuclear Safety Convention.

³⁶ Article 16 of the Nuclear Safety Convention.

³⁷ Article 19 of the Nuclear Safety Convention.

³⁸ Articles 10—13, 15 of the Nuclear Safety Convention.

³⁹ Articles 5, 20 of the Nuclear Safety Convention.

⁴⁰ Preamble (IX) of the Nuclear Safety Convention.

⁴¹ Это означает, что сторонам не требуется выполнить все обязательства для подписания ее и что в результате периодически проводимых встреч проверки принятия мер на них не будут налагаться какие-либо санкции, однако на них будут оказывать давление стороны, имеющие тот же статус. См. Note from the Chairman of Working Group V, European Energy Charter Conference Secretariat, 9/94 Conf. 88. Brussels, 23 Febr. 1994; и см. *ibidem* 18/94 NU 12, Brussels, 24 March 1994. См. также Article 6 of the Nuclear Safety Convention.

⁴² Прежде всего следует подчеркнуть, что принципы необходимо отличать от правил. Это справедливо как в национальном законодательстве, так и в международном праве. В то время как принципы являются нормативными предложениями общего характера, правила являются конкретными предложениями более точного характера. Принципы дедуктивно определяются на основе существующих правил или социально-экономической и политической структуры общества, которое определяет и обуславливает его правовую систему. Они помогают в толковании определений и изменении существующих правил или создании и утверждении новых правил. Информацию, чем отличаются принципы и стандарты от правил, см. H.C. Dillard, *Some aspects of Law and Diplomacy*, 91 RdC (176-I) at p. 478. Как разъясняет Фитцморис: «Правило отвечает на вопрос «что», принцип фактически отвечает на вопрос «почему». A. Fitzmaurice. *The General Principles of International Law considered from the standpoint of the Rule of Law*. 92 RdC 1—222 (1957-II), p. 7.

Статья поступила в редакцию в марте 1996 года.

Международное и внутригосударственное право

СОГЛАСОВАННОСТЬ И КОЛЛИЗИИ НОРМ

Ю.А.Тихомиров *

В мировом сообществе растет удельный вес общих дел¹. Поэтому в процессе взаимодействия правовых систем мирового сообщества и национальных государств важен механизм их согласованного развития. Без этого неизбежны «разрывы» единых правовых нитей и юридические коллизии, противоборство интересов. Ослабляется сотрудничество государств — не удастся глубоко понять новые грани соотношения международного и внутреннего права и особенно таких первичных клеток, как их правовые нормы.

Как известно, национальная правовая система включает в себя не только цели и принципы правотворчества, но и строгую иерархию правовых актов во главе с Конституцией², разнообразные виды правовых норм³. Внутрисистемные зависимости и связи предполагают четкие правотворческие и правоприменительные действия, хотя на практике возникает много противоречий. Все это нужно хорошо знать международникам-ученым, политикам, дипломатам и коммерсантам.

Международное право — сложная система с присущими ей разновидностями источников: общепризнанные принципы, декларации, уставы, конвенции, пакты, международные договоры и т.д.⁴ Нормы международного права отличаются более высокой мерой «нормативной обобщенности», одним элементом (депозицией), реже — гипотезой и диспозицией, мягкой иерархичностью⁵.

Для соотношения норм внутригосударственного и международного права⁶ важнейшим является пункт 4 статьи 15 Конституции России, в котором есть три положения.

Первое — установлено, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы.

* Первый заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения, доктор юридических наук, профессор.

Второе — введен такой признак одобрения международных документов российским государством, как «общепризнанные», лишь те, с которыми согласно государство и обязательства по которым оно берет на себя добровольно.

Третье — закреплен принцип приоритета международного договора, правила которого применяются, если в законе содержатся другие правила.

Обратим здесь внимание на два аспекта, а именно приоритет международных норм «до» и «в момент» включения в правовую систему и признание верховенства Конституции, когда они уже стали составной частью правовой системы. В противном случае последняя рискует потерять органический внутренний стержень.

Отметим и влияние внутреннего права и его норм на международное право. Оно дифференцируется на отрасли не без воздействия отраслевой структуры национальных правовых систем. Сближаются предметы правового регулирования, соответствующие источники права. Внутреннее право обеспечивает, защищает и иницирует нормы международного права.

Рассмотрим теперь подробнее сочетание разных видов норм международного и внутреннего права.

В итоговом документе Венской встречи представителей государств—участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе можно выделить несколько правовых способов влияния на национальное государственно-правовое развитие. Они различаются по характеру и степени воздействия, по возможной реакции государств, по сфере. Это:

а) подтверждение приверженности всем десяти принципам, изложенным в Заключительном акте Декларации принципов и уважения права друг друга свободно выбирать и развивать свои политические и иные системы, устанавливать свои законы и административные правила в соответствии с обязательными по международному праву положениями Декларации принципов;

б) нормативная ориентация на те уровни правового урегулирования в области прав человека, экономики, науки и техники, образования и др., которые отвечают общим интересам;

в) признание конституционных рамок и процедур государств и роли их законов в регулировании тех или иных вопросов.

В доктрине и практике международных отношений принято выделять «мягкое международное право». По своей форме к нему относятся итоговые документы, декларации, заявления и т.п. Содержащиеся в них положения весьма многообразны, причем часть из них носит ярко выраженный характер политических норм — определение курса политики, выявление намерений, принятие обязательств, дача оценок ситуаций и т.п. Другие же в большей мере

«юридизированы», но не сводятся к одномерной регуляции. К тому же с их помощью регулируются не только межгосударственные, но и внутригосударственные отношения и явления. Приведем иллюстрации.

Признанные и одобренные принципы поддержания международного мира и безопасности, развития сотрудничества государств служат как наиболее общие нормативно-ориентирующие регуляторы. Таковы принципы, положенные в основу ООН согласно ее Уставу, — суверенное равенство всех членов, добросовестное выполнение принятых по Уставу обязательств, разрешение споров мирными средствами, взаимопомощь (ст. 2). Они являются теми основными началами, которые пронизывают все иные разновидности международно-правовых норм и объединяют все «уровни» международной правовой системы.

В этом смысле указанные принципы сближаются и даже сливаются с общими принципами внутреннего права. Мы имеем дело, пожалуй, со стратегической программой правового развития международного сообщества, которая служит целеполагающей для всех актов и действий государств и их объединений «внутри» и «вовне». Она не связывает жесткими рамками, а дает выбор правовых средств. Отступления же от них пагубно отражаются не только на состоянии международных отношений, но и на развитии отдельных государств. Снижается ценность их отдельных актов и действий;

г) соблюдение в практике государств принятых в ООН правовых стандартов и модельных актов (Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, минимальных стандартных правил обращения с заключенными, типового Закона о международном торговом арбитраже и т.д.);

д) обеспечение правильного и эффективного применения норм международного и внутреннего права, получение полной правовой информации и обмена ею, использование средств правовой защиты;

е) изучение и совместное рассмотрение правовых проблем, требующих разрешения.

Если обратиться, например, к меморандуму «О поддержании мира и стабильности в Содружестве Независимых Государств» (1995 г.), то в нем согласованы действия и позиции государств относительно устойчивости государственного устройства, границ, неучастия в блоках, направленных против участников СНГ, пресечения сепаратизма. В последнем случае особо подчеркнем намерение государств пресекать подобные действия в соответствии с национальным законодательством. Иными словами, оно признается важным средством обеспечения принципов и норм международного права. Аналогичны и положения Декларации государств — участников Договора о коллективной безопасности.

Новая разновидность права — негосударственное право — складывается в сообществах государств. Оно ближе по своей природе к международному праву, но обладает и чертами, сближающими его с внутригосударственным правом. Попытаемся понять его природу на примере права Европейского союза.

Правовые источники его образования стали основой для права, создаваемого органами сообщества. Виды правовых актов различаются не только по содержанию, субъекту и процедуре их принятия, но и по степени воздействия и восприятия их в законодательствах государств-членов. Есть акты, которые не являются для них обязательными, есть правила опосредованного воздействия на права ЕС, на национальные правовые системы, есть нормы права ЕС, заменяющие нормы внутреннего права.

Так, регламенты (учредительные договоры) и общие решения отличаются от норм международного права тем, что обладают одинаковой юридической силой на всей территории Сообщества и применяются полностью. Они не трансформируются в национальный закон и наделяют правами или возлагают обязанности на всех граждан ЕС непосредственно. А директивы (рекомендации) требуют от адресата принятия мер, необходимых для достижения целей Сообщества, установления задач, подлежащих разрешению в конкретные сроки. Как их решить — определяет адресат.

Наиболее ярким выражением структурного сближения норм международного и внутреннего права являются модельные законодательные акты. Их появление и существование свидетельствуют о своеобразной роли международного права в механизме сравнительного правоведения. Сопоставление национальных правовых систем и анализ их сходства и различий происходят теперь во все большей степени с помощью модельных, примерных актов. Рекомендательные по своей природе, они содержат правовые стандарты, которые полностью или частично воспринимаются государствами в процессе законотворчества, ориентируют их на типичные правовые решения и тем самым способствуют сближению национальных законодательств.

По своей внутренней структуре модельные акты схожи с национальными законами и могут выступать в трех формах — модельный акт, полностью воспроизводящий будущий национальный акт; модельный акт, содержащий регуляторы некоторых отношений, которые станут предметом будущих национальных законов; модельный акт, содержащий общие, согласованные принципы законодательного регулирования. Выбор этих форм не может быть произвольным, поскольку в противном случае плохо учитывается специфика состояния как национальных законодательств, так и самих модельных актов. К сожалению, в практике СНГ такие случаи встречаются.

Уместно отметить своеобразие модельных актов и по субъекту их принятия, с чем связываются, естественно, их характер, процедура разработки и одобрения и сферы действия. Во-первых, типовые законы международных организаций. Одним из первых регуляторов такого рода был Кодекс международного частного права (Кодекс Бустаманте), одобренный как приложение к Конвенции о международном частном праве 1928 года. В нем выделены разделы и главы о собственности, о способах приобретения, обязательствах и договорах. В 1985 году в ООН принят типовой Закон ООН «О договорах международной купли-продажи». Известны также типовые Законы Комиссии ООН по праву международной торговли о международных кредитных переводах, об арбитражном регламенте, упомянутый Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка.

Во-вторых, модельные законодательные акты негосударственных организаций. Наиболее развит этот нормативный массив в рамках Межпарламентской ассамблеи государств — участников СНГ. За последние четыре года принято около 20 рекомендательных законодательных актов, в том числе о принципах регулирования гражданства, информационных отношений, экологической безопасности, таможенного дела, иностранных инвестиций и т.д.

Например, в акте «О принципах правового регулирования информационных отношений в государствах — участниках Межпарламентской ассамблеи» 12 статей: о целях акта, основных терминах и определениях, принципах правового регулирования, государственной политике, праве на получение информации, доступе к ней, защите информации и др. Модельный акт повлиял на российский Закон «Об информации, информатизации и защите информации» (1995 г.); его положения учитываются при подготовке других законов в данной сфере.

К сожалению, процесс реализации модельных актов далеко не всегда протекает ритмично, нередко задержки в их рассмотрении и случаи неисполнения⁷.

В-третьих, субъектами модельных законодательных актов нередко являются международные и национальные исследовательские группы, научные институты и центры. Таковы Международный кодекс рекламной практики, разработанный рабочей группой Комиссии по рекламе Международной торговой палаты (Париж), повлиявший на российский Закон «О рекламе», особенно в части регулирования требований к рекламе, прав и обязанностей рекламодателей, рекламопроизводителей и рекламораспространителей. Другие примеры: летом 1992 года обсуждался подготовленный Иbero-Американским институтом процессуального права проект модельного гражданского процессуального кодекса для Латинской

Америки. Проект «Базового мирового налогового кодекса» был подготовлен группой ученых и специалистов Гарвардского университета и получил широкое распространение.

В 1995 году Институт законодательства и сравнительного правоведения Российской Федерации подготовил проект рекомендательного законодательного акта «О нормативных правовых актах», который был одобрен МПА СНГ.

Модельные законы удачно дополняются ныне и модельными соглашениями. Такова, например, Европейская рамочная Конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных обществ и властей (Мадрид, 1980 г.), содержащая 11 типовых и рамочных соглашений и учитывающая особенности национальных законодательств. С ее помощью государствам легче выбирать правовые модели сотрудничества.

Другой пример. В рамках Северного Совета в соглашении о сотрудничестве между Данией, Исландией, Норвегией, Финляндией и Швецией (1962 г.) ряд статей посвящены правовому сотрудничеству, в частности достижению большего соответствия в области частного права, принятию единообразных постановлений о преступлениях.

Своеобразны нормы международных договоров, содержащие взаимные обязательства сторон. Их типологические особенности определены в Венской конвенции о праве международных договоров. Речь идет прежде всего о правоспособности государств заключать договоры, о полномочиях их представителей, о разных способах подписания, одобрения договора, об оговорках стран. Особенно важны статья 26 (каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться), статья 27 (участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора), примечательна и статья 64 (если возникает новая императивная норма общего международного права, то любой противоречащий ей договор становится недействительным и прекращается).

Эти и другие положения Венской конвенции отражены в федеральном Законе «О международных договорах Российской Федерации». Причем часть положений конвенции отражена в качестве принципов регулирования международных договоров, часть конкретизирована применительно к субъектам конституционного права, часть касается национальных процедур их «движения», часть «оставлена» без нормативной трансформации в качестве норм «внешнего наблюдения».

Выделим три положения. В статье 15 дан перечень международных договоров, подлежащих ратификации, в том числе договоры, исполнение которых требует изменения действующих или приня-

тия новых федеральных законов, а также устанавливающих иные правила, чем предусмотренные законом. Статья 17 регулирует порядок принятия решений о ратификации международных договоров. Теперь принимаются федеральные законы, правда, иногда с большим опозданием, особенно применительно к договорам, заключенным бывшим СССР.

В статьях 31—32 закона регулируется порядок выполнения международных договоров. Президент и Правительство Российской Федерации принимают меры по их реализации в соответствии со своими полномочиями.

Федеральные органы исполнительной власти, в компетенцию которых входят вопросы, регулируемые международными договорами РФ, обеспечивают выполнение содержащихся в них обязательств России и осуществление ею прав, вытекающих из этих договоров, наблюдают за выполнением другими участниками договоров их обязательств. Могут создаваться и специальные комиссии по наблюдению за реализацией договоров. К сожалению, министерства и ведомства, регионы, предприятия и организации плохо выполняют свои обязательства, не отменяют устаревших и не принимают новых актов. В конечном счете это разрывает «цепь взаимодействия» норм международного и национального права. Примечательно, что органы государственной власти соответствующих субъектов Федерации обеспечивают в пределах своих полномочий выполнение международных договоров.

Неясно, однако, какой орган и в каком порядке обнаруживает юридические коллизии и дает необходимое заключение. Не предусматривает соответствующих процедур и федеральный Закон «О международных договорах Российской Федерации». Правительство и федеральные органы исполнительной власти нередко совсем не реагируют на вступивший в силу международный договор либо делают это с опозданием. К тому же в отношении лишь части договоров коллизии не выявляются и тем самым ослабляется действие международных договоров. Консервируются те внутригосударственные акты и нормы, которые им не соответствуют.

Целесообразно в проекте федерального Закона «О нормативных правовых актах» предусмотреть процедуру установления коллизий между нормами внутригосударственного и международного права. Субъектом, правомочным выявлять коллизии, заключения которого автоматически влекут признание действующими международные нормы и не действующими противоречащие им внутригосударственные акты и нормы, могут быть либо Конституционный Суд, либо Министерство юстиции. Потребуется принятие постановления федерального Правительства о порядке реализации международных договоров (межгосударственных, межправительственных и

межведомственных) исполнительными органами Российской Федерации.

Примечательно и то, что ряд международных договоров содержит положения, непосредственно связанные или «отсылающие» к национальному законодательству. Например, в заключенном в 1995 году между Россией и Казахстаном Соглашении об упрощенном порядке приобретения гражданства гражданами Российской Федерации, прибывающими для постоянного проживания в Республику Казахстан, и гражданами Республики Казахстан, прибывающими для постоянного проживания в Российскую Федерацию, в статье 5 устанавливаются три нормы. Во-первых, вопросы, не затрагиваемые в Соглашении, решаются сторонами в соответствии с их внутренним законодательством. Во-вторых, если внутреннее законодательство сторон устанавливает для какой-либо категории лиц более льготные условия приобретения гражданства, то применяется внутреннее законодательство. В-третьих, стороны будут применять меры к сближению своих законодательств о гражданстве. Другой пример: статья 5 соглашения между правительствами России, Беларуси и Казахстана о таможенном союзе устанавливает, что оно не затрагивает права сторон на принятие в соответствии с международным правом и внутренним законодательством мер по охране государственной безопасности, здоровья или нравственности населения и ряда других сторон внутренней жизни.

В ряде законов есть специальные нормы о международном сотрудничестве. Так, статья 65 Основ законодательства об охране здоровья граждан устанавливает, что сотрудничество РФ с другими государствами осуществляется на основе международных договоров. Соглашения, заключаемые органами здравоохранения, предприятиями и учреждениями, не должны ограничивать права и свободы гражданина, закрепленные Основами и другими актами. В случае противоречия правил международного договора и Основ применяются первые.

В разделе XV «Международное сотрудничество в области охраны окружающей природной среды» Закона «Об охране окружающей природной среды» в статье 92 закреплены девять принципов, которыми руководствуется Российская Федерация в сфере международного природоохранительного сотрудничества, в статье 93 — приоритет международных договоров, в статье 94 — обязанности иностранных юридических лиц и граждан, лиц без гражданства по соблюдению природоохранительного законодательства.

Во многих законах как бы воспроизводятся конституционные нормы. Например, в статье 7 ГК установлено, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры являются составной частью правовой системы РФ. Оговорено,

что международные отношения применяются к отношениям, указанным в пунктах 1 и 2 статьи 2 ГК (о защите нематериальных благ и т.д.), непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание внутригосударственного акта.

В современный период оправдано выделение еще одной функции международного права и его норм, а именно включение в механизм сравнительного правоведения. Традиционная компаративистика с ее методами сравнительного анализа и сопоставления правовых систем иностранных государств, гармонизации, сближения и унификации национальных законодательств ощутимо обогащается международно-правовыми нормами. Они выступают в качестве модельных решений, то ли в виде общих и согласованных принципов регулирования, то ли в виде модельных актов, о которых шла речь выше, то ли в виде программ сближения норм национальных законодательств. Признанные «правовые стандарты» служат критерием соизмерения норм внутреннего права разных государств как долгосрочный нормативный ориентир их правового развития.

Своеобразным «третьим участником» — помощником в процессе сравнительного изучения и сопоставления норм внутреннего права выступают международные организации и надгосударственные объединения в тех сферах их деятельности, которые признаны уставами и одобрены государствами-членами.

В качестве примера сошлемся на «Основные направления сближения национальных законодательств государств — участников Содружества Независимых Государств» и Соглашение «О принципах сближения хозяйственного законодательства государств — участников СНГ», подписанные в 1992 году. Реализуются эти документы, к сожалению, не вполне последовательно и не всегда на строгой теоретико-методологической основе. Договоренности нередко нарушаются или «прерываются» текущими действиями.

Эти уроки следует учитывать в ходе вступления России в Совет Европы, чьи правовые стандарты весьма высоки для многих отраслей и институтов нашего законодательства. «Послание Парламентской ассамблеи Совета Европы о совершенствовании российского законодательства и правоприменительной практики в соответствии со стандартами ЕС», направленное руководителями страны в 1995 году, ко многому обязывает. Но не к механическому копированию и заимствованию, а к творческому восприятию принципов и норм, которые органично и последовательно можно вводить в российский нормативный массив без забвения его историко-культурных особенностей.

Сосуществование норм международного и внутреннего права нередко приводит к их противоречиям между собой. Юридические

коллизии требуют серьезных усилий, и инструменты международного частного права дают здесь необходимый эффект¹. В Австрии с 1978 года действует закон о международном частном праве, в Турции есть Закон 1982 года о международном частном праве и процессе. Пока задерживаются разработка и принятие подобного закона в России.

Есть типология коллизионных норм и их «привязок», в частности общий принцип, согласно которому можно определить, законы какого государства применимы к данному виду правоотношений с иностранным элементом. В отношениях иностранных государств коллизионные нормы применяются с пользой, и им нужно дать больший простор в национальных законодательствах.

Коллизионный фон на стыке международного и внутреннего права сложен и противоречив, и ему надо уделить серьезное внимание. Коллизионное право становится, видимо, важной отраслью права, совмещающей в себе механизмы как внутригосударственно-го, так и международного разрешения коллизий. В последнем случае отметим лишь кратко необходимость, во-первых, более эффективных процедур использования мирных средств, проведения переговоров и консультаций (таковы, например, положения процедуры СБСЕ по мирному урегулированию споров 1991 г.), во-вторых, применения норм в условиях конфликтов государств, в-третьих, использования санкций по линии ООН и ОБСЕ, в-четвертых, повышения действенности и авторитета международных арбитражей и судов, в-пятых, строгих процедур реализации принципа приоритета норм международного права, о чем говорилось выше.

Словом, поиск и обеспечение эффективного соотношения норм международного и внутреннего права являются актуальной задачей. От ее решения в немалой степени зависит гармоничное развитие государств и их правовых систем, а также уровень международного сотрудничества.

¹ См. Тихомиров Ю.А. Публичное право. — М., 1995. — С. 266—329.

² См. Конституция, Закон, подзаконный акт. — М., 1994.

³ См. Общая теория права. — М., 1993. — С. 159—172.

⁴ См. Курс международного права. — Т. 2. — М., 1989. — С. 44—192; Т. 3. — М., 1990. — С. 5—101.

⁵ См. подробно Миронов Н.В. Международное право: нормы и их юридическая сила. — М., 1980.

⁶ См. Гинзбургс Дж. Соотношение международного и внутреннего права в СССР и в России//Государственное право. — 1994. — № 3; Абдулаев М.И. Примат международного права над внутригосударственным//Правоведение. — 1992. — № 4.

⁷ Этому посвящено постановление Межпарламентской ассамблеи государств—участников СНГ «Об усилении парламентского влияния на исполнение межгосударственных обязательств в рамках Содружества в области безопасности и военного сотрудничества». Ассамблея обратилась к парламентам с просьбой осуществить в соответствии со своими конституционными процедурами ратификацию межгосударственных актов Содружества в области обороны и безопасности, ускорить разработку и принятие законодательных актов, необходимых для их реализации, представлять информацию об учете в законотворческой деятельности рекомендаций МПА и принятых обязательств в данной сфере.

⁸ Международное частное право. — М., 1984. — С. 50—76.

Статья поступила в редакцию в октябре 1995 года.

Страницы истории

К ВОПРОСУ О ГЕОПОЛИТИЧЕСКОМ И МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОМ ПОЛОЖЕНИИ КРЫМА

В.В. Похлебкин*

Крымская проблема — одна из тех «мелких», «локальных» внешнеполитических проблем в мировой истории, которые напоминают существование «потухших» вулканов: они могут никого не беспокоить и не проявлять себя ничем десятилетиями или даже веками и вдруг «неожиданно» вспыхивать и «извергаться», внося сумятицу в отношения соседних государств, затрагиваемых данной проблемой, и, главное, становясь источником тревог и «головной боли» для населения этого небольшого района.

Правда, в отличие от вулканов, такие «взрывы» внешнеполитических проблем в малых историко-географических районах остаются непредсказуемыми лишь для некомпетентных политиков. Ибо сама причина возникновения этих «взрывов» всегда одинакова: они бывают связаны всегда, во все времена с изменением *status quo* данного района. И чем резче меняется это *status quo*, тем сильнее и мучительнее протекает сам «взрыв». Казалось бы, ясно: нельзя менять *status quo* там, где оно явилось гарантией стабильности и спокойствия, мира и процветания. Но, чтобы так поступать, надо быть политиком высокого ранга, быть осведомленным во всем, во что предполагается вмешаться. К сожалению, такие политики существовали в нашей стране лишь в короткий период 20—40-х годов. Уже в 50-х годах их не стало. Отсюда волюнтаристское ведение внешней и национальной политики, отсюда серия однотипных ошибок, отсюда «возрождение», переросшее во «взрывы» таких проблем, как карабахская, абхазская, южно-осетинская, ингушская, чеченская и... крымская. Все они, в сущности, локально-внешнеполитические, все они касаются государственного или национально-государственного

* Историк-международник, лауреат международной премии Ланге Черетто (Италия, 1993 г.). Эта интернациональная литературная премия присуждается с 1990 года ежегодно за лучшее в мире произведение в области алиментационной истории.

положения сложившихся исторически особых областей. Конечно, их значение в современной политике, удельный вес и «темперамент» могут быть различны, но у всех у них есть то общее, что они возникли не теперь, а корнями уходят в историю, в глубь веков. Вот почему без учета прошлой истории, без вскрытия исторических причин, исходя лишь из современных правовых норм, решить такие проблемы не представляется возможным, и все подобные попытки останутся эфемерными, построенными на песке или на... насилии, что, впрочем, одно и то же.

Но и к учету *исторического опыта* в таких проблемах, как крымская, нельзя подходить формально, механически, с позиций голой хронологии или подбора и параллельного взвешивания позитивных и отрицательных исторических фактов.

Прежде всего следует выяснить те постоянно действующие факторы, которые лежали и лежат в основе формирования крымской истории, крымского региона. Вопрос о том, кому он принадлежит или может (должен?) принадлежать, надо выяснять с вопроса: куда он, собственно, географически и геополитически относится?

Вот почему важным, постоянно действующим является фактор географического положения Крыма. Рассмотрим этот фактор подробнее.

Географическое положение Крыма¹ как важный объективный, исторически постоянный фактор включает в себя следующие составные части или подфакторы:

1. Макрогеографическое, геополитическое положение Крыма на континенте Европы.

2. Экономико-географическое и историко-географическое положение Крыма по отношению к соседним государствам или регионам.

3. Микрогеографическое, локально-географическое, природное состояние данного района.

Все эти составные части, создающие общий географический фактор, обладают не только непреходящим характером, но в отношении именно Крыма почти нисколько не изменили за несколько веков своего решающего значения для его исторической судьбы. Это то, что в них общее. Но рассмотрим их каждый в отдельности, чтобы выяснить то существенное и определяющее, что влияет, воздействует до сих пор на складывание судеб Крыма и что может помочь нам понять, как, в каком направлении следует решать крымский вопрос, к *какой именно сфере фактов применять* рациональные, к какой — формально-юридические, правовые, выявляющие все *pro* и *contra*, критерии, чтобы отойти от эмоционально-политического и приблизиться к объективно-беспристрастному решению крымского вопроса.

А. Основная черта Крыма с точки зрения его макрогеографического положения в Европе, — это его периферийность.

Периферийность была и осталась коренной, неизменной чертой Крыма с первых веков нашей эры и до конца XX столетия, то есть более 2 тыс. лет. Она выражается в том, что Крым, будучи относительно изолированной географической точкой в юго-восточном углу Европейского континента, оставался все время периферийным как по отношению к Северо-Восточной Европе, так и по отношению к Южной Европе все 2 тыс. лет, хотя его государственная принадлежность, его связи, его отношения с соседями все это время постоянно менялись, а также менялось и положение европейских внешнеполитических центров, которые интересовались Крымом.

Геополитически Крым всегда оставался колонией. Вначале, с середины I тысячелетия до нашей эры и вплоть до конца XVIII века, то есть почти 2200—2300 лет, он был колонией государств Южной Европы (последовательно — Древней Греции, Римской империи, Византии, Генуэзской республики, Турции). Когда же южноевропейские государства одно за другим потеряли контроль над Крымом, он закономерно превратился в периферийно-зависимую территорию от самого мощного государства Северо-Восточной Европы — то есть от России. Произошло лишь «переключение штепселя». Иного выхода, то есть абсолютной независимости — «третьего пути», у Крыма никогда не было и не могло быть. Этот вывод — важный, исторически объективно подтвержденный и незыблемый. Следовательно, действовать вопреки ему — политическое донкихотство. Иными словами, Крым всегда будет реально зависим от самого мощного государства континента. Кто им явится — другой вопрос. Важен принцип, подтвержденный историей. И важно юридически считаться с тем, что определяющее значение для Крыма и в крымской истории играет *сильнейший, а не географически ближайший в Европе*.

Б. Перейдем теперь к анализу экономико-географического положения Крыма на протяжении истории.

Будучи политически зависимым от крупных держав Юга или Северо-Востока Европы, Крым никогда не сливался с ними, а всегда оставался особой историко-географической областью в их составе, будь то Римская, Турецкая или Российская империи, и, обладая элементами то областной, то национальной автономии, всегда оставался крепко связанным со своими метрополиями — экономически. Союз Крыма со своими «хозяевами» в экономической области представлял собой для этого обособленного района жизненно важную необходимость. Крым не мог жить сам по себе. Он нуждался в том, чтобы его прокормил кто-то большой и сильный.

И с Юга, и с Севера он получал хлеб — то, чего не могла дать его земля. Сам же он играл для любых своих хозяев роль «экономического привеска». Для южных империй он был привеском-обузой, для северной империи — редким, желанным, субтропическим привеском, на который не жалели тратить средства. Южные же империи снабжали и терпели Крым как нахлебника исключительно ради его стратегического значения и его роли торгового форпоста, то есть торговой точки «обменного пункта», через который можно было торговать с Севером. Отсюда видно, что значение Крыма для Турции и России было далеко не одинаковым. Для России это был желанный, райский уголок, откуда можно было получать вино, фрукты, рыбу, каких не знала собственно Россия. Кроме того, впоследствии выяснилось, что Крым можно превратить в место отдыха, в рекреационную область.

Для всех южных государств Крым был просто «дырой», каких у нас самих было не только много, но и все они были намного лучше, намного удобнее, намного дешевле, чем Крым. Вот почему для Юга Крым никогда не являлся жизненно важной точкой и с ним, в сущности, легко расставались.

Для России же он был незаменим, особенно в XVIII и до второй половины XIX столетия, пока Россия еще не встала прочной ногой на Кавказе. Это тоже важный, исторически подтвержденный, объективный вывод. Таким образом, говоря, что Крым всю свою историю оставался колонией, надо сделать уточнение: для России и в России он являлся *привилегированной колонией*. Это важное отличие. Оно дает основание полагать, что сам Крым непременно будет склоняться к принадлежности к такому государству-сюзерену, которое будет способно обеспечить (или вернуть?) ему статус привилегированной колонии, и что всякое иное положение будет означать для него исторически шаг назад. И правоведы, решая судьбу Крыма, несомненно, будут вынуждены считаться с этим фактом (optimus).

В. Обратимся, наконец, к последнему, микрогеографическому положению Крыма, посмотрим, о чем говорит этот фактор.

В локально-географическом отношении Крым представляет собой четко очерченную, физикогеографически своеобразную, обособленную область.

Во-первых, он резко отделен от континентальной части Европы Сивашем — так называемым Гнилым морем. Два перехода на Крымский полуостров — западный у Перекопа и восточный у Сиваша (на Чонгарском полуострове) — легко перекрываются из-за крайней узости этих переходов. Кроме того, более удобный переход у Перекопа может быть вторично перекрыт совершенно узким проходом у Ишуня (Юшуня), на что, собственно, и надеялся в

свое время Врангель, считая, что Красная Армия не сможет преодолеть этих преград. И надо сказать, что только Красная Армия эпохи гражданской войны, имевшая безаветных идейных бойцов и блестящее военное руководство, смогла путем форсирования вброд Сиваша и ценой гибели лучших соединений РККА у Ишуня (под командованием командарма Янышева) прорваться в Крым. Повторение подобного подвига вряд ли возможно в будущем, учитывая, тем более, современное морально-политическое состояние наемных армий, воюющих не за идеи, а за жалование и современные возможности возведения фортификационных сооружений.

Таким образом, Крым достаточно надежно прикрыт со стороны континента. Что касается морской, открытой границы Крыма, то ее безопасность может быть обеспечена только мощным военным флотом. А содержать такой флот в Крыму может только великая держава. Сам Крым, сколь бы он ни был «независимым», не может располагать даже слабым военным флотом. Как показала история, морская граница Крыма весьма уязвима, в основном для обстрела тяжелой морской артиллерией. Дважды во время войн России в 1854 и 1914 годах с обстрела крымского побережья английской и германской эскадрами начиналась война и вторжение иностранных войск в Россию. Для десанта иностранных войск в Крыму использовались во время прошлых войн западный Крым, район Евпатории, и восточный Крым — Феодосийская бухта и Керченский полуостров со стороны Керченского пролива. Это самые уязвимые и слабые в военном отношении места Крыма. Именно здесь должны быть расположены дополнительные военные гарнизоны или укрепления береговой обороны, если в Крыму будет отсутствовать сильный военный флот.

В целом военно-тактическое положение Крыма благоприятно, оно способствует превращению его в военную крепость, но только при условии, если эта крепость будет прикрываться и защищаться сильным военно-морским флотом. При его отсутствии Крым абсолютно беззащитен. Все его фортификационные сооружения, какими бы крепкими они ни были, могут быть легко разрушены артогнем крупнокалиберной морской артиллерии, что уже было неоднократно доказано немцами во время второй мировой войны. Горы Крыма, его южного побережья, сложенные из мягких, известковых и других (мергельных) сыпучих пород, пронизанные карстовыми пустотами, могут быть превращены в пыль огнем 615- и 630-миллиметровых современных орудий буквально за несколько часов. Следовательно, война в Крыму будет означать полное, невозстановимое уничтожение природы Крыма, ибо слой горных пород на южном побережье в настоящее время прикрыт лишь крайне истончившейся за столетия всего 5—7-сантиметровой

(а кое-где и 3-сантиметровой) «пленкой» наносной почвы. Ее сохранение даже от ежегодных весенне-осенних смылов в данное время составляет крупнейшую экологическую проблему. При наличии же войны в Крыму с применением современных боевых средств уничтожение этого жизненно важного слоя абсолютно невосполнимо.

Отсюда одной из задач международно-правового урегулирования крымской проблемы должно стать заключение обязательного соглашения всех заинтересованных сторон о **запрете** ведения любых военных действий в Крыму. Начавшая такие силовые действия сторона должна автоматически подвергнуться нападению всех заключивших данное соглашение сторон и быть объявлена вне закона вплоть до раздела ее территории между участниками соглашения. Только такие меры могут показать, насколько недопустима война в Крыму в современных условиях, и только такие постановления могут предотвратить будущие возможные нарушения запрета войны. Иными словами, *чудовищность ущерба от войны* должна быть международно-правовым образом **адекватно** продемонстрирована *степенью тяжести наказания*. Без соблюдения условия *адекватности возмездия* любой правовой документ превращается в фикцию. Этому нас учит история, в том числе история государства и права.

Итак, какие практические политические и международно-правовые выводы следуют из анализа постоянно действующих факторов в историческом развитии Крыма?

Во-первых, в силу своей периферийности и уязвимости Крым с точки зрения своей безопасности и мирного развития должен неизбежно опираться на самую сильную державу континента, независимо от того, где она расположена: на Юге Европы, на его Северо-Востоке или в ином месте. Важно, чтобы связь с этой метрополией была реальной, возможной технически и выгодной для Крыма, а тем более для обеих сторон. Без этого существование Крыма как спокойного уголка Европы проблематично. Если сильнейшим государством Европы станет блок НАТО, то не исключено подчинение Крыма ему. Это та реальность, с которой должны теперь считаться.

Во-вторых, экономическое снабжение Крыма извне продовольственным и промышленным сырьем и товарами — непереносимое условие существования его населения и развития его курортной экономики, требующей инвестиций, экономической помощи и внешней защиты.

То, что Крым должен существовать как **дотационная территория** и подпитываться метрополией, с этим должен заранее считаться любой претендент на Крым. Невозможность выполнить подо-

бное условие является веским основанием для лишения «соискателей» их претензий на владение Крымом. Ибо только экономически крепкое государство может себе позволить «содержать Крым» без ущерба для его населения и его развития, как процветающую территорию.

В-третьих, любые формы военных действий в Крыму недопустимы. Они должны быть исключены заранее путем заключения международно-правового акта, предусматривающего нейтрализацию и гарантию неприкосновенности Крыма. Реальным же гарантом крымской безопасности может стать только сильный в военном отношении сюзерен-метрополия Крыма, государство с непререкаемым международным авторитетом.

Теперь, когда характер влияния постоянных факторов на международное положение Крыма для нас достаточно ясен и их современное проявление, в принципе, установлено, посмотрим, как реально складывалось и менялось положение Крыма исторически, в каком фактическом внешнеполитическом окружении существовала эта территория, эта историко-географическая область веками и как взаимодействовал Крым со своими непосредственными соседями. Анализ этого исторического опыта также прояснит для нас специфику Крыма как объекта и субъекта международного права.

Прежде всего, обращает на себя внимание тот совершенно непреложный исторический факт, что Крым никогда за всю свою долгую историю не был связан с прилегающей к нему с севера территорией северного Причерноморья. Он развивался и существовал абсолютно изолированно от засиравших степей и тамошних общественных и государственных отношений. Он не был связан с ними ни политически, ни государственно и даже не национально. Это были разные, нередко совершенно противоположные, не похожие друг на друга миры. И тысячелетиями это состояние было нормальным для данного региона.

Так, в античное время, с I по II век, когда Крым входил в состав Римской империи и имел греческое население в городах побережья, в северном Причерноморье господствовали сарматы и тавроскифы.

Во II веке Крым заселили готы, образовавшие позднее феодальное государство, ставшее вассально зависимым с VI по XIII век от Византии.

В IV веке, когда гунны прошли по причерноморским степям, в Крым, спасаясь от них, хлынули аланы.

В VI—XIII веках, когда приморский Крым находился под властью Византии, северные степи Причерноморья составляли часть Хазарского каганата до VIII века, а затем стали обиталищем прото-болгар и печенегов, практически в Крым не вторгавшихся. Лишь

половцы, да и то уже в конце XII — начале XIII века появляются в степях северного Крыма и в восточной части полуострова.

В XIII веке в Крыму господствуют сильные средиземноморские республики — Венеция и Генуя, превратившие Крым в свою колонию-факторию, в то время как причерноморские степи завоевывают ногайцы и татары.

Наконец, когда в Крыму создается татарское государство — Крымское ханство Гиреев, — в степях северного Причерноморья кочуют ногайские орды, а фактически после откочевки части ногайцев к Каспию, а части — в Буджак, в междуречье Днестра и Дуная, территория северного Крыма превращается в полупустое пространство.

Именно эта «пустота» провоцирует Турцию на размещение от устья Дона (Азов) до устья Днестра (Хаджубей) ряда опорных пунктов на кромке северных причерноморских берегов, которые как бы маркируют северные пределы распространения Турецкой (Османской) империи.

Между этой кромкой и украинскими землями правобережной части Днепра и его Левобережьем (Малороссией) сохраняется на протяжении всего XVI и XVII и первой трети XVIII столетия обширная ничейная земля, в пределы которой лишь весьма изредка, эпизодически, да и то под давлением обстоятельств, вторгались запорожские войска, но никогда не распространялась власть Запорожской Сечи как государства. Запорожцы были вытеснены на территорию Крымского ханства распоряжением российского правительства о ликвидации Запорожской Сечи, после чего они перенесли местопребывание запорожского Коша в устье Днепра, на пограничную, ничейную землю (с разрешения Турции) — в так называемую Алешковскую Сечь (1734—1775 гг.). Однако юридически они уже не были «государством» и даже не могли считаться «правительством в изгнании», поскольку в то время подобных статусов в международных отношениях не существовало, а юридически они были обращены в «верную турецкую райю», то есть считались лояльными подданными турецкого султана, сохранявшими христианское вероисповедание. Таким образом, даже об украинской колонизации ничейных земель, лежавших между Крымом и Запорожьем, нельзя говорить ни в фактическом, ни, тем более, в юридическом смысле. Такого исторического факта просто не существовало, тем более что вскоре, с 1775 года, украинские эмигранты на турецкой земле были перемещены еще дальше, в глубь турецкой империи, в район дельты Дуная, поскольку степной район Причерноморья превратился после Кучук-Кайнарджийского мира в театр постоянных военных действий, имеющих целью завоевание Крыма Россией. Дело в том, что, став в 1775 году независи-

мым от Турции, Крымское ханство не смогло просуществовать и десятка лет, подтвердив еще раз характерную черту своего международно-правового статуса: сохранение крымского интегритета, то есть стабильности и неприкосновенности Крыма, возможно лишь при его опоре на самую сильную державу континента; всякое же изменение статуса ведет к возникновению нестабильности.

Завоевание Россией в конце XVIII века полосы степных ничейных земель, лежавших издавна между Русью и Крымом, между Русью и Турцией, свидетельствовало не только о резком ослаблении турецкой мощи по сравнению с Российской империей, но и решало впервые за 1000 лет вопрос о государственной принадлежности этого региона, расположенного между собственно польско-украинскими землями — Подолией и Малороссией и Черным морем. Вопрос, который начал решать Святослав I и который оставался нерешенным с тех пор почти тысячелетие, был решен не в пользу Польши, не в пользу Литвы, не в пользу Украины, территории которых в разное время соседствовали с северным Причерноморьем, а в пользу России, расположенной в то время значительно севернее этих земель. Это произошло потому, что Польша, Литва и Украина и порознь, и вместе, как соединенные части Речи Посполитой, не имели ни необходимых военных ресурсов, ни, тем более, ресурсов людских, экономических для реального владения и освоения этих обширных земель.

Неисчерпаемыми ресурсами обладала только Россия, имевшая, кроме того, геополитическую задачу и своего рода «геополитическое право» на выход к морям. Вот почему вся новая завоеванная и присоединенная к России область от нижнего течения Днестра до нижнего течения Дона, а не только нижнее Побужье и Поднестровье, была наименована Новой Россией, или Новороссией, подобно тому как западноевропейские завоеватели называли вновь завоеванные территории в Новом Свете Новой Англией, Новой Шотландией, Новой Кастилией и т.п.

Новороссия российским правительством стала заселяться российскими помещиками, посылавшими туда русских крестьян из своих российских поместий. Конечно, с колонизацией было много проблем (вспомним пресловутые «потемкинские деревни»), и поэтому правительство Екатерины II для быстрого освоения территории Новороссии стало приглашать иммигрантов со всей Европы, в первую очередь немцев-сектантов, всегда готовых к переселению хоть на край света, чехов, греков, албанцев (арнаутов) и особенно южных славян — сербов, македонцев, а также хорват и болгар, и, наконец, переселенцев из русской Прибалтики — эстов, латышей, шведов. Позднее, во второй половине XIX века, царское правительство пошло даже на такой шаг, как привлечение в

южное Поднепровье евреев из черты оседлости с наделением их даже землей, лишь бы они занялись хлебопашеством. Таким образом, в Новороссии сразу же стал складываться пестрый национальный и социальный состав (в период наполеоновских войн здесь появились даже французы, итальянцы и поляки), напоминавший американский Дикий Запад своим интернациональным характером.

Единственных, кого там практически не было, так это украинцев, хотя они территориально были ближе всего расположены к Новороссии. Причина этого явления была двоякой. С одной стороны, поскольку Новороссия считалась «москальской землей» и к переселению туда агитировало русское правительство, русская власть, то украинские националистические «братства», поддерживала *пассивное сопротивление* не только украинской мелкой и средней буржуазии, но даже и крестьянской гольтыббы *к переселению в новороссийские степи*. С другой стороны, к политико-националистической причине примешивалась и та исторически сложившаяся черта украинской психологии, согласно которой достойным центром украинской деятельности могли быть лишь коренные традиционные украинские земли: Волинь, Подолия и Малороссия. Новороссия в этом ряду сопоставлялась с Сибирью, хотя и лежала под боком. Это трудно понять людям с современной психологией и с нынешним знанием истории. Но в конце XIX века какой-нибудь украинский помещик на предложение получить поместье в районе реки Молочной, на Херсонщине, реагировал столь же возмущенно, как и польский пан в XVII веке на предложение короля выделить ему поместье на Киевщине: «Пан лучше будет есть солому, ваша милость, чем уедет из-под Кракова или Ченстохова». Зато совсем иначе рассуждали немецкие, австрийские князья и бароны, охотно приобретавшие в Новороссии поместья величиной с европейские герцогства, о чем красноречиво говорит деятельность Фальц-фейнов в Аскании-Нова. Но для гонористых «Тарасов Бульб» роскошные причерноморские степи сохранили вплоть до революции клеймо захолустной периферии, «дыры», от которой надо держаться подальше, и только советской власти с большим трудом удалось преодолеть эти предубеждения, заставив украинцев селиться южнее Николаева и Херсона. Кстати, в административном отношении Новороссия никогда не входила в дореволюционной России в состав украинских земель, которые именовались тогда Юго-Западным краем или Киевским генерал-губернаторством².

Советская власть и в отношении Крыма, его степной, северо-западной части, также проводила политику колонизации, учитывая опыт освоения царским правительством Новороссии. В Крым в 20-х годах были приглашены как оргпереселенцы не только немцы и эсты, там был создан в 1930 году еврейский национальный сель-

скохозяйственный Лариндорфский район с центром во Фрайдорфе. Инициатором его создания был Ю. Ларин, член коллегии Наркомфина и ВСНХа, один из теоретиков советской хозяйственной политики. Но и ему при всех его успехах колонизации Крыма и вовлечения в колхозы уже к 1931 году 95% сельского населения Лариндорфского района не удалось привлечь в Крым на работу украинцев. Они охотно приезжали отдыхать, но на этом их «деловые контакты» с Крымом обычно заканчивались. В результате до войны, к концу 30-х годов, национальный состав населения Крыма был следующим (в %): русские — 45, татары крымские — 25, евреи, в том числе караимы, — 10, немцы — 6, украинцы — 5, греки — 4, болгары — 2, армяне — 2, прочие — 1. И это при том, что украинцам до Крыма можно было доехать за пару часов.

При этом крымское население на 48% было городским — самый высокий процент горожан в довоенном Советском Союзе.

Особенностью довоенного крымского населения было и то, что оно было в высшей степени функционально-национально ориентировано в трудовом отношении. Татары работали виноградарями, виноделами и скотоводами. Евреи были заняты в земледелии и лишь отчасти в торговле, где безраздельно господствовали армяне, «отвечавшие» также за сеть общепита. Греки ловили рыбу и занимались садоводством и цветоводством. Русские работали на рудниках и в перерабатывающей промышленности, а также в качестве персонала, обслуживающего курорты (медсестры, врачи, горничные, администраторы, транспортные и коммунальные рабочие). Все были не только «при деле», но и делали это свое дело чрезвычайно профессионально, ибо только высокий профессионализм помогал удержаться на работе, куда устроиться была масса желающих.

При таком распределении функций пришедшие в Крым исторически не только слишком поздно, но и слишком нехотя украинцы не находили себе применения нигде, кроме бахчевого хозяйства, где они в основном и устраивались в северных, близких к Украине, районах. Все это вместе взятое и обусловило включение Крыма уже в 1921 году безоговорочно в состав РСФСР, причем не в качестве Таврической губернии, как это было при царизме, а в качестве Автономной республики Крым.

Крымская республика была образована постановлением ВЦИК 8 октября 1921 г. Основанием для этого было не только наличие национального меньшинства — крымских татар, но и общая особенность Крыма, его многонациональный характер, а также особое стратегическое положение этой области, ее историческое прошлое, то есть все факторы, говорящие за придание данной области автономного статуса, при наличии к тому же в Крыму почти половины

русского населения. Иными словами, статус Крыма вполне соответствовал тем юридическим нормам, которые были установлены для его приобретения, то есть для того потенциального суверена, который имел право приобрести Крым и владеть им.

Развитие Крыма в 1921—1941 годах шло в основном по двум линиям — индустриализация восточного Крыма, развитие там добывающей железорудной и нефтяной промышленности и по линии превращения западного и северного Крыма в сельскохозяйственную зону, а южного побережья — во всесоюзную здравницу.

Неожиданное начало войны показало, что Крым находился не в дальнем юго-восточном глухом углу РСФСР, а на переднем крае создавшегося фронта³, приблизившегося к Крыму в течение одного-двух месяцев. Война привела к резкому изменению статуса Крыма. Гитлер, выступая на совещании в ставке 16 июля 1941 г., впервые изложил план расчленения СССР, в котором Крыму уделялось значительное место⁴. Дело в том, что если планы расчленения СССР на такие крупные единицы, как Бессарабия, Карелия, Кольский полуостров (Лапландия), Украина, то есть на чрезвычайно заметные в истории специфичные в национальном отношении области России, были восприняты как «рутинные» и не удивили европейских западных политиков, то решение Гитлера присоединить Крым непосредственно к Германии, отделив его от России, было воспринято даже в гитлеровской военной среде как, мягко говоря, парадоксальное.

Между тем как раз в этом сказалась определенная геополитическая последовательность гитлеровского плана, состоявшего в том, чтобы лишить Россию всего, что делало ее цельной, взаимно дополняло и придавало стратегическое могущество. Гитлер верно определил общеевропейское стратегическое значение Крыма, рассматривая его отнятие у России как акт, равносильный закрытию выхода ей к Черному морю. Отнятие Крыма не было поэтому изолированным шагом, а стояло в одном ряду с отделением от России Прибалтики и Ленинграда (закрыть выход на Балтику), Карелии и Кольского полуострова (закрыть выход к Баренцеву морю) и Бакинской области (закрыть выход к Каспию)⁵. Развивая далее эти идеи, Гитлер позднее указывал, что стратегическая задача заключается в том, чтобы *Россия без выхода к морям постепенно погибла как самостоятельная страна без всяких дополнительных усилий по низведению ее на уровень колонии*.

Более того, уже в период весны—лета 1942 года, еще до прорыва немецких армий сразу и на Кавказ, и к Сталинграду, к Волге, Гитлер, взяв на вооружение бывший белогвардейский, а затем властовский лозунг «Россия для русских», подчеркивал, что лучшего метода удушения России, чем последовательное проведение в

жизнь этого плана, трудно и придумать. Надо обкарнать Советский Союз от всех инациональных областей и районов, *оставив только русские области изолированно нетронутыми*⁶, и «русская Россия» моментально задохнется в своем «национальном мешке»: от нехватки промышленного сырья, продовольствия, от нарастания социальных противоречий и от транспортного и энергетического паралича. Но, чтобы реализовать этот план, немцам надо было вначале нанести Советскому Союзу в Сталинграде такой ошеломляющий удар, после которого только и можно было приступить к планам административно-политического раздела. К счастью, в тот раз история повернулась по-другому. Но это нисколько не меняет серьезности и, главное, продуманности разработок таких планов. Их осуществление, пусть иным путем и в иное время, несомненно приведет к планируемому результату.

Как и планы присоединения Крыма непосредственно к Германии, они выглядели лишь внешне парадоксально для некомпетентных людей. И они не были бредовыми; они были, конечно, жестокими, антиисторическими, но что касается смысла, то скорее их можно квалифицировать как точно рассчитанные, геополитически выверенные.

У нас написано свыше 10 тыс. книг о войне, после войны сотни тысяч лекторов, пропагандистов, в том числе и профессиональных военных, на все лады пересказывали и крупные, и мелкие эпизоды военной эпопеи. И, тем не менее, в 1954 году, спустя почти десятилетие после войны, не нашлось никого ни в военных академиях, ни в спецслужбах, кто бы напомнил правительству или иным высоким инстанциям, что первым идею отделения Крыма от России высказал не кто-нибудь, а фюрер.

Между тем осуществил эту идею, которая, как мы видели, по сути своей и политически, и в международно-правовом отношении антиисторична и имеет явную и резкую антироссийскую направленность, нацелена на нанесение ущерба российской государственности, на подрыв его обороноспособности, осуществил все это не злейший враг СССР — Гитлер, а санкционировал и благословил первый секретарь ЦК КПСС Н.С. Хрущев в 1954 году (Указ от 19 февраля 1954 г.). Этот акт был ничем не мотивирован и не мог основываться ни на каких разумных основаниях. Поэтому он не может быть признан действительным, в том числе и по чисто юридическим причинам. Во-первых, этот административный акт, подобный перераспределению границ областей в унитарном государстве, не мог быть в то время отнесен к категории передачи *одним государством* части своей территории *другому государству* согласно договору. **Договор не был составлен.** Нельзя забывать, что основанием (*titulus*) в международном праве является договор, а не закон, как в государ-

ственном праве. Поэтому указ Президиума Верховного Совета СССР (т.е. закон) не мог являться легитимным основанием для передачи Крымской АССР — Украине. Был, следовательно, обычный административный акт, причем совершенный с превышением власти (никаких обсуждений в парламенте и заключений экспертов не было), а во-вторых, исторически и политически ошибочный, то есть подлежащий отмене. Поскольку, в-третьих, вся политика Н.С. Хрущева в момент его пребывания на посту первого лица в государстве была ошибочна и осуждена, а сам он снят со своего поста, то логично и последовательно было бы уже тогда отменить его решение относительно Крыма. Этого правительство Брежнева не сделало по двум причинам: во-первых, оно было еще менее грамотным, чем Хрущев, а во-вторых, Брежнев был на Украине таким же «перевертеном»⁷ как и Хрущев, и вел политику заигрывания с настоящими украинцами-националистами. И хотя ошибка с передачей Крыма не была своевременно исправлена, но сам факт ошибочности политики Хрущева был достаточно четко юридически зафиксирован фактом его устранения. Следовательно, юридически его решение о передаче Крыма Украине уже спустя десять лет было признано фактически недействительным. Речь идет, следовательно, о последовательном выполнении этого решения, о юридическом оформлении его.

Обратим внимание еще на один формальный международно-правовой момент. Крымская АССР была образована в составе РСФСР 8 октября 1921 г. Украинская ССР образовывалась дважды — 25 декабря 1917 г. и 1 января 1919 г. За период с 1917 по 1921 год и с 1919 по 1921 год Украинская ССР, а также другие украинские государства, существовавшие в этот период, то есть гетманство Скоропадского в 1918 году и Директория Петлюры 1918—1919 годов и ЗУНР в 1920 году никогда и ни в какой форме не ставили вопроса о территориальных претензиях Украины на Крым, ибо в то время выдвижение подобных претензий было бы расценено как дикость даже самими украинскими националистами.

В состав СССР Украина вошла, однако, лишь 30 декабря 1922 г., то есть более года спустя после того, как Крым уже входил в состав России, а, следовательно, его территория составляла *коренную территорию не только царской России* по праву завоевания в 1783 году, *но и СССР*, а такие территории нельзя отчуждать иначе как по договору и с санкции ²/₃ парламента. Все эти факты не были выдвинуты в 1954 году, чтобы продемонстрировать абсурдность передачи Крыма Украине. Иными словами, важнейшее политическое решение было принято легкомысленно, с нарушением всех процессуальных норм. Оно, следовательно, является недействительным.

Но беззаконие продолжалось и далее: 7 декабря 1991 года происходит так называемый «разрыв» союзного договора республик СССР. Во-первых, при этом присутствуют представители лишь трех республик, в то время как договор заключался шестью, а главное, реальный состав Союза ССР на 1991 год насчитывал 15 полноправных членов и решение о роспуске СССР могло быть законным только при наличии присутствия и положительного голосования их всех, причем необходимо было письменное фиксирование ликвидации бывшего договора соответствующим протоколом, поскольку речь шла о международно-правовом документе.

При этом и должен был бы неизбежно возникнуть вопрос о расхождении в том составе, в каком союзные республики входили в Союз и в каком они выходят из Союза. Следовательно, неизбежно бы возник вопрос о выходе России из Союза вместе с Крымом. Ничего этого не было сделано, не говоря уже о том, что любые, самые высокие представители, какими считали себя президенты, подобный вопрос без санкции парламентов и без референдума решать не были правомочны.

Могут сказать, что все это уже свершилось и теперь все равно ничего не поделаешь. Такое умозаключение неверно. Да, свершилось, но свершилось беззаконие, и, следовательно, это решение в правовом отношении недействительно. Следовательно, оно должно быть отменено — рано или поздно. Допустим, в силу определенных обстоятельств ныне нет возможности восстановить справедливость, ибо президент, допустивший нарушение закона, фактически все еще остается у власти, имеет реальную силу и не желает добровольно признать свои ошибки и беззаконие.

В таких случаях надо возбуждать дело об импичменте, выдвигая корректный юридический аргумент¹, что лицо, допустившее беззаконие и нарушение конституций 1936 и 1977 годов, не может быть облечено верховной властью. Это реальный, демократический правовой путь исправления государственных ошибок и привлечения к ответственности высших должностных лиц. И ничто, кроме низкопоклонства и безнравственности, не мешает законодателям вступить на этот путь.

¹ Для тех, кто, может быть, будет «шокирован» тем, что в данной статье, носящей, судя по заглавию, правовой характер, видное место отведено рассмотрению географических, геополитических, исторических, военных и экономических аспектов крымской проблемы, следует напомнить, что любое правовое умозаключение должно покоиться на прочном фундаменте реальных фактов, ибо коренная задача государственного и международного права, определенная еще римскими юристами, состоит в

выборе наиболее рационального решения. В этих указанных областях права, как известно, основную, главную роль играют принципы натурального обязательства, в отличие от строго формальных обязательств частного и других отраслей гражданского права.

Вот почему все так называемые «правовые решения» или выводы относительно крымской проблемы можно делать только на основе исчерпывающей осведомленности о реальных обстоятельствах (в том числе и географических), о международном положении Крыма, об историческом опыте (т.е. о прецедентах), которые были реально связаны с существованием в прошлом и в настоящем данного объекта, а никак не на основе абстрактных правовых постулатов, приноровленных к той или иной современной ситуации.

² Характерно, что Гитлер, решая вопрос о создании марионеточной Украины под руководством ярых украинских националистов, лишил Украину всей ее южной, то есть новороссийской, части, как *неукраинской территории*. Он отделил от УССР всю Одесскую область и все пространство между Днестром и Днепром и отдал его Румынии, назвав эти земли Транснистрией, то есть Западнестровьем. И украинские поборники «самостийности» нисколько не протестовали, ибо с исторической точки зрения эта территория, как и Крым, никогда не была украинской.

Чтобы окончательно примирить украинских националистов с утратой междуречья Днестра и Днепра, то есть Одесской, Кировоградской и Николаевской областей, Гитлер в сентябре 1941 года издал декрет о «великой имперской провинции Украине», в которую включались южные районы Орловской и Белгородской областей из РСФСР и южные районы Брестской, Пинской, Полесской и Гомельской областей из Белоруссии, а также Крым.

Украина в этом новом составе превращалась в рейхскомиссариат и делилась на шесть генерал-губернаторств (Історія Української РСР. — Т. 7. — Київ, 1977. — С. 137—138).

Таким образом, Гитлеру первому принадлежала идея отнять Крым у России и передать его Украине. Фюрер считал, что это гениально рассчитанный ход, чтобы сделать две крупнейшие славянские страны кровными врагами: Украине Крым, по существу, не нужен, но из жадности она его «москалям» не отдаст, как собака на сене, а России Крым будет нужен позарез и она никогда не простит присвоения его Украиной. Нюрнбергский процесс. — Т. II, с. 176. — М., 1954 (2-е исп. и доп. изд.).

³ История второй мировой войны вообще лишний раз подтверждает тезис об особом как геополитическом, так и военно-стратегическом положении Крыма.

В Крыму с советской стороны действовала особая группировка — ОПА (Отдельная приморская армия), которая не подчинялась, не относилась, не входила ни в один из имевшихся фронтов, а состояла в непосредственных, прямых отношениях со Ставкой ВГК и управлялась путем делегирования Ставкой в ОПА своих представителей в случае критического положения. Ранг этих представителей Ставки ВГК в ОПА был столь высок (маршалы, заместители наркома обороны, начальники Политуправления РККА), что ни один фронт, за исключением Сталинградского и Кавказского летом—осенью 1942 года, не мог в этом отношении сравняться с ОПА.

Не меньшее значение уделял Крыму и Гитлер. В Крым был направлен такой боевой полководец, как фельдмаршал Манштейн. За Крым немцы дрались упорно. Гитлер не хотел сдавать Крым даже тогда, когда была сдана почти вся Украина и фронт ушел далеко на запад. Даже в этот момент Гитлер думал о внешнеполитическом значении Крыма: пока его военно-морские базы были в руках немцев, ни Румыния, ни Болгария не отважились бы на сепаратный мир, а Турция оставалась бы вернейшим тыловым прикрытием. Сдача Крыма меняла коренным образом всю стратегическую и внешнеполитическую ситуацию не только в Черноморском бассейне, но и шире — на всем восточном Средиземноморье.

Эти исторические примеры не только показывают отчетливо, какое реальное значение имеет обладание Крымом, но и доказывают исторически неизменное значение Крыма как необходимого ключа к политике в данном районе для любой крупнейшей и сильнейшей державы континента.

⁴ См. Нюрнбергский процесс. — Т. II. — М., 1954. — С. 176 (2-е исп. и доп. изд.).

⁵ Там же. — С. 176.

⁶ Dokumente der deutschen Politik. Reihe: Das Reich Adolf Hitlers. Herausgegeben von Prof. Dr. F.A. Six. Bd. 9, Teil I. Bearbeitet von Dr. Hans Volz. Rede des Fuhrers am Helden gedenktag im Leughaus in Berlin am 10. Marz 1992. Junker und Dunnhaupt Kerlag. — Berlin, 1993. — S. 447. Сходные мысли были официально сформулированы еще ранее — в меморандуме Розенберга от 8 мая 1941 г. См. Нюрнбергский процесс. — Т. I. — М., 1954. — С. 405. «Сама Россия должна занимать в будущем только принадлежащую ей территорию».

⁷ «Перевертень» — так в украинской новейшей истории и в политической лексике принято называть русских, долго или даже всю жизнь проживших на Украине, считавших себя даже украинцами, но фактически не являвшихся ими ни по духу (психологически), ни по сути (политически) и говоривших не на украинском, а на искаженном гакающем языке, так называемом «перевертене».

⁸ Почему-то, анализируя крымскую проблему, современные правоведы как нечто само собой разумеющееся совершенно отбрасывают тот факт, что при решении вопроса о Крыме в 1954 году была нарушена Конституция 1936 года, согласно которой Крым входил в РСФСР. При этом как бы подразумевающимся аргументом служит негласная ссылка на то, что это ведь была «сталинская конституция», которую можно, дескать, и нарушить. Однако при этом забывают, что такая трактовка Конституции 1936 года возникла только в 1992 году, в условиях, когда СССР как государство уже перестал существовать. Для 1954 года Конституция 1936 года была легитимной, и, следовательно, нельзя оценивать ее нарушение в 1954 году по политическим канонам 1992 года, о которых в 1954 году не могло даже пригрезиться. Не следует забывать, что закон не имеет ни обратной силы, ни силы упреждающей, как это ныне вольно и притом софистски стали толковать некоторые правоведы, попросту подчиняя право политической конъюнктуре.

Статья поступила в редакцию в феврале 1996 года.

Книжная полка

ТАЛАНТЛИВЫЙ КИРПИЧИК В ЗДАНИЕ ПРОСВЕТИТЕЛЬСТВА

«Мы, народы Объединенных Наций». М., «Международная жизнь», 1995, 304 с.

Литература об ООН состоит из многих фолиантов на огромном количестве языков, изданных в разных странах. Из этих кирпичиков и состоит то, что называют зданием просветительства об ООН. Оно великолепно и многокрасочно.

В связи с 50-летием Организации кладка этого здания разрослась, и один из добротных ее кирпичей создан в России усилиями редакции журнала «Международная жизнь». Создан как яичко к Христову дню, точно в срок, тютелька в тютельку.

Заслуга в этом прежде всего коллектива высококвалифицированных профессионалов-журналистов во главе с Борисом Пядышевым. Его талант сверкает здесь не только в сочном и точном языке высокой политики, не только в способности подбирать авторов — от Председателя Правительства России и Генерального секретаря ООН до рядовой студентки, да еще и убедить их написать на заданную тему, но и в умелом расположении красок — тем на мольберте художников слова: каждая из них дополняет общую палитру многогранной и многотрудной деятельности советских людей, а теперь россиян в ООН. А возьмите знаменитое сталинское: «Вам нужны великие потрясения, нам нужна великая Россия». У Пядышева оно прекрасно трансформировано: «ООН нужна сильная Россия, России нужна сильная Организация Объединенных Наций» (с. 302).

Глубоко продумана концепция книги, ее структура и даже построение каждого из ее шести разделов. С одной стороны, она читается как психологический детектив с неожиданными сюжетными поворотами внутри каждой из глав: с другой — служит отличным справочником об ООН сегодняшнего дня, откуда можно почерпнуть сведения по дипломатической конкретике: от количества и качества государств-членов до существа акций, проделанных от их имени и по их поручению. Свежим выглядит подход к историческому

юбилею — он охватывает четыре раздела. Не по заглавиям, а по сути — это, во-первых, необходимость ООН для России; во-вторых, работа плеяды лучших советских и российских дипломатов, которые трудятся непосредственно в рядах сотрудников уважаемой международной организации; в-третьих, мнение крупных и широко известных в мире зарубежных специалистов — сотрудников ООН и ее системы о проблемах организации; наконец, в-четвертых, пути решения задач, стоящих перед человечеством, с помощью ООН.

Еще совсем недавно в «Юридическом энциклопедическом словаре» большая статья об ООН заканчивалась фразой, в которой подчеркивалось, что эта организация нацелена на сотрудничество государств с различным социально-политическим строем¹. В рецензируемой книге конфронтационный мотив начисто отсутствует. Более того, уже в первой статье, автор которой — Председатель Правительства России В.С. Черномырдин, подчеркивается, что Россия — это страна с переходной экономикой и от нее «не исходит угроза глобальных социальных катаклизмов, которыми десятилетиями запутывали Запад» (с. 11). Стремление к интеграции России в процессы, происходящие в мире и в которых ООН пытается разобраться и найти возможность на них положительно влиять, красной нитью проходит через всю книгу. Этому подчинены идеи всех статей, об этом каждый по-своему, в собственном словесном обрамлении пишут все российские авторы большого коллектива.

Статья Генерального секретаря ООН Бутроса Бутроса Гали размещена составителями где-то в середине книги, но именно в ней в концентрированном виде сказано, каких результатов добилась ООН в развитии международного права: «Объединенные Нации укрепили международное право, содействуя принятию более 300 международных договоров по таким вопросам, как права человека, нераспространение ядерного оружия, использование морского дна и космического пространства.

Со времени принятия в 1948 году Всеобщей декларации прав человека Объединенные Нации содействовали принятию более 80 всеобъемлющих соглашений по правам человека» (с. 186—187).

Конечно, за минувшие полстолетия главным итогом для человечества было то, что не разразилась третья мировая... Во многом, если не в основном, это произошло потому, что была ООН со всеми ее положительными сторонами и огрехами. Ныне трудно загадывать даже на год, однако — «бог даждь нам днесь» — земляне уверены, что в третье тысячелетие они вступят без этой треклятой третьей. И опять же благодаря ООН, благодаря тому, что ее функ-

¹ Юридический энциклопедический словарь. — М., 1984. — С. 216.

ция поддержания мира и безопасности хотя и многократно колебалась, порой синусоидально спадала к опасной черте, но все же вывела к искомым параметрам. В книге об этом несколько статей.

Ни к чему, да, вероятно, и не стоит раздавать всем сестрам по серьгам. Но одну «сестру» по фамилии «Назаркин» стоит выделить. Умело и лапидарно, броско и точно он в сжатой форме изложил проблематику ядерного разоружения со всеми ее хитрыми аббревиатурами и затяжными, тягучими до бесконечности переговорами. А от тандема «сестер» с фамилиями «Калядин» и «Кириченко» со смешанным чувством грусти и радости узнаешь, что крупные осколки СССР — Беларусь (с 22 июля 1993 г.), Казахстан (с 14 февраля 1994 г.) и Украина (с 5 декабря 1994 г.) — присоединились к Договору о нераспространении ядерного оружия в качестве неядерных государств. Грусть потому, что американцы уже не содрогаются от ужаса, ломая язык на слове «Деражн-н-ня», где стояли советские ядерные ракеты, а потому и перестали бояться и, откровенно говоря, перестают относиться к России с должным пиететом. А радость от того, что это все-таки шаг к миру по большому счету.

Эта рецензия пишется уже в те дни, когда в Женеве открылась ежегодная сессия Конференции ООН по разоружению. Жизнь стремительна. То, что в книге описывается в будущем времени, стало сегодняшним днем. Представители 37 стран (в том числе России и других ядерных держав) собрались, чтобы подготовить проект договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний. Завершение этой работы планируется в сентябре этого года. Таково пожелание Генеральной Ассамблеи ООН. Как решался вопрос о взрывах, подробно рассказывают в книге специалисты из Женевы А.В. Воробьев и Б.Д. Квок. Известно, что эта проблема решена лишь частично. В 1963 году был заключен Договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, космическом пространстве и под водой. Подземные взрывы продолжались, их не запрещали. По данным «зеленых» из организации «Гринпис», с 1945 года всего было произведено более 2 тыс. ядерных взрывов. Переговоры о полном запрещении взрывов, начавшиеся в рамках Конференции по разоружению два года назад, идут сложно. Странам-участникам удалось подготовить рабочий документ, так называемый переходный текст договора, но многие его положения до конца не согласованы. Наибольшие противоречия связаны с масштабами запрещения, мерами верификации, созданием органов контроля и процедурой вступления соглашения в силу. Президент России с трибуны Генеральной Ассамблеи ООН предложил вести дело к тому, чтобы договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний был открыт для подписания еще в 1995 году — к 50-летию

ООН. Но это предложение так и осталось благим пожеланием. «Затяжной марафон», как удачно названа статья на эту тему в книге, «небезнадежен». В любом случае какой-то шаг вперед по пути к полному запрещению ядерных взрывов будет сделан и в 1996 году.

Не все было лазурно в минувшие 50 лет. Мир заглядывал в пропасть ядерного ада. Заглядывала вместе с ним и ООН. От этого ужасалась, но... продолжала работать. Зачем же в годы холодной войны нужна была эта говорильня, напичканная дипломатами и разведчиками всех мастей и оттенков? Очень тонко отвечает на такой вопрос Олег Трояновский, отсидевший в ооновском «заключении» девять лет. Нужна была, пишет он. «Во-первых, трибуна ООН — а более высокой трибуны в мире пока нет — давала государствам возможность излагать свою точку зрения на события в международной жизни и тем самым как бы выпускать накопившийся пар. Во-вторых, это позволяло общественному мнению в различных странах сопоставлять позиции основных противоборствующих сторон. В-третьих, в результате такого сопоставления та или иная держава подвергалась определенному международному давлению, с которым она не могла не считаться. Так было во время войны во Вьетнаме, так было во время войны в Афганистане, так было и в некоторых других случаях. И наконец, были все же международные конфликты, пусть не первостепенного значения, которые удавалось решать непосредственно в ООН» (с. 151).

Да простит меня читатель за столь длинную цитату, однако в ней суть объяснения работы ООН «на холостом ходу», без конкретных результатов.

Тот период кончился. Холодная война ушла в историю. Что характерно для нового времени? И тут снова поможет нам все тот же Олег Трояновский: «...тот баланс противоборствующих сил, который обеспечивал определенную, хотя и весьма неустойчивую стабильность в мире, оказался нарушенным» (с. 151). Политический эвфемизм! В мягкой дипломатической форме посол намекает на распад СССР, исчезновение его роли как одного из центров биполярного мира. И далее: «Разгорелось множество локальных конфликтов, обострились экологические и иные противоречия, которые в годы холодной войны находились как бы в приглушенном состоянии». Вот и вся квинтэссенция происходящего в мире.

Отсюда и новая роль для ООН в меняющемся мире: найти свое место, приспособиться, не допустить растаскивания организации на всякую «мелочь» вроде НАТО, Совета Европы или ОБСЕ. Ведь именно эти организации стремятся взять на себя функции решения региональных конфликтов. Это происходит, например, в бывшей Югославии, когда формула решения конфликта «только ООН» из-

меняется на новую — «НАТО плюс Россия». В этих условиях, когда державы начинают и мыслить, и решать регионально, ООН должна вернуть мир к проверенному временем правилу: мыслить глобально, а решать регионально. Тогда она не утратит своего предназначения.

А взгляните, с каким блеском написана Владимиром Петровским статья о Женеве — столице многосторонней дипломатии. Самый взыскательный гурман от внешней политики удовлетворит свои вкусы, ознакомившись с этим рассказом о городе славы дипломатического искусства.

Впечатляют приводимые В.Ф. Петровским цифры о Женеве. Каждый месяц там проводятся порядка 600 заседаний — вдвое больше, чем в нью-йоркской штаб-квартире. В их работе ежегодно принимают участие примерно 25 тыс. делегатов из всех стран мира. Из этого следует математически выверенный дипломатический вывод: «Если Нью-Йорк — это центр принятия стратегических решений, то Женева — это центр их осуществления» (с. 172).

И затем идет повествование о Женеве как центре по дальнейшей разработке и совершенствованию международного права. Именно в этом городе, по выражению Петровского, своеобразном мостике, соединяющем народы и цивилизации, заседает Комиссия по международному праву — генератор основных начинаний в этой области и ведущий орган кодификации и гармонизации международного права. Здесь же встречаются дипломаты в рамках уникального многостороннего переговорного механизма — Конференции по разоружению. После разработки Конвенции по химическому оружию конференция активно работает сейчас над проектом договора о полном и всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний.

Василий Сафрончук... О его вкладе в этот труд стоит порассуждать отдельно. Его поколению — а он с 1925-го — досталось много свинца. Их, восемнадцатилетних, собранных со всех концов Советского Союза и наспех обученных, посылали в действующую армию как свежие резервы. По статистике, его год рождения был одним из тех, что война выбила и покалечила больше других. Над Васей судьба смилостивилась — он вернулся живой. Помню его во фронтовой гимнастерке в МГИМО. Прошли годы: он оказался тонким, умным дипломатом, стал послом, посвященным в сложную кухню внешней политики, а для таких нарядные и даже повседневные костюмы шьют в спецателье МИДа. Долгие годы упорного труда вывели его на дипломатический Олимп: на взлете своей карьеры он работал заместителем Генерального секретаря ООН.

Об этом и написал в своем «куске» книги. С уважением к своей профессии, с любовью к ООН, на основе обильного фактического материала. Как будто он встал на цыпочки, оглянулся и увидел

далеко-далеко вокруг все, что творится в этом беспокойном и внешне тихом, доверчивом, а порой излишне открытом человеческом обществе, которое составляют государства планеты.

Это из его статьи можно узнать, что ООН — самое лучшее из того, чем располагает мировое сообщество. Это он смело прогнозирует, что ООН с середины XXI века может быть чем-то вроде мирового правительства, если государства уступят ей часть своего суверенитета.

Читаешь внимательно его рассуждения и ловишь себя на мысли: так ведь это же четкий и внятный, хотя и опосредованный, призыв к разоружению. Гляньте сами: в 1992 году на все операции по поддержанию мира ООН израсходовала 3 млрд. долл. Хорошо это или плохо? Много или мало? Вроде бы немало. Но вот оказывается, что государства — члены ООН все вместе на военные расходы истратили свыше 1 трлн. долл. Вот и делай вывод, читатель, что лучше для человечества? Содержать ли войска ООН или огромные армии в отдельных странах?

Юрист-международник, преподаватель международного права найдут у Сафрончука много полезного для себя. К примеру, сравнение правил процедуры Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи. У СБ, хотя и прошло 50 лет, они до сих пор временные (правда, это обстоятельство не очень-то мешает ему в работе). А вот у ГА они вроде бы постоянные, но такие, что для «западников» представляют неудобство. В частности, решение по важным вопросам принимается в ГА большинством в $\frac{2}{3}$ голосов, а после начала 60-х годов, когда в ООН вступило много развивающихся и неприсоединившихся государств, состав ГА резко изменился и эта большая группа государств фактически получила право коллективного вето, а значит, могла диктовать свои условия «западникам». Именно это большинство и помогло в свое время народному Китаю стать членом ООН.

С огромным уважением Сафрончук пишет о своем непосредственном начальнике — Генеральном секретаре ООН Пересе де Куэльяре, дипломатическим почерком которого были терпение, выдержка и вера в конечный успех. Несомненно, поразит читателя и такой факт: в 70 лет Перес де Куэльяр рискнул сделать операцию на сердце, ему заменили все четыре клапана, но уже через неделю после хирургического вмешательства он находился в своем рабочем кабинете на Ист-Ривер. Не приходится удивляться, что этот невероятно трудолюбивый человек через три года после окончания работы в ООН выставил свою кандидатуру и баллотировался на пост президента Перу. Большое и подробное повествование о Пересе де Куэльяре сконцентрировано, пожалуй, у Сафрончука в одной емкой и самой значительной фразе: «Он одним из первых

увидел, что ООН перестает быть просто форумом для словесных баталий (дорогим вариантом уголка спикера лондонского Гайд-парка) и превращается в эффективный инструмент по установлению и поддержанию мира» (с. 163).

Последний абзац у Сафрончука стоит воспроизвести полностью не столько потому, что он показывает, каким должен быть современный образцовый дипломат, сколько потому, что он поучителен для любого, порой даже далекого от дипломатии начальника. Поэтому человек, прочитавший эту рецензию, но не увидевший и не нашедший саму книгу, — а она, как только вышла, мгновенно стала раритетом — получит возможность поразмышлять над такой несколько неожиданной сафрончуковской характеристикой: «Перес де Куэльяр был прагматиком, но пытался мыслить обобщенными категориями, отражающими возможно широкий спектр политических реалий современного мира. Он уважал мнение своих коллег даже тогда, когда оно не сходилась с его мнением. В то же время Куэльяр не колебался отстаивать свою точку зрения на события и на роль ООН в беседах с главами государств и правительств и их представителями в ООН. В целом мне импонировал стиль руководства Переса де Куэльяра, и я по мере возможности старался подражать ему в отношениях с сотрудниками своего департамента» (с. 164).

И далее. ООН, основанная на принципе невмешательства во внутренние дела, оказывается, не только совершенствует международное право, но и способствует национальному развитию отдельных и довольно многих государств, активно «вмешивается» в их внутренние дела. Бутрос Бутрос Гали по этому поводу пишет: «Объединенные Нации оказали содействие приблизительно 45 странам в проведении свободных и беспристрастных выборов, а также в строительстве и укреплении демократических институтов. Они принесли облегчение десяткам миллионов людей во всем мире, используя свою работу в области оказания гуманитарной помощи.

Список достижений Объединенных Наций можно продолжать бесконечно. В течение полувека международное сообщество использовало Объединенные Нации в качестве эффективного инструмента повышения благосостояния человека» (с. 167).

Кроме всего прочего, для юриста-международника это издание полезно еще и тем, что он найдет в нем множество интересных положений и норм, которые обогащают познания о праве, позволяют по-новому взглянуть на то, что до сих пор казалось обычным, преходящим, не заслуживающим пристального внимания, пустой «фразеологемой» ООН чисто ритуального характера, которую полезнее было бы опустить, как тонко подметили в своей статье две умные женщины Хиллка Тиетила и Джинни Виккерс. К примеру,

разве не заставляет задуматься, какой огромный шаг сделало международное право к концу XX века нормой Международного трибунала по Югославии о том, что изнасилование женщин рассматривается как военное преступление? Ведь в середине XX века в Нюрнберге и Токио этого не было и в помине.

Или читатель может встретить редкое даже в нашей специальной литературе имя графа Жан-Жака де Селлона — основателя и президента Лиги мира. Это он выступал за «учреждение постоянного органа в составе представителей различных держав». Он мечтал об этом в 1830 году, почти за 50 лет до основания Красного Креста и почти за 100 лет до создания Лиги Наций — предшественницы ООН (с. 170).

В книге приведен малоизвестный и, можно даже сказать, забытый факт (однако приятный для россиянина). Известно, что писать любой документ может только один человек, реже — два. Такие писательские тандемы существуют. А вот чтобы три — это величайшая редкость, да и то не среди писателей, а скорее среди чиновного люда. Так вот, первоначальный текст Устава ООН, оканчивается, писали три автора: гражданин Великобритании Джэбб, гражданин США русского происхождения Пасловский и гражданин СССР Соболев. Генеральный секретарь ООН Бутрос Бутрос Гали по этому поводу замечает: «Их сотрудничество на практике показало, что международное сотрудничество может быть выше соперничества между государствами, позволив создать один из важнейших документов нашего времени» (с. 168).

Книга интересна для всех, кто думает о судьбах Земли. В ней, вероятно, впервые так четко и однозначно сказано, что ООН — это прообраз будущего руководства миром (Василий Сафрончук), где Генеральная Ассамблея — законодательный орган, Совет Безопасности — исполнительный, а специализированные учреждения — министерства; там есть свои судебные и финансовые органы, роль которых играют Международный Суд и Мировой банк с Международным валютным фондом, и т.д.

На одну из работ в сборнике следует обратить специальное внимание. В ней речь идет о грозящей экономической катастрофе для человечества и для всей Земли вообще. Картина удручающая. Если нынешняя мировая система со своим способом производства и потребления сохранит темпы роста населения и экономики (под мировой системой понимают человека, его социально-экономические системы, технологию и окружающую среду), то она потерпит ресурсную катастрофу в 2020—2040 годах. Резкая, исторически быстро протекающая ресурсная катастрофа наложится на медленно протекающую глобальную экологическую катастрофу (с. 261). Автор статьи доктор технических наук А.Т. Федотов предложил

обобщенные параметры мировой системы и шкалу интенсивности глобальной экологической катастрофы. Однако выход у человечества есть, считает он. Разум людей, мысль науки могут и должны «проявить невиданную стремительность, творческую напряженность и мужество, чтобы модель устойчивой мировой системы, основанную на совершенно новых принципах и ценностях, сконструировать и в течение нескольких человеческих поколений реализовать на планете Земля» (с. 268). А ООН должна возглавить эту конструктивную деятельность.

А вот научно-эмоциональная лирическая миниатюра, посвященная теме «ООН и любовь». Ее автор — студентка МГИМО Анастасия Уварова завоевала право публикации в юбилейном издании, победив на конкурсе студенческих и аспирантских работ. Самое удивительное в этой работе — не сама тема, даже не ее бархатно-нежное исполнение, а та смелость, чувство ветров времени, неподдельный восторг, с какими седые да лысые дяди и тети из научно-журналистского мира единодушно поставили на высшую ступеньку пьедестала почета юное дарование. Благодаря этой жемчужине вся книга приобретает блеск драгоценного камня. А сама ООН устами научного младенца лишний раз подтверждает свою удивительную универсальность, поскольку вбирает в себя даже высочайшую чувственность человека — любовь. Хочу надеяться и верить, что и сама тема, и эта рецензия заставят некоторых специалистов обзванивать знакомых и ездить по Москве в поисках книги, в названии которой стоят стандартные слова скучного начала Устава вовсе нестандартной организации.

В общем, эти 50 лет ООН описаны так, что они волнуют, заставляют сопереживать. Может, не для всех читателей это будет интересно, но для специалистов — несомненно. Потому что ООН необъятна, безмерна, и вот эта необъятность и безмерность сами по себе открывают для того, кто знакомится с нею, все новые и новые стороны, факты, события, связанные с универсальной международной организацией. Как точно заметил Олег Трояновский, тематика ООН не имеет «ни конца, ни края» (с. 135). Наконец, в книге много просто любопытных, познавательных фактов, вплоть до того, как люди устраиваются на работу в ООН, сколько они за это получают и почему советские представители и представители других социалистических стран сдавали свою большую зарплату международного чиновника в кассу представительства при международной организации и получали жалование из этой же кассы на уровне обычных дипломатов своей страны. И при этом не выражали недовольства и тем более возмущения такими порядками, потому что в том государстве, которому они служили, их ждала обеспеченная этим же государством старость.

Отсюда и подбор кадров. Чтобы попасть туда на работу, требуется и сейчас пройти жесткий отбор в национальной комиссии по кадрам, знать отлично английский, а лучше и еще один рабочий язык ООН. Кандидаты, прошедшие эту ступень, попадают в отборочную комиссию самой Организации, и там проходит еще один конкурс соискателей. Глядя на состав авторов книги, думалось, что журнал «Международная жизнь» тоже осуществил соответствующий принцип состязательности: среди авторов — лучшие специалисты по ООН, люди, связанные с ней всей своей жизнью, знатоки-профессионалы высшей пробы.

Рецензия — это, конечно, повод порассуждать вокруг темы, что уже и сделано выше. Но она же и возможность для критики. Разнос в данном случае делать нет никаких оснований. А вот несколько булавочных уколов можно нанести. Чтобы нос задирал Борис Пядышев — тут уж ничего не попишешь, имеет право, да не очень... Вот, к примеру, статья премьера. Что, разве нельзя было подсказать помощникам: ООН — это прежде всего организация по поддержанию мира и безопасности на планете, а потом уже все остальное, что называется обустройством человеческого общества и сотрудничеством? В статье о главном — мире и безопасности — сказано мало, хотя самому Виктору Степановичу этими проблемами сегодня заниматься приходится очень много. Возьмите хотя бы проблему терроризма, вспомните Буденновск, Первомайскую — об этом бурлит ООН. Стоит, конечно, сказать больше и автору. Да, Чечня как проблема развернулась, когда работа над книгой почти завершалась, но не упомянуть ее вовсе было нельзя. Это уже ошибка составителей.

Теперь о Чечне вообще. В книге трудно найти такое слово. Есть многое. Даже о пресловутой бомбардировке Горажде в Югославии авиацией НАТО за спиной России. О неуставных действиях Генерального секретаря ООН Бутроса Гали в Югославии. А вот о Чечне нет. Хотя есть статья секретаря Совета Безопасности России Олега Лобова, нынешнего представителя Президента в Чечне. Хотя есть много других поводов поговорить об этой проблеме. Вероятно, авторы считают, что ООН нет никакого дела до Чечни, а Чечне до ООН. А тем временем гнойник Чечни прорвался за пределы России, зацепил Турцию, о нем говорят на международных форумах, в правительствах стран, далеких от Москвы.

Книга об ООН и ее делах по поддержанию мира и безопасности сделана быстро, подписана в печать в конце сентября 1995 года. Иными словами, в те недели и месяцы, когда вовсю громыхла война в Чечне, но об этом в книге читатель не найдет ничего, если не считать упомянутого в порядке «занимательности» вопроса журналиста в адрес постоянного представителя России в Совете Без-

опасности Сергея Лаврова: «А вы уверены, что не настанет такой момент, когда чеченский вопрос пора будет обсуждать в ООН?» (с. 110).

Эти строки пишутся уже после того, как 25 января 1996 г. Парламентская ассамблея в Страсбурге проголосовала за принятие России в Совет Европы. Чеченский синдром не сработал, не отпугнул Европу. Точнее, сработал в «обратном направлении»: именно из-за Чечни Россию и приняли в Совет Европы. Подействовал главный аргумент сторонников ее принятия: «Давайте примем этих варваров. Авось, обещутся в цивилизованном обществе и станут менее дикими». Свои доводы удачно изложили и делегаты Государственной Думы России, участвовавшие в страсбургском заседании: Владимир Лукин, Геннадий Зюганов, Владимир Жириновский, Ирина Хакамада. И постоянно звучало: «Чечня», «Чечня», «Чечня». Это значит, что голосованием за принятие России в Совет Европы уважаемая организация высказалась за скорейшее окончание войны в Чечне.

Как жаль, что создатели и авторы книги об ООН упустили в ней возможность внести свой вклад в решение и этой, конечно сложнейшей, проблемы. Или, может, они думали, что она не имеет отношения к ООН, международным отношениям и международному праву?

Вызывает возражение термин «многократно уничтожить», который употребляет один из уважаемых авторов, крупнейший специалист в отрасли ядерного разоружения Ю.К. Назаркин. «Многократное уничтожение» (с. 60, 70) — нонсенс, о чем не раз писалось в специальной литературе, так как сам термин «уничтожение» означает сведение на нет, превращение в пепел всего живого, в руины и прах всего созданного цивилизацией. Равно как неправильно писать и «8, 10 или 100 раз уничтожить Землю». Правильно эту мысль выражают теперь так: «Можно уничтожить 8, 10 или 100 таких планет, как Земля». Допустимо и так: «Можно уничтожить цивилизацию во много крат большую, чем Земля». Вариаций на эту тему много, все они будут точнее, чем неточное, хотя и понятное «разоруженцам» словосочетание «многократное уничтожение». Однако то, что ясно профессионалам-дипломатам, не обязательно «лезть в ворота» профессиональной журналистики, «резать ухо» взыскательного массового читателя, в общем, интеллигентного и умного.

Задача рецензии — не пересказывать книгу, а обратить на нее внимание читателя. Думается, это сделано. С тем же трепетом, с которым отложена эта книга после общения с ней, прошу тебя, читатель, взять ее в руки.

Книга прочитана. Она заставила задуматься над судьбами мира. Так бывает, когда видишь великолепное творение рук человечес-

ких — картину, скульптуру. Так бывает, когда переворачиваешь последнюю страницу книги из разряда Большой литературы — классики. Нынешняя книга из того же ряда — Большой политической литературы. Она написана, отредактирована, оформлена, в общем, сделана добротнo, с любовью и талантом. Несомненно, такая книга быстро найдет своего читателя на рынке и сразу же разойдется. У нее светлая судьба.

А в общем редко специальную книгу человек, интересующийся внешней политикой и международным правом, заканчивает читать с таким удовольствием, как эту. Спасибо, Борис Пядышев!

В. Пархитко,
кандидат юридических наук

Статья поступила в редакцию в начале февраля 1996 года.

Хроника

ВО ИМЯ РАВЕНСТВА, УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ И МИРА

(К итогам Четвертой Всемирной конференции по положению женщин: действия в интересах равенства, развития и мира. Пекин, 4—15 сентября 1995 г.)

Л.Ф. Безлепкина *

Это была крупнейшая по представительству конференция, проводившаяся когда-либо по решению Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций. В ней участвовали делегации 193 государств, в том числе члены ООН, включая и Российскую Федерацию, представители специализированных учреждений и органов ООН, а также широкой международной общественности. Среди делегатов были главы государств, министры, депутаты парламентов, представители деловых кругов, ученые, деятели культуры, представители религиозных кругов. С пожеланиями плодотворной работы с трибуны конференции было зачитано приветственное послание Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина.

Основная задача конференции состояла в принятии Декларации и Платформы действий, объединяющих усилия различных групп государств — крупных и малых, развитых и развивающихся — для комплексного решения вопросов повышения статуса женщин. Причем подобная задача была выдвинута международным сообществом в тесной взаимосвязи с политическими, экономическими и социальными проблемами, стоящими перед странами и народами.

В значительной степени этому содействовал процесс оздоровления международного климата, который оказал, особенно в последнее десятилетие, положительное воздействие на общее потепление отношений между государствами, привнес новые подходы к решению как традиционных, так и возникших правовых проблем защиты основополагающих прав женщин.

* Министр социальной защиты населения Российской Федерации, глава делегации России на конференции в Пекине.

Принципы и нормы международного права в этой области, как известно, зафиксированы в комплексе документов, посвященных исключительно правам женщин. Первым из таких документов стала принятая Генеральной Ассамблеей ООН в 1952 году Конвенция о политических правах женщин. По решению ООН были проведены Всемирные конференции в Мехико (1975 г.), Копенгагене (1980 г.), Найроби (1985 г.). Принятые там решения представляют ныне золотой фонд человеческой мысли в деле поощрения и развития уважения к правам женщин, неотделимым от основных прав и свобод человека. Исключительное значение приобрели в этом смысле Найробийские перспективные стратегии действий в области улучшения положения женщин в период до 2000 года.

О содержании Найробийских стратегий действий в нашей прессе писалось много. Поэтому, не останавливаясь подробно, скажу, что они определили концептуальное и практическое направление действий государств по достижению главных целей — равенства, развития, мира. Было решено также регулярно рассматривать выполнение этой программы, а в 1995 году вынести этот вопрос на Четвертую Всемирную конференцию по положению женщин.

Как следует из основного доклада по итогам конференции, «в деле достижения равенства между женщинами и мужчинами достигнут значительный прогресс. Многими странами принято законодательство по продвижению равноправия между женщинами и мужчинами, созданы национальные механизмы, призванные обеспечить должный уровень гендерной тематики во всех сферах общества. Международные учреждения стали уделять больше внимания положению женщин»¹.

И, тем не менее, конференция вынуждена была констатировать, что в целом кардинального улучшения положения женщин в обществе и семье за прошедшие десятилетия не произошло.

Как следует из документа конференции «Женщины мира. 1970—1990 годы: тенденции и статистика», в мире более 1 млрд. человек живет в неприемлемых условиях нищеты, причем большинство из них составляют женщины. Их доля среди сельской бедноты увеличилась с 1975 года на 50%. Среди женщин насчитывается наибольшее число неграмотных: в период с 1970 по 1995 год их количество возросло с 543 до 597 млн.

Во многих странах Азии и Африки женщины работают на 13 часов в неделю больше, чем мужчины. В большинстве случаев их труд не оплачивается.

В мировом масштабе заработная плата женщин на 30—40% меньше, чем у мужчин. На долю женщин приходится 10—12% управленческих и административных постов во всем мире и менее

20% рабочих мест в общественном производстве. Среди глав государств женщины составляют менее 5%².

Эти и многие другие факты позволили участникам конференции заявить, что «спустя 10 лет после Найробийской конференции равенство между женщинами и мужчинами еще не достигнуто».

Таково действительное положение дел, достаточно ясно раскрывающее, почему потребовалось созвать Четвертую Всемирную конференцию по положению женщин и принять на ней документы практического значения. Ими стали Пекинская декларация и Платформа действий. Основные положения в этих документах исходят из необходимости продолжить и активизировать усилия, направленные на конкретные действия по улучшению положения женщин, рост их участия в процессе всестороннего развития, укрепление мира и международной безопасности и многогранное сотрудничество.

Декларация Четвертой Всемирной конференции состоит из 38 пунктов. В них государства-участники заявляют о своих обязательствах добиваться улучшения положения женщин.

Программа определяет направления практических действий в важнейших проблемных областях: сохранение и увеличение бремени нищеты, лежащего на женщинах; неравенство и неадекватные возможности в сфере образования и профессиональной подготовки; неравенство и неадекватные возможности в области охраны здоровья и смежных областях и неравный доступ к соответствующим услугам; насилие в отношении женщин; последствия вооруженных и иных конфликтов для женщин, в частности тех, которые живут в условиях иностранной оккупации; неравенство в рамках экономических структур и политики, во всех видах производственной деятельности и в доступе к ресурсам; неравенство между мужчинами и женщинами в области разделения власти и принятия директивных решений на всех уровнях; недостаточное уважение и неадекватное поощрение и защита прав человека в отношении женщин; сохранение стереотипных образов женщин во всех системах коммуникации, и особенно в средствах массовой информации, неравенство в доступе женщин к ним и их участию в деятельности этих систем; неравенство мужчин и женщин в деле управления природными ресурсами и охраны окружающей среды; сохраняющаяся дискриминация в отношении девочек и нарушение их прав. В Платформе действий дается оценка этих проблем, определяется стратегическая цель по каждой из них.

Ставится вопрос о формировании механизма контроля за осуществлением взятых обязательств. Платформа определила приоритетные направления для этого — создание адекватной правовой среды, совершенствование законодательства как важной части по-

литики по искоренению дискриминации и сохраняющегося неравноправного положения женщин. Эта трудная задача, которая требует, как говорится в Платформе, «изменения структуры и целенаправленного распределения государственных ассигнований в целях поощрения экономических возможностей женщин, равного доступа к производственным ресурсам и удовлетворения основных социальных, образовательных и медицинских потребностей женщин, особенно живущих в нищете»³.

Следующая задача — образование соответствующей инфраструктуры социальной среды, таких атрибутов человеческих отношений, без которых невозможно преодолеть стереотипы и предубеждения в отношении той роли, которую женщины играют в различных сферах жизнедеятельности общества. Использование социальных показателей, социологических и статистических данных, изучение общественного мнения, общественных настроений, выступающих индикаторами идущих в обществе процессов, позволяя скорректировать принимаемые решения, найти оптимальные пути осуществления стоящих задач.

Платформа заостряет внимание на расширении разъяснительной и воспитательной работы среди молодежи, а также мужской части населения, формировании у самих женщин позитивного отношения к правовой культуре.

И еще одна сфера сотрудничества, которая должна стать объектом особого внимания. Речь идет о подготовке кадров для разработки и проведения социальной политики во имя реализации целей Найробийских перспективных стратегий действий — равенства, развития, мира.

Платформа подчеркивает, что вся эта работа связана с защитой основных прав человека. «Конференция подтвердила, что права женщин и девочек являются неотъемлемой, составной и неделимой частью всеобщих прав человека»⁴.

Убеждена, что обретенный на конференции опыт совместной работы представителей различных стран является событием принципиальной важности. И в первую очередь для тех, кто задумывается о месте женщин в этом беспокойном и небезопасном мире. Сейчас на пороге нового столетия, когда мир охвачен бурными и стремительными переменами, а перед человечеством встали во весь рост коренные проблемы выживания и дальнейшего развития, по-новому выглядят и итоги Четвертой Всемирной конференции по положению женщин, девиз которой — равенство, развитие, мир — выходит за рамки теоретического понятия и приобретает сегодня совершенно конкретное политическое звучание.

Практика, сложившаяся в проведении Всемирных конференций по положению женщин, весьма полезна, что подтвердил «Форум-

86», прошедший в Пекине одновременно со Всемирной конференцией. Он собрал 20 тыс. представительниц общественных организаций всех континентов. Форум позволил представителям женских и других общественных организаций подвести итог совместных действий на широкой общедемократической основе, обменяться опытом многогранной деятельности, наметить новые планы сотрудничества.

Решения Четвертой Всемирной конференции и форума не противоречат друг другу. Они составляют единое целое и будут способствовать осуществлению благородных идеалов равенства, развития и мира, укреплению позиций всех тех, кто серьезно озабочен нерешенностью проблем положения женщин в современном мире.

¹ Report of the 4th World Conference on Women. A/Conf: 177/2. — Oct. 17. — 1995. — P. 5.

² Женщины мира, 1995 год: тенденции и статистика ООН. — Нью-Йорк, 1995.

³ Report of the 4th World Conference on Women. A/Conf: 177/2. — Oct. 17. — 1995. — P. 27.

⁴ Ibid. — P. 105.

Статья получена редакцией 2 февраля 1995 года.

Голоса молодых

ПОРЯДОК И УСЛОВИЯ ПРИЕМА В ЧЛЕНЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ВАЛЮТНОГО ФОНДА

А.П. Б а б и н *

Соглашение о Международном валютном фонде (МВФ) (в английском варианте дословное название «Статьи Соглашения...» — Articles of Agreement of the International Monetary Fund) было принято на валютно-финансовой конференции ООН в Бреттон-Вудсе 22 июля 1944 г. Конференция, в которой приняли участие представители 44 стран, проходила под председательством министра финансов США. Соглашение вступило в силу 27 декабря 1945 г. и дважды дополнялось. Первая поправка была принята 28 июля 1969 г., вторая — 1 апреля 1992 г.

Советский Союз был активным создателем МВФ и даже парировал Соглашение о его образовании, которое, однако, не было им подписано. В 1944 году Советскому Союзу предоставлялась квота, почти равная доле Великобритании. Тогдашнее руководство СССР требовало увеличения этой квоты, что позволило бы претендовать на открытие штаб-квартиры МВФ в СССР (в настоящее время штаб-квартира МВФ находится в Вашингтоне в соответствии со ст. XII Соглашения, которая устанавливает, что «главный офис Международного валютного фонда находится на территории члена, имеющего наибольшую квоту»).

К 28 декабря 1945 г., то есть к моменту вступления Соглашения в силу, в МВФ было 24 страны-участницы, к 1973 году — уже 125 стран-участниц, а по состоянию на 1 января 1992 г. членами Международного валютного фонда были уже 156 стран.

Соглашение является основным документом, регламентирующим деятельность Международного валютного фонда. На его основе был принят ряд документов, регулирующих отдельные вопросы, связанные с деятельностью Фонда. Наиболее важными являются: Резолюция о членстве, принятая в его развитие, а также Регламент Фонда.

* Начальник Управления региональных программ акционерного банка «Инкомбанк».

Соглашение о МВФ состоит из 32 статей. Однако, как правило, каждая статья представляет собой большую совокупность норм, структурированных в довольно сложную систему. Некоторые из статей имеют разделы, которые, в свою очередь, делятся на параграфы. Параграфы некоторых статей Соглашения делятся на подразделы, например статья V, раздел 3, параграф (d), подраздел (iii). Видимо, поэтому в английском оригинале Соглашение называется «Статьи Соглашения о Международном валютном фонде».

Членство страны-заявителя вступает в силу в день, когда ее уполномоченный представитель подписывает оригинал Соглашения о МВФ и сдает на хранение правительству Соединенных Штатов Америки как депозитарию необходимый документ о принятии, при этом Фонд обязан помогать представителю страны-заявителя организовать процедуру подписания и сдачи документов о членстве на хранение (п. 4 Руководства по приему в члены Международного валютного фонда).

Процедура принятия в члены МВФ сложная, многоплановая и довольно длительная. Все действия, направленные на приобретение страной-заявителем членства, можно условно разделить на две группы: на действия, совершаемые в Фонде, и на действия, совершаемые в государстве—претенденте на членство. Первым шагом для вступления страны-заявителя в Фонд является предоставление правительством страны-заявителя на рассмотрение Директору-распорядителю Фонда официального заявления по установленной форме с просьбой о принятии в Фонд. В нем должно быть указано, подало ли это государство или намеревается подать заявление о вступлении страны-заявителя в члены Международного банка реконструкции и развития (создан в 1944 г.) и его филиалов: Международной финансовой корпорации (создана в 1955 г.), Международной ассоциации развития (создана в 1959 г.) и Многостороннего агентства гарантий инвестиций. Следует отметить, что членство в Международном банке реконструкции и развития не является обязательным для приема в Международный валютный фонд, тогда как членство в МВФ есть условие для приема в МБРР и его филиалы.

Директор-распорядитель передает заявление Директорату Фонда. Если Директорат решает перейти к официальному рассмотрению заявления, то он назначает комиссию по приему в члены, состоящую из нескольких директоров, один из которых определяется комиссией как председатель. Комиссия по приему рассматривает документы, подготовленные административным аппаратом, в которых подробно излагается экономическое положение страны-заявителя, в частности национальный доход, экспорт и импорт, платежный баланс, проводимые страной-заявителем валютный режим и валютная политика, а также другие экономические условия

в стране, которые имеют отношение к делу. Заявитель обязан предоставить сведения по всем этим или другим вопросам, поставленным комиссией. Кроме того, Фонд обычно посылает в страну-заявительницу миссию своих представителей для сбора достоверной информации. На основе полученных данных миссия предлагает на рассмотрение комиссии по приему в члены диапазон рекомендуемых квот, которые с учетом экономической ситуации в стране могли бы соответствовать общей структуре квот стран—членов МВФ. Административный аппарат Фонда вносит предложения о форме и сроках выплаты взноса по подписке, который равняется размеру квоты члена Фонда.

На основе полученной информации и рекомендаций миссии и административного аппарата комиссия формулирует условия для вступления в Фонд, которые доводятся до сведения страны-заявителя. В случае разногласий между комиссией по приему и представителем страны-заявителя представитель может просить о предоставлении ему возможности изложить свои взгляды перед комиссией, и он получает такую возможность. В любом случае согласие страны-заявителя с предложенными условиями членства является обязательной предпосылкой для вступления в Фонд. После того, как такие условия согласованы, комиссия по приему в члены готовит доклад для последующего обсуждения на Директорате. В докладе отмечается, что председатель комиссии был проинформирован представителем страны-заявителя о принятии ею предложенных размеров квоты, сроков выплаты взносов и других условий. Доклад также содержит проект резолюции о членстве для Совета управляющих Фонда. Если рекомендации комиссии окажутся приемлемыми, Директорат принимает доклад и представляет проект резолюции для принятия его на заседании Совета управляющих или заочным голосованием.

В соответствии с параграфом 2 статьи II Соглашения при определении условий для принятия страны-заявителя в члены Фонда комиссия и Совет управляющих руководствуются принципом, согласно которому она должна отвечать требованиям, предъявляемым к другим странам, уже являющимся членами Фонда. Это означает, что квота, устанавливаемая для страны-заявителя, должна находиться в тех же пределах, что и для стран, положение которых Фонд считает сравнимым. Точно так же определяются и другие условия, включая метод выплаты вклада по подписке, которые должны соответствовать условиям, которые Фонд распространяет на своих членов в подобных ситуациях.

Таким образом, все изложенное позволяет сделать вывод, что членство в МВФ в отличие от членства в других международных организациях, например в ООН, не основано на принципе равно-

правия государств-членов, согласно которому все государства имеют равные права и обязанности независимо от их фактического положения. Принцип, лежащий в основе членства в Фонде, можно назвать принципом взвешенного, сопоставимого равноправия. Равные права и обязанности в Фонде имеют только те государства-члены, экономическое да и политическое положение которых «сопоставимо», то есть более или менее одинаково. Все условия и положения о членстве Фонд обязан соблюдать таким образом, чтобы не нарушать постоянных прав и обязанностей его членов.

Вторая группа обязательств, выполнение которых необходимо в МВФ, осуществляется государством-претендентом внутри самого себя и направлена на то, чтобы это государство было юридически в состоянии стать членом Фонда согласно Соглашению о МВФ и Резолюции о членстве. Такая процедура должна быть осуществлена в течение периода, оговоренного в Резолюции о членстве (обычно шесть месяцев). В России процедура присоединения к международным договорам регулируется Законом СССР 1978 года «О порядке заключения, исполнения и денонсации международных договоров». 22 мая 1992 г. в соответствии с этим законом и действовавшей в то время Конституцией Верховный Совет РФ принял постановление «О вступлении Российской Федерации в Международный валютный фонд, Международный банк реконструкции и развития и Международную ассоциацию развития (далее постановление), в котором и были решены все вопросы, связанные со вступлением России в МВФ («Ведомости Съезда народных депутатов РФ», 1992, № 22, ст. 1180).

После выполнения национальной юридической процедуры по присоединению к Фонду высшие органы власти и управления государства-заявителя должны подготовить и направить в Фонд три обязательных документа: Правовой меморандум, Документ о принятии и Полномочия, а также Документ об участии (если страна-заявитель приняла решение участвовать в Департаменте специальных прав заимствования). В соответствии с абзацем 2 пункта 2 указанного постановления Россия приняла на себя обязательства по участию в этом департаменте. Экземпляры этих документов представляются на рассмотрение Фонду вместе с Сопроводительным письмом.

Правовой меморандум подписывается соответствующим должностным лицом, как правило, — министром юстиции или министром иностранных дел; Документ о принятии и Полномочия подписываются главой государства или главой правительства, или каким-либо другим должностным лицом, имеющим полномочия и поручение от правительства для подписания документа от имени страны-заявителя.

Целью Правового меморандума является: предоставление Международному валютному фонду правового заверения о том, что правительство страны-заявителя имеет полномочия от имени своей страны принять действующее в настоящее время Соглашение о Международном валютном фонде; следовать условиям и положениям, изложенным в Резолюции о членстве, и выполнять свои обязательства в качестве члена Фонда без каких-либо оговорок и ограничений. Такие полномочия предоставлены Правительству РФ пунктами 2 и 9 постановления.

«Правовой меморандум» дает описание правового акта о присоединении к Фонду, принятого законодательным или высшим исполнительным органом страны в соответствии с полномочиями согласно ее внутреннему законодательству, с указанием номера правового акта, даты его издания и утверждения, а также названия официального издания, где опубликован данный правовой акт, даты его опубликования и вступления в законную силу. Экземпляр правового акта, на который дается ссылка в Правовом меморандуме, должен быть направлен в Фонд вместе с Меморандумом.

Помимо того, что правовой акт о вступлении в Фонд принимается в соответствии с национальным законодательством заинтересованного государства, к этому акту предъявляются определенные требования, изложенные в документах МВФ. Так, в нем обязательно должны быть решены следующие вопросы:

1) указан орган, компетентный оформлять и сдавать на хранение грамоты и документы, необходимые в связи со вступлением в МВФ (согласно п. 2 постановления таким органом является Правительство РФ);

2) даны полномочия и распоряжения назначенному компетентному органу принимать все обязательства по участию в деятельности Департамента специальных прав заимствования, сдав на хранение Документ об участии согласно параграфу 1 статьи XVII Соглашения (это требование выполнено в абз. 2 п. 2 постановления: «При вступлении Российской Федерации в члены Фонда Правительству Российской Федерации и Центральному банку Российской Федерации оформить и через назначенных ими лиц сдать на хранение в Фонд Документ об участии в Департаменте специальных прав заимствования Фонда, предусмотрев в нем, что Российская Федерация принимает на себя все обязательства участника Департамента в соответствии с законодательством Российской Федерации и предприняла все необходимые шаги, позволяющие ей выполнять эти обязательства»);

3) даны полномочия и распоряжения назначенному компетентному органу внести все суммы, выплачиваемые в соответствии с Соглашением о МВФ (такие полномочия предоставлены Министру финансов РФ согласно п. 4 постановления);

4) назначен орган в качестве финансового органа согласно параграфу 2(а) статьи XII Соглашения о МВФ;

5) назначен финансовый орган, через который государство-заявитель будет осуществлять оперативную связь с Фондом согласно параграфу 1 статьи V Соглашения о МВФ;

6) назначен депозитарий для авуаров (активов) Фонда в своей валюте согласно параграфу 2(а) статьи XII Соглашения о МВФ (таким депозитарием в России является Центральный банк РФ согласно п. 4 постановления);

7) предусмотрено, что Соглашение о МВФ со всеми поправками имеет силу закона на территории страны-заявителя (в п. 6 постановления установлено, что «с даты вступления Российской Федерации в организации, указанные в п. 1 настоящего постановления, на территории Российской Федерации будут иметь законную силу и действовать в полном объеме положения: разд. 2(б) ст. VII, разд. со 2 по 9 включительно, ст. IX и ст. XXI Соглашения Фонда...»).

В Документе о принятии указывается, что страна-заявитель принимает все Соглашение о Международном валютном фонде, со всеми поправками, а также принимает условия и положения, устанавливаемые Советом управляющих Фонда, и заявляет, что страна-заявитель предприняла все необходимые шаги, которые позволяют ей выполнить все свои обязательства согласно нормативным документам МВФ. Документ о принятии сдается на хранение в Государственный департамент США.

Полномочия предоставляются в Государственный департамент США и дают право представителю, указанному в этом документе, сдавать на хранение Документ о принятии и на подписание оригинала Соглашения о МВФ.

Документ об участии подтверждает, что страна-заявитель принимает на себя все обязательства по участию в деятельности Департамента специальных прав заимствования МВФ, и указывает, что страна-заявитель предприняла «все необходимые шаги, которые позволяют ей выполнить все эти обязательства».

«Все необходимые шаги» как раз и относятся к тем финансово-экономическим действиям, которые обязано предпринять заинтересованное государство, для того чтобы стать членом Фонда. При вступлении в МВФ новый член обязан заключить с Фондом определенные административные и финансовые соглашения и осуществить ряд других действий. Так, в течение 30 дней со дня вступления в члены — уведомить Фонд о валютном режиме, который член МВФ намерен применять в соответствии с параграфом 2(а) статьи IV: «Каждый член обязан уведомить Фонд... о валютном режиме, который он намерен применять с целью выполнения своих обязательств... и обязан своевременно сообщать Фонду о любых

изменениях в своем валютном режиме». Член МВФ свободен в выборе валютного режима, за исключением того, что ему не разрешается устанавливать стоимость своей валюты в золоте. Параграф 2(а) статьи IV устанавливает, что «валютные режимы могут включать (i) установление стоимости своей валюты, выраженной в специальных правах заимствования или в другой мере стоимости, выбранной членом, за исключением золота, или (ii) совместные соглашения членов об определении стоимости их валют относительно стоимости валюты других членов, или (iii) другие валютные режимы по усмотрению самого члена».

В этот же срок член МВФ обязан предложить характерный курс валюты согласно правилу О-2 Регламента Фонда.

Новый член Фонда обязан внести свой взнос по подписке. В соответствии с условиями, изложенными в Резолюции о членстве, срок уплаты взноса по подписке устанавливается в шесть месяцев с момента вступления страны в члены МВФ. Взнос по подписке равняется ее квоте.

Наконец, консультируясь с Фондом, необходимо разработать процедуру обмена валюты по операциям и сделкам Фонда, в частности когда валюта страны-члена продается Фондом или используется в операции выкупа, страна—член Фонда должна предоставить в распоряжение Фонда или обменять необходимый остаток своей валюты, проданной Фондом на свободно используемую валюту, определяемую самой страной-членом.

В соответствии с правилами О-6 (а) и (в) обмен валюты производится по курсу обмена двух валют, соответствующему их курсам обмена по отношению к специальным правам заимствования на дату отправления распоряжений Фонда для осуществления сделки. Датой зачисления денег будет считаться третий рабочий день после даты отправления распоряжений Фонда.

Вышеуказанная процедура применяется страной-членом также в связи с другими перечислениями Фондом валюты другим членам и по операциям и сделкам, в которых член МВФ обязан платить Фонду в валюте другой страны-члена.

Кроме вышеперечисленных, государство-заявитель должно назначить Управляющего и заместителя Управляющего для работы в Совете управляющих МВФ, а также договориться с Фондом о процедурах регулярного предоставления данных по некоторым вопросам, касающимся обменных операций, а также снабжения Фонда другой, имеющей к этому отношение, информацией, которую может запросить Фонд, и уведомить Фонд либо о принятии обязательств по параграфам 2, 3, 4 статьи VIII (уклонение от ограничений по валютным выплатам, уклонение от дискриминационной валютной практики, обратимость валют), либо о своем же-

лании воспользоваться переходными мерами (обмен ограничениями).

Решение о принятии членом обязательств по статье VIII либо об использовании переходных мер согласно статье XIV должно быть принято с учетом наличия или отсутствия ограничений на платежи и на перечисления за текущие международные операции, и экономических перспектив страны. Иными словами, если в стране—члене МВФ на момент вступления не существовало ограничений на международные платежи и перечисления, то такая страна не может вводить ограничения в связи с принятием ее в МВФ без согласия Фонда. Однако если в момент вступления такие ограничения существовали, то страна-член вправе либо сохранить любые из этих ограничений, но приспособить их к изменяющимся условиям без согласия Фонда, либо отказаться от подобных ограничений («как только позволят условия, они [члены Фонда] обязаны принять все возможные меры для выработки таких торговых и финансовых соглашений с другими членами, которые будут облегчать проведение международных расчетов и способность к установлению стабильной системы валютных курсов. В частности, члены обязаны отменить ограничения согласно данному параграфу, как только они убедятся в том, что в отсутствие таких ограничений они будут в состоянии урегулировать свой платежный баланс в порядке, который не будет чрезмерно затруднять их возможность пользования общими ресурсами Фонда»). Введение новых валютных ограничений требует предварительного согласия Фонда вне зависимости от того, воспользовался ли новый член переходными мерами или нет.

Кроме рассмотренных выше действий член Фонда может выбрать одного из директоров Фонда для поддержания связи с Фондом от своего имени. Директор, назначенный заботиться об интересах нового члена, не может использовать квоту голосов, выделенную этому члену.

Статья поступила в редакцию в ноябре 1995 года.

Кто есть кто в нашей науке



АМЕТИСТОВ ЭРНЕСТ МИХАЙЛОВИЧ

Родился 17 мая 1934 г. в Ленинграде. Русский. Школьные годы провел в Караганде, Воронеже, Краснодаре. В 1958 году окончил юридический факультет МГУ.

В 1958—1966 годах работал редактором в издательствах «Юридическая литература» и «Международные отношения». С 1966 по 1976 год работал старшим научным сотрудником Института международного рабочего движения АН СССР, с 1976 по 1991 год — ведущим научным сотрудником ВНИИ советского законодательства.

В 1971 году защитил кандидатскую диссертацию по проблемам нормативной деятельности Международной организации труда, а в 1984 году — докторскую диссертацию, посвященную соотношению международного и внутригосударственного права, имплементации норм международного права в национальном законодательстве.

Доктор юридических наук, заслуженный деятель науки Российской Федерации, член Российской ассоциации международного права, член Союза журналистов России, автор более 140 научных работ, в том числе 9 монографий и обзоров по вопросам международного трудового права, соотношения международного права и национального законодательства, правового регулирования международного экономического сотрудничества, развития международных и национальных институтов защиты прав и свобод человека.

Участник многих международных конференций и встреч по пра-

вам человека, гуманитарному сотрудничеству, обмену опытом в области конституционного правосудия. Неоднократно выступал с лекциями и докладами в высших учебных заведениях и правозащитных организациях стран Европы и США. Свободно владеет английским языком, работает на немецком, французском и польском языках.

Принимал участие в подготовке ряда законопроектов, в том числе проектов законов о чрезвычайном положении, о международных договорах, о Конституционном Суде Российской Федерации. В 1990—1991 годах в качестве эксперта Конституционной комиссии Российской Федерации и в 1993 году как представитель Конституционного Суда в Конституционном совещании участвовал в подготовке проекта Конституции Российской Федерации.

В своих научных, публицистических работах, практической деятельности на протяжении многих лет отстаивал идею приоритета международного договора перед национальным законом, необходимость эффективной имплементации норм международного права во внутреннем законодательстве в целях защиты прав и свобод человека, призывал к проведению государственной политики, направленной на уважение и поощрение этих прав и свобод. Такая политика, писал Э.М. Аметистов в 1981 году, «есть не благодетяние и не вынужденная уступка со стороны государства, а **объективная социально-экономическая и политическая необходимость, непременное условие здорового развития общества.**

Проведение такой политики является прямой обязанностью всякого государства, стремящегося к стабильному и поступательному развитию в условиях мира и благополучия. Проводя такую политику, государство лишь выполняет присущую ему функцию, необходимую для его нормального развития и обеспечения его будущего».

Состоял в КПСС до августа 1986 года. С 1987 года активно участвовал в демократическом и правозащитном движении, стал членом клуба «Демократическая перестройка», одним из основателей и автором проекта устава историко-просветительского общества «Мемориал», членом Московской хельсинкской группы по контролю за соблюдением Заключительного акта СБСЕ.

Выступал с многочисленными публикациями в периодической печати по вопросам реформы политической системы, создания правового государства, совершенствования законодательства о правах человека и применения в этих целях соответствующих международных норм. «Международные обязательства Советского Союза по правам человека должны работать на перестройку», — писал Э.М. Аметистов в 1988 году. Они «должны стать для нас тем, чем они служат для прогрессивных сил во многих других странах: источником самых передовых социально-правовых идей... и весомым политико-юридическим аргументом в борьбе за демократизацию, против бюрократии

и застоя в собственной стране... Для этого прежде всего необходимо, чтобы нормы международного права, которые обязались соблюдать наша страна, стали интегральной частью советского законодательства, имели не меньшую юридическую силу, чем внутренний закон. Это пойдет на пользу и справедливости, и демократии, и перестройке».

В 1990 году был выдвинут обществом «Мемориал» кандидатом в народные депутаты РСФСР по Краснопресненскому территориальному округу 22 г. Москвы, однако проиграл выборы главному редактору журнала «Сельская молодежь» Олегу Попцову, получив во втором туре голосования 31,8 процента голосов избирателей. Выступая на многотысячном предвыборном митинге на Манежной площади в Москве в феврале 1990 года, Э.М. Аметистов предупреждал о возрастающей неонацистской опасности, призывал последовать примеру отцов и дедов, защитивших Москву и страну от фашизма, и не допустить нового проникновения фашистской заразы на нашу землю.

29 октября 1991 г. в первом туре голосования избран на Съезде народных депутатов РСФСР судьей Конституционного Суда («за» — 635, против — 237 голосов). Принес присягу 1 ноября 1991 г.

В ходе конституционного кризиса 1993 года выступал против втягивания Конституционного Суда в политическую борьбу на стороне коммуно-националистической оппозиции, призывал Конституционный Суд выполнить роль гаранта гражданского мира в стране. Неоднократно высказывал особые мнения по делам, рассматривавшимся Конституционным Судом в тот период, в том числе по делам об обращении Президента РФ Б.Н. Ельцина к гражданам России 20 марта 1993 г., о Всероссийском референдуме 5 апреля 1993 г., об Указе Президента РФ Б.Н. Ельцина № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в РФ» от 21 сентября 1993 г. Оценивая трагические события сентября—октября 1993 года, вызванные конституционным кризисом, говорил, что в эти дни Россия оказалась «полем боя между коммунизмом и демократией, рабством и свободой, прошлым и будущим». С учетом ответственности Конституционного Суда в этих событиях призывал к коллективной отставке всех членов Суда, но не был поддержан коллегами.

В январе 1995 года осудил кровопролитие в Чечне, заявив на пресс-конференции, что «ни одна конституция не стоит человеческой крови». В ходе рассмотрения «чеченского дела» в Конституционном Суде летом 1995 года выступил с особым мнением.

Не согласился Э.М. Аметистов и с решением Конституционного Суда, отказавшегося в ноябре 1995 года проверить конституционность «Закона о выборах депутатов Государственной Думы». В своем особом мнении заявил, что Определение Суда об отказе в рассмотрении этого дела основано в большей мере на мотивах политической целесообразности, чем на критериях допустимости обращений,

установленных Конституцией и Законом о Конституционном Суде.

В одном из интервью, данном в августе 1995 года, предупреждал об опасности огульного очернения существующей политической и социально-экономической системы, которым увлекаются демократические и центристские силы, поскольку свобода, которой они пользуются, — прямой результат той самой системы, которую они так усердно топчут и чернят. «Рухни эта система сегодня, и завтра все ростки рыночной экономики и свободного предпринимательства, прав и свобод человека, многопартийности и независимости судов и другие результаты десяти лет перестройки и реформ будут мгновенно раздавлены и переречеркнуты. Страна превратится в большой закон для охоты на людей и кровавого террора — во всероссийский ГУЛаг. Исторический шанс России стать процветающей, демократической страной вновь будет утерян, уже во второй раз за XX столетие».

Вместе с тем, спрошенный в том же интервью, не боится ли он обвинений в угодничестве перед властью, ответил так: «Не боюсь... К власти я никогда не приспосабливался, скорее она приспосабливалась ко мне... К примеру, я и пальцем не пошевелил, чтобы стать судьей Конституционного Суда... Мы с властью шли «параллельно», но не далее того перекрестка, где она меняла свой курс. Так было в период хрущевской оттепели до интервенции в Венгрии. Так было в годы перестройки, примерно до конца 1990 года, пока не была предана программа «500 дней». Так и сейчас, потому что, повторяю, несмотря на все ошибки и безобразия нынешней власти она является пока что единственным гарантом продолжения реформ, защиты прав человека и сохранения достигнутого уровня свобод. А я всю жизнь мечтал о свободе и обрел ее, пусть и в конце жизни. И очень хочу, чтобы моя Россия стала свободной навсегда».

Вопрос редакции: Эрнест Михайлович, в годы вашей научной деятельности Вы были известны как убежденный сторонник приоритета международного права перед внутренним законодательством. Воплотились ли в жизнь ваши идеи сегодня, в частности в сфере конституционного правосудия?

Ответ: Когда в 70 — начале 80-х годов я доказывал в своих работах (в том числе в докторской диссертации), что международный договор обладает большей юридической силой, чем национальный закон и, при определенных условиях, способен непосредственно регулировать общественные отношения, одни считали меня опасным диссидентом, а другие — городским сумасшедшим. Тем не менее диссертацию мне защитить удалось. А однажды я попытался воплотить крамольную идею даже в законе. Дело было так. В 1978 году я был откомандирован в рабочую группу по подготовке проекта закона о международных договорах СССР. Там вместе с несколькими единомышленниками, среди которых были И.П. Блищенко, А.Н. Талалаев

и другие, нам удалось включить статью о приоритете договора в текст законопроекта. Г.И. Тункин, который руководил этой группой, нашу идею одобрил и поддержал. И она просуществовала в законопроекте буквально до последнего дня деятельности рабочей группы. Но в последний день явился некто, в то время весьма влиятельный в советской науке международного права (уж не буду называть его имя из соображений гуманности к пожилому человеку), и нашептал чиновнику Президиума Верховного Совета, который «курировал» нашу рабочую группу, примерно следующее: «Если вы оставите такую статью в законе, то завтра же любой диссидент явится в суд, размахивая Пактами о правах человека». Смертельно напуганный чиновник тут же вычеркнул злосчастную статью из законопроекта.

Ну, а потом времена изменились. Ссылки на международно-правовые документы, особенно по правам человека, стали появляться в законодательстве все чаще и чаще. Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ были признаны Конституцией РФ составной частью ее правовой системы. Конституция признала приоритет международного договора перед внутренним законом. А Конституционный Суд РФ ссылается на международные нормы по правам человека чуть ли не в каждом втором или третьем своем решении, особенно по делам о жалобах граждан. И каждый раз, когда это происходит, я думаю о том, как удачно сложилась моя научная судьба — ведь для ученого нет большего счастья, чем видеть, как воплощаются в жизнь его идеи, да еще и самому в этом участвовать.



КАРТАШКИН ВЛАДИМИР АЛЕКСЕЕВИЧ

Родился 4 марта 1934 г. в Москве. Среднюю школу окончил в г. Баку. В 1957 году получил высшее образование на юридическом факультете Московского государственного университета им. М.В. Ло-

моносова. В 1961 году поступил в аспирантуру Института государства и права АН СССР, которую закончил в 1964 году, защитив кандидатскую диссертацию на тему «Международно-правовые проблемы территориальной целостности и верховенства развивающихся государств». После защиты диссертации работал в Институте государства и права в должности младшего научного сотрудника, а в настоящее время является ведущим научным сотрудником этого института.

С 1969 по 1973 год В.А. Карташкин работал в ООН, в Отделе прав человека, а с 1979 по 1985 год являлся специальным консультантом заместителя Генерального секретаря по юридическим вопросам.

В 1978 году В.А. Карташкин защитил докторскую диссертацию на тему «Права человека и мирное сосуществование», а в 1992 году ему было присвоено звание профессора.

Является высококвалифицированным специалистом в области международного права. Им опубликовано около 150 научных работ по различным вопросам международного права, включая книги, учебники и брошюры. Многие его работы переведены на иностранные языки, они публиковались в различных странах мира. В.А. Карташкин вошел в состав авторов учебника по правам человека, подготовленного по линии ЮНЕСКО.

В течение многих лет читает лекции по международному праву как в нашей стране, так и за рубежом. Является профессором российского Университета дружбы народов и Международного института прав человека в Страсбурге (Франция), профессором Корнельского университета и Университета в Санта-Клара (США). Научную и преподавательскую деятельность В.А. Карташкин успешно сочетает с дипломатической работой.

Участвовал в работе многих международных конференций и семинаров, в том числе в Конференции ООН по территориальному убежищу, Комиссии ООН по правам человека и Третьей Конференции ООН по морскому праву. Является одним из авторов правил процедуры по рассмотрению индивидуальных жалоб, принятых в рамках ЮНЕСКО. В течение многих лет профессор В.А. Карташкин — член Исполкома Российской ассоциации международного права и заместитель главного редактора Ежегодника международного права. В 1995 году был избран академиком Международной академии информатизации.

На вопрос редакции о его дальнейших творческих планах В.А. Карташкин ответил, что в 1995 году была издана его новая монография «Права человека в международном и внутригосударственном праве» и он будет продолжать работать над данной проблематикой, участвовать в подготовке учебника по правам человека, обучать студентов и руководить аспирантами в области международного права, поскольку в этой науке наблюдается острая нехватка кадров.



ОСТРОВСКИЙ ЯКОВ АРКАДЬЕВИЧ

Родился в 1927 году. В 1950 году окончил правовой факультет МГИМО МИД СССР. С 1950 по 1960 год работал в Договорно-правовом управлении МИД СССР. С 1960 по 1965 год работал за границей: сначала в посольстве СССР в Вашингтоне, а затем в Нью-Йорке в представительстве СССР при ООН, где возглавлял референтуру по международно-правовым вопросам.

С 1965 по 1970 год — заместитель начальника Договорно-правового управления МИД СССР. Затем работал советником-посланником посольства СССР в Италии и заместителем Постоянного представителя СССР при ЮНЕСКО.

В настоящее время — первый заместитель директора Правового департамента МИД России. Член научного совета Московского независимого института международного права. Имеет ранг Чрезвычайного и Полномочного посла.

В 1967 году защитил кандидатскую диссертацию. Имеет несколько десятков публикаций по международно-правовым вопросам. Среди них: «ООН и права человека», «Морское дно: кому оно принадлежит», «Проблема загрязнения морей и правовые аспекты ее решения», «Международная борьба с преступностью» (глава в учебнике «Международное право», 1994 г.).

Имеет большой опыт конференционной работы. Участвовал в качестве члена или главы делегации в переговорах и конференциях по различным международно-правовым вопросам. Работал в VI и III Комитетах Генеральной Ассамблеи ООН, в Комиссии по правам человека, подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств, в различных органах по осуществлению Конвенции ООН по морскому праву 1982 года. Являлся представителем Правительства России в Комиссии СНГ по вопросам правопреимства.

В мае 1995 года избран Генеральной Ассамблеей ООН членом Международного трибунала по Руанде.

Отвечая на вопросы редакции журнала, «каковы, с вашей точки зрения, перспективы создания международного уголовного суда на постоянной основе», Я.А. Островский сказал: «Выполнение государствами общепризнанных принципов и норм международного права, а также их договорных обязательств всегда зависело от их доброй воли, которая, к сожалению, далеко не всегда была налицо. Это обстоятельство было и остается одним из наиболее слабых звеньев в осуществлении международного права. Серьезные правонарушения оставались да и сейчас нередко остаются безнаказанными.

В этой связи идея, которая была разработана в рамках Комиссии международного права, о создании постоянного международного уголовного суда представляет большой интерес. Возможность ее реализации, естественно, зависит от уровня сотрудничества государств. Если раньше такая идея могла рассматриваться лишь в сугубо теоретическом плане, то в настоящее время созданы необходимые предпосылки для положительного решения данной проблемы. Такие предпосылки, конечно, появились не сразу. Международное сообщество прошло довольно длительный путь, начало которому было положено вступлением в силу Устава ООН. В этом документе по-новому был поставлен вопрос о правах человека. Затем принятие Всеобщей декларации прав человека, Пактов о правах человека, Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, Конвенций о защите жертв войны, двух Протоколов к ним 1977 года, Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, соглашений по борьбе с различными видами терроризма и наркобизнеса, как и многих других международных документов подобного характера, неизбежно привело к постановке вопроса о необходимости создания механизма, способствующего повышению эффективности борьбы с деяниями, которые в соответствии с международным правом уже рассматриваются как преступления. Создание таких трибуналов *ad hoc*, как Нюрнбергский и Токийский и главным образом Трибунал для бывшей Югославии и Трибунал для Руанды, можно в определенном смысле рассматривать как прообраз органа, который мог бы действовать на постоянной основе, тем более что правовая основа его деятельности в принципе уже разработана Комиссией международного права при подготовке проекта Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества.

В настоящее время вопрос о создании такого постоянного суда рассматривается в рамках ООН, и ход его обсуждения свидетель-

ствуется о широкой поддержке данной идеи. Внимание в основном сосредоточено на том, какой круг преступлений должен входить в компетенцию Суда: то ли он должен ограничиться рассмотрением дел, связанных с преступлениями против мира и человечности, военными преступлениями, то ли его полномочия следует расширить. Вокруг этой проблемы в основном сосредоточена дискуссия. Однако независимо от того, как она будет решена, или, другими словами, какова будет компетенция Суда на первом этапе, можно утверждать — вопрос о его создании предпрешен. Это лишь дело времени».



ПЕТРОВСКИЙ ВЛАДИМИР ФЕДОРОВИЧ

Родился в 1933 году в Сталинграде. В 1957 году окончил МГИМО МИД СССР, в 1962 году защитил кандидатскую диссертацию по международному праву и в 1975 году — докторскую по истории.

С 1957 по 1992 год В.Ф. Петровский работал в Министерстве иностранных дел, начав свою дипломатическую службу сотрудником Постоянного представительства СССР при ООН в Нью-Йорке и закончив на посту первого заместителя министра. В течение многих лет он был заведующим Отделом международных организаций МИД, а затем заместителем министра. За это время он неоднократно возглавлял делегации СССР на сессиях Генеральной Ассамблеи ООН и ее специализированных учреждений — ЮНЕСКО, МАГАТЭ и т.д. Он также принимал непосредственное участие в создании СБСЕ и разработке базовых документов этой организации. В.Ф. Петровский — один из ведущих специалистов по проблемам разоружения, которыми он активно занимался не одно десятилетие.

В 1992—1993 годах В.Ф. Петровский работал в Нью-Йорке в качестве заместителя Генерального секретаря ООН и начальника Политического департамента Секретариата ООН. В настоящее время он является Генеральным директором Европейского отделения ООН в Женеве, Генеральным секретарем Конференции по разоружению и специальным представителем Генерального секретаря ООН на этой Конференции.

В.Ф. Петровский никогда не оставлял научную работу. Он является действительным членом Академии естественных наук России, членом Совета и директором Института по исследованию проблем безопасности в отношениях между Востоком и Западом в Нью-Йорке, членом Совета Института США и Канады, а также сотрудничает со многими другими исследовательскими центрами в России и за рубежом. Им написан ряд монографий по проблемам мировой политики и международного права, в частности: «Внешнеполитическая мысль США: теории и концепции» (М., 1976); «Доктрина национальной безопасности в глобальной стратегии США» (М., 1980); «Разоружение: концепции, проблемы, механизмы» (М., 1983); «Безопасность в ядерно-космическую эру» (М., 1985).

Вопрос редакции: Владимир Федорович, Вы являетесь одним из крупнейших специалистов по проблемам разоружения и в настоящее время возглавляете работу Конференции по разоружению — единственного в мире органа по разработке многосторонних соглашений в этой области. Каковы, на ваш взгляд, перспективы дальнейшего развития процесса ограничения вооружений? В частности, что Вы думаете о возможности заключения в этом году договора о всеобъемлющем запрещении испытаний ядерного оружия?

Ответ: В мозаичной картине нынешнего переходного состояния международных отношений довольно четко просматривается тенденция к развитию вширь и вглубь процесса ограничения вооружений. Причем ограничение вооружений рассматривается не как самоцель, а как средство для решения таких остро стоящих перед международным сообществом проблем, как сведение до минимума разрушительных последствий конфликтов и их разрешение, спасение от деградации окружающей среды, высвобождение людских и материальных ресурсов для нужд экономического и социального развития.

Эта тенденция к ограничению вооружений прослеживается — и это весьма характерно — не только в политических декларациях и заявлениях, что важно уже само по себе, но также и в конкретных, реально ощутимых делах. Прошедший год ознаменовался бессрочным продлением Договора о запрещении испытаний

ядерного оружия, который представляет собой краеугольный камень регулирования системы вооружений в ядерной и смежных областях. Подписан также протокол о запрещении использования ослепляющего лазерного оружия. Существенный прогресс достигнут в области ограничения разрушительных последствий наземных мин. Организация африканского единства одобрила Договор о создании безъядерной зоны в Африке, увеличился запас прочности договоров Тлателолко и Роратонга, создающих безъядерные зоны на обширных географических пространствах. И конечно, — что исключительно важно — процесс ограничения вооружений, разворачивающийся на многостороннем уровне, существенно стимулируется теми непрекращающимися усилиями по разоружению, которые предпринимаются двумя крупнейшими военными гигантами — Соединенными Штатами и Российской Федерацией.

Сегодня ситуация складывается таким образом, что перспективы дальнейшего развития процесса ограничения вооружений в значительной степени зависят от заключения в этом году Договора о всеобъемлющем запрещении испытаний ядерного оружия. Дело в том, что с этим договором международное сообщество связывает не только укрепление режима нераспространения ядерного оружия, но и возможности прогресса разоружения во всех аспектах, равно как и решение таких глобальных проблем, как защита окружающей среды, искоренение «черного рынка» оружия, борьба с организованной преступностью. Поэтому скорейшее заключение этого договора явилось бы тем событием, которое вывело бы процесс ограничений вооружений на качественно новый уровень.

Я думаю, что вполне возможно заключение этого договора, как того требует и Генеральная Ассамблея ООН, на открывающейся в сентябре этого года 51-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН. На Конференции по разоружению созданы для этого необходимые предпосылки. Имеется предварительный проект договора, согласованы многие важные положения, имеется осязаемое продвижение вперед, в частности в такой деликатной области, как контроль. Вместе с тем, конечно, нельзя не учитывать и того, что все еще предстоит проделать большую работу. Предварительный текст проекта договора включает в себя много скобок, в которых содержатся все еще не согласованные позиции государств по таким важным вопросам, как объем запрещения, ряд аспектов контроля, вступление договора в силу.

То, что требуется сейчас, — это сосредоточение усилий государств, с тем чтобы добиться конвергенции взглядов по все еще не согласованным вопросам. А это зависит не только от политической воли, но и от дипломатического искусства. Конференции по разо-

ружению, на которой представлены «сливки» разоруженческой дипломатии, вполне под силу решение поставленной Генеральной Ассамблеей ООН задачи завершить как можно скорее финализацию текста договора.

Немедленно после заключения Договора о запрещении испытаний ядерного оружия встанет вопрос: а что дальше? И здесь международному сообществу предстоит определиться с учетом той ситуации, в которой оно находится. Совершенно очевидно, что всеобщее и полное разоружение, хотя и продолжает оставаться той конечной целью, к которой стремится человечество, сегодня не может быть достигнуто. В то же время контроль над вооружениями, идеи которого отстаиваются некоторыми державами, вряд ли отвечает потребностям дня, когда уже недостаточно довольствоваться только контролем над возрастающими в огромных масштабах запасами оружия. Думаю, что в нынешних условиях следует возродить ту концепцию, которая неоднократно выдвигалась международным сообществом в периоды радикальных поворотов в международных отношениях. Я имею в виду концепцию регулирования вооружений, которая содержалась и в Уставе Лиги Наций и включена в качестве главной в ныне действующий Устав ООН. Регулирование вооружений — это гораздо больше, чем контроль над ними. Оно включает в себя транспарентность, меры доверия, формирование норм поведения государств в области вооружения, а также ликвидацию тех видов оружия, которые представляют наибольшую опасность с гуманитарной точки зрения.

Возрождение этой концепции требует, конечно, мозговой атаки не только со стороны государств, но и академического сообщества. Хотелось бы выразить надежду на то, что ваш журнал, который известен творческим поиском новых конструктивных идей, откроет свои страницы для широкой дискуссии по этому важному вопросу международной жизни.



ТУЗМУХАМЕДОВ БАХТИЯР РАИСОВИЧ

Родился в 1955 году в Москве. Выпускник международно-правового факультета МГИМО, там же защитил кандидатскую диссертацию. Окончил Школу права Гарвардского университета со степенью «магистр права».

С 1977 по 1984 год работал в Институте морского транспорта, исследовал актуальные проблемы международного морского публичного права. В 1984 году перешел в Дипломатическую академию, где в течение последующих семи лет занимался научно-педагогической работой (сначала в качестве старшего научного сотрудника, затем — доцента кафедры международного права), уделяя основное внимание международно-правовым проблемам международного мира и безопасности, прежде всего связанным с разоружением и контролем над вооружениями.

В 1992 году был приглашен на работу в Конституционный Суд Российской Федерации в качестве главного консультанта, позднее стал заведующим сектором международного публичного права. В настоящее время советник Управления международного права Конституционного Суда РФ. Продолжает преподавательскую и научную деятельность.

Был экспертом Института ООН по исследованию проблем разоружения, экспертом делегации СССР в Специальном комитете ООН по Индийскому океану.

В 1994—1995 годах представлял Силы ООН по охране (UNPROFOR) в одном из районов Центральной Боснии и был советником по гражданским вопросам британского подразделения Сил ООН.

Автор монографии «Зоны мира» (М., «Международные отношения», 1986), участник коллективных трудов, опубликованных как в нашей стране, так и за рубежом (в Великобритании, Голландии, Индии, Польше, США), а также изданных ООН, ряда научных и

публицистических статей. Неоднократно выступал на страницах «Московского журнала международного права».

Главным трудом из опубликованных до сегодняшнего дня Б.Р. Тузмухамедов считает совместное исследование «Международное право и международная безопасность. Военная и политическая области. Диалог советских и американских юристов», увидевшее свет в конце 1991 года (М., «Международные отношения» и M.E. Sharpe, Inc., Armonk, N.Y., L.). В этой работе он участвовал в качестве соредактора, члена авторского коллектива и переводчика.

Выступал с лекциями перед студентами и преподавателями Школы права Гарвардского университета, Университета Вирджинии, других зарубежных учебных и научных заведений.

Б.Р. Тузмухамедов — член Исполкома Российской ассоциации международного права, член Американского общества международного права, Комитета по праву разоружения и контроля над вооружениями Ассоциации международного права (Лондон).

На вопрос редакции журнала о том, что он относит к своим творческим удачам, Б.Р. Тузмухамедов ответил, что большим везением в своей профессиональной жизни считает то, что со временем ему удалось стать коллегой и соавтором своих учителей.



ЦЕПОВ БОРИС АНАТОЛЬЕВИЧ

Родился в 1948 году. В 1971 году окончил восточное отделение факультета международных отношений МГИМО МИД СССР. Затем работал в советском посольстве в Кувейте, в 3-м Африканском отделе МИД, секретариате заместителя министра иностранных дел.

В 1981 году поступил в заочную аспирантуру Дипломатической академии МИД СССР по кафедре международного права. В 1983 году защитил кандидатскую диссертацию по проблемам международно-правового регулирования международных обменов массовой информацией (научный руководитель — Ю.М.Колосов). Автор и соавтор ряда публикаций по правовым проблемам международной массовой информации и коммуникации, в том числе «Массовая информация и мир» (М., 1981); «Новый международный информационный порядок и проблема поддержания мира» (М., 1983).

С 1986 года работал в Управлении по гуманитарным и культурным связям, а с 1989 года — заместитель начальника Управления по международному гуманитарному сотрудничеству и правам человека МИД. В 1990—1994 годах — старший советник (международно-правовые и социальные вопросы, права человека) Постоянного представительства СССР (России) при ООН в Нью-Йорке.

Б.А.Цепов — участник многочисленных международных конференций и совещаний, в том числе Мадридской и Венской встреч СБСЕ, сессий Генеральной Ассамблеи ООН, Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам социального развития (Копенгаген, 1995 г.) и др. Принимал участие в работе ряда экспертных органов ООН и ЮНЕСКО.

С 1994 года Б.А.Цепов — член Коллегии МИД России, директор Департамента, Исполнительный секретарь МИД России, действительный член Международной академии информатизации (МАИ), сопредседатель Фонда внешней политики России.

На вопрос редакции о том, какие, на его взгляд, направления международного сотрудничества в области прав человека обещают быть наиболее перспективными, Б.А.Цепов ответил: «Прежде всего те, которые могут дать наиболее ощутимый практический результат. Сегодня не вызывает сомнений необходимость более эффективной имплементации действующих в сфере прав человека международных и региональных инструментов, повышения эффективности соответствующих контрольных механизмов, судебных и квазисудебных органов. Можно также ожидать, что помимо «традиционных» прав человека уже до конца нынешнего тысячелетия мировое сообщество сумеет продвинуться не только в теоретическом осмыслении, но и хотя бы в частичной реализации таких прав человека, которые принято относить к так называемому третьему поколению. Это, в частности, касается права на развитие. Определенные условия складываются и в пользу признания так называемых экологических прав человека. Среда обитания нашего современника, однако, не исчерпывается только природными условиями его бытия. В реализации своего права на жизнь человек не в последнюю очередь выступает как потребитель продукции. Учитыв-

вая интернализацию и даже глобализацию современных рынков, естественно ожидать введения универсальных международных стандартов, обеспечивающих защиту прав потребителей. Возможные доктринальные различия в подходе к данной проблеме, на мой взгляд, отнюдь не отрицают значимости обеспечения интересов потребителей в контексте международного сотрудничества, именно в области прав человека. Зафиксированные в «Руководящих принципах для защиты интересов потребителей» (резолюция ООН 39/248 от 9 апреля 1985 г.), основные права потребителей (право на безопасность товаров, право на выбор товаров, право на возмещение ущерба и др.) заслуживают серьезного внимания в плане их разработки средствами международного права».

Документы

КОНВЕНЦИЯ ЮНИДРУА ПО ПОХИЩЕННЫМ ИЛИ НЕЗАКОННО ВЫВЕЗЕННЫМ КУЛЬТУРНЫМ ЦЕННОСТЯМ

(К вопросу о механизме реализации правового режима
этих ценностей)

Закрепление в международном праве принципа уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, религии и языка, на основе Устава ООН, Всеобщей декларации прав человека 1948 года, Международных пактов (Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Международный пакт о гражданских и политических правах) 1965 года положило начало «международному гуманитарному праву»¹, направленному на защиту личности от злоупотребления силой².

В системе основных прав и свобод человека на основе Пакта Рериха (Вашингтонский пакт от 15 апреля 1935 года) выделилась категория «культурных прав»³, которая положила начало специальному режиму культурных ценностей в международном праве⁴.

Правовой режим культурных ценностей был определен Гагской конвенцией о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта 1954 года. Этот режим руководствуется принципами защиты культурных ценностей в случае вооруженного конфликта, установленными в Гагских конвенциях 1899 и 1907 годов, Вашингтонским пактом 1935 года.

Под культурными ценностями в международном праве понимаются, независимо от их происхождения и владельца:

а) ценности движимые или недвижимые, которые имеют большое значение для культурного наследия каждого народа, такие как памятники архитектуры, искусства или истории, религиозные или светские, археологические месторасположения, архитектурные ансамбли, которые в качестве таковых представляют исторический или художественный интерес, произведения искусства, рукописи, книги, другие предметы художественного, исторического или археологического значения, а также научные коллекции или важные коллекции книг, архивных материалов или репродукций ценностей;

б) здания, главным и действительным назначением которых является сохранение или экспонирование движимых культурных ценностей, указанных в пункте «а», такие как музеи, крупные библиотеки, хранилища архивов, а также укрытия, предназначенные для сохранения в случае вооруженного конфликта движимых культурных ценностей;

в) центры сосредоточения культурных ценностей⁵.

В Основах законодательства Российской Федерации о культуре 1992 года культурные ценности определяются как «нравственные и эстетические идеалы, нормы и образцы поведения, языки, диалекты и говоры, национальные традиции и обычаи, исторические топонимы, фольклор, художественные промыслы и ремесла, произведения культуры и искусства, результаты и методы научных исследований культурной деятельности, имеющие историко-культурную значимость здания, сооружения, предметы и технологии, уникальные в историко-культурном отношении территории и объекты»⁶.

Таким образом, культурные ценности несут в себе духовное начало, являются частью национальной культуры, а подчас и символами национального самосознания⁷.

В настоящее время проблема возврата культурных ценностей, незаконно изъятых и вывезенных одним государством с оккупированной им территории другого, приобрела особое значение в вопросах возврата культурных ценностей в страну, из которой они были вывезены со специальной целью сохранения их в безопасном месте.

В международном праве сформировался новый международно-правовой режим культурных ценностей, связанный с принятием государствами целого ряда международных конвенций, договоров и соглашений (Женевские конвенции 1949 года, Гагская конвенция и Протокол к ней 1954 года, Конвенция ЮНЕСКО 1970 года, Конвенция 1972 года и др.)⁸.

Вопросы защиты культурных ценностей в случае вооруженного конфликта определены в институте реституции культурных ценностей, сформулированы в Декларации Организации Объединенных Наций 1943 года в отношении незаконного приобретения похищенных культурных ценностей и были определены меры, направленные на их возврат.

Специальные правила, выработанные Контрольным Союзным Советом в Германии 1946 года, а также положения Мирных договоров с бывшими союзниками Германии 1947 года закрепляют эти принципы ООН.

Отсюда, согласно общепризнанной норме международного права, грабеж культурных ценностей во время войны запрещается и не может быть оправдан никакими причинами. Культурные ценности, насильственно вывезенные из одной страны в другую, подлежат возврату. Этот общий принцип реституции получил свое закрепление в многочисленных международных соглашениях, в том числе и Мирных договорах 1947 года.

Вопросы реституции были предметом обсуждения и на Гагской конференции 1954 года, которая подготовила Конвенцию о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта. Протоколом конференции предусматривалось обязательство каждого участника конференции взять под охрану те культурные ценности, которые вывезены на ее территорию прямо или косвенно с любой оккупированной территории⁹. Дальнейшая детализация этих положений определена Конвенцией об охране всемирного и природного наследия от 16 мая 1972 года, Уставом Международного центра по исследованию вопросов, касающихся охраны и восстановления культурных ценностей и другими документами¹⁰.

Отсюда механизм реализации правового режима перемещенных в результате военных действий культурных ценностей предполагает, что:

— каждое государство, которое приняло на хранение ценности другого государства, несет ответственность за их сохранность и должно их вернуть по требованию страны происхождения;

— при передаче ценностей в другую страну не имеет значения, кому принадлежит право собственности на охраняемое имущество — государству, физическому или юридическому лицу;

— изменение в форме государственного строя, смена правительства, осуществляющего передачу на хранение в другую страну, не должны влиять на решение вопроса о возвращении перемещенных ценностей в страну происхождения.

В 1950-е годы, когда начался процесс передачи ГДР «спасенных Советской Армией» культурных ценностей, Правительство СССР считало их «временно находящимися на хранении». В послевоенные годы Советский Союз вернул, как временно находящиеся на хранении, в ГДР более 1,5 млн. единиц хранения музейных экспонатов и архивных дел, которые ныне стали достоянием объединенной Германии¹¹.

В соответствии с рекомендациями парламентских слушаний от 24 июня 1994 года по вопросу «О правовом статусе и сохранении перемещенных культурных ценностей» Комитет Совета Федерации по вопросам науки, культуры и образования подготовил проект федерального закона «О праве собственности на культурные ценности, перемещенные на территорию Российской Федерации в результате второй мировой войны».

Необходимость подготовки и принятия такого закона определяется тем, что требуется законодательно разрешить вопрос, имеющий 50-летнюю историю и затрагивающий отношения России с рядом государств Европы и Азии.

Основными целями проекта закона являются:

— защита культурных ценностей от расхищения, предотвращение их незаконного вывоза с территории Российской Федерации, а также от неправомерной передачи их иностранным государствам;

— создание необходимых правовых условий для реального обращения культурных ценностей на частичную компенсацию ущерба, причиненного культурному достоянию России в результате разграбления и уничтожения ее культурных ценностей оккупационными войсками Германии и ее военных союзников в период второй мировой войны;

— обеспечение интересов Российской Федерации при урегулировании с иностранными государствами спорных вопросов, касающихся культурных ценностей на основе последовательного соблюдения принципа взаимности и предоставления возможностей для ознакомления с перемещенными культурными ценностями российских и иностранных граждан и для развития взаимовыгодного международного сотрудничества в этой области.

В 1995 году по инициативе Подкомитета по культуре Комитета Государственной Думы по образованию, культуре и науке Институтом анализа и управления конфликтами и стабильностью был подготовлен альтернативный проект федерального закона «О защите культурного достояния Российской Федерации в вооруженных конфликтах».

Проект исходит из того, что основанное на нормах и принципах международного права¹² решение проблемы перемещенных в результате вто-

рой мировой войны культурных ценностей может быть осуществлено в рамках следующих принципов:

— согласно действующему международному праву, культурные ценности одного народа не только не могут рассматриваться как военные трофеи, они не могут быть присвоены другим народом. Право собственности на культурные ценности не может быть отчуждено. В этом суть нормативно признаваемой международным правом концепции всемирного культурного наследия (достояния) человечества;

— Российская Федерация, как и любое другое государство, включая и Германию, имеет право на возврат перемещенных в результате второй мировой войны культурных ценностей;

— однако, в отличие от Германии, Россия имеет право и на возмещение того огромного ущерба, который причинен Советскому Союзу агрессивной войной;

— возврат германских культурных ценностей может быть осуществлен лишь при условии «материальной компенсационной стоимости» этих ценностей.

Проект, кроме этого, регламентирует вопросы о спорах и претензиях о перемещенных ценностях с Объединенными Нациями и нейтральными государствами. Проект дает развернутые положения режима культурного достояния в будущем; одновременно проектом закона предусматривается создание в Российской Федерации правового механизма возвращения культурных ценностей, правовых основ реализации международно-правового принципа «компенсации» в национальном праве Российской Федерации. Проектом закона также предусматривается полная оплата многолетнего хранения, обработки, охраны культурных ценностей материальной и духовной культуры при их передаче из Российской Федерации на основе международных соглашений¹³. Принятие альтернативного проекта федерального закона будет способствовать реализации положений послания Президента Российской Федерации Федеральному собранию «О действенности государственной власти в России» 1995 года¹ о согласовании принципов партнерства с зарубежными странами, развитии доверительных отношений, сложившихся с большинством зарубежных государств, и подключении России к механизмам экономических решений Евросоюза¹⁴.

Вопросы правового режима перемещенных культурных ценностей получили свое разрешение на Дипломатической конференции по проекту конвенции Международного института по унификации права по возврату похищенных или незаконно изъятых, вывезенных в результате военных действий культурных ценностей, проходившей в Риме (Италия) с 7 по 24 июня 1995 года¹⁵.

Конвенцией сформулированы понятие культурных ценностей (ст. 2), механизм реституции похищенных и вывезенных культурных ценностей (ст. 4), возврата незаконно вывезенных культурных ценностей (ст. 5) и порядок заключения международных договоров и соглашений по применению настоящей конвенции (ст. 13).

В целом конвенция представляет интерес для формирования механизма реализации правового режима перемещенных в результате военных действий культурных ценностей.

Конвенция была принята участниками конференции и рекомендована к ратификации государствами-участниками. В конференции принимали участие представители 70 государств, из них 68 подписали проект конвенции. Германия и Россия не подписали проект конвенции в связи с рассмотрением этих вопросов в рамках Соглашения о сотрудничестве в области культуры.

Барчукова Н.К.
аспирант Дипломатической академии МИД
Российской Федерации

¹ Барчукова Н.К. Всеобщая декларация и международные пакты об уважении и защите основных прав и свобод человека. — М., 1978.

² Капустин А.Я., Мартыненко Е.В. Международное гуманитарное право. — М., 1991.

³ Богуславский М.М. Международная охрана культурных ценностей. — М., 1979.

⁴ Александров Е. Международно-правовая защита культурных ценностей и объектов. — София, 1978.

⁵ Конвенция о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта от 14 мая 1954 года//Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. — Вып. XIX. — М., 1960. — Ст. I.

⁶ Основы законодательства Российской Федерации о культуре 1992 г.

⁷ Сидоров Е. Как сохранить культурный потенциал России//«Российские вести». — № 124. — 1995. — С. 3.

⁸ Тихомиров Ю.А. Публичное право. — М., 1995. — С. 271.

⁹ Протокол о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта от 14 мая 1954 года//Сборник действующих договоров... — Вып. XIX.

¹⁰ Сборник договоров ООН. 1983 г. Том 132. — С. 293.

¹¹ Мещеряков Е. О культурном достоянии России//«Российская газета», 20 мая 1995 г.; Мазурицкий А. Вернет ли Германия культурные ценности России?//«Российские вести». — № 83. — 1994. — С. 4.

¹² Международное право. — М., 1995.

¹³ Подборки интервью по проектам законов о культурном достоянии. «Коммерсант Daily», 20 мая 1995 г.

¹⁴ Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию «О ответственности государственной власти в России». — М., 1995. — Раздел 1.5. Приоритеты внешней политики.

¹⁵ Final act of the Diplomatic Conference for the Adaption of the Draft UNIDROIT Convention on the International Return of Stolen or Illegally Exported Cultural Objects. Doc. UNIDROIT. Roma. 1995.

КОНВЕНЦИЯ ЮНИДРУА ПО ПОХИЩЕННЫМ ИЛИ НЕЗАКОННО ВЫВЕЗЕННЫМ КУЛЬТУРНЫМ ЦЕННОСТЯМ

Государства—участники настоящей Конвенции,

Собравшиеся в Риме по приглашению Правительства Итальянской Республики с 7 по 24 июня 1995 года на Дипломатическую конференцию по принятию проекта Международной Конвенции ЮНИДРУА по возврату похищенных или незаконно вывезенных культурных ценностей,

Убежденные в важности защиты культурного достояния и культурных обменов с целью укрепления взаимопонимания между народами и в необходимости распространения культуры для процветания человечества и прогресса цивилизации,

Озабоченные незаконной перевозкой и торговлей культурными ценностями и невосполнимым ущербом, который ими наносится самим культурным ценностям как культурному достоянию национальных сообществ, племен, коренного населения и другим и как общему достоянию всех народов, и сожалея в особенности об ограблениях археологических заповедников и о невосполнимой потере в их результате археологической, исторической и научной информации,

Полные решимости способствовать эффективной борьбе с незаконной перевозкой и торговлей культурными ценностями, приняв минимальную совокупность общих юридических правил с целью реституции или возврата культурных ценностей между Договаривающимися сторонами и облегчения охраны культурного достояния в общих интересах,

Подчеркивая, что настоящая Конвенция имеет целью облегчить реституцию и возврат культурных ценностей и что внедрение в некоторых государствах механизмов, таких как возмещение ущерба, необходимых для обеспечения реституции или возврата, применяется, только когда такие же меры приняты в других государствах,

Осознавая, что принятие положений настоящей Конвенции в будущем никоим образом не одобряет и не легитимизирует любую незаконную перевозку или торговлю, имевшую место до ее вступления в силу,

Сознавая тот факт, что Конвенция сама по себе не является решением проблем, связанных с незаконной перевозкой и торговлей, но что она положит начало процессам по укреплению международного культурного сотрудничества и по непосредственной поддержке законной торговли и межгосударственных соглашений по культурным обменам,

Признавая, что вступление в силу настоящей Конвенции должно сопровождаться другими эффективными мерами для защиты культурных ценностей, таких как разработка и применение реестров, охраны археологических заповедников и техническое сотрудничество,

Воздавая должное действиям, предпринимаемым различными институтами по защите культурных ценностей, в особенности Конвенции ЮНЕСКО 1970 года по незаконной перевозке и торговле и разработке кодекса поведения в частном секторе,

Приняли следующие положения:

Рим, 24 июня 1995 г.

ГЛАВА 1. ОБЛАСТЬ ПРИМЕНЕНИЯ И ПОНЯТИЕ

Статья 1

Настоящая Конвенция применяется к заявкам международного характера:

1. По реституции похищенных культурных ценностей.

2. По возвращению культурных ценностей, перемещенных с территории Договаривающегося государства в нарушение его права, регламентирующего вывоз культурных ценностей с целью защиты его культурного достояния (ниже именуемые «незаконно вывезенные культурные ценности»).

Статья 2

Под культурными ценностями настоящая Конвенция понимает ценности, которые с точки зрения религиозной или светской обладают важностью для археологии, предистории (антропологии), истории, литературы, искусства или науки и которые принадлежат к одной из категорий, перечисленных в приложении к настоящей Конвенции.

ГЛАВА 2. РЕСТИТУЦИЯ ПОХИЩЕННЫХ КУЛЬТУРНЫХ ЦЕННОСТЕЙ

Статья 3

1. Владелец похищенной культурной ценности должен ее вернуть (реститутировать).

2. В смысле настоящей Конвенции культурная ценность, происходящая из неразрешенных раскопок или законно происходящая из раскопок, но незаконно изъятая, рассматривается как похищенная, если это соответствует праву государства, где вышеуказанные раскопки имели место.

3. Любая просьба о реституции должна быть внесена в трехлетний срок, считая с момента, когда истец узнал место, где находилась культурная ценность, и ее принадлежность владельцу, и во всех случаях в пятилетний срок, считая с момента похищения.

4. Однако реституция культурной ценности, являющейся неотъемлемой частью определенного (установленного) памятника или археологического заповедника (ландшафта) или являющейся частью общественной коллекции, не подлежит никаким срокам давности, кроме трехлетнего срока, считая с момента, когда истец узнал место, где находится культурная ценность, и принадлежность владельцу.

5. Несмотря на положения предыдущего пункта, любое Договаривающееся государство может заявить на действие, имеющее 75-летний срок давности или более длительное, предусмотренное его правом. Реституция культурной ценности, перемещенной с памятника, археологического заповедника или публичной коллекции, возбужденная в другом Договаривающемся государстве, которое сделало такое заявление, имеет те же сроки давности.

6. Заявление, упоминаемое в предыдущем параграфе, делается в момент его подписания, его ратификации, его согласования, его апробации или его принятия, вступления в силу.

7. Под «общественной коллекцией» настоящая Конвенция понимает любую совокупность культурных ценностей, описанных (занесенных в каталог) или иначе идентифицированных, принадлежащих:

а) Договаривающемуся государству;

b) региональному или местному коллекционеру (союзу коллекционеров) Договаривающегося государства;

c) религиозному учреждению, находящемуся в Договаривающемся государстве; или

d) учреждению, созданному главным образом в культурных, педагогических или научных целях в Договаривающемся государстве и признанному в этом государстве как представляющему общественный интерес.

8. Кроме того, реституция культурной ценности священного характера или представляющей коллективную важность, принадлежащей или используемой сообществом коренных жителей (туземцев) или племенами в Договаривающемся государстве для традиционного или ритуального использования этого сообщества, подпадает под срок давности, применяемый к общественным коллекциям.

Статья 4

1. Владелец похищенной культурной ценности, который должен ее вернуть (реститутировать), имеет право на оплату, в момент ее реституции, справедливого возмещения убытков при условии, что он не знал или не должен был знать (предполагать), что ценность могла быть похищена и что он может доказать с надлежащим предоставлением документов момент ее приобретения.

2. Без ущемления прав владельца на возмещение ущерба, упоминаемое в предыдущем пункте, разумные усилия предпринимаются для того, чтобы лицо, которое передало культурную ценность владельцу, или любое другое лицо, располагающее ею ранее, оплатило возмещение ущерба, так как это соответствует праву государства, в которое направлена заявка.

3. Оплата возмещения ущерба владельцу заявителем, когда это требуется, не ущемляет права заявителя требовать возмещения долга от другого лица.

4. Для того чтобы определить, действовал ли владелец с надлежащим прилежанием, будут учитываться все обстоятельства приобретения, особенно качество частей, заплаченная цена, консультации владельца с любым реестром похищенных культурных ценностей, разумно доступным, и любая другая информация и относящаяся к делу документация, которой он мог разумно добиться, и консультации с органами, в которые он мог иметь доступ, или любой другой демарш, разумно предпринятый в таких же обстоятельствах.

5. Владелец не может пользоваться более благоприятным положением, чем положение лица, которое приобрело культурную ценность в качестве наследства или иным бесплатным путем.

ГЛАВА 3. ВОЗВРАТ НЕЗАКОННО ВЫВЕЗЕННЫХ КУЛЬТУРНЫХ ЦЕННОСТЕЙ

Статья 5

1. Договаривающееся государство может попросить трибунал или любой другой компетентный орган другого Договаривающегося государства

принять постановление о возврате культурной ценности, незаконно вывезенной с территории государства-истца.

2. Культурная ценность, временно вывезенная с территории государства-истца, особенно в целях выставки, исследования или реставрации, в силу разрешения, выданного в соответствии с его правом на защиту его культурного достояния, регламентирующим вывоз культурных ценностей, и не возвращенная в соответствии с условиями этого разрешения, считается незаконно вывезенной.

3. Трибунал или любой другой компетентный орган государства-истца приказывает возвратить культурную ценность, когда государство-истец установило, что вывоз ценности наносит значительный ущерб тому или другому из нижеследующих интересов:

а) материальной сохранности ценности или ее контекста (среды или состава),

б) целостности всей ценности,

с) сохранению информации, особенно научного или исторического характера, относящейся к ценности,

д) традиционному или ритуальному использованию ценности сообществом коренных жителей (туземцев) или племен, или установлено, что ценность обладает для него значительной культурной важностью.

4. Любое заявление, внесенное в силу пункта 1 настоящей статьи должно сопровождаться любой информацией делового или правового характера, позволяющей трибуналу или другому компетентному органу государства-истца определить, были ли выполнены условия пунктов с 1 по 3.

5. Любая заявка на возврат должна быть внесена в трехлетний срок, считая с момента, когда государство-истец узнало место, где находилась культурная ценность, и ее принадлежность владельцу, и во всех случаях в пятилетний срок, считая с даты вывоза или с даты, когда ценность должна была быть возвращена в силу разрешения, упоминаемого в пункте 2 настоящей статьи.

Статья 6

1. Владелец культурной ценности, который приобрел эту ценность после того, как последняя была незаконно вывезена, имеет право, в момент ее возврата, на оплату государством-истцом справедливого возмещения ущерба под оговорку, что владелец не знал или не предполагал в момент приобретения, что ценность была незаконно вывезена.

2. Для того чтобы определить, знал или предполагал владелец, что культурная ценность была незаконно вывезена, учитываются обстоятельства приобретения, особенно отсутствие экспортного сертификата, необходимого в силу права государства-истца.

3. Вместо возмещения ущерба и по соглашению с государством-истцом, владелец, который должен вернуть культурную ценность на территорию этого государства, может решить:

а) остаться владельцем ценности или

б) передать владение по своему выбору лицу, пребывающему в государстве-истце и представившему необходимые гарантии.

4. Издержки, связанные с возвратом культурной ценности, в соответствии с настоящей статьей возлагаются на государство-истца без ущемления права последнего компенсировать расходы любого другого лица.

5. Владелец не может пользоваться более благоприятным положением, чем положение лица, которое приобрело культурную ценность по наследству или другим бесплатным путем.

Статья 7

1. Положения настоящей главы не применяются, если:

а) вывоз культурной ценности не является незаконным на момент, когда запрошен ее возврат,

б) ценность вывезена при жизни лица, которое ее создало, или в течение 50-летнего периода после его кончины.

2. Несмотря на положения абзаца в предыдущем пункте, положения настоящей главы применяются, когда культурная ценность была создана членом или членами сообщества коренных жителей или племен для традиционного или ритуального использования этого сообщества и ценность должна быть возвращена в это сообщество.

ГЛАВА 4. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 8

1. Заявка, основанная на главах 2 и 3, может быть внесена перед трибуналом или любыми другими компетентными органами Договаривающегося государства, где находится культурная ценность, а также перед трибуналами или другими компетентными органами, которые могут решить спор в силу правил, действующих в Договаривающихся государствах.

2. Стороны могут договориться передать их спор в трибунал или другой компетентный орган либо в арбитраж.

3. Временные или сохраняющие средства, предусмотренные законом Договаривающегося государства, где находится ценность, могут быть приняты, если заявка на реституцию или возврат ценности внесена перед трибуналом или любыми другими компетентными органами другого Договаривающегося государства.

Статья 9

1. Настоящая Конвенция не мешает Договаривающемуся государству применять любые более благоприятные правила для реституции или возврата культурных ценностей, похищенных или незаконно вывезенных, что не предусмотрено настоящей Конвенцией.

2. Настоящая статья не должна быть использована как создающая обязательство признавать или давать исполнительную силу решению трибунала или любого другого компетентного органа другого Договаривающегося государства, которое отходит от положений настоящей Конвенции.

Статья 10

1. Положения главы 2 применяются к культурной ценности, которая была похищена после вступления в силу настоящей Конвенции по отношению к государству, куда была внесена заявка, под оговорку, что:

а) ценность была похищена на территории Договаривающегося государства после вступления в силу настоящей Конвенции по отношению к этому государству, или

б) ценность находится в Договаривающемся государстве после вступления в силу настоящей Конвенции по отношению к этому государству.

2. Положения главы 3 применяются только к культурным ценностям, незаконно вывезенным после вступления в силу Конвенции по отношению к государству-истцу, а также государству, куда была внесена заявка.

3. Настоящая Конвенция никаким образом не легализует незаконную операцию какой-либо природы, которая имела место до вступления в силу настоящей Конвенции или на которую применение ее исключается пунктами 1 или 2 настоящей статьи, не ограничивает права государства или другого лица возбудить вне рамок настоящей Конвенции реституцию или возврат культурной ценности, похищенной до вступления в силу настоящей Конвенции.

ГЛАВА 5. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 11

1. Настоящая Конвенция будет открыта к подписанию во время закрытия Дипломатической конференции по принятию проекта Конвенции ЮНИДРУА по международному возврату похищенных или незаконно вывезенных культурных ценностей и остается открытой к подписанию любым государством в Риме до 30.06.96.

2. Настоящая Конвенция подлежит ратификации, согласованию или апробации государствами, ее подписавшими.

3. Настоящая Конвенция открыта для подписания и вступления любых государств, не участвующих в Дипломатической конференции по принятию проекта Конвенции.

4. Ратификация, согласование, апробация или вступление требуют предоставления соответствующего документа депозитарию.

Статья 12

1. Настоящая Конвенция вступает в силу в первый день шестого месяца с даты предоставления пятого документа о ратификации, согласовании, апробации или вступлении.

2. Для любого государства, которое ратифицирует, принимает или одобряет настоящую Конвенцию или вступает в нее, Конвенция действует по отношению к этому государству, начиная с первых дней шестого месяца от даты предоставления документа ратификации, согласования, апробации или вступления.

Статья 13

1. Настоящая Конвенция не нарушает международных обязательств и правил, которыми Договаривающиеся государства связаны юридически и которые содержат положения по предметам, регулируемым настоящей Конвенцией, если только заявление об обратном не сделано государством, связанным этим правилом.

2. Любое Договаривающееся государство может заключить с одним или несколькими Договаривающимися государствами соглашения по облегчению применения настоящей Конвенции в их взаимоотношениях. Государства, заключающие такие соглашения, передадут их копии депозитарию.

3. В их взаимоотношениях Договаривающиеся государства—члены организаций по экономической интеграции или региональных сообществ могут заявить, что они применяют внутренние правила этих организаций или сообществ и, таким образом, не применяют в своих отношениях положения настоящей Конвенции, область применения которых совпадает с внутренними правилами.

Статья 14

1. Любое Договаривающееся государство, которое состоит из двух или более территориальных объединений, которые располагают или не располагают системой различных прав, применяемых в предметах, регулируемых настоящей Конвенцией, сможет, в момент подписания или сложения инструментов ратификации, согласования, апробации или вступления, заявить, что настоящая Конвенция будет применяться ко всем этим территориальным объединениям или только к одному или нескольким из них, и сможет в любой момент заменить это заявление на новое.

2. Об этих заявлениях уведомят депозитария и укажут в них точно территориальные объединения, к которым будет применяться Конвенция.

3. Если в силу заявления, сделанного в соответствии с настоящей статьей, настоящая Конвенция применяется к одному или нескольким территориальным объединениям Договаривающегося государства, то:

а) под территорией Договаривающегося государства в статье 1 имеется в виду территория территориального объединения этого государства;

б) под трибуналом или другим компетентным органом Договаривающегося государства или государства-истца имеется в виду трибунал или другой компетентный орган территориального объединения этого государства;

с) под Договаривающимся государством, где находится культурная ценность, в пункте 1 статьи 8 имеется в виду территориальное объединение этого государства, где находится ценность;

д) под законом Договаривающегося государства, где находится ценность, в пункте 3 статьи 8 имеется в виду закон территориального объединения этого государства, где находится ценность, и

е) под Договаривающимся государством в статье 9 имеется в виду территориальное объединение этого государства.

Статья 15

1. Заявления, сделанные во время подписания настоящей Конвенции, подлежат подтверждению в период ее ратификации, согласования или апробации.

2. Заявления и подтверждение заявлений делаются письменно и по форме с уведомлением депозитария.

3. Заявления вступают в силу с даты вступления в действие настоящей Конвенции по отношению к государству-заявителю. Однако заявления, по которым депозитарий получит официальное уведомление после этой даты, вступят в силу на первый день шестого месяца с даты их предоставления депозитария.

4. Любое государство, сделавшее оговорку по поводу настоящей Конвенции, может в любой момент ее изъять путем формального уведомления, в письменном виде адресованного депозитария. Это изъятие вступит в силу в первый день шестого месяца с даты предоставления уведомления.

Статья 16

1. Любое Договаривающееся государство должно будет в момент подписания, ратификации, согласования, апробации или вступления объявить, что заявки на возврат или реституцию культурных ценностей, предъявленные государством в соответствии со статьей 8, могут подлежать рассмотрению одной или несколькими следующими процедурам:

а) непосредственно в трибунале или другом компетентном органе государства-заявителя;

б) пересылке одному или нескольким органам, предназначенным в этом государстве для того, чтобы получать такие заявки и передавать их в трибуналы или другие компетентные органы этого государства;

с) по дипломатическим или консульским каналам.

2. Любое Договаривающееся государство может предписать трибуналам или другим компетентным органам реституционировать или возратить культурные ценности в соответствии с положениями глав 2 и 3.

3. Заявления, сделанные в силу пунктов 1 и 2 настоящей статьи, могут быть заменены в любой момент новым заявлением.

4. Положения пунктов с 1 по 3 настоящей статьи не препятствуют положениям двусторонних или многосторонних соглашений по юридической взаимопомощи в гражданских или торговых вопросах, которые могут существовать между Договаривающимися государствами.

Статья 17

Любое Договаривающееся государство в шестимесячный срок с даты предоставления документа о ратификации, согласовании, апробации или вступлении передает периодически депозитария информацию на одном из официальных языков Конвенции, относящуюся к законодательству, регулирующему вывоз культурных ценностей.

Статья 18

Никакая оговорка не допускается, кроме тех, что четко определены в настоящей Конвенции.

Статья 19

1. Любое государство-участник может отказаться от настоящей Конвенции в любой момент после даты, когда она вступила в силу по отношению к этому государству по предоставлении документа депозитарию.

2. Отказ вступит в силу в первый день шестого месяца с даты предоставления документа об отказе депозитарию. Если в процессе отказа для вступления в силу отказа предусмотрен более длительный период, то такой вступает в силу по истечении этого периода после предоставления документа об отказе депозитарием.

3. Несмотря на такой отказ, настоящая Конвенция будет применяться по любой заявке о реституции или возврате культурной ценности, внесенной до даты, когда этот отказ вступит в силу.

Статья 20

Президент Международного института по унификации частного права (ЮНИДРУА) может созывать, периодически или по просьбе пяти Договаривающихся государств, специальный комитет, чтобы проверить фактическую деятельность в соответствии с настоящей Конвенцией.

Статья 21

1. Настоящая Конвенция будет сдана на хранение правительству Итальянской Республики.

2. Правительство Итальянской Республики:

а) информирует все государства, которые подписали настоящую Конвенцию или которые в нее вступили, и президента Международного института по унификации частного права (ЮНИДРУА):

i) о любой новой подписи или любом документе о ратификации, согласовании, апробации или вступлении и о дате, когда эта подпись или передача документа на хранение была произведена;

ii) о любом заявлении, сделанном в связи с действием настоящей Конвенции;

iii) об изъятии любого заявления;

iv) о дате вступления в силу настоящей Конвенции;

v) о соглашениях, упомянутых в статье 13;

vi) о предоставлении любого документа о денонсации настоящей Конвенции, а также о дате, когда эта денонсация произошла, и дате, когда денонсация вступает в силу;

б) передаст удостоверенные копии настоящей Конвенции всем подписавшим государствам и всем государствам, в нее вступившим, а также президенту Международного института по унификации частного права (ЮНИДРУА);

с) выполняет любую другую работу, которую обычно выполняют депозитарии.

В удостоверение чего в соответствии с полномочиями, официально заверенными, настоящую Конвенцию подписали:

Заключено в Риме 24 июня 1995 года в оригинале на английском и французском языках. Оба текста являются аутентичными.

ПРИЛОЖЕНИЕ

А) Редкие коллекции и образцы фауны, флоры, минералов и анатомии и объекты палеонтологического интереса.

В) Ценности, относящиеся к истории, включая историю наук и технологий, войн и социальной истории, жизни национальных лидеров, мыслителей, ученых и художников, артистов и событий национальной важности.

С) Предметы археологических раскопок (регулярных или подпольных) или археологических открытий.

Д) Элементы художественных или исторических памятников или археологических заповедников, которые были заново открыты.

Е) Древности возрастом более 100 лет, такие как надписи, монеты и гравюры.

Ф) Объекты этнографического интереса.

Г) Ценности художественного интереса, такие как:

i) картины, полотна и рисунки, изготовленные вручную на любом и с применением любого материала (исключая промышленные рисунки или ремесленные изделия, украшенные вручную);

ii) оригинальные лепные работы и скульптуры из любого материала;

iii) оригинальная резьба, чеканка и литография;

iv) оригинальные художественные изделия и конструкции из любых материалов.

Н) Редкие рукописи и инкунабулы, старинные книги, документы и публикации специального характера (исторические, художественные, научные, литературные и т.д.), единичные или в коллекциях.

И) Почтовые, акцизные и схожие с ними марки, единичные или в коллекциях.

Ж) Архивы, включая фоно-, фото- и киноархивы.

К) Предметы мебели, созданные более 100 лет назад, и старинные музыкальные инструменты.

ЕВРОПЕЙСКАЯ РАМОЧНАЯ КОНВЕНЦИЯ О ЗАЩИТЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ*

(К вопросу об определении понятия «национальное меньшинство»)

Последнее десятилетие уходящего XX в. явно отмечено новой волной международного правотворчества в той сфере политической жизни мира, которая пока не заняла должного места в доктрине нашей международно-правовой науки. Речь идет о статусе и защите прав национальных меньшинств. Напомню, что первая волна была поднята итогами первой мировой войны и привела к комплексу «системы Лиги Наций по защите национальных меньшинств», созданному серией послевоенных мирных и иных договоров, заключенных под эгидой или во взаимосвязи с этой международной организацией.

Новая волна ознаменовалась появлением трех многосторонних актов:

в 1992 г. — Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (резолюция ГА ООН 47/135),

в 1994 г. — Конвенции об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам (СНГ, Москва) и, наконец,

в 1995 г. — европейской Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств. Вряд ли приходится сомневаться, что если первая волна международно-правового акцентирования внимания к этой проблеме была связана с последствиями ликвидации таких империй, как Османская и Австро-Венгерская, насильственно удерживавших народы под гнетом остатков монархических систем, то вторая вовсе не случайно была ускорена распадом сначала СФРЮ, а вскоре и СССР. Напомню, что вследствие приговора, вынесенного СССР «от имени троих» в Беловежской пуше 8 декабря 1991 г., в ближнем зарубежье на правах меньшинств оказалось более 20 млн. россиян, а в самой Российской Федерации оказалось почти столько же «собственных» национальных меньшинств.

Европа, еще в XVII в. положившая начало международно-правовому регулированию проблемы меньшинств (тогда это были религиозные меньшинства, о них говорилось в Вестфальских мирных договорах и других более поздних соглашениях), после длительной разработки под эгидой Совета Европы представила своим членам и всему миру действительно рамочную, но обогащенную уникальным многовековым опытом конвенцию. Она не велика — всего 32 статьи, но юридически строга. Это выражается прежде всего в том, что конвенция предусматривает механизм реализации записанных в ней норм (ст. 24—26). В ней четко сформулированы права (ст. 4—19), обязанности участников (ст. 20—23). Она вырабо-

* Согласно заключению № 193 (1996) по заявке России о вступлении в Совет Европы, Парламентская ассамблея отметила, что Россия намерена «подписать и в течение одного года с момента вступления ратифицировать Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств...» (п. 10, § IV). 28 февраля 1996 г. в Страсбурге министр иностранных дел России Е.М. Примаков подписал эту конвенцию от имени своего государства.

тана с учетом согласия всех членов Совета Европы, что заведомо повышала ее эффективность, особенно в условиях интенсификации интеграционных процессов на базе Маастрихтского договора. Не случайно в первый же день ее подписали 21 член Совета.

Текст конвенции читатель прочтет. Выскажусь лишь по одной, но ключевой теме проблемы защиты национальных меньшинств. Для характеристики ее сошлюсь на Генерального секретаря ООН. Бутрос Бутрос Гали, выступая в ноябре 1994 г. в Женеве перед представителями европейских ассоциаций содействия ООН, отметил исключительную сложность проблематики национальных меньшинств. По его мнению, эта сложность «обусловлена прежде всего отсутствием определения понятия "национальное меньшинство"». Попытки определения в рамках ООН (Подкомиссия по предупреждению дискриминации и защите меньшинств, созданная в 1947 г.), предпринимавшиеся в течение ряда десятилетий, не привели к успеху. Поэтому в Декларации ООН 1992 г. его нет. Та же участь постигла и усилия, прилагавшиеся в рамках Совета Европы при выработке Рамочной конвенции.

Хотя попытки защиты национальных меньшинств, как видно из Пояснительного доклада к конвенции, были упорными, за этим кроется то, что Бутрос Гали откровенно и смело (для своего положения) назвал тогда же «несовпадением интересов государств и интересов народов» (док. ООН E/CN.4 (Sub. 2) 1995/33).

Госуправленческие механизмы повсеместно считают за благо, хотя это столь близоруко:

а) не возиться с национальными меньшинствами, а если они и вынуждены это делать, то определять их как можно более общо или, по крайней мере, через призму прав индивидов, но не коллективов и

б) тем более уклоняться от таких обязывающих определений в многосторонних международных актах.

Достаточно бегло ознакомиться с тремя упомянутыми многосторонними актами в области защиты прав национальных меньшинств:

— Декларацией о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, ООН, 1992 г.,

— Конвенцией СНГ об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, 1994 г. и европейской Рамочной конвенцией о защите национальных меньшинств 1995 г.,

чтобы убедиться в том, что:

а) авторам-участникам тесно в рамках индивидуальных прав и они нет-нет да и вынуждены употреблять такие формулировки, как «лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, и национальные меньшинства» или пользование правами отдельными «лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, или совместно с членами своей группы»... и

б) уже существует некий минимум общепризнанных черт того, что такое «национальное меньшинство» как группа: она этно-культурно самобытна, сплочена сознанием такой общности, и ее члены — граждане государства, где такая группа постоянно проживает.

В литературе определений этого понятия много. Но более важно, как мне представляется, то, как доктринальные результаты, попадая в сферу политических решений, находят отражение в законодательных, источниковых актах как международно-, так и национально-правовых.

Приведу поэтому на суд читателя определения понятия «национальное меньшинство» из известных мне (а это — большинство случаев) международно-правовых и национально-правовых источников.

Многосторонние акты:

1. Конвенция СНГ 1994 г.: «Для целей настоящей Конвенции под лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, понимаются лица, постоянно проживающие на территории одной из Договаривающихся Сторон и имеющие ее гражданство, которые по своему этническому происхождению, языку, культуре, религии или традициям отличаются от основного населения данной Договаривающейся Стороны» (ст. 1).

Двусторонние акты:

2. «Договор между Российской Федерацией и Туркменистаном о сотрудничестве в целях обеспечения прав российского меньшинства в Туркменистане и туркменского — в Российской Федерации» 1995 г.: «Настоящий Договор распространяется на граждан, принадлежащих к российскому меньшинству, постоянно проживающему в Туркменистане, и граждан, принадлежащих к туркменскому меньшинству, постоянно проживающему в России» (ст. 1).

Национальные законы:

3. Австрийский федеральный закон «О правовом статусе национальных меньшинств» 1976 г.: «Национальным меньшинством в соответствии с настоящим Федеральным законом являются проживающие в отдельных частях территории Федерации и происходящие из этих мест группы австрийских граждан, для которых родным языком является не немецкий язык и которые составляют отдельную народность» (Раздел 1, параграф 1.2).

4. Конституция Республики Словения 1991 г. (изложение по смыслу ст. 1, 5, 64): Национальное меньшинство — часть конкретного этноса (нации), проживающая постоянно за пределами своего национального государства в иной этносреде и отличающаяся от нее этническими характеристиками.

5. Закон Украины «О национальных меньшинствах в Украине» 1992 г.: «К национальным меньшинствам относятся группы граждан Украины, не являющиеся украинцами по национальности, проявляющие чувство национального самосознания и общности между собой» (ст. 3).

6. Венгерский закон «О правах национальных и этнических меньшинств Республики Венгрия» 1992 г.: «2) Согласно данному Закону, национальными или этническими меньшинствами считаются все те этнические группы, которые живут в Венгрии не менее столетия и составляют многочисленное меньшинство среди населения страны, чьи члены имеют венгерское гражданство и отличаются от остального населения своим языком, культурой и традициями и которые проявляют осознание своей общности, направленной на сохранение такой общности и на выражение и защиту интересов своего исторически сложившегося сообщества» (ст. 1).

Российские законопроекты:

7. Законопроект Верховного Совета Российской Федерации «О национальных меньшинствах в Российской Федерации» 1993 г.: «Националь-

ным меньшинством в Российской Федерации признается часть народа, проживающая за пределами его национально-государственного или национально-территориального образования, в инациональной среде и сохранившая национальное самосознание, язык, культуру, традиции и другие этнические особенности этого народа». К национальным меньшинствам в Российской Федерации также относятся лица, «принадлежащие к народам, не имеющим свои национально-государственные или национально-территориальные образования как в составе Российской Федерации, так и за ее пределами» (ст. 1).

8. Законопроект Государственной Думы Российской Федерации «О национальных меньшинствах в Российской Федерации» 1995 г.: «Национальным меньшинством признаются граждане Российской Федерации, которые проживают как компактно, так и дисперсно, на ее территории за пределами своей исторической этносреды и не относятся к малочисленным коренным народам» (ст. 1).

* * *

Изучение многих томов литературы, включая материалы ООН и Лиги Наций, а также исследование проблемы национальных меньшинств как в СССР, так и в Российской Федерации со специальным учетом положения русского меньшинства в государствах ближнего зарубежья позволяют мне, в свою очередь, придерживаться следующего определения:

«Национальное меньшинство — это часть этноса, состоящая из граждан данного государства, проживающих в нем постоянно, как компактно, так и дисперсно, имеющих или не имеющих свое национально-государственное образование вне данного государства или национально-территориальную единицу в рамках данного государства, отличающихся от остального населения государства своего гражданства этнически, языком, самобытной культурой и объединенных общим названием и единым национальным самосознанием».

Это определение автор включил в свой проект закона «О защите прав национальных меньшинств в Республике Татарстан», опубликованный в газете Московской общины татар «Татарские новости» (№ 12, 1995 г.).

Составленное с учетом новых обстоятельств постсоветской России, это определение, думается, вносит существенные коррективы в те параметры определений национальных меньшинств, которые до сих пор дебатировались в Подкомиссии ООН по предупреждению дискриминации и защите меньшинств.

Р.А. Тузмухамедов,

*Аксакал узбекского землячества Москвы,
эксперт Комитета по делам национальностей по выработке закона
«О национальных меньшинствах в Российской Федерации» (1995 г.)
Государственной Думы Российской Федерации.*

*Более подробные сведения об авторе см. в нашем журнале
№ 4 за 1992 г.*

ЕВРОПЕЙСКАЯ РАМОЧНАЯ КОНВЕНЦИЯ О ЗАЩИТЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ¹

(одобрена Комитетом министров Совета Европы 10 ноября 1994 г.
и открыта для подписания в Страсбурге 1 февраля 1995 г.)

Государства — члены Совета Европы и те государства, которые подписали настоящую рамочную Конвенцию,

считая, что целью Совета Европы является углубление единства между его членами для защиты и претворения в жизнь идеалов и принципов, являющихся их общим наследием;

считая, что одним из методов достижения этой цели является сохранение и дальнейшее осуществление прав человека и основных свобод;

желая действовать в духе Декларации глав государств и правительств государств — членов Совета Европы, принятой в Вене 9 октября 1993 г.;

проявляя решимость охранять существование национальных меньшинств в границах их соответствующих территорий;

считая, что, как показали потрясения в европейской истории, защита национальных меньшинств существенно важна для стабильности, демократической безопасности и мира на этом континенте;

считая, что плюралистическое и подлинно демократическое общество должно не только уважать этническую, культурную, языковую и религиозную самобытность каждого человека, принадлежащего к тому или иному меньшинству, но и создавать соответствующие условия, позволяющие им выражать, сохранять и развивать эту самобытность;

считая, что для того, чтобы разнообразие культур стало источником и фактором не разделения, а обогащения каждого общества, необходимо создать климат терпимости и диалога;

считая, что создание процветающей и отличающейся терпимостью Европы не зависит от одного лишь сотрудничества государств, но требует также трансграничного сотрудничества между местными и региональными органами власти без ущерба для конституции и территориальной целостности каждого государства;

принимая во внимание европейскую Конвенцию о защите прав человека и основных свобод и Протоколы к ней;

принимая во внимание обязательство о защите национальных меньшинств, вытекающие из конвенций и деклараций ООН и документов Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, в частности из Копенгагенского документа от 29 июня 1990 г.;

полные решимости определить принципы, которые должны уважаться, а также связанные с ними обязательства, для того чтобы добиться в государствах-членах и других государствах, которые могут присоединиться к настоящему акту, эффективной защиты национальных меньшинств и прав и свобод лиц, принадлежащих к этим меньшинствам, в рамках правового государства при уважении территориальной целостности и суверенитета государств;

¹ Неофициальный перевод.

полные стремления применять принципы, изложенные в данной рамочной Конвенции, через национальное законодательство и соответствующую правительственную политику государств-членов, договорились о нижеследующем:

РАЗДЕЛ I

Статья 1

Защита национальных меньшинств и прав и свобод лиц, принадлежащих к этим меньшинствам, составляет неотъемлемую часть международной защиты прав человека и в этом качестве относится к сфере международного сотрудничества.

Статья 2

Положения данной рамочной Конвенции должны применяться добросовестно, в духе взаимопонимания и терпимости и в соответствии с принципами добрососедства, дружеских отношений и сотрудничества между государствами.

Статья 3

1. Каждое лицо, принадлежащее к национальному меньшинству, имеет право свободно выбрать, желает ли оно, чтобы с ним обращались, как с принадлежащим к национальному меньшинству, или нет; сделанный им выбор или осуществление прав, вытекающих из этого выбора, не должны наносить ему ущерб.

2. Лица, принадлежащие к национальному меньшинству, могут осуществлять права и пользоваться свободами, вытекающими из принципов, закрепленных настоящей рамочной Конвенцией, как индивидуально, так и совместно с другими.

РАЗДЕЛ II

Статья 4

1. Стороны обязуются гарантировать лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, право на равенство перед законом и равную защиту со стороны закона. В этой связи запрещается любая дискриминация на основе принадлежности к национальному меньшинству.

2. Стороны обязуются принять там, где это необходимо, административные меры для укрепления полного и эффективного равенства между лицами, принадлежащими к национальному меньшинству, и представителями большинства во всех сферах экономической, социальной, политической и культурной жизни. В этой связи Стороны будут уделять должное внимание специфическим условиям жизни лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

3. Меры, принятые в соответствии со статьей 2, не должны рассматриваться в качестве актов дискриминации.

Статья 5

1. Стороны обязуются создавать условия, необходимые для того, чтобы лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, сохраняли и развивали свою культуру, а также основные элементы их самобытности, а именно: религию, язык, традиции и культурное наследие.

2. Стороны воздерживаются от проведения политики или практики, направленной на ассимиляцию лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, против их воли, защищают таких лиц от любых действий, направленных на подобную ассимиляцию, не нанося при этом ущерба мерам, принимаемым в ходе проведения их общей интеграционной политики.

Статья 6

1. Стороны способствуют укреплению атмосферы терпимости и диалога между культурами и принимают действенные меры по укреплению взаимного уважения, понимания и сотрудничества среди всех лиц, живущих на их территории, независимо от этнической, культурной, языковой или религиозной принадлежности, в частности в области образования, культуры и средств массовой информации.

2. Стороны обязуются принимать соответствующие меры для защиты лиц, которые могут подвергнуться угрозам или актам дискриминации, враждебности или насилия из-за их этнической, культурной, языковой или религиозной принадлежности.

Статья 7

Стороны гарантируют уважение права каждого человека, принадлежащего к национальному меньшинству, на свободу мирных собраний, на объединение, свободу волеизъявления, а также свободу мысли, совести и религии.

Статья 8

Стороны обязуются признавать право каждого человека, принадлежащего к национальному меньшинству, на открытое исповедание его или ее религии или веры и на образование религиозных институтов, организаций и ассоциаций.

Статья 9

1. Стороны обязуются признавать, что право каждого человека, принадлежащего к национальному меньшинству, на свободу волеизъявления включает свободу мнений и свободу получения и передачи информации и идей на языке меньшинства без вмешательства властей и вне зависимости

от границ. В рамках своих правовых систем Стороны обеспечивают, чтобы лица, принадлежащие к национальному меньшинству, не дискриминировались в отношении доступа к средствам массовой информации.

2. Пункт 1 не препятствует Сторонам требовать лицензирования (без дискриминации и на основе объективных критериев) радио- и телевещания или кинопроизводства.

3. Стороны не препятствуют созданию и использованию печатных средств массовой информации лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам. В рамках законодательства о радио- и телевещании они обеспечивают, насколько это возможно и принимая во внимание положения пункта 1, для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, предоставление возможности создания и использования собственных средств массовой информации.

4. В рамках своих правовых систем Стороны принимают соответствующие меры в целях облегчения доступа к средствам массовой информации лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, а также для укрепления терпимости и распространения культурного плюрализма.

Статья 10

1. Стороны обязуются признавать право каждого человека, принадлежащего к национальному меньшинству, на свободное и беспрепятственное использование языка данного меньшинства, в частной жизни и публично, в устной и письменной форме.

2. В районах, где лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, проживают традиционно, или в значительном числе по просьбе этих лиц и там, где такая просьба основана на реальной необходимости, Стороны прилагают усилия к созданию условий, насколько это возможно, позволяющих использовать язык меньшинства в отношениях между данными лицами и органами управления.

3. Стороны обязуются гарантировать право каждого человека, принадлежащего к национальному меньшинству, на быструю информацию на понятном ему или ей языке о причинах его или ее ареста и о характере и причине выдвинутого обвинения и защиту на этом языке с бесплатной, при необходимости, помощью переводчика.

Статья 11

1. Стороны обязуются признавать право каждого человека, принадлежащего к национальному меньшинству, на фамилию и имя на языке его меньшинства и на их официальное признание в соответствии с правилами, принятыми в их правовых системах.

2. Стороны обязуются признавать право каждого человека, принадлежащего к национальному меньшинству, на использование своего языка в изображениях, надписях и иных формах информации частного характера, предоставляемой для всеобщего обозрения.

3. В районах традиционного проживания значительного количества лиц, принадлежащих к национальному меньшинству, в рамках своих правовых систем при необходимости заключая соглашения с другими государ-

ствами и принимая во внимание специфические условия в этих районах, Стороны прилагают усилия к тому, чтобы традиционные названия местностей, названия улиц и другие топографические названия, предназначенные для публичного употребления, были также на языке меньшинства, если имеется достаточно много требований об этом.

Статья 12

1. Там, где уместно, Стороны принимают необходимые меры в области образования и научных исследований в целях расширения знаний в сфере культуры, истории, языка и религии национальных меньшинств и большинства.

2. В этом контексте Стороны, среди прочего, обеспечивают равные возможности для подготовки учителей и доступа к учебникам и способствуют установлению контактов между студентами и преподавателями различных национальных общин.

3. Стороны обязуются создавать лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, равные возможности для доступа к образованию на всех уровнях.

Статья 13

1. В рамках их систем образования Стороны признают право лиц, принадлежащих к национальному меньшинству, на создание ими и управление собственными частными учебными и педагогическими заведениями.

2. Осуществление этого права не влечет никаких финансовых обязательств для государств-участников.

Статья 14

1. Стороны обязуются признавать право каждого человека, принадлежащего к национальному меньшинству, на изучение своего родного языка.

2. В районах, традиционно населенных лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, или там, где они проживают в значительном числе, при наличии соответствующих требований Стороны прилагают усилия с тем, чтобы обеспечить, насколько это возможно и в рамках существующих систем образования, равные возможности для лиц, принадлежащих к этим меньшинствам, в изучении языка или в прохождении обучения на этом языке.

3. Пункт 2 настоящей статьи применяется без ущерба для изучения официального языка или преподавания на нем.

Статья 15

Стороны создают условия, необходимые для эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной и социально-экономической жизни, а также в общественной деятельности страны, особенно там, где непосредственно затрагиваются интересы этих лиц.

Статья 16

Стороны воздерживаются от мер, которые могут изменить пропорциональный состав населения в районах, населенных лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, и которые направлены на ограничение прав и свобод, вытекающих из принципов, закрепленных в настоящей рамочной Конвенции.

Статья 17

1. Стороны обязуются не препятствовать осуществлению права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на установление и поддержание свободных и мирных контактов через границы с лицами, законно находящимися в соседних государствах, особенно с лицами той же этнической, культурной, языковой или религиозной общности или обладающими общим культурным наследием.

2. Стороны обязуются не вмешиваться в осуществление права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на участие в деятельности неправительственных организаций как на национальном, так и на международном уровне.

Статья 18

1. Стороны стремятся, когда это необходимо, к заключению двусторонних и многосторонних договоров с другими, в особенности с соседними, государствами для того, чтобы обеспечить защиту лиц, принадлежащих к конкретным национальным меньшинствам.

2. В необходимых случаях Стороны принимают меры для поощрения трансграничного сотрудничества.

Статья 19

Стороны обязуются уважать и применять принципы, провозглашенные в настоящей рамочной Конвенции, вводя, где необходимо, только те ограничения или ущемления прав, которые предусмотрены международными правовыми актами, в частности Европейской конвенцией по защите прав и основных свобод человека, в той лишь степени, в какой они соответствуют правам и свободам, вытекающим из вышеупомянутых принципов.

РАЗДЕЛ III

Статья 20

В ходе осуществления прав и свобод, вытекающих из принципов, провозглашенных в настоящей рамочной Конвенции, любое лицо, принадлежащее к национальному меньшинству, уважает национальное законодательство и права других, в частности лиц, принадлежащих к большинству или к другим национальным меньшинствам.

Статья 21

Ничто в настоящей рамочной Конвенции не будет толковаться как подразумевающее какое-либо право на занятие деятельностью или на исполнение каких-либо действий, противоречащих основным принципам международного права, в частности принципам суверенного равенства, территориальной целостности и политической независимости государств.

Статья 22

Ничто в настоящей рамочной Конвенции не будет рассматриваться как ограничение или ущемление прав или основных свобод, которые могут быть предоставлены по законам любой Договаривающейся Стороны или по любому соглашению, где эта Сторона является участницей.

Статья 23

Права и свободы, вытекающие из принципов, провозглашенных в настоящей рамочной Конвенции, в той степени, в какой они являются предметом соответствующего положения Конвенции о защите прав и основных свобод человека или Протоколов к ней, понимаются как соответствующие положения последней.

РАЗДЕЛ IV

Статья 24

1. Наблюдать за исполнением данной рамочной Конвенции Договаривающимися Сторонами будет Комитет министров Совета Европы.
2. Стороны, не являющиеся членами Совета Европы, участвуют в механизме исполнения в соответствии с положениями, которые предстоит определить.

Статья 25

1. В течение года после вступления в силу рамочной Конвенции в отношении любой из Договаривающихся Сторон последняя передает Генеральному секретарю Совета Европы полную информацию о законодательных и других мерах, предпринятых для воплощения в жизнь принципов, закрепленных настоящей рамочной Конвенцией.
2. После этого каждая Сторона регулярно передает Генеральному секретарю и Комитету министров, по его просьбе, любую дальнейшую информацию, имеющую отношение к исполнению настоящей рамочной Конвенции.
3. Информацию, поступившую по условиям данной статьи, Генеральный секретарь направляет Комитету министров.

Статья 26

1. При оценке адекватности мер, принятых Сторонами для воплощения в жизнь принципов, провозглашенных в настоящей рамочной Конвенции,

Комитету министров будет помогать консультативный комитет, члены которого являются признанными экспертами в области защиты национальных меньшинств.

2. Состав этого консультативного комитета и порядок его работы определяются Комитетом министров в течение года со дня вступления в силу настоящей рамочной Конвенции.

РАЗДЕЛ V

Статья 27

Настоящая рамочная Конвенция открыта для подписания государствами — членами Совета Европы. До даты вступления Конвенции в силу она также открыта для подписания любым другим государством, приглашенным Комитетом министров. Конвенция подлежит ратификации, принятию или утверждению. Акты о ратификации, принятии или утверждении хранятся у Генерального секретаря Совета Европы.

Статья 28

1. Настоящая рамочная Конвенция вступает в силу в первый день месяца, следующего за окончанием трехмесячного периода после того, как двенадцать государств — членов Совета Европы выразили согласие принять на себя обязательства по Конвенции в соответствии с положениями статьи 27.

2. В отношении государства-члена, которое впоследствии выразит согласие связать себя обязательствами по Конвенции, рамочная Конвенция вступает в силу в первый день месяца, следующего за окончанием трехмесячного периода после сдачи на хранение его акта о ратификации, принятии или утверждении.

Статья 29

1. После вступления в силу настоящей рамочной Конвенции и после консультаций с государствами-участниками Комитет министров Совета Европы может пригласить присоединиться к Конвенции, если это решение принято большинством голосов, требуемым в соответствии со статьей 20 Устава Совета Европы, любое государство, не являющееся членом Совета Европы, которое, будучи приглашенным подписать Конвенцию в соответствии с положениями статьи 27, пока еще не сделало этого, и любое другое государство, не являющееся членом Совета Европы.

2. По отношению к присоединившемуся государству рамочная Конвенция вступает в силу в первый день месяца, следующего за окончанием трехмесячного периода после сдачи на хранение акта о присоединении Генеральному секретарю Совета Европы.

Статья 30

1. При подписании или сдаче на хранение акта о ратификации, принятии, утверждении или присоединении государство может обозначить тер-

риторию или территории, за международные отношения которых оно ответственно и к которым будет применяться настоящая рамочная Конвенция.

2. Любое государство может в любое время позднее расширить сферу применения данной рамочной Конвенции на любую другую территорию, обозначенную в его заявлении, адресованном Генеральному секретарю Совета Европы. В отношении подобной территории рамочная Конвенция вступает в силу в первый день месяца, следующего за окончанием трехмесячного периода после получения такого заявления Генеральным секретарем.

3. Любое заявление, сделанное в соответствии с двумя предыдущими параграфами, относительно любой территории, обозначенной в нем, может быть отозвано через уведомление, адресованное Генеральному секретарю. Отзыв вступает в действие в первый день месяца, следующего за окончанием трехмесячного периода после даты получения такого уведомления Генеральным секретарем.

Статья 31

1. Любая Сторона может в любое время денонсировать данную рамочную Конвенцию путем уведомления, адресованного Генеральному секретарю Совета Европы.

2. Денонсация наступает в первый день месяца, следующего за окончанием трехмесячного периода после даты получения уведомления Генеральным секретарем.

Статья 32

Генеральный секретарь Совета Европы уведомляет государства — члены Совета, другие государства, подписавшие Конвенцию, а также любое государство, присоединившееся к настоящей рамочной Конвенции, о:

- а) любом акте подписания;
- б) сдаче на хранение любого акта о ратификации, принятии, утверждении или присоединении;
- в) дате вступления в силу данной рамочной Конвенции в соответствии со статьями 28, 29 и 30;
- г) любом другом акте, уведомлении или сообщении, относящемся к настоящей рамочной Конвенции.

В подтверждение вышесказанного нижеподписавшиеся уполномоченные лица подписали настоящую Конвенцию.

Заклучено в Страсбурге 1 февраля 1995 года на английском и французском языках, причем оба текста аутентичны, в единственном экземпляре, который хранится в архиве Совета Европы. Генеральный секретарь Совета Европы передает заверенные копии каждому государству — члену Совета Европы и любому государству, приглашенному подписать или присоединиться к настоящей рамочной Конвенции.

ЗАКОН О МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРАХ

В международно-правовой жизни нашей страны произошло важное событие: 16 июня 1995 г. Государственная Дума приняла Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации». 15 июля того же года он был подписан Президентом России, опубликован и вступил в силу¹. Тем самым полностью прекратилось применение Закона о порядке заключения, исполнения и денонсации международных договоров СССР от 6 июля 1978 г.², который применялся до тех пор в соответствии с Законом РСФСР «О действии актов органов Союза ССР на территории РСФСР» от 24 октября 1990 г.³ в той мере, в какой он не противоречил суверенитету России, и поскольку он не был приостановлен решениями ее высших органов законодательной и исполнительной власти.

Путь к новому закону не был легким. Несколько лет, прошедших со времени появления разнообразных вариантов проекта, он обсуждался и перерабатывался в различных инстанциях законодательных и исполнительных органов, министерствах и ведомствах, рабочих группах и согласительных комиссиях, прошел три чтения в Государственной Думе, был представлен на подпись Президенту, отклонен им, снова представлен в Государственную Думу для преодоления президентского вето, не преодолел его, повторно был поставлен на голосование в Государственной Думе 16 июня 1995 г. в существенно измененном виде и, наконец, принят⁴. Такие злоключения закона не были случайными, их можно было предвидеть. Его проект в различных вариантах не соответствовал действующим нормам международного права, прежде всего Венской конвенции 1969 г. о праве международных договоров, которая в соответствии с Конституцией РФ (ст. 15) является частью правовой системы нашей страны и которую нарушать никому не дано. Между тем такие попытки были. Достаточно сказать, что только по последнему отклоненному проекту Президентом было внесено 34 поправки в связи с его несоответствием Конституции РФ и Венской конвенции о праве международных договоров. Профессиональный уровень разработки международно-правовых законов, подобных ему, в Комитете по международным делам Государственной Думы оставляет желать лучшего. Сказывается явная нехватка в этом комитете и его аппарате юристов-международников. Главным недостатком проекта закона в разных его вариантах был неучет в полной мере закрепленного в Конституции принципа разделения властей и в то же время того, что в международно-правовых отношениях и в международных договорах государство выступает как одно суверенное образование, как государство в целом. Это могло привести к принижению подписи России под ее международными договорами, к недооценке стадии подписания как способа выражения согласия на обязательность международных договоров (а по некоторым данным, сейчас около 80% всех международных договоров вступает в силу с момента подписания и не нуждается в ратификации)⁵, к необоснованному расширению видов договоров, подлежащих обязательной ратификации, и к возможности произвольного отказа от принятых международных договорных обязательств. Это выражалось, в частности, в предусмотренном проектом, но не соответствующем договорной практике

государств мира широком вмешательстве законодательных органов разных уровней в процесс заключения международных договоров за счет компетенции исполнительной власти и даже игнорирования ее; допускалась постанова на ратификацию договоров, уже вступивших в силу, а не временно применяемых, т.е. предусматривалось, по существу, вступление договоров в силу дважды; заявление оговорок задним числом, т.е. к договорам после их вступления в силу для России; рассмотрение вопроса о прекращении или приостановлении договоров РФ в Конституционном суде и предоставление им рекомендаций об этом⁶ и т.д.⁷ Все это не соответствовало ни Конституции России, ни Венской конвенции о праве международных договоров и в конечном счете ослабляло принцип неукоснительного соблюдения международных договоров, ставило под сомнение стабильность и надежность наших договорных обязательств, подрывало доверие к России как к партнеру по международным договорам.

К счастью, этого не произошло. Отмеченные огрехи и нелепости были исключены из закона на завершающем этапе его разработки. Большая заслуга в этом — Государственно-правового управления Президента Российской Федерации, руководства МИД РФ, других министерств и ведомств, научных учреждений и специалистов в области договорного права, вовремя обративших внимание на эти серьезные недостатки. В настоящем виде принятый Закон о международных договорах Российской Федерации в целом отвечает действующим нормам международного права и Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г., к которой СССР присоединился 4 апреля 1986 г. и которая является обязательной для Российской Федерации как правопреемника бывшего СССР с 24 декабря 1991 г.⁸ Следует также помнить, что если возникнут расхождения в применении постановлений указанного закона с положениями Венской конвенции, то должны применяться положения конвенции (ст. 15, п. 4, Конституции РФ).

Новый Закон о международных договорах, первый такого рода закон в истории России, устанавливает наиболее полную регламентацию порядка заключения, выполнения и прекращения международных договоров, в которых Россия является участником. В нем также регулируется порядок регистрации и опубликования международных договоров РФ, предусматривается создание единой государственной системы регистрации и учета международных договоров РФ, их хранение, словом, он охватывает все стороны и все стадии заключения и действия международных договоров, исключая чисто международно-правовые аспекты (основания недействительности договоров, эстоппель, делимость, толкование договоров, третьи государства и договоры и др.). Закон акцентирует внимание — это совершенно правильно — на формировании договорной воли Российской Федерации как государства в целом в процессе взаимодействия ее различных органов по заключению, выполнению и прекращению международных договоров РФ, определяет границы компетенции этих органов в этом процессе, устанавливает, какие конкретные органы Российской Федерации и при каких обстоятельствах вправе осуществлять указанные акты от имени всего Российского государства в целом как субъекта международного права.

Ряд статей закона повторяет положения Венской конвенции о праве международных договоров. Это статьи о терминах, о способах выражения

согласия на обязательность международного договора, о ведении переговоров и подписании международных договоров без необходимости предъявления полномочий, об оговорках, о временном применении договоров и вступлении их в силу, о последствиях прекращения и приостановления действия договоров и др. И хотя эти статьи кажутся на первый взгляд излишними, поскольку соответствующие статьи Венской конвенции уже действуют в правовой системе России, они вписываются в общую структуру закона, придают ему юридическую завершенность и логическую целостность, тем более если учесть, что они часто отражают особенности этого закона и его цели. Это имеет место, например, в употреблении терминов и их определении (ст. 2). Их перечень и определения несколько отличаются от аналогичных, имеющих в ст. 2 Венской конвенции, но не противоречат ей. Так, в законе отсутствуют определения «договаривающегося государства», «третье государство», «участник договора» и некоторые другие, поскольку в них нет здесь необходимости. Другие определения терминов уточняются или являются новыми: их нет в Венской конвенции. Так, в законе дано развернутое определение термину «подписание». Оно «означает либо стадию заключения договора, либо форму выражения согласия Российской Федерации на обязательность для нее международного договора в том случае, если договор предусматривает, что подписание имеет такую силу, или иным образом установлена договоренность Российской Федерации и других участвующих в переговорах государств о том, что подписание должно иметь такую силу, или намерение Российской Федерации придать подписанию такую силу вытекает из полномочий ее представителя либо выражено во время переговоров». В соответствии с этим определением в закон введено определение нового термина: «заключение» международного договора (его нет в Венской конвенции, хотя он в ней встречается более 20 раз). В законе «заключение» определено как «выражение согласия Российской Федерации на обязательность для нее международного договора». Это определение может быть принято, но только с учетом приведенного выше определения подписания международного договора, иначе оно слишком узко, так как не охватывает всех стадий заключения договоров, таких как ведение переговоров, принятие текста договора, установление его аутентичности. Выражение согласия государства на обязательность — лишь последняя стадия заключения международного договора. Следовательно, «заключение» международного договора — понятие более широкое, чем выражение согласия государства на обязательность договора. Кроме того, нужно иметь в виду, что стадия выражения согласия может состоять из ряда подстадий и юридических актов и совершение одного из них не означает, что договор заключен. Например, международный договор может быть подписан, т.е. согласие выражено, но все же он еще не заключен окончательно (если он требует дальнейшей ратификации или утверждения). С другой стороны, договор может быть заключен, но не вступить в силу. Вступление в силу не входит в понятие заключения договора. В соответствии с Венской конвенцией термин «заключение» международного договора точнее определить как совершение всех юридических актов и процедур, выраженных в определенной правовой форме, необходимых для того, чтобы договор был готов вступить в силу. Более узкое определение, данное в Законе этому термину, должно

пониматься в увязке с принятым здесь определением подписания и с учетом того, что оно, как говорится в ст. 2, сделано «для целей настоящего Федерального закона», т.е. носит функциональный, технический, а не теоретический характер.

Новый Закон о международных договорах РФ, подтверждая приверженность России принципу добросовестного и неукоснительного соблюдения международных обязательств, воспринял все положения Конституции РФ относительно ее международных договоров, прежде всего основополагающую норму Конституции, что международные договоры Российской Федерации, наряду с общепризнанными принципами и нормами международного права, являются частью ее правовой системы и что если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора (ст. 5 и преамбула). Во то же время изложенные здесь конституционные нормы развития законом конкретизированы. В п. 3 ст. 5 сказано, что положения официально опубликованных договоров, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют в Российской Федерации непосредственно, а для осуществления иных положений международных договоров РФ принимаются соответствующие правовые акты.

К международным договорам РФ, к которым применяется закон, относятся как межгосударственные, так и межправительственные и межведомственные договоры, независимо от их вида и наименования (договор, соглашение, конвенция, протокол, обмен письмами или нотами и др.). Такие договоры могут заключаться как с иностранными государствами, так и с международными (межгосударственными, межправительственными) организациями от имени Российской Федерации (межгосударственные договоры), от имени Правительства РФ (межправительственные договоры) и от имени федеральных органов исполнительной власти (договоры межведомственного характера).

Закон распространяется также на международные договоры, в которых Российская Федерация является стороной в качестве государства—продолжателя СССР (ст. 1).

В соответствии с Конституцией РФ заключение, прекращение и приостановление действия договора РФ находится в ведении Российской Федерации (ст. 3 закона), а их выполнение — в совместном ведении РФ и ее субъектов (ст. 32, п. 3). Большое влияние в законе уделено и полномочиям субъектов РФ в подготовке основных положений или проектов международных договоров, затрагивающих полномочия субъектов Российской Федерации (ст. 4), компетенции и взаимодействия высших органов государственной власти и управления (Президента РФ, Правительства, Государственной Думы, Совета Федерации), МИД, Минюста и других министерств, а также ведомств в процессе заключения, выполнения и прекращения международных договоров РФ. Закон вводит новшество, которого не знал прежний союзный закон: рекомендации о заключении международных договоров, которые в зависимости от характера затрагиваемых вопросов могут представляться на рассмотрение Президента или Правительства РФ каждой из палат парламента, субъектами РФ, а также Верховным Судом, Высшим Арбитражным Судом, Генеральной прокуратурой, Центробанком и Уполномоченным по правам человека по вопросам

их ведения. Такие рекомендации, в отличие от предложений (ст. 9), не влекут за собой обязательно начала процесса по заключению договоров, тем не менее на них Президент, Правительство или по их поручению федеральный министр или руководитель другого органа исполнительной власти должны дать ответ в месячный срок (ст. 8).

Важнейшим нововведением закона, воспринятым из Конституции РФ, является установление ратификации международных договоров в форме федерального закона (ст. 14). Тем самым ратифицированному договору придется как сила, так и форма высшего нормативного акта государства (за исключением Конституции) на всей территории России. Благодаря этому становится обоснованным приоритет применения ратифицированных договоров РФ над российскими законами. Новый закон существенно расширил круг международных договоров, подлежащих обязательной ратификации. Сюда отнесены не только договоры, которые традиционно входят в эту категорию (договоры по вопросам обеспечения международного мира и безопасности, по территориальным вопросам), но и такие, как договоры, требующие изменения законодательства, договоры в области прав человека, разоружения и контроля над вооружениями, обороноспособности страны, об участии РФ в межгосударственных союзах, международных организациях и иных межгосударственных объединениях, если такие договоры предусматривают юридическую обязательность решений их органов для Российской Федерации (ст. 15). В форме федерального закона принимаются также решения об утверждении, принятии и присоединении к договорам, если они заключены по вопросам, указанным для договоров, подлежащих ратификации, в случаях, когда эти способы предусмотрены в договоре и когда ратификация не может иметь места (например, в случае пропуска предусмотренного договором подписания, когда возможно лишь присоединение к договору). Закон не предусматривает для этих случаев специальных международно-правовых документов, какими для ратификации являются ратификационные грамоты, которые подписываются Президентом России и министром иностранных дел за скрепой президентской печати. Как известно, в свое время в нашей практике была разработана и использовалась Грамота о присоединении, когда присоединение производилось от имени государства. Она подписывалась и имела такую же форму, как и ратификационная грамота. Неплохо эту практику сохранить и распространить ее на случаи утверждения и принятия международных договоров, когда они осуществляются в форме федеральных законов согласно п. 1 (а) ст. 20 закона, т.е. для наиболее важных договоров.

Особый порядок установлен в законе для выражения согласия на обязательность международных договоров, если они содержат правила, требующие изменения положений Конституции Российской Федерации. В этом случае принятие федерального закона (о ратификации, присоединении и т.д.) возможно только после внесения соответствующих поправок в Конституцию РФ или пересмотра ее положений в установленном порядке (ст. 22). В соответствии с Венской конвенцией о праве международных договоров закон не предусматривает возможности заявления оговорки после вступления международного договора в силу для данного государства (ст. 25), а также вступления договоров в силу дважды. Как и Венская конвенция, он проводит различие между вступлением договора в силу и

временным применением международных договоров (ст. 23—24). Последнее, однако, не должно чрезмерно затягиваться. Если временно применяемый договор подлежит ратификации или другой процедуре, оформляемой федеральным законом, то он должен быть представлен в Государственную Думу в срок не более шести месяцев с даты начала его временного применения. Этот срок может быть продлен только в форме федерального закона (ст. 23). В некоторых случаях Государственная Дума направляет законопроект о ратификации Президенту РФ для предложений по данному законопроекту (ст. 16, п. 5). Однако до вступления для нее в силу международного договора Российская Федерация должна воздерживаться с учетом соответствующих норм международного права от действий, которые лишают договор его объекта и цели (ст. 31).

Официальное опубликование международных договоров производится после их вступления в силу для России, в зависимости от случая, в Собрании Законодательства РФ, а также в Бюллетене международных договоров по представлению МИД РФ. Международные договоры межведомственного характера публикуются в официальных изданиях соответствующих ведомств (ст. 30). В этой статье нет положения, которое имелось в союзном законе 1978 г. о том, что международные договоры, аутентичные тексты которых составлены на иностранных языках, публикуются на одном из этих языков с официальным переводом на русский язык (ст. 25 закона 1978 г.). Это положение восстанавливает совершенно правильную практику, существовавшую у нас еще до войны, когда в Собрании законов и Собрании постановлений (СЗ и СП) публиковались аутентичные тексты международных договоров. Было бы правильно продолжать эту практику: опубликование международного договора РФ, аутентичный текст которого составлен и был принят на иностранных языках, только на русском языке было бы недостаточным, ибо русский текст в этом случае является только переводом, пусть официальным, который не имеет обязательной международно-правовой силы, а лишь вспомогательным средством для уяснения содержания международного договора государственными органами, учреждениями, должностными лицами и гражданами России. Обязательной же международно-правовой силой обладают только аутентичные тексты международных договоров.

Специальный раздел нового закона посвящен выполнению международных договоров РФ. Здесь подчеркивается, что международные договоры России подлежат добросовестному выполнению в соответствии с условиями самих договоров, нормами международного права, Конституцией и иными актами законодательства Российской Федерации (ст. 31). В Законе предусматривается стройная система и механизм, призванные обеспечить точное и неуклонное выполнение Россией ее международных договоров: Президент, Правительство, федеральные органы исполнительной власти, а также государственной власти соответствующих субъектов Федерации в пределах их полномочий. Общее наблюдение за выполнением международных договоров России осуществляет МИД РФ (ст. 32). В законе предусмотрено также принятие мер согласно нормам международного права и условиям договора в случае нарушения международных договоров РФ другими участниками. Принятие этих мер лежит на Президенте или Правительстве России в зависимости от того, в чьей компетенции находятся регулируемые договором вопросы (ст. 33).

Как известно, принцип соблюдения международных договоров включает и точное следование процедуре их прекращения и приостановления, недопустимость произвольного одностороннего отказа государств от своих международных обязательств. Основания прекращения и приостановления договоров определяются международным правом, зафиксированы в Венской конвенции или в самом договоре. Это — денонсация, отмена, выход, одностороннее прекращение вследствие существования нарушения договора и других указанных в Конвенции обстоятельств. Закон такой подход подтверждает, причем прекращение или приостановление действия международных договоров, решение о согласии на обязательность которых были принято в форме федерального закона (о ратификации, присоединении и др.), производится также в форме закона. Это в большей степени гарантирует от необоснованного прекращения или приостановления нашей страной выполнения договорных обязательств. Гарантией соблюдения и выполнения международных договоров Россией является и то, что закон не предусматривает возможности взятия ратификации договора обратно, постановки на ратификацию договора, уже вступившего в силу другим способом, заявлений оговорок задним числом. Все это повышает авторитет России как надежного партнера по международным договорам, содействует стабильности международных договорных отношений, укреплению доверия между государствами.

Новый Закон о международных договорах Российской Федерации закладывает прочный камень в фундамент международной законности.

А.Н. Талалаев,

*профессор кафедры международного права
юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова,
доктор юридических наук.*

Подробные сведения об авторе см. в нашем журнале № 2 за 1994 г.

¹ Собрание Законодательства Российской Федерации. — 1995. № 29. — Ст. 2757.

² Об этом законе см. А.Н. Талалаев. Закон о международных договорах на службе мира. — М., 1979.

³ Сборник законодательных актов РСФСР о государственном суверенитете, союзном договоре и референдуме. — М., 1991. — С. 16—17.

⁴ См. Государственная Дума. Стенограмма заседаний. Бюллетень 1994: № 37, с. 17—24; № 52, с. 39—44; № 69, с. 29; 1995: № 82, с. 18—20; № 111, с. 38—39.

⁵ См. А.Н. Талалаев. Право международных договоров. Общие вопросы. — М., 1980. — С. 143—144, 198.

⁶ См. обсуждение этих аспектов: В. Трофимов. Международные договоры РФ. Каким законам мы нужны? // «Независимая газета». 1994, 30 сент., В. Андриянов, Б. Тузмухамедов. Такие ли законы нам нужны? // «Независимая газета». 1994, 22 окт.

⁷ См. Р.М. Мельков. Дырка в Земле под залог территории // «Россия», 1994, 21 сент.

⁸ «Ведомости Верховного Совета СССР», № 16 (2350), 16 апр. 1986. — Ст. 263. Конвенция опубликована там же, № 37 (2371), 10 сент. 1986. — Ст. 772. В соответствии с п. 2 ст. 84 вступила в силу для СССР 29 мая 1986 г.

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Принят Государственной Думой 16 июня 1995 года

Международные договоры образуют правовую основу межгосударственных отношений, содействуют поддержанию всеобщего мира и безопасности, развитию международного сотрудничества в соответствии с целями и принципами Устава Организации Объединенных Наций. Международным договорам принадлежит важная роль в защите основных прав и свобод человека, в обеспечении законных интересов государств.

Международные договоры Российской Федерации наряду с общепризнанными принципами и нормами международного права являются в соответствии с Конституцией Российской Федерации составной частью ее правовой системы. Международные договоры — существенный элемент стабильности международного правопорядка и отношений России с зарубежными странами, функционирования правового государства.

Российская Федерация выступает за неукоснительное соблюдение договорных и обычных норм, подтверждает свою приверженность основополагающему принципу международного права — принципу добросовестного выполнения международных обязательств.

РАЗДЕЛ I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Задачи и сфера применения настоящего Федерального закона

1. Настоящий Федеральный закон определяет порядок заключения, выполнения и прекращения международных договоров Российской Федерации.

Международные договоры Российской Федерации заключаются, выполняются и прекращаются в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, положениями самого договора, Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом.

2. Настоящий Федеральный закон применяется в отношении международных договоров Российской Федерации (межгосударственных, межправительственных договоров и договоров межведомственного характера) независимо от их вида и наименования (договор, соглашение, конвенция, протокол, обмен письмами или нотами, иные виды и наименования международных договоров).

3. Настоящий Федеральный закон распространяется на международные договоры, в которых Российская Федерация является стороной в качестве государства — продолжателя СССР.

Статья 2. Употребление терминов

Для целей настоящего Федерального закона:

а) «международный договор Российской Федерации» означает международное соглашение, заключенное Российской Федерацией с иностранным государством (или государствами) либо с международной организацией в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится такое соглашение в одном документе или в нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования;

б) «ратификация», «утверждение», «принятие» и «присоединение» означают в зависимости от случая форму выражения согласия Российской Федерации на обязательность для нее международного договора;

в) «подписание» означает либо стадию заключения договора, либо форму выражения согласия Российской Федерации на обязательность для нее международного договора в том случае, если договор предусматривает, что подписание имеет такую силу, или иным образом установлена договоренность Российской Федерации и других участвующих в переговорах государств о том, что подписание должно иметь такую силу, или намерение Российской Федерации придать подписанию такую силу вытекает из полномочий ее представителя либо было выражено во время переговоров;

г) «заключение» означает выражение согласия Российской Федерации на обязательность для нее международного договора;

д) «полномочия» означают документ, который исходит от компетентного органа Российской Федерации и посредством которого одно лицо или несколько лиц назначаются представлять Российскую Федерацию в целях:

ведения переговоров;

принятия текста договоров или установления его аутентичности;

выражения согласия Российской Федерации на обязательность для нее договора;

совершения любого другого акта, относящегося к договору;

е) «оговорка» означает одностороннее заявление, сделанное при подписании, ратификации, утверждении, принятии договора или присоединении к нему, посредством которого выражается желание исключить или изменить юридическое действие определенных положений договора в их применении к Российской Федерации;

ж) «международная организация» означает межгосударственную, межправительственную организацию;

з) «депозитарий» означает государство, международную организацию или ее главное исполнительное должностное лицо, которым сдается на хранение подлинник международного договора и которые выполняют в отношении этого договора функции, предусмотренные международным правом.

Статья 3. Международные договоры Российской Федерации

1. В соответствии с Конституцией Российской Федерации заключение, прекращение и приостановление действия международных договоров Российской Федерации находятся в ведении Российской Федерации.

2. Международные договоры Российской Федерации заключаются с иностранными государствами, а также с международными организациями

от имени Российской Федерации (межгосударственные договоры), от имени Правительства Российской Федерации (межправительственные договоры), от имени федеральных органов исполнительной власти (договоры межведомственного характера).

Статья 4. Международные договоры Российской Федерации, затрагивающие полномочия субъекта Российской Федерации

1. Международный договор Российской Федерации, затрагивающий вопросы, относящиеся к ведению субъекта Российской Федерации, заключается по согласованию с органами государственной власти заинтересованного субъекта Российской Федерации, на которые возложена соответствующая функция.

2. Основные положения или проект международного договора, затрагивающего полномочия субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, направляются федеральными органами исполнительной власти органам государственной власти заинтересованного субъекта Российской Федерации, на которые возложена соответствующая функция. Поступившие предложения рассматриваются при подготовке проекта договора.

3. При осуществлении согласования вопросов заключения международного договора Российской Федерации органы государственной власти заинтересованного субъекта Российской Федерации, на которые возложена соответствующая функция, уведомляются федеральными органами исполнительной власти о предельных сроках направления предложений, составляющих не менее двух недель. Непредставление в указанный срок ответа не препятствует внесению предложения о заключении международного договора Российской Федерации.

4. Вопросы участия представителей органов государственной власти субъекта Российской Федерации в подготовке проекта международного договора, затрагивающего вопросы, относящиеся к ведению субъекта Российской Федерации, или его полномочия по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также в переговорах и процедуре его подписания решаются федеральными органами исполнительной власти по согласованию с органами государственной власти заинтересованного субъекта Российской Федерации, на которые возложена соответствующая функция.

Статья 5. Международные договоры Российской Федерации в правовой системе Российской Федерации

1. Международные договоры Российской Федерации наряду с общепризнанными принципами и нормами международного права являются в соответствии с Конституцией Российской Федерации составной частью ее правовой системы.

2. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

3. Положения официально опубликованных международных договоров Российской Федерации, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют в Российской Федерации непосредственно. Для осуществления иных положений международных договоров Российской Федерации принимаются соответствующие правовые акты.

Статья 6. Выражение согласия Российской Федерации на обязательность для нее международного договора

1. Согласие Российской Федерации на обязательность для нее международного договора может выражаться путем:

- подписания договора;
- обмена документами, образующими договор;
- ратификации договора;
- утверждения договора;
- принятия договора;
- присоединения к договору;
- применения любого другого способа выражения согласия, о котором условились договаривающиеся стороны.

2. Решения о согласии на обязательность для Российской Федерации международных договоров принимаются органами государственной власти Российской Федерации в соответствии с их компетенцией, установленной Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, иными актами законодательства Российской Федерации.

Статья 7. Информирование Федерального Собрания Российской Федерации о международных договорах Российской Федерации

1. Министерство иностранных дел Российской Федерации информирует Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации о заключенных от имени Российской Федерации и от имени Правительства Российской Федерации международных договорах Российской Федерации, а также о прекращении таких договоров или приостановлении их действия.

2. По запросам палат Федерального Собрания Российской Федерации Правительство Российской Федерации обеспечивает предоставление информации о готовящихся к подписанию международных договорах.

РАЗДЕЛ II. ЗАКЛЮЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 8. Рекомендации о заключении международных договоров Российской Федерации

1. Рекомендации о заключении международных договоров Российской Федерации могут представляться в зависимости от характера затрагиваемых вопросов на рассмотрение Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации каждой из палат Федерального

Собрания Российской Федерации, субъектами Российской Федерации в лице их соответствующих органов государственной власти.

Такие рекомендации могут представляться также Верховным Судом Российской Федерации, Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации, Генеральной прокуратурой Российской Федерации, Центральным банком Российской Федерации и Уполномоченным по правам человека по вопросам их ведения.

2. Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации или по их поручению федеральный министр, руководитель иного федерального органа исполнительной власти в месячный срок дают ответ на рекомендацию.

Статья 9. Предложения о заключении международных договоров Российской Федерации

1. Предложения о заключении международных договоров от имени Российской Федерации представляются Президенту Российской Федерации, а предложения о заключении международных договоров от имени Российской Федерации по вопросам, относящимся к ведению Правительства Российской Федерации, представляются в Правительство Российской Федерации.

2. Предложения о заключении международных договоров от имени Российской Федерации представляются Президенту Российской Федерации Министерством иностранных дел Российской Федерации.

Другие федеральные органы исполнительной власти представляют Президенту Российской Федерации предложения о заключении международных договоров от имени Российской Федерации по вопросам, входящим в их компетенцию, совместно с Министерством иностранных дел Российской Федерации или по согласованию с ним.

Подлежащие представлению Президенту Российской Федерации предложения о заключении международных договоров от имени Российской Федерации, требующие предварительного рассмотрения их Правительством Российской Федерации, вносятся в Правительство Российской Федерации. Решения Правительства Российской Федерации о представлении Президенту Российской Федерации предложений о заключении международных договоров от имени Российской Федерации принимаются в форме постановления.

Предложения о заключении международных договоров от имени Российской Федерации по вопросам, относящимся к ведению Правительства Российской Федерации, представляются в порядке, установленном пунктом 3 настоящей статьи.

3. Предложения о заключении международных договоров от имени Правительства Российской Федерации представляются в Правительство Российской Федерации Министерством иностранных дел Российской Федерации.

Другие федеральные органы исполнительной власти представляют в Правительство Российской Федерации предложения о заключении международных договоров от имени Правительства Российской Федерации по вопросам, входящим в их компетенцию, совместно с Министерством иностранных дел Российской Федерации или по согласованию с ним.

4. Предложения о заключении международных договоров Российской Федерации межведомственного характера представляются в Правительство Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти по вопросам, входящим в их компетенцию, совместно с Министерством иностранных дел Российской Федерации или по согласованию с ним.

5. Предложения о заключении международных договоров Российской Федерации до их представления Президенту Российской Федерации или в Правительство Российской Федерации согласовываются с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, иными органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации.

Предложение о заключении международного договора должно содержать проект договора или его основные положения, обоснование целесообразности его заключения, определение соответствия проекта договора законодательству Российской Федерации, а также оценку возможных финансово-экономических и иных последствий заключения договора.

6. Федеральные органы исполнительной власти вправе проводить по согласованию с Министерством иностранных дел Российской Федерации консультации с соответствующими органами иностранных государств или международных договоров для представления в порядке, установленном пунктами 1—5 настоящей статьи, предложений об их заключении Президенту Российской Федерации или в Правительство Российской Федерации.

Статья 10. Функции Министерства юстиции Российской Федерации в связи с заключением международных договоров Российской Федерации

1. Предложения о заключении международных договоров Российской Федерации, устанавливающих иные правила, чем предусмотренные законодательством Российской Федерации, представляются Президенту Российской Федерации или в Правительство Российской Федерации по согласованию с Министерством юстиции Российской Федерации.

2. Министерство юстиции Российской Федерации дает, в частности если это предусмотрено международным договором Российской Федерации или является необходимым условием вступления его в силу, заключения по вопросам соответствия положений договора законодательству Российской Федерации и их юридической силы в Российской Федерации, а также по иным вопросам, связанным с вступлением в силу и выполнением такого договора.

Статья 11. Решения о проведении переговоров и о подписании международных договоров Российской Федерации

1. Решения о проведении переговоров и о подписании международных договоров Российской Федерации принимаются:

а) в отношении договоров, заключаемых от имени Российской Федерации, — Президентом Российской Федерации, а в отношении договоров, заключаемых от имени Российской Федерации, по вопросам, относящимся к ведению Правительства Российской Федерации, — Правительством Российской Федерации;

б) в отношении договоров, заключаемых от имени Правительства Российской Федерации, — Правительством Российской Федерации.

2. Президент Российской Федерации принимает решения о проведении переговоров и о подписании международных договоров по вопросам, относящимся к ведению Правительства Российской Федерации, если это вызывается необходимостью.

3. Правительством Российской Федерации принимаются решения о проведении переговоров о заключении международных договоров Российской Федерации межведомственного характера.

Решения о подписании международных договоров межведомственного характера принимаются федеральным министром, руководителем иного федерального органа исполнительной власти, в компетенцию которых входят вопросы, регулируемые такими договорами, по согласованию с Министерством иностранных дел Российской Федерации.

4. Правительство Российской Федерации принимает решения о подписании международных договоров межведомственного характера, если соответствующие вопросы имеют важное значение для государственных интересов Российской Федерации.

Статья 12. Ведение переговоров и подписание международных договоров Российской Федерации без необходимости предъявления полномочий

1. Президент Российской Федерации как глава государства представляет Российскую Федерацию в международных отношениях и в соответствии с Конституцией Российской Федерации и международным правом ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации без необходимости предъявления полномочий.

2. Председатель Правительства Российской Федерации как глава правительства и министр иностранных дел Российской Федерации в силу своих функций и в соответствии с международным правом ведут переговоры и подписывают международные договоры Российской Федерации без необходимости предъявления полномочий.

3. Федеральный министр, руководитель иного федерального органа исполнительной власти в пределах своей компетенции вправе вести переговоры и подписывать международные договоры Российской Федерации межведомственного характера без предъявления полномочий.

4. Глава дипломатического представительства Российской Федерации в иностранном государстве или глава представительства Российской Федерации при международной организации вправе вести переговоры в целях принятия текста международного договора между Российской Федерацией и государством пребывания или в рамках данной международной организации без предъявления полномочий.

Статья 13. Полномочия на ведение переговоров и на подписание международных договоров Российской Федерации

Полномочия на ведение переговоров и на подписание международных договоров Российской Федерации предоставляются:

а) в отношении договоров, заключаемых от имени Российской Федерации, — Президентом Российской Федерации, а в отношении договоров, заключаемых от имени Российской Федерации, по вопросам, относящимся к ведению Правительства Российской Федерации, — Правительством Российской Федерации. Полномочия на ведение переговоров и на подписание указанных договоров оформляются от имени Президента Российской Федерации либо от имени Правительства Российской Федерации Министерством иностранных дел Российской Федерации;

б) в отношении договоров, заключаемых от имени Правительства Российской Федерации, — Правительством Российской Федерации. Полномочия на ведение переговоров и на подписание указанных договоров оформляются от имени Правительства Российской Федерации Министерством иностранных дел Российской Федерации;

в) в отношении договоров межведомственного характера — федеральным министром, руководителем иного федерального органа исполнительной власти.

Статья 14. Ратификация международных договоров Российской Федерации

В соответствии с Конституцией Российской Федерации ратификация международных договоров Российской Федерации осуществляется в форме федерального закона.

Статья 15. Международные договоры Российской Федерации, подлежащие ратификации

1. Ратификации подлежат международные договоры Российской Федерации:

а) исполнение которых требует изменения действующих или принятия новых федеральных законов, а также устанавливающие иные правила, чем предусмотренные законом;

б) предметом которых являются основные права и свободы человека и гражданина;

в) о территориальном разграничении Российской Федерации с другими государствами, включая договоры о прохождении Государственной границы Российской Федерации, а также о разграничении исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;

г) об основах межгосударственных отношений, по вопросам, затрагивающим обороноспособность Российской Федерации, по вопросам разоружения или международного контроля над вооружениями, по вопросам обеспечения международного мира и безопасности, а также мирные договоры и договоры о коллективной безопасности;

д) об участии Российской Федерации в межгосударственных союзах, международных организациях и иных межгосударственных объединениях, если такие договоры предусматривают передачу им осуществления части полномочий Российской Федерации или устанавливают юридическую обязательность решений их органов для Российской Федерации.

2. Равным образом подлежат ратификации международные договоры Российской Федерации, при заключении которых стороны условились о последующей ратификации.

Статья 16. Порядок внесения на ратификацию международных договоров

1. Международные договоры, решения о подписании которых были приняты Президентом Российской Федерации, вносятся в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации на ратификацию Президентом Российской Федерации.

Международные договоры, решения о подписании которых были приняты Правительством Российской Федерации, вносятся в Государственную Думу на ратификацию Правительством Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации вправе в случае необходимости представить Президенту Российской Федерации предложение о внесении на ратификацию международного договора, решение о подписании которого было принято Правительством Российской Федерации.

2. Предложения об одобрении и внесении на ратификацию международных договоров представляются соответственно Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации Министерством иностранных дел Российской Федерации самостоятельно либо совместно с другими федеральными органами исполнительной власти, если договор касается вопросов, входящих в их компетенцию.

Подлежащие представлению Президенту Российской Федерации для внесения на ратификацию международные договоры, выполнение которых требует предварительного рассмотрения их Правительством Российской Федерации, представляются в Правительство Российской Федерации.

3. Решения Правительства Российской Федерации об одобрении и о внесении на ратификацию международных договоров, а также об одобрении и о представлении Президенту Российской Федерации для внесения на ратификацию международных договоров принимаются в форме постановления.

4. Предложение о ратификации международного договора должно содержать заверенную копию официального текста международного договора, обоснование целесообразности его ратификации, определение ответственности договора законодательству Российской Федерации, а также оценку возможных финансово-экономических и иных последствий ратификации договора, включая при необходимости предусмотренное статьей 104 Конституции Российской Федерации заключение Правительства Российской Федерации.

5. В случае внесения в Государственную Думу на основании статьи 104 Конституции Российской Федерации субъектом права законодательной инициативы, не упомянутым в пункте 1 настоящей статьи, законопроекта по вопросу о ратификации международного договора, который еще не вступил в силу для Российской Федерации, но подлежит ратификации в соответствии со статьей 15 настоящего Федерального закона, Государственная Дума направляет внесенный законопроект Президенту Российской Федерации для предложений по данному законопроекту.

Статья 17. Решения о ратификации международных договоров Российской Федерации

1. Государственная Дума рассматривает предложения о ратификации международных договоров и после предварительного обсуждения в комитетах и комиссиях Государственной Думы принимает соответствующие решения.

Принятые Государственной Думой федеральные законы о ратификации международных договоров Российской Федерации подлежат в соответствии с Конституцией Российской Федерации обязательному рассмотрению в Совете Федерации.

2. Принятый Федеральным Собранием Российской Федерации федеральный закон о ратификации международного договора Российской Федерации направляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования.

Статья 18. Подписание ратификационной грамоты

На основании федерального закона о ратификации международного договора Российской Федерации Президентом Российской Федерации подписывается ратификационная грамота, которая скрепляется его печатью и подписью министра иностранных дел Российской Федерации.

Статья 19. Обмен ратификационными грамотами и сдача грамот о ратификации международных договоров Российской Федерации на хранение депозитариям

Обмен ратификационными грамотами и сдача грамот о ратификации международных договоров Российской Федерации на хранение депозитариям производятся, если не имеется иной договоренности, Министерством иностранных дел Российской Федерации либо по его поручению дипломатическим представительством Российской Федерации в иностранном государстве или представительством Российской Федерации при международной организации.

Статья 20. Утверждение, принятие международных договоров

1. Утверждение, принятие международных договоров, которые подлежат утверждению, принятию, осуществляются:

а) в отношении договоров, заключаемых от имени Российской Федерации, по вопросам, указанным в пункте 1 статьи 15 настоящего Федерального закона, — в форме федерального закона в порядке, установленном статьей 17 настоящего Федерального закона для ратификации международных договоров;

б) в отношении договоров, заключаемых от имени Российской Федерации (за исключением договоров, предусмотренных подпунктом «а» настоящего пункта), — Президентом Российской Федерации, а в отношении договоров, заключаемых от имени Российской Федерации, по вопросам, относящимся к ведению Правительства Российской Федерации, — Правительством Российской Федерации;

в) в отношении договоров, заключаемых от имени Правительства Российской Федерации, — Правительством Российской Федерации.

2. Президент Российской Федерации принимает решения об утверждении, о принятии международных договоров по вопросам, относящимся к ведению Правительства Российской Федерации, если это вызывается необходимостью.

3. Утверждение, принятие международных договоров межведомственного характера, предусматривающих вступление их в силу после утверждения, принятия, осуществления федеральными органами исполнительной власти, от имени которых подписаны такие договоры.

4. Предложения об утверждении, о принятии международных договоров в форме федерального закона представляются в порядке, установленном статьей 16 настоящего Федерального закона, в остальных случаях — в порядке, предусмотренном статьей 9 настоящего Федерального закона.

Статья 21. Присоединение Российской Федерации к международным договорам

1. Решения о присоединении Российской Федерации к международным договорам принимаются:

а) в отношении договоров, присоединение к которым производится от имени Российской Федерации, по вопросам, указанным в пункте 1 статьи 15 настоящего Федерального закона, — в форме федерального закона в порядке, установленном статьей 17 настоящего Федерального закона для ратификации международных договоров;

б) в отношении договоров, присоединение к которым производится от имени Российской Федерации (за исключением договоров, предусмотренных подпунктом «а» настоящего пункта), — Президентом Российской Федерации, а в отношении договоров, присоединение к которым производится от имени Российской Федерации, по вопросам, относящимся к ведению Правительства Российской Федерации, — Правительством Российской Федерации;

в) в отношении договоров, присоединение к которым производится от имени Правительства Российской Федерации, — Правительством Российской Федерации.

2. Президент Российской Федерации принимает решения о присоединении к международным договорам по вопросам, относящимся к ведению Правительства Российской Федерации, если это вызывается необходимостью.

3. Присоединение к международным договорам межведомственного характера осуществляется в порядке, установленном пунктами 3 и 4 статьи 11 настоящего Федерального закона.

4. Предложения о присоединении к международным договорам, осуществляемому в форме федерального закона, представляются в порядке, установленном статьей 16 настоящего Федерального закона, в остальных случаях — в порядке, предусмотренном статьей 9 настоящего Федерального закона.

Статья 22. Особый порядок выражения согласия на обязательность для Российской Федерации международных договоров

Если международный договор содержит правила, требующие изменения отдельных положений Конституции Российской Федерации, решение

о согласии на его обязательность для Российской Федерации возможно в форме федерального закона только после внесения соответствующих поправок в Конституцию Российской Федерации или пересмотра ее положений в установленном порядке.

Статья 23. Временное применение Российской Федерацией международного договора

1. Международный договор или часть договора до его вступления в силу могут применяться Российской Федерацией временно, если это предусмотрено в договоре или если об этом была достигнута договоренность со сторонами, подписавшими договор.

2. Решения о временном применении Российской Федерацией международного договора или его части принимаются органом, принявшим решение о подписании международного договора, в порядке, установленном статьей 11 настоящего Федерального закона.

Если международный договор, решение о согласии на обязательность которого для Российской Федерации подлежит в соответствии с настоящим Федеральным законом принятию в форме федерального закона, предусматривает временное применение договора или его части либо договоренность об этом достигнута со сторонами каким-либо иным образом, то он представляется в Государственную Думу в срок не более шести месяцев с даты начала его временного применения. По решению, принятому в форме федерального закона, в порядке, установленном статьей 17 настоящего Федерального закона для ратификации международных договоров, срок временного применения может быть продлен.

3. Если в международном договоре не предусматривается иное либо соответствующие государства не договорились об ином, временное применение Российской Федерацией договора или его части прекращается по уведомлении других государств, которые временно применяют договор, о намерении Российской Федерации не стать участником договора.

Статья 24. Вступление в силу международных договоров Российской Федерации

1. Международные договоры вступают в силу для Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом и в порядке и сроки, предусмотренные в договоре или согласованные между договаривающимися сторонами.

2. Официальные сообщения Министерства иностранных дел Российской Федерации о вступлении в силу международных договоров Российской Федерации, заключенных от имени Российской Федерации и от имени Правительства Российской Федерации, опубликовываются в порядке, предусмотренном статьей 30 настоящего Федерального закона.

Статья 25. Оговорки к международным договорам Российской Федерации

1. При подписании, ратификации, утверждении, принятии международных договоров Российской Федерации или присоединении к договорам могут быть сделаны оговорки при соблюдении условий договора и соответствующих норм международного права.

2. Оговорки могут быть сняты в любое время (если международным договором Российской Федерации не предусмотрено иное) в том же порядке, в каком они были сделаны.

3. Принятие сделанной другим договаривающимся государством оговорки к международному договору Российской Федерации или возражение против нее осуществляются в соответствии с условиями самого договора и нормами международного права органом, принимающим решение о согласии на обязательность для Российской Федерации международного договора.

Предложения о принятии или возражении против оговорок, осуществляемое в форме федерального закона, представляются в порядке, установленном статьей 16 настоящего Федерального закона, в остальных случаях — в порядке, предусмотренном в статье 9 настоящего Федерального закона.

РАЗДЕЛ III. РЕГИСТРАЦИЯ И ОФИЦИАЛЬНОЕ ОПУБЛИКОВАНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 26. Единая государственная система регистрации и учета международных договоров Российской Федерации

Единая государственная система регистрации и учета международных договоров Российской Федерации находится в ведении Министерства иностранных дел Российской Федерации.

Статья 27. Регистрация международных договоров Российской Федерации в международных организациях

Регистрация международных договоров Российской Федерации в Секретариате Организации Объединенных Наций и в соответствующих органах других международных организаций осуществляется Министерством иностранных дел Российской Федерации.

Статья 28. Хранение текстов международных договоров Российской Федерации

1. Подлинники (заверенные копии, официальные переговоры) международных договоров Российской Федерации, заключенных от имени Российской Федерации и от имени Правительства Российской Федерации,

сдаются на хранение в Министерство иностранных дел Российской Федерации в двухнедельный срок со дня их подписания (получения от депозитария заверенных копий, официальных переводов), а копии этих договоров в двухнедельный срок со дня их вступления в силу рассылаются соответствующим федеральным органам исполнительной власти и органам государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации.

2. Подлинники международных договоров Российской Федерации межведомственного характера хранятся в архивах соответствующих федеральных органов исполнительной власти, а заверенные копии этих договоров в двухнедельный срок со дня их подписания (получения от депозитария заверенных копий, официальных переводов) направляются в Министерство иностранных дел Российской Федерации.

Статья 29. Осуществление функций депозитария

1. Министерство иностранных дел Российской Федерации осуществляет функцию депозитария многосторонних международных договоров, если в соответствии с условиями этих договоров такие функции возложены на Российскую Федерацию.

2. Переписка с органами иностранных государств, международными организациями или их главными исполнительными должностными лицами, выполняющими функции депозитария многосторонних международных договоров, осуществляется Министерством иностранных дел Российской Федерации.

Статья 30. Официальное опубликование международных договоров Российской Федерации

1. Вступившие в силу для Российской Федерации международные договоры, решения о согласии на обязательность которых для Российской Федерации приняты в форме федерального закона, подлежат официальному опубликованию по представлению Министерства иностранных дел Российской Федерации в Собрании законодательства Российской Федерации.

2. Вступившие в силу для Российской Федерации международные договоры (за исключением договоров межведомственного характера) официально опубликовываются по представлению Министерства иностранных дел Российской Федерации также в Бюллетене международных договоров.

3. Международные договоры Российской Федерации межведомственного характера опубликовываются по решению федеральных органов исполнительной власти, от имени которых заключены такие договоры, в официальных изданиях этих органов.

РАЗДЕЛ IV. ВЫПОЛНЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 31. Выполнение международных договоров Российской Федерации

1. Международные договоры Российской Федерации подлежат добросовестному выполнению в соответствии с условиями самих международных договоров, нормами международного права, Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, иными актами законодательства Российской Федерации.

2. Российская Федерация до вступления для нее международного договора в силу воздерживается с учетом соответствующих норм международного права от действий, которые лишили бы договор его объекта и цели.

3. Международный договор подлежит выполнению Российской Федерацией с момента вступления его в силу для Российской Федерации.

Статья 32. Обеспечение выполнения международных договоров Российской Федерации

1. Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации принимают меры, направленные на обеспечение выполнения международных договоров Российской Федерации.

2. Федеральные органы исполнительной власти, в компетенцию которых входят вопросы, регулируемые международными договорами Российской Федерации, обеспечивают выполнение обязательств Российской Стороны по договорам и осуществление прав Российской Стороны, вытекающих из этих договоров, а также наблюдают за выполнением другими участниками договоров их обязательств.

3. Органы государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации обеспечивают в пределах своих полномочий выполнение международных договоров Российской Федерации.

4. Общее наблюдение за выполнением международных договоров Российской Федерации осуществляет Министерство иностранных дел Российской Федерации.

Статья 33. Меры, принимаемые в случае нарушения международного договора Российской Федерации другими его участниками

В случае нарушения обязательств по международному договору Российской Федерации другими его участниками Министерство иностранных дел Российской Федерации либо другие федеральные органы исполнительной власти совместно с Министерством иностранных дел Российской Федерации представляют в зависимости от того, в чьей компетенции находятся вопросы, регулируемые договором, Президенту Российской Федерации или в Правительство Российской Федерации предложения о принятии необходимых мер в соответствии с нормами международного права и условиями самого договора.

Статья 34. Соответствие международных договоров Конституции Российской Федерации

1. Конституционный Суд Российской Федерации в порядке, определяемом федеральным конституционным законом, разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации не вступивших в силу для Российской Федерации международных договоров либо отдельных их положений, разрешает споры о компетенции между федеральными органами государственной власти, а также между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в связи с заключением международных договоров Российской Федерации.

2. Не вступившие в силу для Российской Федерации международные договоры, признанные Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации, не подлежат введению в действие и применению.

РАЗДЕЛ V. ПРЕКРАЩЕНИЕ И ПРИОСТАНОВЛЕНИЕ ДЕЙСТВИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 35. Рекомендации о прекращении или приостановлении действия международных договоров Российской Федерации

1. Рекомендации о прекращении или приостановлении действия международных договоров Российской Федерации могут представляться в зависимости от того, в чьей компетенции находятся вопросы, регулируемые договором, на рассмотрение Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации каждой из палат Федерального Собрания Российской Федерации, субъектами Российской Федерации в лице их соответствующих органов государственной власти.

Такие рекомендации могут представляться также Верховным Судом Российской Федерации, Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации, Генеральной прокуратурой Российской Федерации, Центральным банком Российской Федерации и Уполномоченным по правам человека по вопросам их ведения.

2. Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации или по их поручению федеральный министр, руководитель иного федерального органа исполнительной власти в месячный срок дают ответ на рекомендацию.

Статья 36. Предложения о прекращении или приостановлении действия международных договоров Российской Федерации

1. Предложения о прекращении или приостановлении действия международных договоров Российской Федерации, заключенных от имени Российской Федерации и от имени Правительства Российской Федерации, представляются в зависимости от того, кем принято решение о согласии на обязательность для Российской Федерации договора, Президенту Российской Федерации или в Правительство Российской Федерации Минис-

терством иностранных дел Российской Федерации самостоятельно или по согласованию с другими федеральными органами исполнительной власти, иными органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации.

2. Предложения о прекращении или приостановлении действия международных договоров Российской Федерации, решения о согласии на обязательность которых для Российской Федерации были приняты в форме федерального закона, вносятся в Государственную Думу Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации в зависимости от того, кем было представлено предложение, на основании которого Федеральное Собрание Российской Федерации давало согласие на заключение международного договора Российской Федерации.

Президент Российской Федерации вносит, если это вызывается необходимостью, в Государственную Думу предложения о прекращении или приостановлении действия международных договоров Российской Федерации, решения о согласии на обязательность которых для Российской Федерации были приняты в форме федерального закона на основании представления Правительства Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации вправе в случае необходимости представить Президенту Российской Федерации предложение о внесении в Государственную Думу предложения о прекращении или приостановлении действия международного договора Российской Федерации, решение о согласии на обязательность которого для Российской Федерации было принято в форме федерального закона на основании представления Правительства Российской Федерации.

Подлежащие представлению Президенту Российской Федерации или внесению в Государственную Думу предложения о прекращении или приостановлении действия международных договоров Российской Федерации, требующие предварительного рассмотрения Правительством Российской Федерации, представляются в Правительство Российской Федерации.

3. Предложение о прекращении или приостановлении действия международного договора Российской Федерации должно содержать заверенную копию официального текста международного договора, обоснование целесообразности его прекращения или приостановления его действия, а также оценку возможных финансово-экономических и иных последствий прекращения или приостановления действия договора, включая при необходимости предусмотренное статьей 104 Конституции Российской Федерации заключение Правительства Российской Федерации.

4. Решения Правительства Российской Федерации о внесении в Государственную Думу предложений о прекращении или приостановлении действия международных договоров Российской Федерации, а также о представлении Президенту Российской Федерации для внесения в Государственную Думу предложений о прекращении или приостановлении действия международных договоров Российской Федерации принимаются в форме постановлений.

5. В случае внесения в Государственную Думу на основании статьи 104 Конституции Российской Федерации субъектом права законодательной инициативы, не упомянутым в пункте 2 настоящей статьи, законопроекта

по вопросу о прекращении или приостановлении действия международного договора Российской Федерации Государственная Дума направляет внесенный законопроект Президенту Российской Федерации для предложений по данному законопроекту.

Статья 37. Прекращение и приостановление действия международных договоров Российской Федерации

1. Прекращение (в том числе денонсация) и приостановление действия международных договоров Российской Федерации осуществляются в соответствии с условиями самого договора и нормами международного права органом, принявшим решение о согласии на обязательность международного договора для Российской Федерации.

2. Президент Российской Федерации принимает, если это вызывается необходимостью, решения о прекращении или приостановлении действия международных договоров Российской Федерации, согласие на обязательность которых для Российской Федерации давалось Правительством Российской Федерации.

3. Государственная Дума рассматривает предложения о прекращении или приостановлении действия международных договоров Российской Федерации и после предварительного обсуждения в комитетах и комиссиях Государственной Думы принимает соответствующие решения.

Принятые Государственной Думой федеральные законы о прекращении (в том числе о денонсации) или приостановлении действия международных договоров Российской Федерации подлежат в соответствии с Конституцией Российской Федерации обязательному рассмотрению в Совете Федерации.

Принятый Федеральным Собранием Российской Федерации федеральный закон о прекращении (в том числе о денонсации) или приостановлении действия международного договора Российской Федерации направляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования.

4. Действие международного договора Российской Федерации, решение о согласии на обязательность которого для Российской Федерации принималось в форме федерального закона, может быть приостановлено Президентом Российской Федерации в случаях, требующих принятия неотлагательных мер, с обязательным незамедлительным информированием Совета Федерации и Государственной Думы и внесением в Государственную Думу проекта соответствующего федерального закона.

В случае отклонения Государственной Думой проекта федерального закона о приостановлении действия международного договора Российской Федерации действие договора подлежит незамедлительному возобновлению.

5. Прекращение и приостановление действия международных договоров Российской Федерации межведомственного характера производятся федеральными органами исполнительной власти, от имени которых заключены такие договоры, по согласованию с Министерством иностранных дел Российской Федерации, другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации и с разрешения Правительства Российской Федерации.

6. Правительство Российской Федерации принимает решения о прекращении или приостановлении действия международных договоров Российской Федерации межведомственного характера, если соответствующие вопросы имеют важное значение для государственных интересов Российской Федерации.

7. Решения о прекращении (в том числе о денонсации) и приостановлении действия международных договоров, в которых Российская Федерация является стороной в качестве государства — продолжателя СССР, принимаются органами государственной власти Российской Федерации в соответствии с их компетенцией, установленной Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, иными актами законодательства Российской Федерации.

Внесение соответствующих предложений и законопроектов осуществляется применительно к порядку, установленному статьей 36 настоящего Федерального закона.

Статья 38. Последствия прекращения международного договора Российской Федерации

Прекращение международного договора Российской Федерации, если договором не предусматривается иное или не имеется иной договоренности с другими его участниками, освобождает Российскую Федерацию от всякого обязательства выполнять договор в дальнейшем и не влияет на права, обязательства или юридическое положение Российской Федерации, возникшие в результате выполнения договора до его прекращения.

Статья 39. Последствия приостановления действия международного договора Российской Федерации

1. Приостановление действия международного договора Российской Федерации, если договором не предусматривается иное или не имеется иной договоренности с другими его участниками, освобождает Российскую Федерацию от обязательства выполнять в течение периода приостановления договор в своих отношениях с теми его участниками, с которыми приостанавливается действие договора, и не влияет в остальном на установленные договором правовые отношения Российской Федерации с другими его участниками.

2. В период приостановления действия международного договора Российской Федерации органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации воздерживаются от действий, которые могли бы помешать возобновлению действия договора.

Статья 40. Официальные сообщения о прекращении или приостановлении действия международных договоров Российской Федерации

Официальные сообщения Министерства иностранных дел Российской Федерации о прекращении или приостановлении действия международных

договоров Российской Федерации, заключенных от имени Российской Федерации и от имени Правительства Российской Федерации, опубликовываются в порядке, предусмотренном статьей 30 настоящего Федерального закона.

РАЗДЕЛ VI. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 41. Вступление настоящего Федерального закона в силу

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Президент Российской Федерации Б. ЕЛЬЦИН

Москва, Кремль
15 июля 1995 г.
№ 101-ФЗ

МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ КОМИТЕТ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА СНГ

С подписанием многостороннего Договора о создании Экономического союза СНГ 24 октября 1993 года начался процесс формирования и развития общего экономического пространства, основанного на свободном перемещении товаров, услуг, капиталов и рабочей силы, упрочении прямых связей хозяйствующих субъектов сторон.

С целью формирования и обеспечения эффективной деятельности Экономического союза, рационального развития интеграционных процессов в рамках Содружества Независимых Государств 21 октября 1994 года главами государств — участников СНГ было подписано Соглашение о создании Межгосударственного экономического комитета (МЭК) Экономического союза. (Туркмения воздержалась от подписания Соглашения, Азербайджан подписал с оговорками.)

Комитет призван руководить работой по формированию и функционированию Экономического союза Содружества, разрабатывать совместные программы по развитию промышленности, сельского хозяйства и других отраслей экономики, осуществлять контроль за выполнением взятых государством обязательств, содействовать структурной перестройке народного хозяйства, развитию рыночной инфраструктуры — транснациональных объединений, финансово-промышленных групп, кредитных и страховых организаций, совместных предприятий.

МЭК является постоянно действующим и исполнительным органом Экономического союза. Он осуществляет контрольные и распорядительные функции. В своей деятельности МЭК подотчетен Совету глав государств (СГ) и Совету глав правительств (СПП) СНГ, руководствуется Уставом СНГ, Договором о создании Экономического союза, решениями СГ и СПП, межгосударственными и межправительственными соглашениями и Положением о МЭК.

9 декабря 1994 года на заседании Совета глав правительств СНГ в Москве было принято решение о начале формирования Комитета.

Руководящими органами МЭК являются Президиум и Коллегия, которые возглавляются председателями. Председатель Президиума избирается на один год из числа заместителей глав правительств, входящих в состав Президиума. Заседания Президиума проводятся не реже одного раза в квартал. Коллегию возглавляет Председатель, назначаемый Советом глав государств по представлению Совета глав правительств сроком на три года. Коллегия, в отличие от Президиума, работает на постоянной основе. Аппарат МЭК возглавляет Председатель Коллегии.

В соответствии с решением Президиума Комитета от 10 марта 1995 года, с участием МИД РФ подготовлен проект Соглашения между Правительством РФ и Межгосударственным экономическим комитетом Экономического союза об условиях пребывания МЭК на территории Российской Федерации. Соглашение было одобрено 17 июля 1995 года Постановлением Правительства РФ, и 19 июля оно было подписано. В соответствии с этим документом должностные лица имеют привилегии и иммунитеты, которые предоставляются дипломатическим представителям иностранных государств и членам их семей. Однако это не распространяется на представителей России, т.к. МЭК находится на российской территории.

22 сентября 1995 года решением Президиума МЭК были созданы следующие департаменты Комитета и утверждены их руководители:

- экономического анализа и прогнозирования;
- координации производственной и инвестиционной деятельности;
- чрезвычайных ситуаций и охраны природы;
- социальный;
- правовой;
- сотрудничества в отраслях топливно-энергетического комплекса и тяжелой промышленности;
- сотрудничества в области машиностроения и конверсии оборонной промышленности;
- сотрудничества в области транспорта и связи;
- сотрудничества в агропромышленном комплексе, лесной и легкой промышленности.

Стоит задача превращения МЭК в эффективный рабочий орган экономической интеграции стран Содружества.

Во второй половине 1995 года Президиумом Комитета принят ряд принципиально важных решений, выполнение которых позволит поднять на новый уровень многосторонние связи. В их числе — План первоочередных мероприятий по выполнению Соглашения о создании Платежного союза (в соответствии с решением СГТ от 21.10.1994 г.), График подготовки документов по взаимному правовому регулированию хозяйственных отношений и выравниванию условий хозяйственной деятельности государств—участников Экономического союза, Решение об активизации работы по расширению Таможенного союза и реализации Соглашения о создании зоны свободной торговли от 15 апреля 1994 года. Был также одобрен проект Соглашения о единой Товарной номенклатуре, а также рассмотрены другие важные вопросы.

Необходимо отметить, что отношение отдельных государств к вопросу повышения наднациональной роли МЭК является различным и этот процесс происходит в противоречивой обстановке. Во время очередного заседания Совета глав правительств 3 ноября 1995 года российская делегация предприняла усилия для одобрения Решения по данному вопросу всеми представителями государств. Однако в ходе встречи развернулась острая дискуссия. У делегаций Армении, Туркмении, Узбекистана и Украины вызвали возражения заложенные в проекте документа предложения о делегировании Комитету права принимать оперативные решения по всему комплексу вопросов экономического взаимодействия. Обсуждаемый документ подвергся неоднократным доработкам, однако в итоге не удалось достичь полного одобрения. Узбекистан, Туркмения отказались поставить подписи, Азербайджан, Армения и Украина внесли существенные оговорки. Таким образом, только 7 стран полностью одобрили представленное Решение.

Хотя в Содружестве в целом и проявилась тенденция к тесной экономической интеграции, страны видят пути ее проведения по-разному. Пожертвовать незначительной частью своего суверенитета некоторым оказалось не под силу. Как это повлияет на одних и как на других — покажет ход последующих событий. Однако, как показала практика объединения западноевропейских стран, без международного органа с наднациональными функциями в

экономических интеграционных процессах странам Содружества вряд ли удастся выйти на новые качественные рубежи.

А.Н.Ерохин,
первый секретарь Департамента по делам СНГ МИД РФ

СОГЛАШЕНИЕ **о создании Межгосударственного экономического** **комитета Экономического союза**

Государства—участники Договора о создании Экономического союза, далее — Стороны,

стремясь обеспечить формирование и эффективную деятельность Экономического союза, рациональное развитие интеграционных процессов в рамках Содружества Независимых Государств,

руководствуясь Договором о создании Экономического союза, договорились о нижеследующем:

Статья 1

Стороны создают постоянно действующий орган Экономического союза — Межгосударственный экономический комитет (далее — МЭК).

Статья 2

МЭК осуществляет свою деятельность на основании Положения о Межгосударственном экономическом комитете Экономического союза, которое является неотъемлемой частью настоящего Соглашения (приложение 1).

Порядок распределения голосов на период до 1 января 1998 года для принятия решений Президиумом и Коллегией МЭК квалифицированным большинством с учетом экономического потенциала государств, определенный пунктом 10 Положения о МЭК, устанавливается в соответствии с приложением 2 к настоящему Соглашению.

Статья 3

Местом нахождения МЭК является город Москва.

Российская Сторона окажет необходимое содействие в решении организационных вопросов, связанных с созданием и функционированием МЭК.

Статья 4

Настоящее Соглашение временно применяется со дня подписания и вступает в силу с момента сдачи на хранение государству-депозитарию третьего уведомления о выполнении Сторонами внутригосударственных процедур, необходимых для его вступления в силу.

Совершено в городе Москве 21 октября 1994 года в одном подлинном экземпляре на русском языке. Подлинный экземпляр хранится в Архиве

Правительства Республики Беларусь, которое направит каждому государству, подписавшему настоящее Соглашение, его заверенную копию.

За Азербайджанскую Республику

За Республику Молдова

С учетом высказанного особого

мнения

Г.Алиев

М.Снегур

За Республику Армения

За Российскую Федерацию

Л.Тер-Петросян

Б.Ельцин

За Республику Беларусь

За Республику Таджикистан

А.Лукашенко

Э.Рохмонов

За Республику Грузия

За Туркменистан

Э.Шеварднадзе

С.Ниязов

За Республику Казахстан

За Республику Узбекистан

Н.Назарбаев

За Киргизскую Республику

За Украину

А.Акаев

Л.Кучма

Замечание по ст. 3 ч. I: «Местом нахождения МЭК является город Минск».

А.Лукашенко.

Москва, 21 октября 1994 г.

Решение не подписано Республикой Узбекистан

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

**к Соглашению о создании Межгосударственного экономического
Комитета Экономического союза
от 21 октября 1994 года**

ПОЛОЖЕНИЕ

**о Межгосударственном экономическом Комитете
Экономического союза**

I. Общие положения

1. Межгосударственный экономический Комитет Экономического союза, далее — МЭК, создается с целью формирования и обеспечения эффективной деятельности Экономического союза, рационального разви-

тия интеграционных процессов в рамках Содружества Независимых Государств.

МЭК является постоянно действующим координирующим и исполнительным органом Экономического союза. МЭК осуществляет контрольные и распорядительные функции в пределах полномочий, добровольно делегированных ему государствами — участниками Договора о создании Экономического союза.

В своей деятельности МЭК подотчетен Совету глав государств и Совету глав правительств Содружества Независимых Государств, руководствуется Уставом Содружества Независимых Государств, Договором о создании Экономического союза, решениями Совета глав государств и Совета глав правительств Содружества, межгосударственными и межправительственными соглашениями, настоящим Положением.

II. Основные направления деятельности и функции

2. Основные направления деятельности МЭК:

формирование Экономического союза путем создания механизмов платежного союза, зоны свободной торговли, таможенного союза, общего рынка товаров, услуг, капиталов и рабочей силы, валютного (денежного) союза;

достижение гармонизированного регулирования экономических отношений;

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

выработка согласованных решений по социальным вопросам, представляющим общий интерес.

3. Основные функции МЭК:

анализ состояния экономики, хода экономических реформ и подготовка предложений для проведения гармонизированной экономической и социальной политики, сближения хозяйственного законодательства, совершенствования правовой базы экономического сотрудничества и интеграции, формирования общих информационных систем;

подготовка на основе краткосрочных и долгосрочных прогнозов развития экономики государств рекомендаций по совершенствованию производственно-технологических связей, совместным инвестиционным проектам;

разработка совместных программ в рамках многосторонней договоренности по развитию промышленности, сельского хозяйства и других отраслей экономики;

организация контроля за выполнением принятых обязательств по решениям Совета глав государств и Совета глав правительств Содружества;

осуществление скоординированных мер в отношении деятельности объектов и сфер транснационального характера (энергосистемы, транспорт, связь, газо- и нефтепроводы и др.) и объектов совместной собственности государств;

содействие структурной перестройке экономики;

осуществление скоординированных мер в областях стандартизации, статистики, метрологии, сертификации поставляемой продукции, охраны окружающей среды и природных ресурсов, предотвращения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и в других межгосударственных сферах деятельности, определенных Советом глав государств и Советом глав правительств Содружества;

содействие в формировании и функционировании платежной системы, согласованной денежно-кредитной, бюджетной, налоговой, ценовой, внешнеэкономической, таможенной и валютной политики;

осуществление согласованных действий в вопросах антимонопольного регулирования, создание условий для добросовестной конкуренции;

организация совместных исследований и разработок в важнейших областях науки и техники, подготовка предложений по эффективному использованию научного потенциала и защите интеллектуальной собственности.

4. МЭК для реализации своих функций:

подготавливает и вносит в установленном порядке в Совет глав государств и Совет глав правительств Содружества проекты документов по вопросам экономического характера, требующим решения этих органов;

осуществляет экспертизу проектов соглашений, программ и других документов, подготовленных для рассмотрения на Совете глав государств и Совете глав правительств Содружества, а также на заседаниях межгосударственных, межправительственных координационно-консультативных органов;

рассматривает по предложению органов Содружества вопросы, решение которых требует значительных затрат;

запрашивает информацию у соответствующих органов государств о выполнении отдельных обязательств, организует, с согласия правительств, обследования на местах, принимает совместно с органами управления государств меры по устранению возникших осложнений и разрешению споров;

информирует государства по вопросам экономического сотрудничества;

осуществляет сотрудничество с другими органами Содружества, международными организациями и объединениями, участвует в международных мероприятиях в пределах переданных полномочий.

МЭК принимает:

решения распорядительного характера по вопросам, добровольно переданным ему государствами;

решения, обязательность исполнения которых должна подтверждаться соответствующими решениями правительств, в том числе по вопросам сохранения мобилизационных мощностей, поддержания эффективных кооперированных связей, структурных изменений, охраны окружающей среды и природных ресурсов;

решения рекомендательного характера — по остальным вопросам.

III. Руководящие органы

5. Руководящими органами МЭК являются Президиум и Коллегия.

6. Президиум является высшим органом МЭК. Он состоит из заместителей глав правительств государств—участников Договора о создании Экономического союза и собирается на свои заседания по мере необходи-

мости, но не реже одного раза в квартал. Президиум возглавляет Председатель. Он избирается на один год из числа заместителей глав правительств, входящих в состав Президиума.

Президиум рассматривает важнейшие межгосударственные вопросы экономического сотрудничества и определяет направления и сферы, по которым Коллегии дастся право принятия оперативных решений:

квалифицированным большинством с учетом экономического потенциала государств — по конкретным экономическим вопросам, решение которых требует значительных затрат либо может иметь серьезные экономические последствия. Распределение голосов определяется в соответствии со специально установленным порядком (приложение 2 к Соглашению о создании Межгосударственного экономического комитета Экономического союза);

простым большинством — по процедурным вопросам.

Председатель Коллегии и его заместители при принятии решений Коллегией принимают участие в голосовании только по процедурным вопросам и вопросам внутренней деятельности Аппарата МЭК.

Государства, не участвовавшие в принятии решений, имеют право присоединиться к ним путем письменного заявления в МЭК в соответствии с процедурой, принятой в Содружестве Независимых Государств.

7. В период между заседаниями Президиума функции его рабочего органа выполняет Коллегия. Она состоит из полномочных представителей государств—участников Договора о создании Экономического союза, Председателя и его заместителей. Коллегию возглавляет Председатель, который назначается Советом глав государств по представлению Совета глав правительств Содружества сроком на три года. Заместители Председателя Коллегии назначаются Советом глав правительств по представлению Председателя Президиума. Председатель Коллегии и его заместители не могут представлять интересы своих государств. Председатель Коллегии является по должности заместителем Председателя Президиума.

Коллегия работает на постоянной основе, осуществляет непосредственное руководство деятельностью Аппарата МЭК и в пределах своей компетенции принимает оперативные решения и меры. Регламент работы Коллегии устанавливает Президиум.

8. Полномочные представители назначаются в Коллегию и наделяются необходимыми полномочиями руководящими органами государств в соответствии с принятыми в них процедурами.

9. При МЭК действуют межгосударственные, межправительственные координационно-консультативные органы по общеэкономическим, социальным и производственно-отраслевым вопросам сотрудничества. Руководители этих органов принимают участие в работе Коллегии с правом совещательного голоса.

IV. Процедура принятия решений

10. Решения Президиума и Коллегии МЭК принимаются следующим образом:

консенсусом — по вопросам перехода к таможенному союзу, общему рынку товаров, услуг, капиталов и рабочей силы, валютному (денежному)

союзу и другим стратегическим вопросам развития Экономического союза. При этом до включения в действие этой процедуры государства заявляют о своей заинтересованности в решении рассматриваемого вопроса. На государства, которые заявили о неучастии в обсуждении и в голосовании, принятые решения не распространяются. В случаях, когда необходимо согласие представителей всех государств, а устранить разногласия не удастся, проект решения с письменными возражениями отдельных государств передается на рассмотрение Совета глав правительств Содружества;

квалифицированным большинством (не менее $\frac{3}{4}$ общего количества голосов) — по вопросам о целесообразности введения квот, резервной валюты, создания финансовых фондов и другим конкретным вопросам экономического развития.

V. Аппарат МЭК

11. МЭК имеет Аппарат, состоящий из департаментов, комплектуемых из числа граждан государств — участников Договора о создании Экономического союза. На квотной и контрактной основе принимаются на работу руководители департаментов и их заместители, остальные сотрудники — на контрактной основе.

Аппарат МЭК возглавляет Председатель Коллегии. Руководители департаментов назначаются Коллегией и утверждаются Президиумом, остальные сотрудники назначаются Председателем Коллегии.

Руководители департаментов, другие сотрудники Аппарата МЭК (кроме технического и обслуживающего персонала) обладают статусом международных гражданских служащих и при исполнении служебных обязанностей независимы от организаций и официальных лиц своих государств и не могут совмещать работу в Аппарате МЭК с другой работой или заниматься деятельностью, несовместимой с выполнением их служебных обязанностей.

12. Рабочие аппараты действующих при МЭК межгосударственных, межправительственных координационно-консультативных органов входят в состав Аппарата МЭК по решению его Коллегии.

13. Смета расходов МЭК утверждается Советом глав правительств Содружества по представлению Президиума.

14. Структура и численность Аппарата МЭК утверждаются Президиумом по представлению Коллегии.

VI. Заключительные положения

15. Государства—участники Содружества Независимых Государств, представленные в МЭК, вносят средства на его содержание в долях, соответствующих распределению голосов с учетом экономического потенциала государств.

16. Рабочим языком МЭК является русский язык.

17. Местом нахождения МЭК является город Москва.

18. МЭК является юридическим лицом, условия пребывания которого на территории Российской Федерации определяются отдельным соглаше-

нием между государствами—участниками Договора о создании Экономического союза и Российской Федерацией.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

**к Соглашению о создании Межгосударственного экономического
Комитета Экономического союза
от 21 октября 1994 года**

**Порядок распределения голосов
на период до 1 января 1998 года для принятия решений
Президиумом и Коллегией МЭК квалифицированным большинством
с учетом экономического потенциала государств**

При голосовании в соответствии с процедурой, определенной пунктом 10 Положения о МЭК, предусматривающей квалифицированное большинство с учетом экономического потенциала государств, на период до 1 января 1998 года устанавливается следующее распределение голосов:

Российская Федерация	50
Украина	14
Республика Беларусь	5
Республика Казахстан	5
Республика Узбекистан	5
Азербайджанская Республика	3
Республика Армения	3
Республика Грузия	3
Республика Кыргызстан	3
Республика Молдова	3
Республика Таджикистан	3
Туркменистан	3

При этом, исходя из общей суммы в 100 голосов, решение считается принятым, если за него подано не менее 80 голосов. Настоящий порядок действует до 1 января 1996 года, после чего принимается решение по уточнению данной процедуры.

Если в решении вопроса принимают участие не все государства, то сумма голосов участвующих в процедуре голосования государств принимается за 100, а голоса неучаствующих распределяются пропорционально исходному распределению.

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

**Азербайджанской Республики по Соглашению
о создании Межгосударственного Экономического
Комитета Экономического Союза**

Азербайджанская Республика поддерживает развитие экономического сотрудничества между государствами—участниками СНГ. В то же время

Азербайджанская Республика считает, что органы СНГ, способствующие развитию экономического сотрудничества государств—участников Содружества, не могут быть наделены наднациональными полномочиями.

В связи с этим Азербайджанская Республика будет принимать участие в Соглашении о создании Межгосударственного Экономического Комитета Экономического Союза с учетом нижеследующих оговорок:

1. Азербайджанская Республика принимает участие в Соглашении о создании Межгосударственного Экономического Комитета Экономического Союза в том объеме и в тех пределах, которые не противоречат Конституции и национальному законодательству Азербайджанской Республики.

2. Азербайджанская Республика считает для себя юридически не обязательными:

— абзац 2 статьи 2 Соглашения о создании Межгосударственного Экономического Комитета Экономического Союза;

— абзац 2 пункта 1 раздела 1 Положения о Межгосударственном Экономическом Комитете Экономического Союза;

— абзацы 4, 5, 6 и 8 пункта 3 раздела 2 Положения о Межгосударственном Экономическом Комитете Экономического Союза;

— абзацы 2 и 6 части 1 пункта 4 раздела 2 и абзацы 1, 2 и 3 части 2 пункта 4 раздела 2 Положения о Межгосударственном Экономическом Комитете Экономического Союза;

— часть 2 пункта 6 раздела 3 Положения о Межгосударственном Экономическом Комитете Экономического Союза;

— абзацы 2 и 3 части 1 пункта 10 раздела 4 Положения о Межгосударственном Экономическом Комитете Экономического Союза;

— Приложение 2 к Соглашению о создании Межгосударственного Экономического Комитета Экономического Союза.

СОГЛАШЕНИЕ

между Правительством Российской Федерации и Межгосударственным экономическим комитетом Экономического союза об условиях пребывания Межгосударственного экономического комитета Экономического союза на территории Российской Федерации

Правительство Российской Федерации и Межгосударственный экономический комитет Экономического союза, выступающий от имени государств — участников Договора о создании Экономического союза,

основываясь на Соглашении о создании Межгосударственного экономического комитета Экономического союза от 21 октября 1994 года и решении Совета глав правительств Содружества Независимых Государств от 9 декабря 1994 года о начале формирования Межгосударственного экономического комитета Экономического союза,

в целях создания надлежащих условий для деятельности Межгосударственного экономического комитета Экономического союза на территории Российской Федерации,

принимая во внимание, что местом нахождения Межгосударственного экономического комитета Экономического союза является г. Москва, согласились о нижеследующем:

Статья 1

Для целей настоящего Соглашения приводимые ниже термины имеют следующее значение:

МЭК — Межгосударственный экономический комитет Экономического союза;

«соответствующие власти» — соответствующие федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления;

«представители государств» — члены президиума МЭКа и полномочные представители государств — участников Договора о создании Экономического союза в коллегии МЭКа;

«должностные лица МЭКа» — председатель коллегии МЭКа, его заместители, другие служащие аппарата МЭКа, за исключением технического и обслуживающего персонала;

«члены семей» — супруг (супруга) и несовершеннолетние дети представителей государств и должностных лиц МЭКа;

«помещения МЭКа» — здания или части зданий (кому бы ни принадлежало право собственности на них), используемые для официальных целей МЭКа, а также земельные участки, на которых расположены данные здания или части зданий.

Статья 2

МЭК пользуется правами юридического лица на территории Российской Федерации и, в частности, правомочен:

заключать договоры;

приобретать движимое и недвижимое имущество и распоряжаться им;

открывать и вести банковские счета в любой валюте;

переводить свои денежные средства в пределах Российской Федерации или из Российской Федерации в иностранное государство и наоборот;

возбуждать дела в суде и участвовать в судебных разбирательствах.

Предусмотренные настоящей статьей права осуществляются от имени МЭКа его коллегией.

Статья 3

Правительство Российской Федерации предоставляет МЭКу на условиях, установленных для федеральных органов исполнительной власти, помещения, необходимые для осуществления им своих функций.

Порядок и условия владения и использования предоставленными МЭКу помещениями определяются отдельными договорами между соответствующими властями и МЭКом.

МЭК принимает меры к надлежащему содержанию, эксплуатации и использованию предоставленных ему помещений и обязуется не совершать действий, наносящих им ущерб.

Правительство Российской Федерации по просьбе МЭКа оказывает ему содействие в приобретении и строительстве помещений, необходимых МЭКу для осуществления его функций, или оказывает ему помощь в получении помещений каким-либо иным путем, а также, при необходимости, в получении жилых помещений и социально-бытовых объектов для представителей государств и должностных лиц МЭКа.

Статья 4

Помещения МЭКа и его имущество неприкосновенны.

Представители соответствующих властей не могут вступать в помещения МЭКа иначе, как с согласия председателя коллегии МЭКа или, при его отсутствии, одного из заместителей председателя коллегии МЭКа и на условиях, ими одобренных.

Исполнение любых действий по решению соответствующих властей может иметь место в помещениях МЭКа только с согласия председателя коллегии МЭКа или одного из его заместителей.

Помещения МЭКа не могут служить убежищем для лиц, преследуемых по законам Российской Федерации или подлежащих выдаче иностранному государству.

Неприкосновенность помещений МЭКа не дает права использовать их в целях, несовместимых с функциями или задачами МЭКа или наносящих ущерб безопасности Российской Федерации, интересам ее граждан и юридических лиц.

Статья 5

Правительство Российской Федерации принимает надлежащие меры для защиты помещений МЭКа от всякого вторжения или нанесения ущерба. Расходы по охране помещений МЭКа производятся за счет средств МЭКа.

Статья 6

Юрисдикция Российской Федерации распространяется на действия, совершенные в помещениях МЭКа, поскольку в настоящем Соглашении не предусматривается иное.

МЭК имеет право в целях создания условий, необходимых для выполнения им своих функций, устанавливать правила внутреннего распорядка, действующие в пределах его помещений. Законодательство Российской Федерации не применяется в помещениях МЭКа в той части, в которой оно противоречит таким правилам.

Статья 7

Имущество МЭКа, находящееся на территории Российской Федерации, пользуется иммунитетом от обыска, реквизиции, экспроприации, конфискации или иных форм судебного вмешательства, за исключением случаев, когда:

а) к МЭКу или его должностному лицу предъявлен гражданский иск о возмещении ущерба в связи с происшествием, вызванным транспортным средством, принадлежащим МЭКу или его должностному лицу либо эксплуатируемым от имени МЭКа, если этот ущерб не возмещается за счет страховой выплаты;

б) к МЭКу или его должностному лицу предъявлен гражданский иск о возмещении вреда, причиненного жизни и здоровью гражданина, вызванного действием или бездействием со стороны МЭКа или его должностного лица.

Статья 8

МЭК освобождается от всех налогов, сборов, пошлин и других платежей, взимаемых на территории Российской Федерации, за исключением тех, которые представляют собой плату за конкретные виды обслуживания.

МЭК пользуется теми же льготами, что и дипломатические представительства иностранных государств в Российской Федерации, при ввозе и вывозе имущества и предметов для служебного пользования, а также собственных изданий.

Статья 9

Архивы МЭКа неприкосновенны. Сообщения и корреспонденция МЭКа не подлежат цензуре. Этот иммунитет распространяется на печатную, фотографическую, аудиовизуальную и иные формы информации, получаемой или отправляемой МЭКом и его должностными лицами.

Для передачи и получения корреспонденции МЭК и представители государств вправе пользоваться дипломатической почтой в отношениях с органами Содружества Независимых Государств и дипломатическими представительствами государств — участников Содружества Независимых Государств.

Правительство Российской Федерации предоставляет МЭКу и его должностным лицам право пользоваться шифрами, курьерской и другими специальными видами связи, обеспечивающими конфиденциальность передачи информации, в порядке и на условиях, не менее благоприятных, чем те, которыми пользуются в Российской Федерации дипломатические представительства иностранных государств.

Статья 10

Правительство Российской Федерации обеспечивает МЭК услугами связи, охраной, транспортными, коммунальными и другими услугами в порядке и на условиях, установленных для федеральных органов исполнительной власти.

Статья 11

Правительство Российской Федерации оказывает содействие МЭКу в обеспечении материально-техническими ресурсами и создании необходимых условий для эксплуатации автомобильного транспорта.

Статья 12

Представители государств, председатель коллегии МЭКа, его заместители и члены их семей пользуются теми же привилегиями и иммунитетами, которые предоставляются в Российской Федерации дипломатическим представителям иностранных государств и членам их семей. Однако данное положение не распространяется на представителей Российской Федерации и членов их семей. В случае если председатель коллегии МЭКа или его заместители являются гражданами Российской Федерации, они пользуются только иммунитетом, предусмотренным пунктом «а» статьи 13 настоящего Соглашения.

Статья 13

Должностные лица МЭКа, не указанные в статье 12 настоящего Соглашения, имеют следующие привилегии и иммунитеты:

- а) не подлежат судебной ответственности за действия, совершенные ими при исполнении служебных обязанностей;
- б) пользуются вместе с членами семьи такими же льготами по репатриации, какими пользуются сотрудники дипломатических представительств иностранных государств, аккредитованных в Российской Федерации;
- в) освобождаются от государственных служебных повинностей;
- г) освобождаются вместе с членами семьи и родственниками, находящимися на их иждивении, от ограничений по иммиграции и от регистрации в период их пребывания на территории Российской Федерации;
- д) имеют право ввоза мебели, предметов домашнего обихода и другого личного имущества без уплаты таможенных пошлин, налогов и сборов при первоначальном занятии должности в МЭКе, а также право его беспошлинного вывоза после прекращения службы в МЭКе.

Положения пунктов «б» — «д» настоящей статьи не применяются в отношении должностных лиц МЭКа, являющихся гражданами Российской Федерации.

Иммунитет в отношении действий, совершенных при исполнении служебных обязанностей, сохраняется за должностными лицами МЭКа и после прекращения их службы в МЭКе.

Должностные лица МЭКа не могут совмещать работу в МЭКе с другой оплачиваемой работой и заниматься деятельностью, несовместимой с выполнением их служебных обязанностей, кроме научной, преподавательской и иной творческой деятельности.

Статья 14

Должностные лица МЭКа, пользующиеся привилегиями и иммунитетами в соответствии с настоящим Соглашением, уважают суверенитет и законодательство Российской Федерации и обязуются не совершать действий, наносящих ущерб правам и законным интересам Российской Федерации.

Привилегии и иммунитеты, предусмотренные настоящим Соглашением, предоставляются должностным лицам МЭКа не для личной выгоды

отдельных лиц, а для эффективного и независимого выполнения ими своих официальных функций в интересах МЭКа.

Председатель коллегии МЭКа и его заместители не только имеют право, но и обязаны отказаться от иммунитета, предоставленного должностному лицу МЭКа, в тех случаях, когда, по их мнению, такой иммунитет препятствует отправлению правосудия и от него можно отказаться без ущерба для интересов МЭКа.

МЭК постоянно сотрудничает с соответствующими властями для предупреждения каких-либо злоупотреблений со стороны служащих аппарата МЭКа в связи с предоставленными им привилегиями и иммунитетами.

Статья 15

Представители государств и должностные лица МЭКа освобождаются от налогообложения окладов и любых вознаграждений, выплачиваемых МЭКом. Однако данное положение не распространяется на представителей Российской Федерации и должностных лиц МЭКа, являющихся гражданами Российской Федерации.

МЭК производит обязательные отчисления в пенсионные фонды и фонды занятости государств, гражданами которых являются представители государств и должностные лица МЭКа. Взносы по обязательному медицинскому и социальному страхованию уплачиваются МЭКом в соответствии с порядком, действующим в Российской Федерации.

Статья 16

Правительство Российской Федерации с учетом решения Совета глав правительств Содружества Независимых Государств от 9 декабря 1994 года о начале формирования Межгосударственного экономического комитета Экономического союза организует обеспечение за счет средств МЭКа представителей государств и должностных лиц МЭКа социально-бытовым, медицинским и транспортным обслуживанием на условиях, установленных для соответствующих категорий государственных должностей Российской Федерации и государственных должностей федеральных государственных служащих, указанных в прилагаемой таблице.

На представителей Российской Федерации и должностных лиц МЭКа, являющихся гражданами Российской Федерации или лицами, постоянно проживающими на ее территории, распространяется действующий в Российской Федерации порядок социального обеспечения и социального страхования. Время работы в МЭКе представителей Российской Федерации и должностных лиц МЭКа, являющихся гражданами Российской Федерации, засчитывается в стаж работы в качестве федерального государственного служащего.

Статья 17

МЭК может вывешивать на своих зданиях флаг и устанавливать эмблему Содружества Независимых Государств, а также вывешивать флаги государств — участников Содружества Независимых Государств.

На средствах передвижения членов президиума МЭКа могут устанавливаться флаги государств, представителями которых они являются, а на служебных автомобилях МЭКа — эмблема Содружества Независимых Государств.

Статья 18

По соглашению между Правительством Российской Федерации и МЭКом в настоящее Соглашение могут быть внесены изменения.

Разногласия, связанные с толкованием и применением настоящего Соглашения, будут разрешаться путем переговоров между Правительством Российской Федерации и МЭКом.

Статья 19

Положения настоящего Соглашения не распространяются на межгосударственные (межправительственные) координационно-консультативные органы, действующие при МЭКе.

Статья 20

Настоящее Соглашение временно применяется с даты его подписания и вступает в силу одновременно с федеральным законом о его ратификации.

Совершено в г. Москве 29 июля 1995 года в двух экземплярах на русском языке. Один экземпляр хранится в архиве Министерства иностранных дел Российской Федерации, другой — в архиве МЭКа.

За Правительство
Российской Федерации

За Межгосударственный
экономический комитет
Экономического союза

ПРИЛОЖЕНИЕ

к Соглашению между Правительством Российской Федерации и Межгосударственным экономическим комитетом Экономического союза об условиях пребывания Межгосударственного экономического комитета Экономического союза на территории Российской Федерации

ТАБЛИЦА

соответствия должностей служащих МЭКа государственным должностям Российской Федерации и государственным должностям федеральных государственных служащих

Должности служащих МЭКа	Государственные должности Российской Федерации и государственные должности федеральных государственных служащих
Председатель Коллегии МЭКа	Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации*

ТАБЛИЦА

соответствия должностей служащих МЭКа государственным должностям Российской Федерации и государственным должностям федеральных государственных служащих (продолжение)

Заместитель председателя Коллегии МЭКа, член Коллегии МЭКа — полномочные представители государства — участника Договора о создании Экономического союза	Федеральный министр*
Помощник председателя Коллегии МЭКа	Помощник Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации**
Помощник заместителя председателя Коллегии МЭКа, помощник члена Коллегии МЭКа — полномочного представителя государства — участника Договора о создании Экономического союза	Помощник федерального министра**
Директор департамента, руководитель секретариата Коллегии МЭКа	Начальник департамента***
Заместитель директора департамента	Заместитель начальника департамента***
Начальник управления	Начальник управления***
Заместитель начальника управления, заведующий отделом в составе департамента (управления)	Начальник отдела в составе департамента (управления)***
Советник	Советник***
Консультант	Консультант***
Эксперт	Специалист-эксперт***
Ведущий специалист	Ведущий специалист***
Специалист 1-й категории	Специалист 1-й категории***
* Государственные должности Российской Федерации. ** Государственные должности федеральных государственных служащих, замещаемые в порядке назначения для обеспечения деятельности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и членов Правительства Российской Федерации. *** Государственные должности федеральных государственных служащих в Аппарате Правительства Российской Федерации.	

СОДРУЖЕСТВО НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

Межгосударственный экономический комитет Экономического союза

РЕШЕНИЕ

от 22 сентября 1995 г., город Москва

О плане первоочередных мероприятий по выполнению Соглашения о создании Платежного союза государств — участников Экономического союза СНГ

Президиум Межгосударственного экономического комитета Экономического союза

решил:

принять план первоочередных мероприятий по выполнению Соглашения о создании Платежного союза государств — участников Экономического союза СНГ,

поручить Коллегии МЭКа вести регулярную работу по формированию Платежного союза в соответствии с принятым планом.

Председатель Президиума
Межгосударственного экономического комитета
Экономического союза
А.Большаков

Утвержден
решением Президиума МЭКа
22 сентября 1995 года

ПЛАН

первоочередных мероприятий по выполнению Соглашения
о создании Платежного союза
государств—участников Экономического союза СНГ
(решение Союза глав государств — участников Содружества
от 21 октября 1994 года)

№	Наименование мероприятий	Ответственный исполнитель	Сроки исполнения
1.	Завершение выполнения внутригосударственных процедур, обеспечивающих вступление в силу Соглашения о создании Платежного союза	Соответствующие национальные органы управления	До конца 1995 г.
2.	Заключение двусторонних соглашений по взаимной конвертируемости национальных валют	Соответствующие национальные органы управления	I квартал 1996 г.

ПЛАН
первоочередных мероприятий по выполнению Соглашения
о создании Платежного союза
государств—участников Экономического союза СНГ
(решение Союза глав государств — участников Содружества
от 21 октября 1994 года) (продолжение)

№	Наименование мероприятий	Ответственный исполнитель	Сроки исполнения
3.	Принятие национальными органами управления решений по зафиксированному в Соглашении о создании Платежного союза обязательствам (ст. 4)	Соответствующие национальные органы управления	I квартал 1996 г.
4.	Создание при МЭКе базы данных о национальных законодательных и нормативных актах стран — участниц Экономического союза, относящихся к вопросам создания и функционирования Платежного союза, на основе электронных носителей со свободным доступом государств — участников Платежного союза	Правовой департамент МЭКа	Постоянно
5.	Подготовка совместного заседания Совета Межгосударственного валютного комитета (МВК) и Совета Межгосударственного банка	Национальные банки, министерства финансов, МЭК, Межгосбанк	Октябрь—ноябрь 1995 г.
6.	Подготовка проекта протокола об условиях, порядке и процедуре вхождения государств — участников СНГ в Платежный союз	МЭК	Декабрь 1995 г.
7.	Подготовка предложений о едином подходе к официальной котировке национальных валют	МЭК, МВК, национальные банки, министерства финансов	Декабрь 1995 г.
8.	Подготовка предложений и рекомендаций по гармонизации и внесению дополнений в национальные законодательные и нормативные акты, имеющие отношение к функционированию Платежного союза: законодательств об инвестициях и реинвестициях; банковских законодательств; законодательств о валютном регулировании;	МЭК, МВК, национальные банки, министерства юстиции, экономики, финансов	Январь 1996 г.

ПЛАН
первоочередных мероприятий по выполнению Соглашения
о создании Платежного союза
государств—участников Экономического союза СНГ
(решение Союза глав государств — участников Содружества
от 21 октября 1994 года) (продолжение)

№	Наименование мероприятий	Ответственный исполнитель	Сроки исполнения
	налоговых законодательств; государственных программ экономическ их преобразований		
9.	Подготовка плана мероприятий по выполнению программы гармонизации правил эмитирования и обращения ценных бумаг, долговых и платежных обязательств	МЭК, МВК, национальные банки	Январь 1996 г.
10.	Проработка вопроса о целесообразности создания системы многосторонних клиринговых расчетов, в том числе создания международных расчетно-клиринговых центров	МЭК, Межгосбанк, национальные банки	Январь 1996 г.

РЕШЕНИЕ
о деятельности межгосударственных и межправительственных
органов СНГ, занимающихся координацией вопросов
экономического характера

Совет глав правительств Содружества Независимых Государств, рассмотрев представленный Межгосударственным экономическим комитетом Экономического союза доклад «О деятельности межгосударственных и межправительственных органов СНГ, занимающихся координацией вопросов экономического характера»,

решил:

1. Отметить, что межгосударственные и межправительственные органы СНГ способствовали созданию нормативно-правовой базы Содружества, гармонизации хозяйственного законодательства, добились некоторых результатов в координации действий соответствующих национальных министерств и ведомств по обеспечению работы электроэнергетических, транспортных и других инфраструктурных объектов, по решению вопросов социально-экономического развития.

Вместе с тем работа этих органов оказалась не сконцентрированной на достижении главных задач Содружества по реальной экономической интеграции входящих в него государств и обеспечении на этой основе преодоления спада в экономике и создания предпосылок для ее роста. Упущен

ны возможности совместных действий в обеспечении общих интересов государств—участников Содружества.

Большинство из межгосударственных и межправительственных органов не сумело сосредоточить свое внимание на определении перспектив развития, на выработке долгосрочных концепций рационального использования потенциала в соответствующих отраслях и сферах. Практическая работа указанных органов оказалась не нацеленной на реализацию принципов и положений Договора о создании Экономического союза от 24 сентября 1993 года, Меморандума Совета глав государств Содружества Независимых Государств «Основные направления интеграционного развития Содружества Независимых Государств» и Перспективного плана интеграционного развития Содружества Независимых Государств от 21 октября 1994 года. Не смогли реализовать возложенные на них задачи такие базовые интеграционные органы Содружества, как Межгосударственное Евроазиатское объединение угля и металла, Межправительственный совет по нефти и газу, которые наделены весьма широкими полномочиями в обеспечении скоординированного развития соответствующих отраслей, принятии обязательных для государств—участников Содружества решений. Практически не приступили к работе Межправительственный совет по промышленности, Межгосударственная комиссия по военно-экономическому сотрудничеству государств—участников Содружества Независимых Государств, Межгосударственный валютный комитет, Межгосударственный банк.

Система межгосударственных и межправительственных органов Содружества формировалась без должного регулирования, по существу, стихийно. В их деятельности имеется много организационных недостатков и трудностей.

Отмеченные недостатки и упущения являются во многом следствием отсутствия должной координации работы этих органов.

2. Межгосударственным и межправительственным органам Содружества, исходя из принципов и положений Договора о создании Экономического союза, сконцентрировать усилия на решении следующих ключевых задач:

обеспечение свободного движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы на основе выработки единой торгово-экономической политики, совершенствования тарифных и нетарифных методов внешнеэкономического регулирования, скоординированной антимонопольной политики, развития нормативно-правовой базы, единой статистической методологии и унификации стандартов и норм;

организация взаимодействия в сфере финансово-кредитной политики в целях реализации на практике Платежного союза и скорейшего формирования Межгосударственного валютного комитета;

развертывание работ по формированию единого научно-технологического пространства, разработке и реализации совместных проектов научно-технического развития;

развитие производственной кооперации на основе разработки совместных перспективных программ по развитию промышленности, сельского хозяйства, других отраслей экономики, обеспечения контроля за исполнением этих программ;

содействие формированию транснациональных экономических объединений, финансово-промышленных групп, сети финансово-кредитных учреждений;

создание эффективных механизмов правового регулирования путем гармонизации хозяйственного законодательства, совершенствования правовой базы экономического сотрудничества;

проведение согласованной и эффективной социальной политики.

В ходе решения этих задач опираться на рекомендации научных учреждений, организовывать при необходимости совместное рассмотрение межотраслевых проблем, а также активнее использовать возможности непосредственной работы с правительственными структурами государств—участников Содружества.

3. Принять предложения Президиума Межгосударственного экономического комитета Экономического союза (МЭК):

об упразднении образованного 29 мая 1993 года Межправительственного совета по промышленности в связи с созданием специализированных отраслевых советов;

об объединении Консультативного совета по труду, миграции и социальной защите населения государств—участников Содружества Независимых Государств с Межгосударственным советом по социальной защите и охране здоровья граждан, подвергшихся воздействию радиации;

о возложении на Аппарат МЭК функций рабочих органов Межгосударственного совета по антимонопольной политике, Межгосударственного научно-технического совета, Межгосударственной комиссии по военно-экономическому сотрудничеству государств—участников Содружества Независимых Государств и Консультативного совета по труду, миграции и социальной защите населения государств—участников Содружества Независимых Государств.

Коллегии МЭК, исходя из Положения о Межгосударственном экономическом комитете Экономического союза, продолжить работу по включению в состав Аппарата МЭК рабочих аппаратов межгосударственных и межправительственных органов государств—участников Содружества.

4. Возложить на Межгосударственный экономический комитет Экономического союза:

а) осуществление координации работы межгосударственных и межправительственных органов социально-экономического профиля в целях их ориентации на повышение эффективности деятельности соответствующих отраслей и сфер.

Установить, что новые межгосударственные и межправительственные органы, занимающиеся вопросами социально-экономического характера, создаются по представлению МЭК;

б) внесение изменений и дополнений в положения (уставы) о межгосударственных и межправительственных органах СНГ, занимающихся координацией вопросов социально-экономического характера;

в) определение общих принципов условий оплаты труда, установление единого примерного перечня наименований должностей и утверждение штатной численности рабочих органов межгосударственных и межправительственных структур СНГ, занимающихся координацией вопросов социально-экономического характера;

г) рассмотрение и утверждение смет расходов и ассигнований на содержание рабочих органов межгосударственных и межправительственных структур СНГ, занимающихся координацией вопросов социально-экономического характера.

5. Министерством финансов и соответствующим национальным министерствам и ведомствам обеспечить безусловное выполнение принятых на 1995 год и последующие годы обязательств по финансированию межгосударственных и межправительственных органов СНГ и предоставлению информации, необходимой для их эффективной деятельности.

6. Президиуму МЭК по согласованию с Правительством Российской Федерации как государством местопребывания МЭК провести работу по обеспечению компактного размещения в едином комплексе зданий, являющихся официальной резиденцией Межгосударственного экономического комитета Экономического союза, тех межгосударственных и межправительственных органов, которые передали свои рабочие органы МЭК.

7. Согласиться с предложением Президиума МЭК о делегировании Межгосударственному экономическому комитету Экономического союза полномочий принимать решения оперативного характера по вопросам обеспечения взаимодействия государств, подписавших Договор о создании Экономического союза от 24 сентября 1993 года, в сферах:

практических вопросов создания зоны свободной торговли и развития торгово-экономических отношений, а также Таможенного союза, включая совершенствование тарифных и нетарифных методов внешнеэкономического регулирования;

общей методологии ценообразования; разработки модельных проектов нормативно-правовой базы в экономической сфере;

совершенствования и реализации механизма развития производственной кооперации; создания и развития финансово-промышленных и других транснациональных структур;

вопросов механизма формирования Платежного союза;

развития единого научно-технологического пространства;

регулирования деятельности естественных монополистов;

формирования систем единых информационно-стратегических данных и перечня основных статистических показателей по социально-экономическим вопросам;

выработки согласованных действий в области структурной политики, осуществления инвестиций и совместных проектов;

разработки единых методологических основ (принципов) бухгалтерского учета и аудита;

установления согласованных тарифов на транспортные услуги (включая трубопроводный транспорт), передачу электроэнергии и услуги связи на территории Экономического союза;

принятия рекомендаций по вопросам ускорения интеграционных процессов в Содружестве.

8. В целях практической реализации Договора о создании Экономического союза просить государства определить национальный орган государственного управления, на который возлагается координация экономического сотрудничества с государствами—участниками Содружества Независимых Государств.

Совершено в городе Москве 3 ноября 1995 года в одном подлинном экземпляре на русском языке. Подлинный экземпляр хранится в Исполнительном Секретариате Содружества Независимых Государств, который направит каждому государству, подписавшему настоящее Решение, его заверенную копию.

За Правительство
Азербайджанской Республики
Ф. Кулиев

За Правительство
Республики Армения
Г. Багратян

За Правительство
Республики Беларусь
М. Чигирь

За Правительство
Республики Грузия
Б. Гулуа

За Правительство
Республики Казахстан
Н. Исингарин

За Правительство
Кыргызской Республики
А. Джумагулов

За Правительство
Республики Молдова
А. Сангели

За Правительство
Российской Федерации
В. Черномырдин

За Правительство
Республики Таджикистан
Д. Каримов

За Правительство
Туркменистана

За Правительство
Республики Узбекистан

За Правительство
Украины
Е. Марчук

Решение подписано Азербайджанской Республикой с оговоркой: «С учетом особого мнения» (текст оговорки не представлен).

Решение подписано Республикой Армения с оговоркой: «За исключением пункта 4. г)».

Решение подписано Украиной с оговоркой:

«1. В п.4. б) изъять слово «межгосударственных».

2. Кроме пунктов 7 и 8».

Решение не подписано Туркменистаном и Республикой Узбекистан.

Москва, 3 ноября 1995 г.



Памяти Нила Мак-Дермота

На снимке, сделанном в 1992 году, вы видите Нила Мак-Дермота в аэропорту Токио перед вылетом в Женеву.

Международная комиссия юристов* (МКЮ) с глубочайшей грустью сообщает о кончине 22 февраля 1996 г. в Женеве бывшего генерального секретаря МКЮ Нила Мак-Дермота. МКЮ разделяет траур семьи этого гуманиста и провидца, идеалы которого никогда не будут забыты.

Нил Мак-Дермот, английский юрист, известный во всем мире и всеми уважаемый, в течение двадцати лет (с 1970 по 1990 г.) был генеральным секретарем МКЮ. Он родился в Дублине, изучал право в Оксфорде. Во время второй мировой войны был в действующей армии и за участие в высадке союзных войск в Нормандии награжден орденом Британской империи. После войны он возвращается к судебной деятельности и в 1963 г. становится советником королевы. Дважды избирался депутатом парламента (1957—1959 гг. и 1962—1970 гг.), был финансовым

* Международная комиссия юристов (МКЮ), штаб-квартира которой находится в Женеве, является международной неправительственной организацией, имеющей консультативный статус при ООН, ЮНЕСКО, Совете Европы и других организациях. Она была создана в 1952 г. для защиты прав человека во всем мире и для наблюдения за исполнением Всемирной декларации прав человека. Комиссия состоит из 31 известного юриста из разных стран и имеет 75 национальных центров и ассоциированных организаций.

секретарем Казначейства (1964—1967 гг.), министром земельного планирования (1967—1970 гг.) в кабинете Гарольда Вильсона.

В трудные минуты, когда многие хранили молчание, Нил Мак-Дермот выступал против диктаторов в защиту жизни и прав угнетенных. Он всегда защищал идеалы справедливости и безграничного уважения законности, обладал глубокими знаниями и опытом юриста, был инициатором и проводником многих международных акций, включая выработку норм по предупреждению пыток, одним из разработчиков Европейской конвенции по предупреждению пыток. Глубоко преданный идеям равенства и универсализма, он много работал для того, чтобы движение за права человека пришло и в Южную Африку и чтобы были созданы программы помощи обездоленным и бедным группам населения.

«Он был вдохновителем и покровителем тех, кто защищал во всем мире права человека», — сказал его духовный сын, мэтр Адама Диенг, нынешний генеральный секретарь МКЮ. «Он был для всех нас примером мужества, прямоты и элегантности. Он посвятил свою жизнь защите человеческого достоинства. Мы обязуемся продолжать начатую им борьбу за свободу и справедливость для всех народов. Его бесценное наследие вдохновит будущие поколения защитников прав человека, не только тех, кто является членом МКЮ, но и людей во всем мире».

Редакционная коллегия
«Московского журнала международного права»

МОСКОВСКИЙ ЖУРНАЛ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Сдано в набор 3.04.96. Подписано в печать 13.05.96. Формат 60x88¹/₁₆.

Бумага офсетная. Гарнитура «Гаймс». Печать офсетная.

Усл.печ.л. 18,62. Усл.кр.отт. 18,98. Уч.изд.л. 20,77.

Тираж 800 экз. Заказ №728. Изд. № 2 — МЖМП/96.

Отпечатано с готового оригинал-макета
издательства «Международные отношения»
в типографии №9 Комитета РФ по печати.
109033, Москва, Волоцкая, 40.

В издательстве «Международные отношения»

ВЫШЛИ в свет четыре первых номера за 1996 год журнала **«ДИПЛОМАТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК»**, издаваемого МИД РФ.

Среди опубликованных материалов журнала внимание читателей, несомненно, привлекут следующие:

— в разделе **«Официальные материалы»** — Указ Президента РФ о назначении Е.М. Примакова министром иностранных дел России, биография нового министра и отчет о его первой пресс-конференции в новом качестве; Решение Будапештской встречи Совета министров иностранных дел государств — участников ОБСЕ о модели общей и всеобъемлющей безопасности для Европы XXI века: новая концепция для нового столетия; выдержки из Послания Президента РФ Федеральному Собранию, касающиеся внешнеполитических проблем; Указ Президента РФ о координирующей роли МИД РФ в проведении единой внешнеполитической линии РФ; материалы, посвященные участию Б.Н. Ельцина во встрече в верхах по мирному процессу на Ближнем Востоке и борьбе с международным терроризмом; полный текст Устава Совета Европы и Генерального соглашения о привилегиях и иммунитетах Совета Европы;

— в разделе **«Российское законодательство»** — федеральные законы «О континентальном шельфе Российской Федерации», «О присоединении РФ к Уставу Совета Европы», «О присоединении РФ к Генеральному соглашению о привилегиях и иммунитетах Совета Европы и протоколам к нему»;

— в разделе **«Международные и внешнеэкономические связи субъектов Российской Федерации»** — выступление Е.М. Примакова на заседании Консультативного совета субъектов РФ по международным и внешнеэкономическим связям при МИД России.

«ДИПЛОМАТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК»

«ДИПЛОМАТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК» Министерства иностранных дел РФ — официальный орган российского внешнеполитического ведомства. Журнал информирует читателей о внешней политике и дипломатии России. На его страницах публикуются полные тексты международных договоров, выступления политических руководителей, хроника международных визитов, сведения о работе Коллегии, департаментов и управлений МИД РФ, новых назначениях, отчеты о брифингах, проводимых в Пресс-центре Министерства.

В разделах «Официальные материалы», «Содружество Независимых Государств», «ООН», «Международные и внешнеэкономические связи субъектов Российской Федерации», «Дипломатическая служба», «Оценки, проблемы, суждения», «Страницы истории» и др. читатель найдет для себя много нового и познавательного.

Журнал адресован широкой аудитории. Его информация важна не только дипломатам, она необходима научным учреждениям, вузам, библиотекам, ученым, журналистам — словом, всем, кого интересуют вопросы внешней политики Российской Федерации.

«Дипломатический вестник» выходит на русском языке один раз в месяц.

Подписка принимается:

в Российской Федерации — без ограничения всеми местными почтовыми отделениями связи и органами «Роспечати» по каталогу изданий издательства **«ИЗВЕСТИЯ»**;

за рубежом — через представительства А/О «Международная книга».

Индекс издания — 70183.

Стоимость подписки зависит от местных тарифов на услуги связи.

Московский журнал международного права

Подписаться на остальные номера «Московского журнала международного права» на 1996 год можно в любом отделении связи. Индекс издания — 70893. Стоимость подписки по каталогу (без доставки):

на № 3 и 4 — два номера — 39800 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 (1995-96 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