

# МОСКОВСКИЙ ЖУРНАЛ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА



- РОССИЯ ВСТУПАЕТ В  
ЕВРОПУ
- ПРАВА ЧЕЛОВЕКА ПРЕВЫШЕ  
ВСЕГО
- ЗАКОН О ЯДЕРНОЙ  
БЕЗОПАСНОСТИ СТРАНЫ
- ХОТЯТ ЛИ РУССКИЕ ВОЙНЫ  
В БОСНИИ

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. САИДОВ** (Ташкент),  
**Э.С. САРЫЕВ** (Ашхабад), **А.В. ТОРКУНОВ** (Москва),  
**А.А. ТРЕБКОВ** (Москва), **В.Н. ФИСЕНКО** (Минск),  
**А.Г. ХОДАКОВ** (Москва), **Ю.Ю. ШАТАС** (Вильнюс),  
**В.Н. ЯКОВЛЕВ** (Тирасполь)

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

*Выходит один раз в три месяца*

**№3, 1996**

июль — сентябрь

**СОДЕРЖАНИЕ**

Мартенсовские лауреаты .....	3
Вопросы теории	
Пархитыко И.В. «Незаконная» недвижимость и <i>jus gentium</i> .....	5
Права человека	
Карташкин В.А. Россия и Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод .....	21
Кузнецов В.И. Факультативный протокол к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах ...	27
Ломакина М.В. Международная защита прав женщин .....	37
Международное гуманитарное право	
Д-р Ганс Петер Гессер (Швейцария). Вызов, брошенный 26-й конференцией Красного Креста и Красного Полумесяца .....	46
Международное ядерное право	
Иойрыш А.И. Непростые ответы на неудобные вопросы ...	61
Морское право	
Котляр В.С. Черноморские проливы: арена сотрудничества или конфронтации? .....	79
Курт Джонсон (США). ИМО и проблемы прохода по архипелажным водам .....	92
Новая Европа	
Энтин М.Л. Политико-правовые последствия вступления России в Совет Европы .....	97
Международные организации	
Блищенко И.П. Проблемы ООН надо решать .....	112
Джейн Пазендра (Индия). Индия должна быть членом Совета Безопасности ООН .....	120

Кристин Мэри (Франция). История свободы — это история международного права .....	122
Рената Платцодер (Германия). Шаги по созданию Международного суда по морскому праву .....	123
<b>Тузмухамедов Р.А.</b> Всемирное федералистское движение добивается успеха .....	126
<b>Международное частное право</b>	
Монастырский Ю.Э. Пределы применения иностранных законов в целях правосудия по международным спорам .....	147
<b>Международная безопасность</b>	
Барынькин В.М. Вооруженные силы России в боснийском урегулировании .....	206
Шепельский А.В. Меры доверия в военной области. Понятие, сущность и содержание. ....	219
<b>Международно-правовые проблемы СНГ</b>	
Воскобойникова М.А. Юридические аспекты углубления интеграции в гражданской авиации .....	226
<b>Книжная полка</b>	
Тиунов О.И. Теоретические проблемы международного права (Черниченко С.В. Международное право: современные теоретические проблемы) .....	242
Тимершин Х.А. Две книги одного профессора .....	250
<b>Хроника</b>	
Петров В. Применять, применять и еще раз применять. (Отчет о научно-практической Конференции по применению норм международного права правоохранительными органами Российской Федерации.) .....	254
Перекликаются Москва и Нью-Йорк (две международные конференции юристов) .....	263
<b>Кто есть кто в нашей науке</b>	
Колосовский И.К., Маковский А.Л., Матвеева Т.Д., Поленина С.В., Тимершин Х.А., Шинкарецкая Г.Г. ....	280
<b>Документы</b>	
Разноформатный характер интеграции. Вступительный комментарий А.Н. Ерохина, Ф.И. Сапрыкина .....	299
Договор между Российской Федерацией, Республикой Белоруссия, Республикой Казахстан и Киргизской Республикой об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 г. ....	302
Договор об образовании Сообщества от 2 апреля 1996 г. ....	310
Прощайте, Александр Сергеевич Пирадов! .....	316

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.

## МАРТЕНСОВСКИЕ ЛАУРЕАТЫ

Российская ассоциация международного права продолжила награждение Мартенсовскими грамотами юристов-международников, которые внесли существенный вклад в развитие науки международного права. Ниже мы публикуем новый список награжденных, имена которых были оглашены на XXXIX ежегодном собрании ассоциации в январе 1996 года (в скобках после данных о награжденном указан год выхода и номер нашего журнала, в котором более подробно рассказывается об ученом и о его вкладе в науку):

**Дурденевский Всеволод Николаевич** (1889—1963) — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РСФСР, член Постоянной палаты Третейского суда от СССР (награжден посмертно).

**Кейлин Александр Давыдович** (1894—1970) — доктор юридических наук, профессор (награжден посмертно).

**Коровин Евгений Александрович** (1892—1964) — член-корреспондент Академии наук СССР, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РСФСР и УзССР, член Постоянной палаты Третейского суда от СССР (награжден посмертно).

**Крылов Сергей Борисович** (1888—1958) — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РСФСР, член Международного Суда от СССР с 1946 по 1952 год (награжден посмертно).

**Мешера Владимир Федорович** (1913—1987) — доктор юридических наук, профессор (награжден посмертно).

**Гладышев Виктор Владимирович** (1934—1995) — кандидат юридических наук, профессор (награжден посмертно).

**Баскин Юрий Яковлевич** — доктор юридических наук, профессор Санкт-Петербургского института государственной службы и Российского гуманитарного института при Санкт-Петербургском университете. Специализируется по проблемам методологии и истории международного права, охране природной среды, режиму международных рек (1995, № 1).

**Безганс Зинаида Яковлевна** — кандидат юридических наук, доцент Красноярского государственного университета.

**Брылов Анатолий Николаевич** — кандидат юридических наук, заместитель генерального директора АО «Аэрофлот — Российские международные авиалинии», действительный член Академии естественных наук Российской Федерации, член Латиноамериканской ассоциации международного воздушного права, специализируется в области международного воздушного права (1996, № 1).

**Дмитриева Галина Кирилловна** — доктор юридических наук, профессор кафедры международного права Московской юридической академии (1994, № 2).

**Зеланов Вячеслав Константинович** — заместитель Председателя Комитета Российской Федерации по рыболовству, кандидат биологических наук, глава российской делегации на Конференциях по сохранению живых морских ресурсов и управлению ими в центральной части Берингова моря.

**Лазарев Марклен Иванович**, доктор юридических наук, профессор, один из учредителей Советской ассоциации морского права, участник конференции Ассоциации международного права в Дубровнике в 1948 г. Около 20 лет — на педработе в ВДШ СССР, из них 10 лет — завкафедрой правовых наук; около 15 лет — научный сотрудник ИГП АН, из них 10 лет — зав. сектором международного морского права; 14 лет — член Постоянной палаты Третейского суда в Гааге; около 7 лет — зам. директора по научной работе Института Латинской Америки РАН. Во время Великой Отечественной войны, с 1944 по 1946 г., — юрисконсульт правительственной закупочной комиссии СССР в США («ленд-лиз») (1992, № 1).

**Мелков Геннадий Михайлович** — кандидат юридических наук, доцент Московской юридической академии (1994, № 3).

**Спивакова Татьяна Ивановна** — кандидат юридических наук, начальник отдела Комитета Российской Федерации по рыболовству.

**Старушенко Глеб Борисович** — член-корреспондент Российской академии наук, академик Российской академии социальных наук, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, президент Российской ассоциации африканских исследований, эксперт Комитета по ликвидации расовой дискриминации при ООН, советник Российской академии наук, участник конференций Ассоциации международного права в Токио и Париже, политологических конгрессов в Вашингтоне и Москве, социологических — в Варне и Торонто, по африканским исследованиям — в Москве, Аддис-Абебе, Хартуме (Судан), Ибадане (Нигерия) и др. Специализируется в области правовых проблем национальных и освободительных движений (1991, № 3/4).

**Тимершин Халиль Аскатович** — кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры охраны прав личности и соблюдения законности Юридического института МВД Башкортостана (1996, № 3).

**Штейнман Фира Самойловна** — референт Российской ассоциации международного права.

# Вопросы теории

## «НЕЛЕГАЛЬНАЯ» НЕДВИЖИМОСТЬ И *JUS GENTIUM*

И.В. Пархитько\*

В период реформ или, как его еще называют, переходный период в России сложилось парадоксальное положение в вопросах недвижимости. С одной стороны, это понятие легализовано, вошло в законодательство, в частности в Гражданский кодекс РФ. С другой стороны, его вроде бы и нет, поскольку не легализовано главное — продажа земли. Правда, и это утверждение не совсем точно. Фактически продажа земли имеет место во многих регионах страны, в субъектах Федерации, однако происходит это с рядом оговорок и в отношении «небольших» земельных наделов, отведенных под крестьянские усадьбы, садовые и огородные участки и т.д. Но что значит «небольшой земельный надел»? Шесть, десять, двадцать соток? А может ли один человек скупить по новому Земельному кодексу сразу сто участков? Оказывается, может. Никаких в этом отношении ограничений нет. А будет ли «латифундией» участок в шесть гектаров? Ведь он состоит из ста «небольших земельных наделов».

### Старое понимание термина

Еще совсем недавно понятие «недвижимость» в советском праве не существовало. Оно было упразднено, как понятие, свойственное только буржуазному праву. И потому земля и другие естественные ресурсы (воды, леса, недра) являлись общенародным достоянием (государственной собственностью). Отсутствовало деление на движимое и недвижимое имущество<sup>1</sup>.

---

\* Директор экспозиции г. Москвы на Международной выставке по недвижимости в Каннах (Франция). Соискатель кафедры международного права МГИМО(У) МИД РФ.

Недвижимость относилась к атрибутике буржуазного права, и ею считались «земельные и другие естественные угодья, находящиеся в собственности физических и юридических лиц, иные вещные права на землю, а также всякое иное имущество, прикрепленное к земле и прочно связанное с ней (здания, сооружения, заводы и т.д.)»<sup>2</sup>.

В фундаментальном многотомном труде «Курс международного права», написанном большим коллективом крупнейших советских правоведов и выпущенном Академией наук СССР, слово «недвижимость» отсутствует. Точнее, оно ловко обходится. Но намеки на него имеются. Было бы странно обойтись без этих намеков, когда во всем мире существует частная собственность на недвижимость, когда сама недвижимость, если речь идет о земле и водах, составляет значительную часть территории любого государства. И по этому поводу, тесно увязывая проблемы территории и недвижимости, в доктринальных объяснениях западных ученых существует ряд подходов к юридическому значению территории — недвижимости.

Классическая советская точка зрения на юридическую природу территории изложена в томе III указанного выше «Курса»<sup>3</sup>. Государственная территория в этом случае определяется как пространство, в пределах которого государство осуществляет верховную и исключительную власть. Территориальный суверен подчиняет своей верховной власти все организации и лица, находящиеся в пределах государства. Территория представляет также объект публичных правомочий государства. Государство распоряжается своей территорией, организуя ее в административном отношении. Деление ее на административно-территориальные единицы, территориальное подразделение населения, организация государственной власти и государственного управления по территориальному принципу — характерные особенности государства.

Государство устанавливает в законодательстве правовой режим территории в целом и отдельных ее частей, регулирует вопросы поселения, организует охрану и оборону своей территории от посягательств извне. Таким образом, государственная территория — это земное пространство, в пределах которого государство осуществляет свою верховную власть и которым оно распоряжается, организуя его в административном отношении и устанавливая правовой режим<sup>4</sup>. Подобное понимание юридической природы государственной территории дает основание уяснить ее сущность и значение.

А сущность состояла в том, что в советских условиях, то есть в условиях тоталитарного государства, когда вся власть сосредотачивается в одном центре, взгляд на государственную территорию как на сферу действия верховной власти государства, подчинения его исключительному господству вполне был оправдан, поскольку государственная территория считалась неприступной и непроницае-

мой для власти других государств. В этих условиях осуждается любая попытка реализовать в пределах государственной территории власть какого-либо иностранного государства. Такая попытка сразу же может быть расценена как посягательство на территориальное верховенство этого государства, на его суверенитет.

Любопытно с точки зрения новых подходов к понятию «недвижимость» посмотреть на учебник М.М. Богуславского о частном праве<sup>5</sup>. Понятие «недвижимость» здесь используется часто и, что называется, в лоб, то есть в своем прямом, откровенно «буржуазном» смысле.

Давайте ознакомимся с этим применением. Сначала (с. 67) просто констатируется факт: в общих положениях гражданского права КНР содержится ряд коллизионных норм, в том числе права собственности на недвижимое имущество (ст. 144). Затем (с. 88), говоря о квалификации юридических понятий, автор отмечает, что эти понятия («домицилит», «форма сделки», «движимое и недвижимое имущество» и т.д.) не совпадают по своему содержанию в праве различных государств.

Или такой пассаж: «Может ли российский гражданин иметь за границей те имущественные права, которые нашему праву неизвестны или которые у нас прямо не признаются? Вправе ли он иметь, например, право собственности на недвижимость (здания, земельные участки)? В Советском государстве советский гражданин не мог осуществлять права собственника на земельный участок, поскольку в Советском Союзе не было права личной собственности на земельный участок, поскольку в Советском Союзе не было права личной собственности на землю. Земля находилась в исключительной собственности государства. Что же касается имущественных прав советских граждан за границей, то они могли пользоваться там всеми имущественными правами, предоставленными соответствующими иностранными законами, хотя эти права и были неизвестны советскому законодательству» (с. 115).

Получалась как бы двойная бухгалтерия. Те, кто живет в РСФСР, подчиняются только законам РСФСР, а те, кто оказался за рубежом, подчиняются еще и зарубежному законодательству. Еще в 1923 году Народный комиссариат юстиции РСФСР выпустил разъяснение, которое и приводит М.М. Богуславский: «Гражданин РСФСР может за границей владеть на праве собственности сельскими и городскими земельными участками, домами и дачами, промышленным и торговым предприятием» (с. 115).

Уже в первые годы советской власти не раз возникал вопрос, может ли советское представительство или другой орган советского государства за границей защищать имущественные права советских граждан, принимать меры по защите таких прав, которые в

советском государстве советский гражданин по советским законам осуществлять не может. Этот вопрос был решен циркулярами НКВД. Так, в циркуляре № 329 НКВД 1925 года говорилось: «Советский гражданин может за пределами Союза осуществлять права, основанные на иностранных законах». В циркуляре указывалось, что советский гражданин может осуществлять право собственности на землю, если такое право собственности в данном государстве признается (с. 116).

Что касается правового положения российских юридических лиц за границей, то и здесь, как отмечает М.М. Богуславский, такое юридическое лицо вправе «приобретать, отчуждать, брать и сдавать в наем как в РФ, так и за границей любое имущество, движимое и недвижимое» (с. 131).

О недвижимости, естественно, идет разговор, когда упоминается законодательная практика США, Великобритании и других государств (с. 158). В частности, отмечается, что в последние годы в законодательных актах ряда этих стран и в международных соглашениях появились «специальные правила, касающиеся тех случаев, когда иностранное государство является собственником недвижимого имущества, находящегося на территории государства суда, а также случаев возможного наследования имущества иностранным государством по закону или по завещанию». А согласно Европейской конвенции об иммунитете государств от 16 мая 1972 г., иммунитет не признается, если — и далее перечисляется ряд случаев, среди которых «спор возник в связи с недвижимостью».

В учебнике М.М. Богуславский описывает жесткое различие между правом на недвижимое имущество и правом на движимое имущество (с. 166). В отношении недвижимости, отмечает он, законодательство, судебная практика и доктрина многих государств придерживаются принципа, согласно которому право собственности на недвижимость регулируется законом места нахождения недвижимости. Этот закон определяет и содержание права собственности на недвижимость, и форму и условия перехода прав на недвижимость. Особенно жестко данный принцип проводится в отношении такой основной категории недвижимого имущества, как земельные участки. В специальных реестрах и книгах ведется строгая регистрация прав собственности на землю. А из этого следует точный вывод: «Российские юридические лица и иные наши организации, точно так же как и граждане России, если им принадлежит недвижимое имущество за рубежом, имеют право владеть, пользоваться и распоряжаться таким имуществом в полном объеме в соответствии с правилами местного законодательства».

Рассматриваются различия в праве, подлежащем применению при решении проблем наследования имущества (с. 322). Например,

в Великобритании и США проводится разграничение между наследованием недвижимого имущества и наследованием движимого имущества. К наследованию недвижимого имущества применяется закон места нахождения недвижимости, а к наследованию движимого имущества — закон последнего domicilia наследодателя. Согласно правилам французского гражданского кодекса, находящаяся во Франции недвижимость подчинена французскому закону. Что же касается движимости, то в отношении нее в судебной практике применяется обычно личный закон наследодателя. А вот по праву КНР в отношении движимого имущества должен применяться закон места проживания наследодателя в момент его смерти, а в отношении недвижимого имущества — закон места нахождения имущества (ст. 149 Общих положений гражданского права КНР 1986 г.).

Учебник переиздавался в переходный период. В 1994 году еще не была принята даже часть I Гражданского кодекса РФ, еще не было законодательного разрешения купли-продажи земельных участков. Поэтому в книге и не упоминается понятие недвижимости, когда речь идет о РФ. Есть лишь упоминание о праве наследования строений, которое всегда определяется по российскому закону (ст. 567 Гражданского кодекса) (с. 325). Да еще ссылка на многостороннюю конвенцию о правовой помощи стран СНГ от 22 января 1993 г., по которой право наследования недвижимого имущества определяется по законодательству государства, на территории которого находится это имущество, а право наследования иного имущества — по закону государства, на территории которого наследодатель имел последнее место жительства.

В характеристике договоров о правовой помощи появляется термин «расщепление режима имущества» (с. 328). Речь идет о применении различных законов в отношении различных видов имущества при одном и том же наследодателе. В отношении недвижимого имущества применяется закон его места нахождения, а в отношении движимого — закон гражданства наследодателя. Тем самым договоры устанавливают, что в зависимости от категории имущества используются разные принципы применения права.

То же самое расщепление режима имущества присутствует и в консульских конвенциях ряда зарубежных государств. При этом всегда понимается, что недвижимость — в основном строения, поскольку земля в России до последнего времени не являлась объектом права собственности граждан. Сейчас, правда, и законодательство постепенно поворачивается в сторону иного понимания. Так же, как и в других государствах, в России под недвижимым имуществом стали пониматься и земельные участки.

Договоры о правовой помощи обычно устанавливают, что производство по делам о наследовании движимого имущества осушес-

твляют органы того государства, гражданином которого был наследодатель, а относительно недвижимого — органы страны, на территории которой это имущество находится. Так осуществляется на практике правило о компетенции органов (с. 329).

Естественно, в учебнике довольно подробно расписано решение судьбы выморочного имущества, то есть имущества, которое осталось после смерти лица при отсутствии наследников (с. 333). По российским законам в этих случаях имущество переходит к государству как наследнику. В некоторых странах, в частности в США, Франции, существует другой подход: государство получает это имущество по так называемому праву оккупации, то есть поскольку это имущество является бесхозным, то оно должно перейти к государству.

Совершенно справедливо автор учебника подмечает, что различия в обосновании права государства на выморочное имущество имеют существенное практическое значение. Представим себе, что российский гражданин умер за границей и у него нет никаких наследников. Если считать, что имущество должно перейти к государству как к наследнику, то имущество должно перейти к российскому государству. Если же считать, что это имущество должно перейти по праву оккупации, то оно должно перейти к тому государству, на территории которого этот гражданин умер или осталось его имущество. Вопрос о судьбе выморочного имущества решается в договорах о правовой помощи, заключенных с рядом государств. Согласно этим договорам, выморочное движимое имущество передается государству, гражданином которого к моменту смерти являлся наследодатель, а выморочное недвижимое имущество переходит в собственность государства, на территории которого оно находится. По статье 46 многосторонней конвенции о правовой помощи стран СНГ от 22 января 1993 г. предусматривается следующее правило: если по законодательству страны, подлежащему применению при наследовании, наследником является государство, то движимое наследственное имущество переходит государству, гражданином которого является наследодатель в момент смерти, а недвижимое наследственное имущество переходит государству, на территории которого оно находится.

Вот, собственно, и все, что в концентрированном виде говорится в учебнике М.М. Богуславского. Для переходного периода, который характерен ныне для российского государства, этого, вероятно, вполне достаточно. Нет недвижимости в России — нет проблем. Однако недвижимость есть, она в полный голос заявляет о себе, внедряется в законодательство, и потому с ней на практике приходится считаться. Придет время, будут и учебники переписывать.

## Новое понимание термина

Жизнь круто изменилась. Сместились или приобрели совершенно новое значение известные понятия.

В советское время понятие «недвижимость» считалось буржуазным.

Возьмем, к примеру, такое довольно распространенное библиографическое издание, как «Международное право»<sup>6</sup>, широко известное в кругах юристов-международников. В трех объемистых томах нет слова «недвижимость», хотя значительные разделы в них посвящены проблемам международного частного права. На это слово было как бы наложено табу, его не должно, считалось, существовать в природе. «Буржуазное понятие» являлось ярлыком враждебным, чем-то непристойным, исключаящим любое употребление в серьезной научной литературе.

А литература эта множилась, разрасталась. По последним данным, количество публикаций удваивалось до последнего десятилетия нынешнего века каждые пять лет, в наши дни произошел резкий рывок, и в это последнее десятилетие удвоение случается каждые два года<sup>7</sup>.

Революция произошла и в сознании юристов, в том числе и правоведа-международника. Сначала робко, затем постепенно все чаще, пока не заявила о себе во весь голос, «недвижимость» вошла в лексикон, стала таким же понятием (в смысле часто употребляемым), как «территория». К «недвижимости» в России стали относиться с уважением, ее начинают изучать, прежде всего с правовой точки зрения, по поводу нее уже проводятся серьезные научные встречи. Первыми в 1996 году стали международная конференция «Рынок недвижимости России. Проблемы и перспективы» (февраль 1996 г.), в которой приняли участие представители США, Великобритании, Германии, Нидерландов, Швеции, других стран, а также правительства Российской Федерации, правительства Москвы, и международная конференция «Недвижимость и инвестиции» (март 1996 г.), организованная в рамках выставки «REALTEX-96» крупнейшими фирмами России, Австрии и Финляндии. В Москве с 1993 года издается ежемесячная газета «Недвижимость за рубежом». Уже изданы рекламные проспекты «Приглашаем на рынок недвижимости в Москву». Совершаются сделки с недвижимостью, а отдельные наиболее значимые и интересные объекты недвижимости в Москве стали предметом торгов на международных выставках недвижимости, в частности в Каннах (Франция). 10—13 апреля 1996 г. уже в Москве состоялась 1-я международная выставка «Недвижимость-96».

Понятие «недвижимость» теперь настолько прочно укоренилось и в русском разговорном, и особенно в русском юридическом язы-

ке, что один из банков — а именно крупный коммерческий Столичный банк сбережений — сделал его одним из главных своих лозунгов: «Частная собственность на недвижимость — это гарантия стабильности вашего бизнеса».

Какова юридическая природа недвижимости? В ее объяснении мы сталкиваемся с довольно сложной правовой конструкцией. С одной стороны, поскольку недвижимость — категория конкретная и имеет материальное воплощение, она может быть собственностью либо физического лица, либо юридического лица, либо, наконец, государства. И значит, уже соответственно вписываться в *jus gentium*. Собственность, как известно, можно отчуждать, передавать по наследству, продавать, сдавать в аренду и т.д. Операции с недвижимостью зависят от волеизъявления собственника.

С другой стороны, недвижимость (в основном земля) входит составной частью в территорию страны и таким образом является объектом публичной собственности государства (*dominium publicum*). На нее распространяются все национальные внутренние законы. При этом государственная территория — понятие юридическое, а не материальное. Она — это подвластное государству пространство, а вовсе не географическая среда. Поэтому-то государственная территория не обладает физическими свойствами. Ей свойственны такие политико-юридические категории, как суверенитет, верховенство, независимость, неприкосновенность.

Отсюда и получается, что недвижимость с точки зрения юридической находится в эдаком правовом «бутерброде», так как она подчинена с одной стороны воле собственника, а с другой — как часть государственной территории — национальному законодательству. Могут ли эти две стороны одного «бутерброда» войти в противоречие друг с другом? Вполне. Как в таком случае решается эта коллизия? В юридической науке для подобных случаев припасена теория оккупации, согласно которой воля собственника в отношении недвижимости не может быть возведена в абсолют, над ним существуют законы государства, а его недвижимость не останется бесхозной, если исчезнет собственник, она становится собственностью государства, в рамках которого находится. В этом различие между юридической природой недвижимости и юридической природой государственной территории. Они находятся как бы в соподчиненном положении. Вместе с тем распоряжаться государственной территорией может только тот народ, который на ней проживает. И задача международного права как раз и заключается в том, чтобы разработать механизм, адекватно отвечающий необходимости установления подлинной воли народа, населяющего данную территорию.

В то же время сходств между юридическими природами обеих этих понятий множество. И та и другая могут стать объектами до-

говора купли-продажи. Земельные участки — недвижимость — являются объектом купли-продажи в подавляющем большинстве стран мира. Что же касается территории, то в этом отношении классическим примером стала продажа Россией Соединенным Штатам Америки Аляски, которая по территории стала самым большим штатом. И та и другая могут стать предметом спора. Спор по поводу недвижимости, бывает, перерастает в длительный судебный процесс со многими стадиями разбирательства. А спор по поводу государственной территории нередко в истории приводил к открытым вооруженным конфликтам и к кровопролитным войнам. Примеров тому — множество, последние из них — нападение Ирака на Кувейт, кровавая бойня на землях бывшей Югославии. Да и все то, что творится ныне в предгорьях Кавказа, ичкерийская сторона пытается представить как чечено-российский конфликт, который явился результатом борьбы чеченского народа за свою национальную независимость, то есть за ту самую правовую категорию государственной территории, которая составляет неотъемлемую часть ее юридической природы.

И та и другая допускают сервитуты. В гражданском праве собственник недвижимости может добровольно сделать какие-то изъятия из своего права собственности и допустить по взаимной договоренности с другим (или другими) юридическим или физическим лицом какое-то право пользования своей собственностью. По международному праву государства на взаимных началах допускают в целях международного сотрудничества определенные изъятия из сферы своего законодательства в отношении находящихся на их территории официальных представителей иностранных государств, а также юридических и физических лиц. Это положение было детально расписано в «Курсе международного права»<sup>8</sup>. Такое отношение к изъятиям из национального законодательства имело свой резон. Достаточно вспомнить, сколько советских войск находилось в тот период на территориях стран Восточной Европы. И этот факт не мог не найти отражения в теоретическом курсе международного права. Вот как «деликатно» это сделали авторы курса: «Известные привилегии и иммунитеты официальных представителей и органов (например, воинских подразделений) иностранных государств не освобождают их от обязанности уважать внутреннее законодательство страны пребывания»<sup>9</sup>.

Эти теоретические выкладки скрывали весьма неприглядную картину действительности. В самом деле, за весь период пребывания советских войск в Германии (ГДР) в печать почти не проникали факты о правонарушениях и преступлениях военнослужащих из состава Группы советских войск в Германии (ГСВГ). Сообщалось, да и то скупо, только о самых скандальных фактах. К примеру,

агентство АДН вынуждено было сообщить о случае, имевшем место 9 января 1988 г., когда советский танк остановился посредине железнодорожного полотна и вызвал крушение поезда с многочисленными человеческими жертвами.

Лишь совсем недавно завеса над этой «тайной» стала приоткрываться. Как сообщила газета «Известия» в номере от 22 мая 1996 г., сделал это боннский публицист Фолькнер Кнооп. Он обнародовал данные о правонарушениях, совершенных солдатами и офицерами ГСВГ на территории бывшей ГДР. Оказывается, в истории ГДР дня не проходило без подобных правонарушений. С 1976 по 1989 год их общее число составило почти 20 тысяч, в том числе более 2 тысяч автодорожных происшествий с тяжелыми ранениями и более 600 — со смертельным исходом, 1700 хулиганских выходов с порчей имущества, 700 изнасилований, 370 грабежей, 320 увечий и 125 поджогов.

Хотя с 1957 года между СССР и ГДР существовало соглашение о правовой помощи и при совершении уголовно наказуемых поступков советскими военнослужащими должно было применяться германское право, Фемида ГДР ничего не могла сделать. За все время ни один солдат или офицер не был осужден. Во многих случаях, как свидетельствуют секретные документы, преступления совершались рядовыми с ведома и согласия офицеров, другого вышестоящего начальства. Крали все, что попадалось под руку. В списках украденного — инструменты и постельное белье, автомобили и стройматериалы, а особенно много продовольствия, которое похищалось в больших количествах.

В особой папке военная комендатура ГДР хранила описание наиболее тяжких преступлений. Вот всего лишь несколько примеров, датированных концом 1988 года. 22 сентября два советских солдата недалеко от Потсдама железным ломом убили двух пенсионеров. 25 октября в Вурцене один солдат вломился в жилой дом и задушил владельца, который застал его за кражей. 2 ноября другой солдат в Мальтерхаузене убил пожилую хозяйку квартиры, нанеся ей несколько ударов штыком. 2 декабря в Плауэне старшина ограбил и убил гомосексуалиста. Общественность ГДР ничего не знала об этих преступлениях военнослужащих, которые владели значительными участками земли, зданиями и другими объектами недвижимости на территории республики. Вот такая, несмотря на соглашение о правовой помощи, с одной стороны, негласная, а с другой стороны, фактически существующая, неофициальная, но весьма действенная экстерриториальность!

Помимо схожести между этими двумя понятиями — недвижимостью и территорией — имеются и существенные различия, которые позволяют юристам-международникам рассматривать в доктри-

нальном плане понятие государственной территории вне всякой зависимости от цивилистического понятия недвижимости. По этому поводу возникли даже разные теоретические выкладки: науке известны такие доктринальные подходы к проблеме государственной территории, как к объекту (предмету) обладания; на население, проживающее на ней, тоже распространяется этот взгляд, и таким образом нормы, относящиеся к территории, носят явно цивилистический характер<sup>10</sup>; или как к пространственному пределу власти государства, где государство-властодержец является обществом людей, объединенных под одной верховной властью<sup>11</sup>; или, наконец, к пространственному пределу валидарности определенных «компетенций» государства<sup>12</sup>.

Однако наиболее распространенными становятся в наше время сочетания этих доктрин-концепций, поскольку в каждой из них имеется своя доля истины. Наиболее точно приближается к истине, на наш взгляд, соединение доктрины пространственного предела и доктрины объекта обладания (*dominium publicum*). Именно с этих позиций излагает свои воззрения на предмет территории в международном праве, пожалуй, самый известный у нас в России из всех зарубежных юристов-международников Л. Оппенгейм, поскольку его «Курс международного права», переведенный на русский язык, стал настольной книгой каждого уважающего себя российского правоведа. В этом курсе, в частности, автор утверждает, что территория представляет собой то пространство, в пределах которого государство осуществляет свою верховную власть. В то же время территория «является публичной собственностью государства»<sup>13</sup>.

Вот так в борении страстей международно-правовые теории, пытаясь оторваться от цивилистики, тем не менее вынуждены в том или ином виде возвращаться к понятиям и нормам, применяемым во внутригосударственном обороте, то есть к гражданскому праву.

Наконец, самый новейший учебник «Международное право». На титульном листе стоит «1995 г.». Ответственные редакторы—ученые с мировыми именами Ю.М. Колосов и В.И. Кузнецов. Подготовлен коллективами Дипакадемии МИД РФ и МГИМО МИД РФ. Однако старая, советская точка зрения присутствует и здесь: понятие «недвижимость» начисто отсутствует. Зато к понятию территории можно увидеть более тонкий подход (автор этого раздела в учебнике — ныне уже покойный профессор Б.М. Клименко). Вот как формулируются понятия изъятий, в которых можно угадать намеки на «частную собственность на землю» или на «недвижимость» в этом случае: «Территориальное верховенство не исключает, поскольку государство на это согласно, некоторых изъятий из действия его законодательства... в определенных районах действия иностранного законодательства на его территории. Такое согласие

может быть выражено во внутреннем законе или в международном договоре»<sup>14</sup>. Что это за «районы», автор оставляет догадываться читателю. То ли это географические, то ли юридические, поскольку учебник все-таки о праве. И если речь идет о сферах юридических, то именно здесь появляется возможность использовать иностранное законодательство со всей его терминологией, в том числе и с понятием «недвижимость».

«Недвижимость» — это то понятие, которое делает зыбким, эфемерным различие между международным публичным правом и международным частным правом. Профессор М.М. Богуславский утверждает, что «международное частное право — совокупность норм, регулирующих гражданско-правовые отношения, т.е. имущественные и связанные с ними неимущественные отношения, а также отношения, регулируемые нормами семейного, трудового и процессуального права, которые имеют международный характер»<sup>15</sup>. А международный характер этих правоотношений может проявляться в том, что «они связаны с территорией двух или нескольких государств; объектом таких правоотношений является вещь, находящаяся за границей»<sup>16</sup>. Однако, если правоотношения между двумя или несколькими государствами возникают по поводу недвижимости, а, как правило, такой недвижимостью является земля, то сразу же такие правоотношения переходят в плоскость обсуждения проблемы территории, а это уже предмет чисто публичного права, то есть *jus gentium*, или объектом таких правоотношений становится какой-то участок земли, водной поверхности, месторождение и т.д., то и эта проблема переходит в сферу публично-правовых отношений, если в ней заинтересованы два или несколько государств.

Чтобы проиллюстрировать, насколько в наши дни в этом «кособоком российском капитализме» (выражение журналиста Максима Соколова из «Коммерсантъ-Дейли») переплелись понятия «недвижимость» и «территория», насколько постулаты международного частного права связались в один узел с основами международного публичного права, достаточно привести всего один пример. С начала 1996 года разразился скандал вокруг недвижимости русской православной церкви в Эстонии, на которую предъявил свои претензии Константинопольский патриархат. В этом ему стало потакать правительство Эстонии. Святейший синод в Москве вынужден был обратиться к президенту России с просьбой о защите. А речь идет о довольно крупной недвижимости: русской православной церкви принадлежат земли, которые составляют 5% территории Эстонии.

На практике в нашем государстве много примеров того, как сделки с недвижимостью являются предметом межправительственной договоренности, то есть относятся к *jus gentium*.

Всего лишь два из них.

В начале 60-х годов Москва и ряд других городов Советского Союза были завалены израильскими апельсинами. Состоялась, как о ней писали, «сделка века»: земли русской православной церкви в Тель-Авиве менялись на израильские апельсины. Осуществляли сделку советская внешнеторговая организация и израильские фирмы, но договоренность о ней состоялась на межправительственном уровне.

В апреле 1996 года во время визита президента Польши в Россию на высшем уровне две страны договорились о том, что Россия получит право прохода через Польшу из белорусского Гродно через польские Сувалки в российский Калининград и с этой целью совместными российско-польскими силами будут реконструированы существующие польские объекты недвижимости — дороги местного значения, чтобы превратить их в современные высококлассные автомагистрали. По этому поводу президенты даже парафировали соглашение. Такому решению предшествовали продолжительные безуспешные дипломатические переговоры. Даже за несколько дней до визита польского президента в Москву переговоры министра иностранных дел России в Варшаве не дали результата: польская сторона была категорически против прохода здесь автокараванов с грузами под предлогом необходимости сохранения экологической чистоты в заповедных местах.

Или еще. В начале 1996 года на германо-чешских переговорах по подготовке совместной декларации о прошлом и будущем отношений этих двух стран немецкая сторона потребовала от Чешской Республики признать, будто бы переселение трех миллионов немцев после войны в Германию было незаконным и аморальным, денонсировать послевоенные законы Чехословакии по конфискации немецкого имущества (так называемые декреты президента Бенеша, по которым среди прочего и главным образом конфисковывалась немецкая недвижимость) и открыть бывшим чехословацким немцам путь к возвращению этого имущества. Естественно, что в самой Чехии этот демарш Германии был расценен как стремление подвергнуть ревизии результаты второй мировой войны<sup>17</sup>.

## **Выводы для нормотворчества**

Жизнь заставила менять законодательство. Прежде чем понятие «недвижимость» вошло в Гражданский кодекс, операции с нею широко распространились на внутреннем российском рынке.

С 1992 года начался бум в области покупки новыми русскими недвижимости за границей. В рекламных объявлениях российской прессы постоянно фигурировали предложения из США, ЮАР,

Франции, Германии, Греции, Испании, Великобритании, Канады, Португалии, Австрии, Мальты, Кипра и других стран<sup>18</sup>.

Формы недвижимости, которая приобретает новыми русскими за рубежом, самые разные — земельные участки или право на их долгосрочную аренду, коттеджи, квартиры, гостиницы, номера в клубных отелях на условиях временного пользования и т.д.

Пакет услуг, который сопровождает приобретение заграничной недвижимости, недешев. В него входит стоимость нотариального оформления покупки, налог на недвижимое имущество, регистрационный сбор, трастовое управление, оформление гражданства, расходы на страхование и немалые комиссионные.

По оценкам специалистов, до 60 процентов сделок российской клиентуры приходится на приобретение личных апартаментов, преимущественно в США и странах Средиземноморья.

Бурно растет и развивается рынок недвижимости в России, и особенно в крупных ее городах, прежде всего в Москве и Санкт-Петербурге.

В Москве, в частности, рынок недвижимости берет свое начало со времени вступления в силу в 1990 году Закона о собственности. Тогда же было создано первое в сфере недвижимости частное юридическое предприятие, которое к настоящему времени развилось в многопрофильную компанию — юридическое объединение БАНСО. Это предприятие специализируется на широком спектре вопросов рынка недвижимости: проводит все виды операций с недвижимостью, создает информационные технологии и программные продукты, разрабатывает вопросы инвестиций в строительство и реконструкцию различных объектов недвижимости, оказывает консалтинговые услуги по правовым вопросам и существующему законодательству.

Сначала робко, а затем по нарастающей стали проводиться мероприятия, характерные для рынка недвижимости. В 1991 году БАНСО провела первый в России аукцион по продаже недвижимости, находящейся в частной собственности граждан. В январе 1992 года, еще до принятия закона Российской Федерации о валютном регулировании и валютном контроле, прошел первый, ставший единственным в России аукцион по продаже зарубежной недвижимости за рубли (Австралия, США, Испания).

Мало-помалу создаются общественные организации — участники рынка недвижимости. В 1992 году появляется Российская гильдия риэлтеров, а в 1993 году — Московская ассоциация риэлтеров, в 1994 году — Ассоциация инвесторов Москвы и Союз участников рынка недвижимости.

Одновременно развивается и законодательная база рынка недвижимости. Принимаются законы об «Основах федеральной жилищной политики», об ипотеке, о кондоминиумах.

21 октября 1994 г. Государственная Дума приняла, а 30 ноября того же года Президент РФ подписал Первую часть Гражданского кодекса Российской Федерации. В статье 130 этого кодекса впервые за многие годы в России регламентируется понятие «недвижимость», к которому «относятся земельные участки, участки недр, обособленные водные объекты и все, что прочно связано с землей, то есть объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе леса, многолетние насаждения, здания, сооружения»<sup>19</sup>.

22 декабря 1995 г. Государственная Дума приняла, а 30 декабря того же года Президент РФ подписал Вторую часть Гражданского кодекса Российской Федерации. В ней имеется раздел «Продажа недвижимости».

Однако, к сожалению, этот кодекс пока не может работать в полную силу: не принят земельный кодекс, нет закона о праве на продажу земли. Земля пока еще официально не стала товаром в нашем государстве. Она не вписалась с этой точки зрения в российский рынок. Вовлечение ее в экономический оборот всячески тормозится.

Государственная Дума России уже внесла в свою повестку дня и разработала ряд законопроектов, принятие которых оживит рынок недвижимости, даст импульс его развитию. Среди таких законопроектов в пакете взаимосвязанных и взаимодополняющих друг друга — закон «О регистрации прав на недвижимое имущество», закон «О залоге недвижимого имущества», закон «Об оценочной деятельности в России». Развитие рынка жилья ставит в повестку дня вопрос о создании федерального агентства жилищного ипотечного кредитования.

Устранение множества пробелов по вопросам недвижимости в российском законодательстве поможет вывести эту проблему на современный международный уровень, создает предпосылки для укоренения в нашей стране общепринятого понимания термина «недвижимость» в *jus gentium*.

---

<sup>1</sup> См. Гражданский кодекс РСФСР. — 1922. — Прим.

<sup>2</sup> Юридический энциклопедический словарь. — М., 1984. — с. 190.

<sup>3</sup> Курс международного права. — Т. III: Основные институты и отрасли международного права. — М., 1967.

<sup>4</sup> Там же. — С. 124.

<sup>5</sup> Богуславский М.М. Международное частное право. — М., 1994. — С. 414.

<sup>6</sup> Международное право. Библиография. 1917—1972 гг. /Сост. Г.И. Курдюков, В.А. Альтшулер, А.А. Львова. — М., 1976. — С.508; Международное право. Библиография. 1973—1985 гг./Сост. Г.И. Курдюков, В.И. Лихачев, Ж.В. Щельванова и др. — М., 1987. — С.358; Международ-

ное право. Библиография. 1986—1990 гг./Сост. Г.И. Курдюков, В.И. Лихачев, Н.Е. Тюрина, Ж.В.Щельванова, В.И. Шишкин, А.Х. Хусаинова. — СПб., 1992. — С. 229.

<sup>7</sup> Моргештерн И.Г. Информационное общество//Советская библиография. — 1990. — № 4. — С. 11.

<sup>8</sup> Курс международного права. — Т. III: Основные институты и отрасли современного международного права. — С. 121.

<sup>9</sup> Там же. — С. 122.

<sup>10</sup> См., например, по этому поводу мнение российского юриста Л. Шахланда: Юридическая природа территориального верховенства. — СПб., 1903. — Т.1. — С. 34.

<sup>11</sup> Так, понятие публично-вещного права государства на территорию (*dominium publicum*) заменяется понятием власти в общественных отношениях, верховной власти над людьми (*impregium*). Типичным представителем этой доктрины стал известный российский ученый В.А. Незабитовский, который писал: «Территория не вещь, которой владеет государство, но пространство, в пределах которого державная власть государства существует и действует. Это государственная область, округ, предел державной власти. Государство владеет в пределах территории, но не над территорией, и территория не предмет, а предел державной власти» (Незабитовский. В.А. Собрание сочинений. — Киев, 1884. — С. 140).

<sup>12</sup> В данном случае требуются некоторые пояснения. Государство, утверждая последователи доктрины компетенции, сводится к правопорядку. В свою очередь, этот правопорядок составляет часть общего правопорядка. И следовательно, территория представляет собой лишь сферу пространственной компетенции государства, рамки валидитарности государственного порядка. Государство наделено компетенцией осуществлять юридические акты. Это компетенция двоякого рода: пространственная, действующая в пределах государственной территории, и объектная, которая может в определенных случаях осуществляться также на иностранной или безгосударственной территории. Таким образом, законопорядки одного государства могут проникать в другое, и наоборот. Наиболее характерными сторонниками этой доктрины являются француз Ш. Руссо и американец Г. Кельзен (см. Rousseau Ch. Droit international public. — Paris, 1953; Kelsen H. Principles of International Law. — N.Y., 1952).

<sup>13</sup> Оппенгейм Л. Международное право. — М., 1949. — Т. I, полутом 2. — С. 26.

<sup>14</sup> Международное право/Под ред. Ю.М. Колосова и В.И. Кузнецова. — М., 1995. — С. 74.

<sup>15</sup> Юридический энциклопедический словарь. — М., 1984. — С. 174.

<sup>16</sup> Там же.

<sup>17</sup> Зденек Горжени. Ведут дело к ревизии//Правда». — 1996. — 8 февр.

<sup>18</sup> Известия. — 1996. — 13 марта.

<sup>19</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации. — Часть первая. — М., 1994. — С. 80.

*Статья получена редакцией 5 апреля 1996 г.*

# Права человека

## РОССИЯ И ЕВРОПЕЙСКАЯ КОНВЕНЦИЯ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫХ СВОБОД

В.А. Карташкин\*

*Владимир Алексеевич Карташкин — новая звезда на политическом небосклоне России. В мае этого года он был назначен Уполномоченным по правам человека.*

*Его научный облик наш журнал уже представил читателям в № 2 за 1996 год. Тем менее в связи с этим высоким назначением мы хотели бы напомнить, что он — юрист до мозга костей всей своей жизнью как профессионал высокой пробы был подготовлен к этой сравнительно новой для России и сложной должности. Напомним вехи его биографии юриста: окончил юридический факультет МГУ. После окончания университета работал в Институте государства и права Академии наук СССР (ныне РАН). Специализировался в области международного права и прав человека. Дважды выезжал в длительные заграничные командировки для работы за рубежом: в 1969—1973 годах — в отделе прав человека в ООН и в 1979—1985 годах — специальным консультантом по юридическим вопросам Генерального секретаря ООН.*

*Имеет большой опыт преподавательской работы, он — профессор российского Университета дружбы народов. Ему присвоены звания профессора Международного института прав человека в Страсбурге (Франция), американских университетов — Карнельского и в Санта-Кларе. Его перу принадлежит свыше 150 научных работ, в том числе книга “Права человека в международном и внутреннем государственном праве”.*

*В.А.Карташкин — член Исполкома Российской ассоциации международного права. В 1995 году избран академиком Международной академии информатизации.*

\* Доктор юридических наук, профессор.

Как известно, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод была принята Советом Европы 4 ноября 1950 г. и вступила в силу 3 сентября 1953 г. Только в 1975 году, то есть спустя 25 лет после принятия Конвенции, ее участниками стали все члены Совета Европы.

Как подчеркивается в преамбуле Конвенции, ее участники поставили перед собой цель: предпринять “первые шаги” для осуществления “некоторых прав”, перечисленных во Всеобщей декларации прав человека. И действительно, в Конвенции содержится лишь часть прав и свобод, закрепленных во Всеобщей декларации и Пактах о правах человека. Однако достоинство созданной системы состоит в том, что она постоянно развивается и дополняется новыми документами. Дополнительные протоколы к Конвенции включили в систему европейской защиты практически весь перечень гражданских и политических прав, а также некоторые социально-экономические права.

Анализ Конвенции приведет многих ученых и государственных деятелей к справедливому выводу, что ее ценность состоит не в закрепленных правах и свободах, а в механизме имплементации.

“Ценность Конвенции, — пишет, например, известный французский ученый К.Васак, — определяется фактически ее механизмом, а не правами, которые она защищает”<sup>1</sup>. Впервые в истории человечества, подчеркивает он, существует международный механизм, который функционирует вне государства и “выражает общие ценности всего человечества”. Этот механизм, по определению других ученых, является “уникальным, жизненным и развивающимся”<sup>2</sup>. Какова же сущность механизма имплементации, созданного Европейской конвенцией? На основании этой Конвенции были образованы два органа — Европейская комиссия по правам человека и Европейский суд по правам человека, которые наделены полномочиями по рассмотрению жалоб как государств, так и отдельных лиц. Любое государство-участник может направить жалобу в Комиссию о том, что другая сторона нарушает положения Конвенции (ст. 24). Комиссия правомочна рассматривать также жалобы отдельных лиц, неправительственных организаций и групп лиц о нарушении их прав государствами—участниками Конвенции (ст. 25). В Конвенции сформулированы критерии приемлемости жалобы, которые дают возможность отсеивать необоснованные жалобы (ст. 27). Комиссия оказывает добрые услуги заинтересованным сторонам в целях дружественного разрешения споров и выносит рекомендации (ст. 31).

Дела в Европейский суд передаются только Комиссией или государством—участником Конвенции; отдельные лица такого права не имеют. Решения Суда являются окончательными и обязательными

ми для государств-участников. Их невыполнение может повлечь за собой приостановление членства в Совете Европы и даже исключение из организации.

Созданный на базе Европейской конвенции по защите прав человека и основных свобод контрольный механизм был в значительной степени результатом компромисса. В годы его создания члены Совета Европы не были готовы к отказу от части своих суверенных прав, переводу наднациональной защиты прав человека на более высокий уровень и предоставлению индивиду права на прямой доступ в Суд. Сейчас такие условия созданы. 11 мая 1994 г. члены Совета Европы приняли Протокол № 11 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, который предоставил права индивиду, неправительственным организациям и группам лиц направлять жалобы непосредственно в Суд. Этот протокол вступит в силу через год после того, как все государства—участники Конвенции согласятся с ним путем подписания и ратификации. Согласно протоколу, Европейская комиссия по правам человека упраздняется и единственным органом будет Суд. Для рассмотрения дел Суд учреждает комитеты из трех судей, палаты из семи судей и большие палаты из семнадцати судей. Вопросы о приемлемости жалоб будут решаться комитетами из трех судей. Это вызвано тем, что поток жалоб постоянно возрастает, особенно в связи с ростом членов Совета Европы, и Комитеты смогут быстро и эффективно решать вопросы о приемлемости индивидуальных жалоб. Сами же дела решаются палатами. Большие палаты обсуждают наиболее серьезные вопросы интерпретации Конвенции, а также дела, переданные ей по требованию участвующих в споре сторон. Решения Суда обязательны для государств-участников, и за их осуществлением наблюдает Комитет министров Совета Европы. Таким образом, созданный в соответствии с Европейской конвенцией и Протоколом № 11 механизм является, по сути дела, наднациональной властью. Его учреждение потребовало от государств—членов Совета Европы отказаться от сложившихся стереотипов и абсолютизации государственного суверенитета. Решения Суда, имеющие значение прецедента, оказывают значительное влияние на формирование и развитие доктрины европейского права. Ими в повседневной практике руководствуются судебные органы государств-участников. Члены Совета Европы постоянно корректируют свое законодательство и административную практику под влиянием решений Суда. Отвергая законность национальных судебных решений, Европейский суд побуждает законодателя пересматривать действующее законодательство и практику его применения. Любое государство, вступающее отныне в Совет Европы, должно не только присоединиться к Европейской конвенции, но и внести в свое законодательство необходимые изменения, вытека-

ющие из прецедентного права, создаваемого решениями Суда по правам человека. Здесь следует иметь в виду, что при приеме новых членов в Совет Европы вряд ли будет правомерным требовать от них присоединиться не только к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколу № 11, но и ко всем ранее принятым к ней Протоколам. Эти Протоколы подлежат, как правило, ратификации, и их признание для каждого члена Совета Европы не является обязательным. Требовать же от вновь принимаемых в Совет Европы государств одобрения всех существующих Протоколов — значит ставить их в неравноправное положение. Кроме того, следует иметь в виду, что не во всех государствах имеются соответствующие внутренние условия для реализации некоторых положений, содержащихся в ряде Протоколов. Это относится, например, к Протоколу № 6 об отмене смертной казни, принятому в 1983 году. В России и в ряде бывших социалистических стран еще не созданы предпосылки для полной отмены смертной казни за ряд тяжчайших преступлений. Такая отмена может привести лишь к всплеску преступности, поставить под угрозу жизнь многих граждан и тем самым затруднить имплементацию Европейской конвенции в целом.

Для России эта Конвенция особенно важна, учитывая длительный период существования тоталитаризма в стране и возможность возвращения в прошлое.

Нормы и принципы, содержащиеся в Конвенции, существенно ограничивают сферу правовой компетенции государства, служат основой для развития демократических структур гражданского общества и обеспечения основных прав и свобод человека.

Особо важное значение для России имеют следующие принципы, содержащиеся как в Конвенции, так и в основополагающих международных соглашениях в этой области:

1. Основные права и свободы личности являются неотъемлемыми и неотчуждаемыми. Они — естественные, а не дарованные государством и принадлежат каждому от рождения. Обязанность государства состоит в создании условий для обеспечения этих прав.

2. Права человека регулируются только законом и никакой подзаконный акт не может их ограничить.

3. Равенство всех перед законом. Это относится не только к гражданам страны, но и к любым государственным и негосударственным структурам. Государство и личность — равны перед законом, а конфликт их интересов решается в судебном порядке. При этом сфера властных полномочий государства должна быть ограничена и направлена на защиту членов общества.

4. Основные права и свободы человека должны быть едины на территории государства, а их обеспечение и защита являются предметом федерального законодательства.

5. Коллективные права граждан вытекают из прав и свобод личности и не должны им противоречить. Соблюдение этого принципа особенно важно в таком многонациональном государстве, каким является Россия.

В настоящее время Россия успешно преодолевает последствия тоталитарного прошлого и строит правовое гражданское общество, в котором должны быть обеспечены все без исключения основные права и свободы его членов. Эти права и свободы закреплены в Конституции России 1993 года и в ряде законов, принятых парламентом. В законодательной сфере началось сближение с международными стандартами: отменены основные ограничения в отношении выезда граждан за рубеж, существенно улучшилось положение в области свободы мысли, совести и религии, свободы каждого на выражение своего мнения, вводится суд присяжных, упразднены некоторые виды уголовных наказаний, сокращена сфера применения смертной казни, усилены гарантии по защите обвиняемых и подозреваемых в уголовном процессе. Несмотря на определенный прогресс в законодательной сфере, в России продолжают нарушаться как вышеперечисленные общепризнанные принципы и нормы, относящиеся к правам человека, так и конкретные статьи Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и других международных документов. Законодательные реформы осуществляются медленно и непоследовательно, а парламент страны постоянно запаздывает с выполнением утвержденных им планов законодательных мероприятий.

Особо следует указать на отставание реформы отраслевого законодательства, отсутствие существенных сдвигов в вопросах судебной защиты прав граждан, бездействие механизма ответственности за их нарушение.

Опасную угрозу основным правам и свободам российских граждан несут рост преступности и обострение межнациональных отношений; в бесправном положении находятся сотни тысяч беженцев, являющихся российскими гражданами и прибывших в Россию из бывших республик СССР.

Сейчас, когда решился вопрос о вступлении России в Совет Европы и ратификации нашей страной Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и других европейских соглашений, принятых в рамках этой организации, со всей остротой встает вопрос о приведении российского законодательства и практики его применения в соответствие с европейскими стандартами. Какие меры должны быть приняты Россией в этом отношении? Какие последствия для законодательства и правоприменительной практики влечет для России ратификация Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод?

В настоящее время лишь Конституция страны в целом соответствует положениям Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и другим международным документам в этой области. Отраслевое же законодательство страны, доставшееся России от прошлого тоталитарного режима, все еще не подверглось коренной переработке и противоречит интересам защиты основных прав и свобод человека. Разрыв между положениями Европейской конвенции и действующими ныне российскими законами и особенно подзаконными актами является в значительной степени отражением борьбы между противоречивыми политическими и экономическими интересами различных групп населения и представляющих их партий и организаций. Зигзаги в строительстве рыночной экономики и демократического гражданского общества в России являются зеркальным отражением этих процессов. Поэтому не случайно, что многие законодательные акты, принятые за последние годы, непоследовательны, противоречивы и незавершенны. Это относится и к законам, принятым парламентом, и к Указам Президента, и в особенности к подзаконным актам различных министерств и ведомств. Они зачастую не только не согласуются друг с другом, но и находятся в прямом противоречии. Особенно это справедливо в отношении законодательных актов, принимаемых различными субъектами Российской Федерации. Многие из них противоречат не только Европейской конвенции, но и Конституции России.

Многочисленные пробелы, противоречия и недостатки, существующие в законодательстве России, невозможно проанализировать в одном кратком сообщении.

Сейчас, после ратификации Россией Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, предстоит проделать существенную и большую работу. Она должна состоять в следующем:

1. Выявление пробелов правового регулирования и подготовка соответствующих законопроектов с учетом положений Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

2. Проведение ревизии действующего законодательства с точки зрения его соответствия Европейской конвенции.

3. Проведение ревизии подзаконных актов всех субъектов Российской Федерации и территориальных органов власти и их приведение в соответствие с Европейской конвенцией.

4. Запрещение министерствам и ведомствам издавать нормативные акты, затрагивающие права и свободы граждан. При этом регламентация механизма реализации прав и свобод граждан не должна сужать объем их прав и свобод. Разработка Советом Европы процедуры экспертизы законопроектов, касающихся прав и свобод человека.

Особенно важно привести всю правоприменительную практику в полное соответствие с европейскими стандартами и принимаемыми законами. Принятие России в Совет Европы ускорит этот процесс. Вместе с тем необходимо учитывать негативный опыт Советского Союза, когда наша страна ратифицировала международные соглашения и в течение многих лет так и не приводила свое законодательство и правоприменительную практику в соответствие с взятыми на себя международными обязательствами. Поэтому сейчас, после ратификации нашей страной Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, следует, на наш взгляд, Совету Европы и России по взаимной договоренности установить строго определенный срок, в течение которого российское законодательство и правоприменительная практика будут приведены в соответствие с европейскими стандартами.

Все это будет способствовать строительству в России демократических структур гражданского общества и неуклонному соблюдению всех без исключения основных прав и свобод личности.

---

<sup>1</sup> Vasak K. The Council of Europe // The International Dimensions of Human Rights. — Vol.2 — P., 1982. — P.673.

<sup>2</sup> Montgomery J. Human Rights and Human Dignity. — Dallas, 1986. — P. 36—37.

*Статья получена редакцией 1 июня 1996 г.*

## **ФАКУЛЬТАТИВНЫЙ ПРОТОКОЛ К МЕЖДУНАРОДНОМУ ПАКТУ ОБ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВАХ\***

**В.И. Кузнецов\*\***

Идея разработки протокола родилась на пятой сессии Комитета по экономическим, социальным и культурным правам (1991 г.). Основываясь на предшествующем опыте имплементации междуна-

---

\* При написании статьи использовались материалы Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, в частности доклады, подготовленные профессором Ф. Олстеном.

\*\* Профессор, доктор юридических наук, заведующий кафедрой международного права Дипломатической академии МИД РФ. Подробнее об авторе см. наш журнал, № 4 за 1993 г.

родных документов по правам человека, члены Комитета решили подготовить проект факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, «который позволил бы представлять сообщения, относящиеся к некоторым или ко всем правам, закрепленным в Пакте» (E/1991/23, пункт 285). В пользу разработки протокола приводятся несколько доводов.

В аналитическом документе, который был представлен Всемирной конференции по правам человека, Комитет обратил внимание на ряд аспектов:

— любой протокол к Пакту будет носить исключительно факультативный характер и поэтому будет применяться только к тем государствам-участникам, которые непосредственно согласятся на это путем ратификации или присоединения;

— общий принцип, разрешающий подавать жалобы в соответствии с международной процедурой в отношении экономических, социальных и культурных прав, не несет в себе ничего нового и не является новаторским, если учесть существующие прецеденты в МОТ, ЮНЕСКО, процедуру, предусмотренную резолюцией 1503 ЭКОСОС, Дополнительный протокол к Американской конвенции о защите прав человека в области экономических, социальных и культурных прав (Сан-Сальвадорский протокол 1988 г.) и деятельность Совета Европы;

— как показывает накопленный к настоящему времени опыт применения разнообразных международных процедур рассмотрения петиций, не следует опасаться того, что принятие факультативного протокола вызовет обвальный поток жалоб;

— в соответствии с процедурами факультативных протоколов соответствующее государство-участник сохраняет за собой право конечного определения мер, которые надлежит принять в ответ на любые заключения Комитета;

— для практического воплощения принципа неделимости, взаимозависимости и взаимосвязанности двух категорий прав в деятельности Организации Объединенных Наций важно установить в рамках Пакта об экономических, социальных и культурных правах процедуру жалоб, позволяющую устранить ныне существующий перекос между этими двумя категориями прав.

Широко известно, что нормативное содержание многих прав, изложенных в Пакте, отличается недостаточной ясностью. Можно вспомнить, что Международная организация труда (МОТ) занимается уточнением нормативного содержания социально-экономических прав с 1919 года. Благодаря этой работе, например, право на свободу объединения (т.е. право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые, которое признается в ст. 8 Пакта) представляется достаточно ясным с точки зрения его нормативного

содержания, и если возникают сомнения в его практической реализации, то путем применения разработанных МОТ принципов можно довольно точно определить, что требуется в данной ситуации от государства или иного участника правоотношения.

Иное дело, например, с правом на физическое и психическое здоровье или правом на образование. Наглядным примером здесь может быть случай с Новой Зеландией, правительство которой в начале 1990 года впервые за многие годы ввело плату за обучение для студентов дневных отделений университетов.

Решение правительства было оспорено Ассоциацией учащихся университетов Новой Зеландии, которая запросила мнение национальной Комиссии по правам человека. Комиссия вынесла заключение, что введение платы за обучение будет являться нарушением подпункта с пункта 2 статьи 13 Пакта, которая предусматривает, что «высшее образование должно быть сделано одинаково доступным для всех на основе способностей каждого путем принятия всех необходимых мер и, в частности, постепенного введения бесплатного образования».

Комиссия, в частности, полностью отвергла довод, что неблагоприятное экономическое положение в стране в целом может быть использовано в оправдание снижения объема услуг, предоставляемых правительством в области образования. В свою очередь, правительство отвергло толкование Пакта Комиссией и продолжало настаивать на правильности своего подхода, а премьер-министр заявил, что Комиссия по правам человека не компетентна давать оценку ресурсам, имеющимся у правительства для развития системы высшего образования.

В этой связи возникают несколько важных вопросов, имеющих прямое отношение к толкованию Пакта и нормативному содержанию отдельных прав, закрепленных в нем, и в частности: какой характер носит обязательство в подпункте с пункта 2 статьи 13, что означает концепция «постепенного введения», каковы критерии для определения ресурсов, «имеющихся» для целей Пакта, и, наконец, в какой мере может быть преднамеренно ограничено осуществление социально-экономических прав под предлогом финансовых трудностей правительства.

Ясно, что до тех пор, пока большинство положений Пакта (в основном положения, касающиеся образования, здравоохранения, питания и жилища) не станут предметом тщательного юридического анализа на международном уровне, вряд ли они будут применяться в судебном или административном порядке на национальном уровне, особенно при отсутствии законодательных актов, четко определяющих последствия их применения с точки зрения внутреннего права. Наоборот, есть все основания полагать, что для

национальных судов они не будут иметь «юридической силы» или «прямого применения».

Какие из положений Пакта будут использованы внутригосударственным правом, зависит от подхода конкретной страны к своим обязательствам по международным договорам. Практика показывает, что большинство судебных дел, по которым были применены положения Пакта, касались вопросов труда, рассматриваемых в статьях 6—8 Пакта. Несколько таких дел было рассмотрено в Нидерландах. С другой стороны, в Финляндии, где вопросу об экономических и социальных правах человека уделяется большое внимание, не было рассмотрено ни одного дела, по которому суд применил бы положения Пакта.

В самом Пакте предусмотрен лишь один метод выяснения нормативного содержания прав — рассмотрение периодических докладов государств-участников, чем в настоящее время занимается Комитет по экономическим, социальным и культурным правам. Практика Комитета выработала два других метода, способствующих лучшему выяснению нормативного содержания соответствующих прав: подготовку замечаний общего порядка по докладам государств-членов и проведение в ходе каждой сессии дня, посвященного общему обсуждению нормативного содержания одного из конкретных прав.

Ни один из этих методов, тем не менее, не создает Комитету возможности рассмотрения какого-либо конкретного вопроса, его всестороннего изучения и выработки взвешенных выводов в отношении того, в какой мере то или иное действие (или бездействие) государства согласуется с его обязательствами по Пакту. В действительности Комитет никогда не изучал во всей полноте конституцию или какой-либо отдельный законодательный акт конкретного государства — участника Пакта по многим, в том числе техническим, причинам.

В принципе рассмотрение конкретных вопросов очень редко может проводиться с учетом реальной ситуации в государстве, даже если неправительственные организации, с которыми тесно сотрудничает Комитет, предоставляют письменную информацию по конкретным вопросам. И наконец, хотя Комитет и рассматривает периодические доклады государств, он, тем не менее, не может требовать у государства-участника, чтобы оно разрешило ему рассмотреть какие-либо конкретные дела.

Накопленный к настоящему времени опыт позволяет сделать вывод, что основанные на договорах процедуры подачи и рассмотрения жалоб в значительной мере способствуют нормативному развитию соответствующих прав. Следует, правда, отметить, что такой вывод исследователи делают на основе опыта применения

Факультативного протокола к Пакту о гражданских и политических правах. Другие договорные органы, где имеется аналогичная процедура, располагают к настоящему времени лишь незначительным опытом в этой области. Так, Комитет по ликвидации расовой дискриминации, где факультативная процедура действует с 1984 года, к началу 90-х годов вынес заключение лишь по одному сообщению, а аналогичная процедура, действующая в рамках Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания, начала применяться совсем недавно.

Тем не менее специалисты, анализирующие работу Комитета по правам человека, единодушно признают огромное значение факультативной процедуры с точки зрения ее вклада в обеспечение более глубокого понимания нормативных последствий применения многих положений Пакта, развития правового содержания той или иной международной нормы в области прав человека, определения ее конкретных характеристик и создания возможностей для внесения в нее изменений.

Из чего исходит Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, убеждая в необходимости принятия процедуры подачи и рассмотрения жалоб (возможно, в форме факультативного протокола, как это имеет место в других случаях)? Члены Комитета, посвятившие этому вопросу не одно заседание, приводят следующие доводы:

— только процедура подачи и рассмотрения жалоб дает возможность обсуждать конкретные вопросы и получать представления о реальных проблемах, с которыми сталкиваются отдельные лица и группы лиц;

— рассмотрение конкретного дела создает основу для направления запроса соответствующему правительству, что в иных случаях невозможно. Даже если диалог осуществляется в письменной форме, все равно создается больше возможностей для выяснения всех обстоятельств дела, нежели при обсуждении периодических докладов;

— возможность подачи жалобы в международный орган будет стимулировать правительства к принятию внутренних мер по более эффективной защите экономических, социальных и культурных прав;

— само существование международного средства «правовой» защиты может послужить стимулом для отдельных лиц или групп лиц увязывать свои социально-экономические требования с положениями Пакта, а значит, более четко их формулировать;

— наличие факультативного протокола и тот факт, что международный орган может вынести «порицание» правительству, будет способствовать тому, что экономическим и социальным правам правительства будут уделять большее внимание;

— процедура подачи и рассмотрения жалоб может дать такой осязаемый результат, который вызовет интерес к Пакту в целом; — и наконец, ключевым моментом доктрины прав человека является взаимозависимость и неделимость гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав. Логичным поэтому будет отражение доктрины в процедурах, используемых в целях содействия осуществлению и защите таких прав (последнее не означает, что процедуры должны быть идентичными).

Основной вопрос, с которым столкнулся Комитет при работе над проектом факультативного протокола, — кому должно быть предоставлено право на подачу жалоб.

Некоторые договоры по правам человека содержат правило, в соответствии с которым одно или несколько государств — участников договора могут подавать жалобы на другое государство-участник, которое, по их мнению, не соблюдает соответствующие обязательства. Практика показывает, однако, что государства пользуются этим правом чрезвычайно редко. Например, с 1976 года, с момента вступления в силу Пакта о гражданских и политических правах, его статья 41, содержащая упомянутое правило, не применялась ни разу. Многие члены Комитета высказывали опасение, что государства могут злоупотреблять правом подачи жалоб, исходя из собственных политических интересов.

Хотя Комитет в целом не отверг возможности представления жалоб государствами друг на друга, основное внимание он уделил процедуре представления индивидуальных или коллективных жалоб. Высказывалось мнение, что права, признаваемые в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, носят прежде всего коллективный характер.

Сторонники этой точки зрения чаще всего высказывают опасения, что Комитет может оказаться заваленным огромным числом индивидуальных жалоб, которые не носят «типического» характера. В этих случаях будет невозможно рекомендовать государству принимать меры структурного характера исключительно на основе жалобы, представленной частным лицом.

Вместе с тем не следует забывать, что в Пакте говорится о правах «каждого человека». Комитет пришел к выводу, что не существует никаких серьезных причин, в силу которых следует лишать граждан возможности представлять индивидуальные сообщения о нарушении их прав. Рассматривая индивидуальные жалобы, Комитет получает уникальную возможность исследовать вопрос непосредственно с точки зрения его воздействия на осуществление конкретного права. Большинство членов Комитета высказали убеждение, что анализ положения конкретного лица всегда будет приводить к выводам, выходящим за рамки конкретного случая.

В факультативный протокол можно было бы включить правило, которое обязывало бы заявителя представить доказательства, что поданный им вопрос затрагивает значительное число лиц. Другое требование могло бы касаться того, что рассматриваемое действие или бездействие должно отвечать критерию систематичности. Наконец, в протокол может быть включен критерий практики, ссылка на которую убедительно свидетельствовала бы о том, что речь идет о типичном (не единичном) нарушении прав человека. Кстати, ссылки на систематичность и существующую практику давно применяются как Подкомиссией по предупреждению дискриминации и защите меньшинств, так и Комитетом по правам человека в соответствии с резолюцией Экономического и Социального Совета 1503 (XLVIII).

Если право подавать жалобы будет предоставлено лишь коллективам, следует определить, какие именно коллективы или группы лиц будут иметь такое право и на основании каких критериев. В Комитете предлагалось предоставить такое право неправительственным организациям, имеющим консультативный статус при ЭКОСОС. Это, однако, приведет к исключению из процедуры подающего большинства групп, действующих на национальном уровне и располагающих наиболее полной информацией о положении внутри страны. Довод о том, что национальные группы могли бы действовать через неправительственные организации с консультативным статусом, многих членов Комитета не убеждает.

В текст факультативного протокола можно было бы включить положения, позволяющие каждому государству-участнику при ратификации протокола делать заявления о признании права определенных неправительственных организаций представлять жалобы. Например, это право могло бы быть предоставлено неправительственным организациям, выражающим интересы основных социальных партнеров, то есть прежде всего предпринимателей и трудящихся, правозащитным неправительственным организациям, творческим союзам и т.п. В особых случаях государство-участник могло бы предоставлять право на подачу жалоб другим неправительственным организациям, не вошедшим в список.

Наконец, ничто не мешает включить в текст факультативного протокола положение, наделяющее Комитет дискреционными полномочиями принимать жалобу в том случае, если заявитель докажет, что у него нет никаких других возможностей для представления жалобы.

В Комитете неоднократно подчеркивалось, что уже существующие процедуры являются практически полностью открытыми. Опасения злоупотреблений процедурой представления жалоб как со стороны государств, так и со стороны заявителей опровергаются практикой: случаи серьезных злоупотреблений, если и имели мес-

то, являются немногочисленными. К тому же сам Комитет может быть гарантом против злоупотреблений.

Члены Комитета рассмотрели четыре варианта признаваемых Пактом прав, на которые могла бы быть распространена предусмотренная факультативным протоколом процедура: 1) процедура могла бы охватывать лишь ряд конкретных прав, при том понимании, что со временем ее сфера охвата постепенно расширится; 2) каждое государство при ратификации протокола могло бы оговорить те права, на которые для него распространялась бы данная процедура; 3) процедура могла бы распространяться на все конкретные права, признаваемые в статьях 6—15; 4) процедура могла бы охватывать все положения Пакта.

В первом варианте учитывается то, что некоторые права, предусмотренные Пактом, на практике рассматриваются в судебном порядке, а другие представляют собой скорее «стандарт желательного поведения». Соответственно напрашивается вывод, что лишь те права, которые могут быть защищены в судебном порядке, должны являться объектом процедуры представления жалоб.

С другой стороны, есть члены Комитета, которые считают такой подход чрезмерно упрощенным. В действительности, говорят они, в каждом из признаваемых Пактом прав есть аспекты, которые могут рассматриваться в судебном порядке. И наоборот, некоторые права, которые действительно чаще всего рассматриваются в судебном порядке (например, условия труда, социальное обеспечение и т.п.), могут иметь аспекты, в отношении которых суды не всегда могут вынести конкретные определения.

Все эти сомнения вызваны стремлением обеспечить, чтобы Комитет не занимался вопросами, которые заведомо не могут быть решены в рамках процедуры рассмотрения жалоб, например вопросы, которые решаются обычно лишь в рамках политического процесса внутри соответствующей страны. К тому же, некоторые члены Комитета усомнились, что ограниченный перечень прав может впоследствии быть расширен. Для такого расширения потребовалась бы громоздкая процедура, связанная с поправками к протоколу, новым актом ратификации или присоединения и т.п. Все это заставляет предположить, что изначально ограниченный перечень прав вряд ли когда-нибудь будет расширен.

В пользу второго варианта говорит опыт применения Европейской социальной хартии, которая позволяет государствам-участникам самостоятельно определять, какими правами они будут связаны (при условии признания минимального числа прав). Опасность здесь заключается в том, что некоторые государства могут громогласно заявить о своей ратификации протокола, а на деле взять на себя лишь минимальные обязательства. Так, если при ратификации государст-

во делает оговорку об исключении всего лишь трех статей, с 10-й по 12-ю, на деле это будет означать исключение права на охрану здоровья, прав ребенка, права на достаточный жизненный уровень, права на достаточное питание и соответствующие жилищные условия.

Третий вариант многим членам Комитета представляется наиболее приемлемым, поскольку исключает неоправданное разграничение между различными правами. Однако при применении такого подхода необходимо обеспечить, чтобы из процедуры не было исключено, как минимум, запрещение дискриминации (ст. 2) и право на самоопределение (ст. 1).

Четвертый вариант, который в Комитете для краткости называют всеобъемлющим, имеет много аргументов в свою пользу, и в частности то, что практически все признаваемые Пактом права уже охвачены одной или несколькими международными процедурами представления жалоб. Правда, всеобъемлющий подход предполагает применение различных процедурных гарантий того, чтобы в Комитет не попадали жалобы, которые он разрешать не может или не должен (соответствующие критерии изложены выше). Какими могут быть упомянутые процедурные гарантии?

Наиболее важное процедурное требование — исчерпывание внутренних средств правовой защиты как основание для обращения к международной процедуре. Это требование содержится практически во всех международных процедурах рассмотрения жалоб и потому в Комитете не вызвало никаких возражений. Однако практика осуществления факультативного протокола к Пакту о гражданских и политических правах показывает, что существуют и другие процедурные гарантии, которые нельзя не учитывать. В их числе могут быть названы:

— временной аспект: жалобы являются приемлемыми лишь в той мере, в какой они касаются действий или бездействий, совершенных после вступления в силу факультативного протокола для соответствующего государства-участника;

— существо жалобы: жалобы являются приемлемыми лишь в тех случаях, когда они непосредственно касаются прав, признаваемых в Пакте;

— объект жалобы: рассматриваемая процедура будет применяться только в случаях предполагаемого несоблюдения положений Пакта и факультативного протокола лишь государством-участником;

— требование о причинении определенного ущерба: в случае факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах лицо, представляющее сообщение, должно утверждать, что оно является «жертвой» нарушения, совершенного соответствующим государством-участником. В случае же

факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах целесообразнее требовать, чтобы соответствующее лицо или группа лиц могли доказать факт нанесения им явного «ущерба». Такой подход позволил бы избежать «спекулятивных» жалоб, основанных исключительно на ожидаемом или предполагаемом ущербе;

— юрисдикционное требование: жалобы будут являться приемлемыми только в том случае, если они представлены заявителями, на которых распространяется юрисдикция соответствующего государства-участника. Таким образом, лицо, проживающее в одном государстве, не может представить жалобу в отношении другого государства, юрисдикция которого на него не распространяется;

— недублирование процедур: Комитет не будет рассматривать то или иное сообщение, если тот же самый вопрос рассматривается в рамках другой процедуры международного разбирательства или урегулирования.

Помимо вышеперечисленных процедурных требований в факультативном протоколе могло бы содержаться общее положение, позволяющее Комитету не принимать к рассмотрению любой вопрос, который, по его мнению, являет собой злоупотребление правом на представление жалоб.

Каковы же возможные последствия предлагаемой процедуры представления жалоб? В факультативном протоколе к Международному пакту о гражданских и политических правах, как известно, говорится лишь о том, что по завершении рассмотрения соответствующего вопроса Комитет «сообщает свои соображения соответствующему государству-участнику и лицу» (ст. 5, п. 4). Такой подход вполне приемлем и для нового факультативного протокола. Кроме того, ввиду особого характера многих вопросов, которые могут возникнуть в связи с Пактом, было бы целесообразно специально упомянуть о желательности дружественного урегулирования спора, как это сделано в Европейской конвенции о правах человека.

Главным доводом в пользу разработки и принятия факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах является то, что лишь система рассмотрения конкретных дел может явиться основой для разработки международного сообществом свода правил в этой области. Опыт Комитета по правам человека показывает, что разработка такого свода правил необходима хотя бы для того, чтобы экономическим, социальным и культурным правам человека уделялось то внимание, которого они безусловно заслуживают.

*Статья получена редакцией 10 апреля 1996 г.*

## МЕЖДУНАРОДНАЯ ЗАЩИТА ПРАВ ЖЕНЩИН

М.В. Ломакина \*

Во всех международных правозащитных документах подчеркивается, что права человека универсальны, в том смысле что они применимы к каждому человеку. Статья 2 Международного пакта о гражданских и политических правах требует, чтобы каждое государство «уважало и обеспечивало всем лицам на своей территории предоставляемые им права без каких-либо различий на основе расовой принадлежности, цвета кожи, пола, языка, религиозных, политических и иных взглядов, национального или социального происхождения, имущественного или иного статуса».

Очевидно, что нарушение прав женщин присутствует во всех ситуациях нарушения прав человека, однако необходимо обращать внимание на специфически гендерные проблемы и рассматривать права женщин как особую группу.

Хотя ядро правозащитных инструментов ООН (Хартия ООН, Всемирная декларация прав человека, Пакт о гражданских и политических правах и Пакт об экономических, социальных и культурных правах) отводит женщинам те же права, что и мужчинам, исторически сложилось так, что международные дебаты по правам человека всегда избегали обсуждения женских прав как прав человека. Конвенция по ликвидации всех форм дискриминации женщин представляет собой шаг вперед в обсуждении женских прав, но она не включает женские права в основной контекст правозащитных дебатов<sup>1</sup>.

Исходя из этого, представляется необходимым рассматривать права женщин как специфическую группу прав. При этом дискуссии по правам женщин должны вестись не изолированно, а в общем контексте защиты прав человека, чтобы интересы женщин постоянно обеспечивались в той позиции, которую занимает правозащитное движение по различным вопросам.

Уже на ранних стадиях функционирования ООН права женщин широко обсуждались в органах, занимающихся защитой прав человека, а в 1946 году была создана Комиссия по положению женщин, наделенная полномочиями проводить исследования и подготавливать рекомендации по правам человека, имеющим особо важное значение для женщин. Первоочередной задачей этой комиссии было определение в мировом масштабе условий и ситуаций, в ко-

---

\* Аспирантка кафедры международного права МГИМО(У) МИД РФ.

торых женщины подвергаются наиболее жестокой дискриминации. Следующие сферы находились в фокусе работы комиссии:

- политические права и возможности пользования ими;
- юридические права женщин как в качестве индивидуумов, так и в качестве членов семьи;
- доступ девушек и женщин к образованию и различным формам обучения, в том числе профессионального;
- трудовая жизнь.

На протяжении последних 50 лет ООН, ЮНЕСКО и МОТ разработали и приняли различные рекомендации и конвенции, касающиеся всех вышеперечисленных областей<sup>2</sup>.

В 1979 году была принята наиболее значительная конвенция ООН в рассматриваемой области: Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Этот документ явился итогом более чем 30-летней работы в рамках ООН, направленной на включение принципа гендерного равенства в международное право.

Для целей Конвенции потребовалось дать определение «дискриминации женщин». В статье 1 говорится: «...термин "дискриминация женщин" означает любое разграничение, изоляцию или запрет, основанные на половых различиях, которые имеют своим результатом или целью ограничить или аннулировать признание, соблюдение или реализацию человеческих прав и фундаментальных свобод женщин в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой другой сфере».

В соответствии с Конвенцией в целях контроля над соблюдением ее положений также был учрежден Комитет по ликвидации дискриминации женщин.

Помимо указанной Конвенции, большой вклад в обеспечение того, чтобы права женщин рассматривались наряду с другими правами человека, внесли Конференции ООН по правам женщин. Первая Всемирная конференция по положению женщин состоялась в Мехико в 1975 году в рамках Международного года женщины. На ней был принят первый Всемирный план действий и провозглашено первое Десятилетие женщины: равенство, развитие, мир. Вторая Всемирная конференция, созванная в Копенгагене в 1980 году, рассматривала дополнительные подтемы: «Образование, занятость и здравоохранение». Третья Конференция, проходившая в Найроби в 1985 году, включила эти темы в Найробийские перспективные стратегии в области улучшения положения женщин в период до 2000 года. В повестку для четвертой Всемирной конференции, состоявшейся в Пекине в 1995 году, вошел весь спектр проблем, касающихся женщин. На всех конференциях ООН по положению женщин было признано, что права женщин являются

неотъемлемой частью прав человека, что при защите этих прав неприемлем «культурный релятивизм» и, что все права женщин носят фундаментальный и универсальный характер.

Вообще за 20 лет, прошедших после первой конференции в Мехико в 1975 году, кампания борьбы за равноправие мужчин и женщин претерпела значительные изменения и достигла несомненных успехов. Права женщин получают все более широкое признание, а в центре внимания активистов женского движения оказываются не только вопросы экономического развития и равенства, но и более непосредственные угрозы в отношении женщины как личности. Например, в Конвенции 1979 года даже не упоминалось о насилии в отношении женщин, поскольку не было общего признания того, что эта проблема относится к области прав человека. Однако теперь насилие в отношении женщин привлекает к себе внимание как проблема, требующая срочного решения. В 1993 году Генеральная Ассамблея ООН приняла Декларацию о ликвидации насилия в отношении женщин — первый универсальный правовой документ, вводящий положение о недопустимости жестокого обращения в международно-правовые нормы по правам человека.

Помимо этого правительства приняли важные законы, соответствующие обеспечению равных возможностей, равного обращения с женщинами и равных прав для женщин. Женщины в настоящее время выступают в беспрецедентных масштабах на рынке труда, стремясь играть более значительную роль на всех уровнях общественной жизни и получая доступ к надлежащему медицинскому обслуживанию, образованию и гражданскому правосудию, что имеет решающее значение. Однако миллионы женщин по-прежнему подвергаются дискриминации в социальной, экономической, политической областях, а также в области культуры. По данным «Хроники ООН», в 1973 году во всем мире насчитывалось всего шесть женщин, возглавлявших правительства. В настоящее время из 184 послов, аккредитованных при ООН, только 6 — женщины. Заработная плата женщин в мире в среднем на 30—40% ниже заработной платы мужчин, выполняющих ту же работу<sup>3</sup>.

Наряду с тем, что международные документы закрепили многочисленные достижения в работе, направленной на признание равных прав женщин, эти документы обладают и существенными недостатками.

Так, например, в Венской декларации, принятой на Конференции ООН по правам человека в 1993 году, говорится, что «все права человека универсальны, неделимы, взаимозависимы и взаимосвязаны»<sup>4</sup> и что религия и культура не должны использоваться как оправдание нарушения прав женщин. Но тот факт, что Декларация уделяет особое внимание «национальным и региональным особен-

ностям, историческим, культурным и религиозным корням», оставляет слишком много мест для толкований, противоречащих интересам женщин.

При ратификации Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин в 1979 году значительным числом государств были внесены обширные оговорки. Посредством таких оговорок государства освобождают себя от обязательств устранить дискриминацию женщин по религиозным и культурным основаниям, что является нарушением универсального характера прав человека<sup>5</sup>.

Международные правозащитные механизмы также далеки от совершенства. Работе контрольных органов ООН в области прав человека, а именно Комиссии по правам человека, Комиссии по положению женщин и различным специализированным учреждениям, свойственны дублирование, перенос рассмотрения многочисленных вопросов повестки дня на следующие сессии из года в год. Кроме того, сами государства не представляют свои доклады в срок, искажают статистику. Не ведется контроль за выполнением государствами решений, рекомендаций и замечаний, принимаемых органами ООН; многие из таких решений игнорируются государствами<sup>6</sup>. Недостаток конвенционных правозащитных механизмов, каковым является Комитет по ликвидации дискриминации женщин, заключается в том, что они недоступны для граждан тех стран, которые не участвуют в Конвенции.

На венской Конференции по правам человека было сформулировано несколько рекомендаций по улучшению процедур контроля и мониторинга, в частности: установление факультативного протокола в рамках Конвенции по правам женщин, назначение Особого докладчика при Комиссии ООН по правам человека, обучение сотрудников ООН умению распознавать нарушения прав женщин и т.д. Однако эти рекомендации пока не являются обязательными, и для вступления их в силу требуются действия других органов.

Наряду с универсальными, существуют и региональные механизмы в области прав человека. Механизм, предусмотренный Европейской конвенцией по правам человека, является наиболее развитым и применимым к большинству европейских государств, подписавших Конвенцию.

Европейская конвенция о правах человека содержит перечень традиционных гражданских и политических прав, однако включает также и жизнь в семье (ст. 8 и 12). Статья 14 Конвенции подтверждает, что «реализация прав и свобод, провозглашенных в данной Конвенции, будет обеспечена без дискриминации на каких бы то ни было основаниях, таких как пол, раса, цвет кожи, язык, религия, политические или иные взгляды, национальное или социаль-

ное происхождение, принадлежность к национальным меньшинствам, имущественный статус, статус по рождению или какой-либо иной». Однако в этих документах не предусмотрено отдельное положение, которое гарантировало бы права женщин. В 1988 году Комитет министров принял Декларацию о равенстве мужчин и женщин, в которой говорится, что «равенство женщин и мужчин является принципом прав человека, провозглашенным как фундаментальное право во многих международных документах», и что «дискриминация по признаку пола в политической, экономической, социальной, образовательной, культурной и любой другой сфере составляет препятствие к признанию, реализации и использованию прав и фундаментальных свобод человека».

Однако европейский механизм также не лишен недостатков, снижающих его эффективность. Так, прежде чем заявление будет принято комиссией, должны быть исчерпаны все средства решения проблемы на национальном уровне. Очевидно, что при выполнении данного требования могут возникнуть проблемы, связанные с труднодоступностью правосудия в правовой системе того или иного государства. К тому же, Комиссия не всегда предоставляет правовую помощь в использовании местных средств: в некоторых случаях Комиссия может счесть целесообразной и предоставить такую правовую помощь, но это далеко не гарантировано. Кроме того, заявление не будет рассмотрено, если оно уже подано на рассмотрение по другой процедуре международного расследования или урегулирования и не содержит новой информации. Даже когда жалоба принимается, необходимо иметь в виду, что в настоящее время средний срок с момента подачи заявления до вынесения решения судом составляет пять лет. В 1992 году было начато более 1800 новых дел<sup>7</sup>. Европейская конвенция по правам человека охватывает в первую очередь гражданские и политические права, но не экономические, социальные и культурные, которые часто бывают более актуальными для женщин.

Вообще, эффективность международного правозащитного законодательства и его механизмов зависит еще и от того, насколько они доступны, что относится как к универсальным, так и к региональным системам. Существенную проблему в этой области представляет недостаточная информированность граждан о содержании механизмов и процедурах их работы. Кроме того, мер воздействия, находящихся в распоряжении международных правозащитных механизмов, явно недостаточно. Так, нередко нарушения прав женщин совершаются не государством или его представителями, а частными лицами. Это верно в первую очередь в отношении насилия против женщин, дискриминации женщин в сфере трудоустройства и приобретения прав на землю. Некоторые государства отстаивают

ту точку зрения, что такие нарушения не касаются международного правозащитного законодательства, так как они не заложены в законах государства, а относятся к сфере частной жизни. Этот аргумент не обоснован: статья 2 Международного пакта о гражданских и политических правах обязывает государства «обеспечить всем лицам, находящимся на их территории и подпадающим под их юрисдикцию, все права, предусмотренные в данном Пакте...», но тем не менее является очевидным, что действенность международных правозащитных механизмов зависит от политической готовности государств обсуждать конкретные случаи и ситуации с другими странами-участницами.

Обязанностью государств — участников международных соглашений является создание и развитие национальных механизмов правовой защиты. Согласно принципу международной ответственности государств, государство несет юридическую ответственность за нарушение взятых на себя международных обязательств. Международные правовые положения о государственной ответственности за нарушения прав человека в последнее время получили значительное развитие. Статья 2 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации женщин требует от государств-участников обеспечить соблюдение Конвенции государственными органами и «принять все необходимые меры» для «ликвидации дискриминации во всех ее формах со стороны любого частного лица, организации или предприятия», а также по «изменению или отмене существующих законов, постановлений, обычаев и практики, которые содержат дискриминацию женщин».

Поскольку многие положения договоров в области прав человека не являются самоисполнимыми, для реализации их норм необходимо принятие законодательных и иных мер. Нередко простого закрепления определенного комплекса прав во внутреннем законодательстве недостаточно. Так, например, Российская Конституция ввела в национальную систему весь комплекс закрепленных международным правом основных прав и свобод человека. Часть 3 статьи 19 Конституции определяет, что мужчина и женщина имеют равные права и свободы. Статья 38 направлена на защиту материнства и детства. Гарантии равенства прав мужчинам и женщинам, а также привилегии, предоставляемые женщинам, закреплены также в трудовом и семейном законодательстве. Но означает ли это, что принцип равенства прав реализуется в России в полной мере?

Последствия экономических и политических изменений в России особенно отразились на женщинах: они, в частности, повсеместно сталкиваются с дискриминацией при приеме на работу и увольнении с работы. Российские правоохранительные органы не обеспечивают равенство женщин перед законом, так же как не

обеспечивают возбуждение дел по фактам насилия над женщинами, проведение расследования и передачу дела в суд. В марте 1994 года в рамках проекта по правам женщин, осуществляемого правозащитной организацией Хьюман Райтс Вотч, в Россию была направлена исследовательская группа с целью изучения вопроса о степени участия государства в дискриминации женщин<sup>8</sup>. Предположение о том, что установление демократии и переход к рыночной экономике создадут лучшие условия для защиты прав человека в России, подтвердилось в том, что касается права на свободу ассоциаций и свободу слова, но права женщин, и без того далеко не так хорошо защищенные в быстро меняющейся России, постоянно нарушаются.

Парадокс ситуации состоит и в том, что в настоящее время законы, предоставляющие привилегии женщинам, как и сами эти привилегии, лишают российских женщин равных возможностей. Так, государство определяет, что труд женщин не должен использоваться для тех или иных видов работ. По идее, предоставляемые работающим женщинам привилегии должны облегчать им процесс рождения и воспитания детей, позволяя при этом работать, если они этого хотят, а также должны быть направлены на укрепление их семей. Многие работодатели в России, однако, используют сейчас эти привилегии для того, чтобы убедить женщину уйти с работы.

Очевидно, что практическая ценность законодательного закрепления прав женщин означает лишь возможность пользоваться этими правами. Но только при наличии определенных условий такая возможность может превратиться в действительность. Главное — это наличие действенных внутригосударственных механизмов защиты провозглашаемых законодательством прав.

Помимо того, что международные правозащитные механизмы обладают рядом недостатков, международное право предоставляет индивиду прямой доступ в международные органы только после того, как исчерпаны все внутригосударственные средства правовой защиты. В современных межгосударственных отношениях имплементация прав человека осуществляется законодательными, административными и иными средствами, имеющимися в распоряжении каждого государства, а международные органы лишь контролируют этот процесс.

Среди разнообразных средств обеспечения прав и свобод человека наиболее распространена судебная защита, которая обладает наибольшей эффективностью. Значение судов подчеркивается в Пакте о гражданских и политических правах, а также в статье 8 Всеобщей декларации прав человека, где провозглашается, что «каждый человек имеет право на эффективное восстановление в

правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом». Важную роль в этом процессе призван играть российский Конституционный Суд, который принимает к рассмотрению жалобы «на нарушение законом конституционных прав и свобод»<sup>9</sup>.

В этом смысле эффективная защита прав женщин неотделима от реформы судопроизводства, так как в современных условиях чрезмерной загруженности и недостаточного финансирования суды не имеют возможности относиться к проблемам обеспечения прав женщин с должным вниманием. Необходимо также преодолеть негативное отношение многих юристов, которые не признают, что дискриминация женщин не ограничивается единичными случаями, а представляет собой проблему, требующую отдельного рассмотрения.

Итак, развитие и совершенствование внутригосударственных средств защиты прав женщин должно осуществляться в контексте обеспечения прав человека вообще. Внутригосударственные правозащитные механизмы особенно важны, так как многие вопросы регулирования прав и свобод человека все еще остаются в сфере внутренней компетенции каждого государства, которое самостоятельно, с учетом взятых на себя международных обязательств, определяет время, последовательность и конкретный способ их выполнения.

Большую работу в области признания и обеспечения прав женщин ведут и неправительственные правозащитные организации. Свидетельством этому является Форум НПО по положению женщин-95, который проходил одновременно с пекинской конференцией. Правозащитные движения опираются на национальные условия, но вследствие универсальности принципов, в соответствии с которыми они строят свою деятельность, эти движения приобретают международный характер. Часть национальных правозащитных организаций черпают силы и поддержку в международных организациях. Все большую значимость приобретают связи между национальными и международными неправительственными организациями. Благодаря совместным усилиям неправительственных организаций оказывается влияние на международное общественное мнение относительно ситуации с правами человека в конкретной стране или регионе, граждане того или иного государства получают больше информации о функционировании международных механизмов, опыте других государств в этой области. Значение специализированных НПО, вероятно, будет возрастать, так как подобные организации имеют возможность сконцентрировать свои усилия на решении исключительно гендерных проблем. Представляется, что неправительственные организации обладают

большим потенциалом, который может быть реализован как на национальном, так и на международном уровне, в целях обеспечения более эффективной защиты прав женщин.

---

<sup>1</sup> Аталия Молокомме. Экономические права женщин в контексте прав человека//Заявляем наши права. — М., 1996. — С. 42.

<sup>2</sup> См. Хилкка Пиетила, Джинни Виккерс. Казалось бы, что могут ожидать женщины от такого воплощения патриархата, каким являются правительства стран—членов ООН//Мы, народы Объединенных Наций... — М., 1995. — С. 195.

<sup>3</sup> Хроника ООН. — 1995. — Ноябрь. — № 2.

<sup>4</sup> Doc. UN.A/Conf.157/DC1/Add. 2. — 1993. — June 25.

<sup>5</sup> См. Флоренс Бутегва. Недостатки системы прав человека в сфере защиты женских прав//Заявляем наши права. — С. 21.

<sup>6</sup> В.А. Карташкин. Права человека в международном и внутригосударственном праве. — М., 1995. — С. 63, 83.

<sup>7</sup> Кристин Чинкин. Контроль за соблюдением человеческих прав женщин в регионах: европейская система//Заявляем наши права. — С. 88.

<sup>8</sup> См. Хьюман Райтс Вотч. Проект по правам женщин «Россия: ни работы, ни справедливости (Дискриминация женщин со стороны государства)». — 1995.

<sup>9</sup> Закон «О Конституционном Суде Российской Федерации». — М., 1994. — Ст. 97.

*Статья поступила в редакцию в марте 1996 г.*

# Международное гуманитарное право

## ВЫЗОВ, БРОШЕННЫЙ 26-й КОНФЕРЕНЦИЕЙ КРАСНОГО КРЕСТА И КРАСНОГО ПОЛУМЕСЯЦА

Д-р Ганс Петер Гессер\* (Швейцария)

50 лет назад представители государств, собравшиеся в Сан-Франциско, основали ООН как всемирную организацию, в задачи которой, помимо других, входила и «поддержка прогрессивного развития международного права и его кодификации»<sup>1</sup>. Генеральная Ассамблея ООН организовала Комиссию международного права, которая должна была выполнять подготовительную работу для кодификаций. Это высокое собрание виднейших ученых-юристов решило не включать в программу своей деятельности разработку военных законов, аргументируя свое решение тем, что, поскольку война объявлена в Уставе ООН вне закона, действия в этом направлении становятся ненужными. Более того, по утверждению комиссии, исследования этого предмета могли быть восприняты общественным мнением как недостаток доверия к ООН по вопросу урегулирования конфликтов между государствами и поддержания международного мира<sup>2</sup>.

Это было в 1949 году. Тремя годами раньше, в 1946 году, Международный Военный Трибунал в Нюрнберге вынес вердикт главным военным нацистским преступникам, и в 1948 году его примеру последовал Международный Трибунал на Дальнем Востоке. В 1948 году Генеральная Ассамблея ООН приняла Всеобщую декларацию прав человека<sup>3</sup> и конвенцию «О предупреждении преступления геноцида и наказании за него»<sup>4</sup>, а конвенция «О правах беженцев»<sup>5</sup> была принята в 1951 году.

Сделав короткий экскурс в историю ООН и вспомнив о важнейших периодах развития современного правопорядка, мы можем прийти к выводу о том, что «международный законодатель» прояв-

---

\* Главный редактор «Международного журнала Красного Креста», бывший старший юрисконсульт Международного комитета Красного Креста (МККК), Женева.

лял высокую заинтересованность в создавшейся области международных отношений, в защите прав человека во всем мире, в то же время отвергая идею создания системы защиты человека в случае вооруженного конфликта. В чем причина такого удивительного отношения к данному вопросу?

Важнейшим достижением Устава ООН, без сомнения, является запрещение использования силы в международных отношениях<sup>6</sup>. В 1945 году война ясно показала, что не может являться хоть сколько-нибудь приемлемым методом решения межгосударственных споров. И все же государства по разным мотивам продолжают прибегать к военной силе. Это происходит, когда государство незаконно начинает войну и совершает акт агрессии против другого государства, нарушая Устав (пример: нападение Ирака на Кувейт). Другой пример, когда государство защищается от агрессии третьей страны, используя свое право на самозащиту; в этом случае оно прибегает к военной силе на законном основании (пример: снова Кувейт)<sup>7</sup>. Более того, в соответствии с главой VII Устава ООН Совет Безопасности имеет право принять решение об использовании военной силы или дать разрешение странам — членам Совета Безопасности на использование такой силы (примеры: война в Персидском заливе, операции вооруженных сил ООН в Сомали и бывшей Югославии)<sup>8</sup>. И наконец, закон о неиспользовании военной силы не распространяется на внутригосударственные конфликты, другими словами, на гражданские войны. В п. 7 статьи 2 Устава ООН подобные конфликты названы «делами, находящимися под юрисдикцией только самого государства».

Несмотря на то что война запрещена, она продолжает оставаться реальностью нашего времени. С 1945 года более 22 млн. человек погибли более чем в 120 конфликтах. В настоящее время более 30 вооруженных конфликтов приносят жертвы и разрушения. По некоторым источникам, количество беженцев может достигать 23 млн., а количество перемещенных лиц — 29 млн. Ежегодно более 20 тыс. людей, мирное население, среди которого много детей, погибают или получают увечья в результате взрывов противопехотных наземных мин. Никогда раньше за всю историю, даже в годы Второй мировой войны, Международный комитет Красного Креста не посылал столько представителей на места военных действий по всему миру и не распределял такое количество материальной помощи среди жертв войны<sup>9</sup>.

Этот короткий взгляд на существующее положение вещей говорит о несколько наивном оптимизме Комиссии международного права и дает возможность более реалистично оценить настоящее. Вердикт однозначен: разрешено это законом или нет, война занимает очень большое место в современной действительности. Что же

случилось с тем вниманием, которое уделялось кодификации военных законов, или, как мы предпочитаем их сейчас называть, гуманитарному праву, со времени создания системы ООН? Что происходит сейчас, через несколько лет после окончания холодной войны, когда в ходе истории произошла такая значительная перемена? Необходимо уточнить, что под гуманитарным правом мы подразумеваем ту часть международного права, которая ограничивает ведение военных действий на военных объектах и защищает определенную, особенно уязвимую часть населения от последствий войны<sup>10</sup>.

### **От Второй мировой войны к Дополнительным протоколам 1977 года**

Когда в 1949 году Комиссия международного права решила не принимать участия в развитии международного гуманитарного права, подготовка к новой кодификации уже давно шла за пределами системы ООН. Основываясь на опыте, полученном во время Второй мировой войны, Международный комитет Красного Креста подготовил три новых текста, чтобы заменить существовавшие Женевские конвенции 1929 года — о раненых и больных военнослужащих, о раненых, больных и потерпевших кораблекрушение военнослужащих и о военнопленных. Существовал еще и четвертый документ, который предусматривал защиту гражданского населения от последствий войны. Эти четыре проекта были обсуждены и приняты странами—участницами Дипломатической конференции, созванной по просьбе Международного комитета Красного Креста правительством Швеции. Они получили название Женевских конвенций «О защите жертв войны» от 12 августа 1949 г., которые теперь приняты 186 государствами, то есть практически всем мировым сообществом<sup>11</sup>.

Подкрепленные и дополненные правилами международного обычного права, эти четыре Женевские конвенции 1949 года все еще действуют. Они до сих пор применяются, например в конфликтах на Ближнем Востоке 1967 года, в войне 1982 года за Фолклендские/Мальвинские острова, в конфликте между Ираном и Ираком, в войне в Персидском заливе 1990—1991 годов, в военных действиях в бывшей Югославии или в гражданских войнах в Шри-Ланке, Афганистане, Чехии и некоторых африканских странах. Единственным большим недостатком Женевских конвенций является то, что в них нет прямого упоминания о проблемах гражданского населения, вызванных ведением военных действий. Известно, что закон 1949 года запрещает неразличающие военные действия и нападение на мирных граждан. Еще один недостаток Женевских

конвенций в том, что Договор о согласии не отвечает никаким требованиям. Я вернусь к этому вопросу после короткой оценки последнего шага на пути развития международного гуманитарного права — о принятии двух Дополнительных протоколов к Женевским конвенциям на Дипломатической конференции в 1977 году. Протокол I<sup>12</sup> о международных вооруженных конфликтах в настоящее время принят 143 государствами, а Протокол II<sup>13</sup> о внутренних вооруженных конфликтах — 134 государствами.

### Новый закон против неразличающего ведения войны

Новый Дополнительный протокол I 1977 года о международных вооруженных конфликтах стал официальной, законной защитой от тотальной войны<sup>14</sup>. Вот основная идея главы о защите гражданского населения от последствий проведения военных действий: «Как все гражданское население в целом, так и отдельные граждане не должны быть объектом нападения»<sup>15</sup>. Из этого следует, что должно быть четкое разграничение между военными объектами, с одной стороны, и гражданами и мирными объектами — с другой. Военные операции могут вестись только против военных объектов, и в Протоколе I дано четкое определение военного объекта — первое определение за всю историю военного права<sup>16</sup>. Неприцельные операции, то есть те, которые проводятся без учета существования военных целей и защищенных граждан, несовместимы с международными правовыми нормами (пример: «ковровое бомбометание» во время Второй мировой войны).

Военные операции редко предоставляют возможность точно выявить чисто военные объекты. Современные военные действия проводятся в высокоразвитых городах и неизбежно подвергают жизнь граждан опасности и приводят к разрушениям. Чтобы закон действовал, необходимо принять эти обстоятельства во внимание. Именно это и было сделано в Протоколе I, когда многовековой принцип приобрел относительно новое звучание. Соответственно военная операция становится противозаконной, если ущерб, нанесенный гражданскому населению, будет чрезмерным относительно ожидаемого военного преимущества<sup>17</sup>. Другими словами, если предполагаемый ущерб гораздо больше по сравнению с тем, что можно отвоевать (например, бомбардировка и полное разрушение Ковентри, Дрездена или многих русских городов и деревень во время Второй мировой войны), ход операции должен быть изменен, она должна быть прервана или полностью прекращена.

Военные не перестают твердить нам, что это звучит слишком сухо и сложно. Проведение военных операций — это очень слож-

ный процесс, который требует от высшего командования не только обладания высокими техническими навыками, но и принятия трезвых, разумных решений. И все же, по моему мнению, с этой новой проблемой, привнесенной международным гуманитарным правом в профессию военного, можно справиться. Ради достижения цели этих законов, которая заключается в том, чтобы свести до минимума потери среди гражданского населения и избежать ненужных разрушений, стоит постараться. Несомненно, эта цель поставлена с учетом человеческих, этнических и религиозных ценностей. Но и по политическим, и даже по военным соображениям следует поддержать идею об ограничении дозволенного во время ведения военных действий. Какими целями можно оправдать страдания людей и разрушения в Боснии? Неужели даже союзники в конце Второй мировой войны не пришли к выводу о том, что полное разрушение немецких городов не было вызвано военной необходимостью и, возможно, было ошибкой?

Протокол I также предлагает ряд особых положений о защите разных сфер жизни гражданского населения во время войны. Например, Протокол I запрещает нападение на то, что названо в нем «местами проведения работ и сооружениями, содержащими опасность» (дамбы, плотины или атомные станции), если такое нападение может нанести серьезный ущерб гражданскому населению<sup>18</sup>. Более того, новый закон запрещает разрушение и уничтожение жизненно важных объектов, таких как продовольственные запасы, урожай и живой инвентарь, а также сооружения, обеспечивающие население питьевой водой, и ирригационные установки, с целью вызвать голод среди населения<sup>19</sup>. Хотелось бы особенно заострить внимание на важности запасов питьевой воды в выживании. В то же время в различных положениях Протокола I указаны правила, по которым устанавливается размер пособия нуждающимся, даже для населения, находящегося в условиях оккупации<sup>20</sup>. Далее положения Протокола I пытаются предложить решение проблем, вызванных нетрадиционным ведением военных действий или партизанской войной. Очень непросто было достигнуть компромисса между главными требованиями основных военных законов и условиями, выдвинутыми различными современными способами ведения войны. Говоря об основной обязанности солдата — отделить себя от гражданской жизни, — новый закон в то же время разрешает служащим вооруженных сил уходить в подполье в определенных обстоятельствах<sup>21</sup>. Нет необходимости вникать во все детали этой довольно сложной правовой конструкции. Достаточно сказать, что сторонники нетрадиционных методов ведения войны и приверженцы классического типа военных действий стремятся прийти к соглашению, которое бы полностью учитывало интересы мирного населения.

Протокол I представляет ряд других нововведений — от положений об обязанности докладывать о судьбе граждан и военнослужащих, пропавших во время военных операций<sup>22</sup>, или кодификации основных юридических гарантий, предоставляемых людям, потерявшим свободу<sup>23</sup>, до признания привилегированного положения организаций, занимающихся защитой гражданского населения<sup>24</sup>. В Протоколе I снова подтверждаются такие принципы военных законов, как запрещение использования оружия и способов ведения войны, которые могут нанести чрезмерный, неповторимый ущерб или причинить ненужные страдания<sup>25</sup>. В Конвенции ООН «Об обычном вооружении» развиваются принципы, установленные в Протоколе I, и указываются ограничения на использование таких видов вооружения, как мины, ловушки и зажигательные бомбы<sup>26</sup>. Принимая во внимание огромный вред, причиненный невинным гражданам противопехотными наземными минами во многих охваченных войной регионах, необходимо немедленно разработать новые жесткие правила использования таких мин с последующим полным запретом на их использование<sup>27</sup>. Продолжающая действовать Конвенция, принятая на Конференции по обычным видам вооружения, не предлагает значительных шагов в этом направлении.

### **Более мощный ответ на насильственные действия внутри страны**

Второй договор, принятый в 1977 году, — Дополнительный протокол II — включает в себя вопросы урегулирования конфликтов, носящих немеждународный характер, обычно называемых гражданскими войнами<sup>28</sup>. Под немеждународным конфликтом мы подразумеваем организованное использование силы группами мятежников, которое заканчивается тем, что насилие, достигающее определенного уровня, вызывает ответное насилие со стороны правительства. Эти вооруженные группировки, как правило, получают отпор от вооруженных сил правительства, поскольку принятия обычных правовых мер в такой ситуации недостаточно. Уже в Женевских конвенциях 1949 года были указаны основные гражданские права, которые необходимо уважать во время гражданской войны. Таким образом, в 1949 году было совершенно посягательство на государственный суверенитет, поскольку такие вопросы решаются только внутри государства, а Протокол II просто поставил вопрос о необходимости защиты лиц, которые не участвуют или уже не участвуют в актах насилия в ходе немеждународных вооруженных конфликтов. Эта необходимость носит чисто гуманитар-

ный характер и никоим образом не посягает на право государства поддерживать или восстанавливать порядок на своей территории.

Включив в систему международного гуманитарного права вопрос о внутренних вооруженных конфликтах, Женевские конвенции 1949 года поддержали Всеобщую декларацию прав человека, принятую Генеральной Ассамблеей ООН годом раньше. Здесь необходимо добавить несколько слов о соотношении между международным гуманитарным правом и законом о правах человека. Без сомнения, цели этих двух областей международного публичного права совпадают, ведь они направлены на то, чтобы ограничить власть государства (имеется в виду произвольная трактовка прав человека самим государством). Договоры о правах человека (поддержанные обычным правом) носят всеобъемлющий характер, они охватывают почти все сферы жизни и должны выполняться при любых обстоятельствах (хотя в чрезвычайной ситуации их действие может быть приостановлено). Международное гуманитарное право применяется только во время международных или внутренних вооруженных конфликтов. Как бы то ни было, поскольку его положения сформулированы таким образом, чтобы принять во внимание все специфические обстоятельства военного времени, их нужно принимать без исключения. Обычно положения гуманитарного права применяются «за границей», то есть они защищают врага. Другими словами, международное гуманитарное право — это особая часть международного права, включающая различные аспекты закона о правах человека, который рассматривает все основные вопросы, касающиеся вооруженных конфликтов. Несмотря на то что закон о правах человека и гуманитарное право одинаково применяются во внутренних вооруженных столкновениях, они все еще остаются различными отраслями международного права.

Современная история показала, как важно подчинить внутренние вооруженные конфликты жестким правилам, зафиксированным в международном гуманитарном праве. Действительно, с 1949 года большинство вооруженных конфликтов являлись по сути гражданскими войнами, многие из которых собрали ужасную дань смертями, горем и разрушениями.

### **Пробелы в современном праве**

Новый закон 1977 года не затрагивает вопроса об использовании ядерного оружия, то есть не изменяет отношения международного права к нему. Ядерные державы предпочитают не обсуждать вопрос об угрозе ядерной войны в контексте международного гуманитарного права, оставляя его для рассмотрения на

переговорах по разоружению. В настоящее время Международный Суд рассматривает две просьбы о совещательном мнении по поводу законности использования атомного оружия. Я не думаю, что огромное количество проблем, вызванных существованием атомного оружия, можно решить только с помощью международного гуманитарного права.

Многие наблюдатели уверены в том, что современное гуманитарное право не может обеспечить правильного решения проблем, вызванных насилием в тех ситуациях, когда государственные структуры разрушаются (как в Сомали или Либерии). Возможно, они правы. Как бы то ни было, по-прежнему не решен вопрос о том, какая правовая система может эффективно заменить несуществующее правительство и полностью уничтоженные государственные структуры. Возможно, мы затронули тему, находящуюся за пределами возможностей права.

Обобщая все сказанное о международном гуманитарном праве, нужно сказать, что Протоколы 1977 года внесли огромный вклад в дело адаптации военных законов к условиям современной войны, в частности усилив запрет на ведение военных действий против гражданского населения. Это было значительным шагом вперед. Сегодня существующее международное гуманитарное право вместе с четырьмя Женевскими конвенциями, двумя Дополнительными протоколами и важным разделом обычного права более или менее справляются со своей задачей. В целом здесь нет серьезных пробелов, просчетов или несоответствий. Тем не менее существует определенная необходимость развития специфических отраслей права, которые могут применяться в войне на море или запрещать использование определенных видов вооружения (например, противопехотные мины или лазерное оружие).

### **Ахиллесова пята международного гуманитарного права: слишком частые нарушения**

До сих пор не отпущенные военнопленные спустя почти десять лет после окончания войны между Ираном и Ираком, концентрационные лагеря и перемещения граждан в бывшей Югославии, массовые убийства в Руанде и Либерии, голод в Сомали и Судане, нападения на Сараево, Грозный или Кабул, приносящие бесчисленные жертвы среди гражданского населения, особенно среди самых уязвимых общественных групп, — средства массовой информации сообщают об огромном количестве нарушений международного гуманитарного права во время вооруженных конфликтов по всему миру, и подобные сообщения едва ли могут укрепить нашу

веру в международное право вообще и в международное гуманитарное право в частности.

И все-таки на самом деле международное гуманитарное право действительно уважается, и гораздо чаще, чем мы думаем. Средства массовой информации ничего не сообщают, когда военнопленных не пытаются, когда воссоединяется семья, разлученная войной, когда люди не умирают от голода или когда удары артиллерии направлены исключительно на военные объекты и не наносят повреждений домам мирных граждан. Уважение закона противниками в вооруженном конфликте считается событием, о котором нет необходимости говорить. Не стоит забывать, что гуманность в большинстве случаев все же преобладает в войне, как на поле боя, так и за его пределами.

Теперь давайте вернемся к частым нарушениям международного гуманитарного права, которые, надо признать, действительно происходят. Как любой другой международный договор, Женевские конвенции с Дополнительными протоколами установили ряд специальных механизмов и процедур контроля за выполнением их положений странами-участницами, включая обязанность предпринимать решительные действия против тех, кто не выполняет своих обязательств. Позвольте упомянуть некоторые из них.

В Женевских конвенциях особое внимание уделяется обязанности государства инструктировать служащих своих вооруженных сил таким образом, чтобы в любых ситуациях их поведение было согласовано с нормами международного гуманитарного права<sup>29</sup>. Для того чтобы обеспечить уважение закона и предотвратить его нарушение, прежде всего необходимо довести его до сведения военнослужащих и организовать необходимый инструктаж. Специальные военные справочники по международному гуманитарному праву дадут необходимые инструкции тем, на ком лежит ответственность за выполнение закона, то есть офицерам командования на всех уровнях и военнослужащим.

В случае нарушения закона отдельными лицами преступники должны подвергаться суду в своей стране и нести наказание. Для серьезных преступлений, совершенных во время международных вооруженных конфликтов (точные термины для них — «серьезные нарушения» или «военные преступления»), в Конвенциях 1949 года и Протоколе I представлены всеобщие обязательства преследовать судебным порядком или выдавать нарушителя другому государству<sup>30</sup>. Международный военный трибунал по бывшей Югославии постановил, что нарушение гуманитарного права даже во время внутренних вооруженных конфликтов также расценивается как международное преступление. Следовательно, Международный трибунал принял под свою юрисдикцию суд над лицами, обвиняю-

щимися в таких преступлениях, совершенных в обстоятельствах, которые можно расценить как немеждународные вооруженные конфликты<sup>31</sup>.

Как бы то ни было, Женевские конвенции рассчитывают исключительно на то, что суды каждого отдельного государства сами должны проявлять активность. Дипломатическая конференция 1949 года не пошла курсом, выбранным победителями в 1945 году, которые решили, что основные военные преступники должны судиться международными судами, Нюрнбергским и Токийским трибуналами. Только после образования Международного трибунала в Югославии ООН перевела преступления, совершенные с нарушением международного гуманитарного права, под международную юрисдикцию<sup>32</sup>. У суда, организованного для проведения процесса над преступниками в Руанде, такие же задачи<sup>33</sup>. Не являясь частью системы, созданной Женевскими конвенциями, организация этих двух судов для расследования преступлений, совершенных во время войны, только приветствуется. Мы полностью поддерживаем работу судей в Гааге в их нелегком труде. Более того, мы надеемся, что в скором времени по предложению международной правовой комиссии будет создан постоянный военный трибунал. Под юрисдикцией этого суда должны находиться серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные во время военных конфликтов, внутренних или международных.

В то время как цель уголовной процедуры — наказание отдельных нарушителей, другие процедуры, установленные в Конвенциях и Протоколах, предназначены для государств. Их цель — заставить участников вооруженных конфликтов выполнять свои обязательства перед международным гуманитарным правом. Я расскажу об этих двух подходах. С одной стороны, статья 1, общая для всех Конвенций, — это напоминание о том, что уважение международного гуманитарного права участниками конфликта не только их дело, оно касается всех стран—участниц подписания Женевских конвенций<sup>34</sup>. Таким образом, государства не просто обязаны выполнять свои обязательства. Они также несут ответственность за то, что третьи стороны, особенно государства или другие стороны, вовлеченные в конфликт, также их выполняют.

Если серьезные нарушения международного гуманитарного права происходят во время вооруженного конфликта, государства, не вовлеченные в конфликт, могут прибегать к различным приемам двусторонней дипломатии, с тем чтобы убедить «виновную» воюющую сторону прекратить нарушение закона. Они также могут принимать участие в коллективной работе в рамках ООН. В последнее время ООН нередко занималась вопросом нарушения Женевских конвенций с помощью Совета Безопасности, Генерального

секретаря ООН, Комиссии по правам человека, а также специальных агентов, назначенных для исследования специфических конфликтных ситуаций. Эта идея развивается в статье 89 Протокола I, где страны-участницы «приглашаются к общей или индивидуальной работе совместно с ООН и в соответствии с Уставом ООН» в случае подобных нарушений.

Другой пример разностороннего подхода был дан на Международной конференции по защите жертв войны, созванной правительством Швейцарии в 1993 году, с тем чтобы критически оценить ситуацию и предложить конкретные меры для обеспечения полного соответствия законам<sup>35</sup>. Межправительственная группа экспертов разработала особые рекомендации<sup>36</sup>, которые были впоследствии представлены на рассмотрение 26-й конференции Красного Креста и Красного Полумесяца. Мы еще вернемся к этому пункту.

Едва ли можно обсуждать механизмы действия международного гуманитарного права без упоминания о роли Международного комитета Красного Креста.

### **На международной арене единственный игрок — Международный комитет Красного Креста**

Основанный в 1863 году жителями Женевы как благотворительная организация, Международный комитет Красного Креста многие годы так и остается частной организацией, управляемой гражданами Швейцарии. Таким образом, МККК — это не международная организация со странами-основателями (как ООН), и правительства не имеют влияния на ее деятельность. Тем не менее комитет имеет международный мандат и ведет свою деятельность по всему миру. МККК работает через своих представителей. Его фонды пополняются за счет добровольных вкладов стран—участниц подписания Женевских конвенций, Европейского комитета, национальных общественных организаций и частных лиц. Тот факт, что МККК был дан статус наблюдателя в Генеральной Ассамблее ООН, подчеркивает его особую роль.

Несмотря на то что МККК является частной организацией, он играет важную роль в подчинении участников вооруженного конфликта нормам и законам гуманитарного права. МККК не встает на чью-либо сторону в конфликте, но выступает сам по себе, как независимый посредник. У МККК особый подход к роли правительств, он выбрал конфиденциальную дипломатическую деятельность. Этот подход позволяет представителям комитета в своих контактах с военными или гражданскими властями воюющих сто-

рон выражаться настолько резко и ясно, насколько этого требуют обстоятельства. И только если подобные действия не приводят к необходимому результату, то есть не приводят к прекращению попрания гуманитарного права, МККК публично обращается за помощью к международному сообществу. За более чем 125 лет МККК приобрел внушительный опыт убеждения государств и других участников конфликтов действовать в соответствии с нормами гуманитарного права как в международных, так и во внутренних конфликтах.

Согласно Женевским конвенциям, участники международного вооруженного конфликта обязаны предоставлять представителям МККК доступ ко всем местам содержания военнопленных, ко всем местам, где граждане страны-противника содержатся под стражей, и к оккупированной территории в целом<sup>37</sup>. В других ситуациях, где представители не имеют права доступа, МККК может «предложить свою помощь участникам конфликта»<sup>38</sup>. Другими словами, МККК будет вести переговоры с властями с целью получить доступ к жертвам войны. Естественно, МККК всегда старается получить мандат на доступ к территориям всех воюющих сторон по обеим сторонам линии фронта.

## **26-я Международная конференция Красного Креста и Красного Полумесяца**

Международная конференция Красного Креста и Красного Полумесяца — высший международный орган, который занимается исследованием вопросов, относящихся к международному гуманитарному праву<sup>39</sup>. Она состоит из представителей всех стран — участниц подписания Женевских конвенций и представителей различных направлений движения Красного Креста и Красного Полумесяца: национальных организаций Красного Креста или Красного Полумесяца, Международной федерации Красного Креста и Красного Полумесяца и МККК. Таким образом, конференция имеет смешанный состав, в котором представители и правительственных, и неправительственных организаций являются полноправными членами. Различные органы системы ООН и других межправительственных организаций, равно как и частные гуманитарные организации, регулярно приглашаются для участия в качестве наблюдателей. На конференции рассматриваются вопросы гуманитарного характера и обсуждаются меры, которые должны быть приняты для деятельности в соответствии с нормами международного гуманитарного права, у нее нет права принятия окончательных решений. Сила резолюций, принятых на конференции,

зависит от моральных полномочий отдельного движения и международного гуманитарного права вообще.

Согласно Уставу, конференция созывается каждые четыре года. По независимым от нее (политическим) причинам конференция не созывалась в период с 1986 по 1995 год, вплоть до 26-й Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца в Женеве. На конференции ожидалось присутствие представителей 135 государств и движения, которое должно было быть представлено членами 154 национальных организаций. Здесь будут упомянуты только те вопросы, которые непосредственно касаются международного гуманитарного права и следования его нормам.

После продолжительной и конструктивной дискуссии 26-я Международная конференция одобрила результаты упомянутой выше Конференции по защите жертв войны, в частности рекомендации, предложенные межправительственной группой экспертов<sup>40</sup>. Все страны обязывались выполнять эти рекомендации для обеспечения деятельности в полном соответствии с Женевскими конвенциями и Дополнительными протоколами по вооруженным конфликтам. После рассмотрения наиболее острых вопросов, касающихся международного гуманитарного права, таких как защита женщин, особые меры по защите детей (и особенно запрет об использовании их в качестве солдат), массовые перемещения граждан, и вопроса о противопехотных наземных минах на конференции была принята всеобщая резолюция по этим и другим актуальным гуманитарным проблемам. Она поддержала работу Международных трибуналов по Югославии и по Руанде, а также приняла к сведению итоги ежегодной встречи в Сан-Ремо по проблемам международного права, применяемого в войне на море<sup>41</sup>.

Несмотря на большое количество сложных и потенциально опасных обсуждаемых вопросов, 26-я конференция достигла ощутимых результатов и по своей атмосфере была достаточно согласованной и гармоничной. Большой шаг к миру в бывшей Югославии, который был сделан в результате подписания соглашений в Дейтоне (США), за несколько дней до конференции, безусловно, внес свой вклад в успехи, достигнутые на ней. Несмотря на то что любой жест в защиту жертв войны должен быть нейтральным, непартийным и неполитическим, любая гуманитарная акция зависит от политической реальности.

### **Последние замечания**

Цель международного гуманитарного права — по возможности уменьшить страдания, причиненные людям во время войны, и компенсировать последствия военных действий. Его правила — результат баланса между тем, что представляет острую необходи-

мость во время войны («военной необходимостью»), с одной стороны, и общечеловеческими законами — с другой. Гуманитарное право — предмет очень тонкий, и в него нельзя грубо вмешиваться. Для сохранения человеческих ценностей и для элементарной защиты жизни человека с ним нужно считаться во всех обстоятельствах.

Выполнение основных гуманитарных обязательств странами — участницами вооруженного конфликта — это проблема, которая волнует все человечество. Новая роль ООН после окончания конфронтации между Востоком и Западом может облегчить задачу более активного участия международного сообщества в гуманитарных делах.

---

<sup>1</sup> Устав ООН, ст. 13, п. 1а.

<sup>2</sup> Yearbook of the International Law Commission. — 1949. — P. 281.

<sup>3</sup> От 10 декабря 1948 г.

<sup>4</sup> Конвенция по предупреждению и наказанию за преступления геноцида от 9 декабря 1948 г.

<sup>5</sup> Конвенция относительно статуса беженцев от 28 июня 1951 г.

<sup>6</sup> Устав ООН, ст. 2, п. 4.

<sup>7</sup> Устав ООН, ст. 51, подтверждающая обычное право.

<sup>8</sup> Устав ООН, ст. 39 и 42.

<sup>9</sup> См. Ежегодные доклады МККК.

<sup>10</sup> См. определение международного гуманитарного права (МГП), используемое МККК: *Шандош И., Свинарский Ц. и Циммерман Б.* Комментарий по Дополнительным протоколам 1977 года к Женевской конвенции 1949 года. — Женева, 1987. — С. XXVII.

<sup>11</sup> Женевская конвенция об улучшении участи раненых и больных в вооруженных силах на театре военных действий; Женевская конвенция об улучшении участи раненых, больных и потерпевших бедствие воинов вооруженных сил на море, Женевская конвенция об обращении с военнопленными, Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны от 12 августа 1949 г.

<sup>12</sup> Дополнительный протокол к Женевской конвенции от 12 августа 1949 г. и относящийся к защите жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I) от 8 июня 1977 г.

<sup>13</sup> Дополнительный протокол к Женевской конвенции от 12 августа 1949 г. и относящийся к защите жертв немеждународных вооруженных конфликтов (Протокол II) от 8 июня 1977 г.

<sup>14</sup> См. сноску 12.

<sup>15</sup> Протокол I, ст 51, п. 2. См. также ст. 48. «Для того чтобы обеспечить уважение и защиту гражданского населения и гражданских объектов, Стороны конфликта будут во все времена проводить различие между гражданским населением и комбатантами, равно как и между гражданскими объектами и военными объектами и соответственно будут проводить операции только против военных объектов».

<sup>16</sup> Ст. 52, п. 2.

<sup>17</sup> Ст. 51, п. 5, в.

<sup>18</sup> Ст. 56.

<sup>19</sup> Ст. 54.

<sup>20</sup> Ст. 69—71. См. также различные положения Женевских конвенций по проблемам помощи, в частности ст. 23 Четвертой конвенции.

<sup>21</sup> Ст. 43 и 44.

<sup>22</sup> Ст. 33.

<sup>23</sup> Ст. 75.

<sup>24</sup> Ст. 61—67.

<sup>25</sup> Ст. 35.

<sup>26</sup> Конвенция о запрещении или ограничении использования определенных видов обычных вооружений, которые могут иметь чрезвычайно опасные последствия или наносить неприемлемый ущерб, от 10 октября 1980 г. с тремя протоколами. Четвертый протокол, касающийся ослепляющего лазерного оружия, был предложен к принятию.

<sup>27</sup> См. «Международный журнал Красного Креста» за июль—август 1995 года с рядом статей по этим вопросам, посвященных конференции журнала на тему о Конвенции 1980 года (см. выше, сноску 26).

<sup>28</sup> См. сноску 13.

<sup>29</sup> Женевские конвенции, ст. 47, 48, 127 и 144, соответственно Протокол I, ст. 83, и Протокол II, ст. 19.

<sup>30</sup> Женевские конвенции, ст. 49, 50, 129 и 146, соответственно Протокол I, ст. 85.

<sup>31</sup> The Prosecutor V. Dusko Tadic, Case IT-94-1-AR72.

<sup>32</sup> Резолюция Совета Безопасности 827 (1993).

<sup>33</sup> Резолюция Совета Безопасности 955 (1994).

<sup>34</sup> «Высокие Договаривающиеся Стороны будут уважать и обеспечивать уважение [этой конвенции] [этого протокола] при всех обстоятельствах».

<sup>35</sup> См. Заключительную декларацию в «Международном журнале Красного Креста». — 1993. — № 1. — С. 377—381.

<sup>36</sup> «Международный журнал Красного Креста». — 1995. — № 1. — С. 33—38.

<sup>37</sup> См. в особенности Третью конвенцию, ст. 126, Четвертую конвенцию, ст. 143, и Протокол I, ст. 81.

<sup>38</sup> В частности, в немеждународных вооруженных конфликтах. См. ст. 3, общую для Женевских конвенций 1949 года: «Беспристрастный гуманитарный орган, такой как Международный комитет Красного Креста, может предложить свои услуги сторонам конфликта».

<sup>39</sup> Статут Международного комитета Красного Креста и Красного Полумесяца, принятый 25-й Международной конференцией Красного Креста и Красного Полумесяца в 1986 году, ст. 8. См. «Международный журнал Красного Креста». — 1987. — Январь—февраль. — С. 25—44 и Справочник Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, который будет опубликован в 1996 году.

<sup>40</sup> См. выше, сноски 35 и 36.

<sup>41</sup> Резолюции будут опубликованы в «Международном журнале Красного Креста» в выпуске за январь—февраль 1996 года.

*Статья получена редакцией в феврале 1996 г.*

# Международное ядерное право

## НЕПРОСТЫЕ ОТВЕТЫ НА НЕУДОБНЫЕ ВОПРОСЫ

А.И. И о й р ы ш \*

**Почему так поздно появился Закон «Об использовании атомной энергии» в России — стране, которая первой в мире создала АЭС?**

Долгие десятилетия Советский Союз, будучи одной из крупнейших мировых ядерных держав, не имел ни одного закона, регламентирующего использование атомной энергии, пусть хотя бы в гражданской сфере. Это ненормальное, с точки зрения постороннего наблюдателя, положение никого из государственных мужей до недавнего времени особенно не беспокоило. Оно и понятно, поскольку с момента своего возникновения атомная отрасль в СССР находилась на особом положении. Ведь даже тяжелую радиационную аварию под Челябинском в 1957 году, в результате которой пострадали тысячи человек, было запрещено обсуждать в средствах массовой информации.

Толчком к началу разработки закона об использовании атомной энергии, очевидно, послужила значительно менее серьезная авария на американской атомной электростанции Три-Майл-Айленд в 1979 году. Но первый вариант этого законопроекта был подготовлен лишь в 1985 году в Институте государства и права АН СССР.

Однако так называемые «компетентные органы» усмотрели в нем опасность разглашения гостайн, и в следующем году под эгидой Госкомитета по науке и технике началась разработка законопроекта «Об атомной энергетике». В документе, который был в 1987 году от имени правительства направлен в Верховный Совет СССР, резко сужалась сфера действия закона за счет исключения всех оборонных вопросов. Законопроект долго блуждал по разным комиссиям и комитетам Верховного Совета СССР, так и не попав на пленарное обсуждение до роспуска последнего парламента.

---

\* Профессор, доктор юридических наук.

Под влиянием перестроечных настроений было предпринято несколько попыток создать всеобъемлющий закон об использовании атомной энергии. В начале 1993 года вариант, разработанный рабочей группой при Комитете по промышленности, транспорту и энергетике, был принят Верховным Советом РФ в первом чтении. Работа над этим вариантом законопроекта продолжалась, и ко дню прекращения деятельности ВС он был подготовлен для третьего слушания.

Во вновь образованной Государственной Думе работу над законопроектом пришлось вновь начинать с подготовки к первому чтению. Потребовалось два года интенсивной работы экспертов и депутатов, пока Закон «Об использовании атомной энергии» был наконец принят обеими палатами Федерального Собрания.

Но на этом дело, увы, не закончилось. Военные, которые все годы работы над Законом, добиваясь вывода оборонных вопросов из области его действия, не собирались сдаваться. Под их силовым воздействием Президент отказался подписать Закон, потребовав, наряду с некоторыми редакционными доработками, принять требования военных. После закулисных переговоров между руководителями «заинтересованных ведомств» соответствующие поправки были внесены, и 20 октября 1995 г. в стране родился первый «атомный закон».

В нем рассматриваются:

1. Законодательные и иные правовые акты РФ в области использования атомной энергии.
2. Принципы и задачи правового регулирования в этой области.
3. Право организаций, в том числе общественных организаций, и граждан в области использования атомной энергии.
4. Государственное управление использования атомной энергии.
5. Государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии.
6. Размещение и сооружение ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения.
7. Правовое положение организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии.
8. Особые условия строительства и эксплуатации судов и иных плавсредств с ядерными установками и радиационными источниками.
9. Особые условия эксплуатации космических и летательных аппаратов с ядерными установками и радиационными источниками.
10. Обращение с ядерными материалами, радиоактивными веществами и радиоактивными отходами.
11. Физическая защита ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ.

12. Ответственность за убытки и вред, причиненные радиационным воздействием юридическим и физическим лицам, здоровью граждан РФ.

13. Ответственность за нарушение законодательства в области использования атомной энергии.

14. Экспорт и импорт ядерных установок, оборудования, технологий ядерных материалов, радиоактивных веществ, специальных неядерных материалов и услуг в области использования атомной энергии.

15. Международные договоры РФ в области использования атомной энергии.

16. Заключительные положения.

Закон разработан, исходя из следующих принципов:

- В стране должен функционировать единый для всех областей использования атомной энергии закон, который при необходимости может быть дополнен другими законами и иными правовыми актами, принятыми в порядке, установленном законодательством РФ. Исключение сделано для деятельности, связанной с разработкой, изготовлением, испытанием, эксплуатацией и утилизацией ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения, которая осуществляется на основании иных федеральных законов и не находится в сфере действия Закона «Об использовании атомной энергии».
- В полной мере в Законе учтены вопросы социальной защиты населения, проживающего вблизи размещения ядерных установок, и работников ядерных объектов, усиления прав субъектов РФ и органов местного самоуправления при обсуждении и решении вопросов использования атомной энергии, обеспечения ядерной и радиационной безопасности.
- Законодательное регулирование вопросов использования атомной энергии, ядерной и радиационной безопасности должно распространяться на все этапы ядерного топливно-энергетического цикла — от добычи, обогащения, переработки ядерных материалов до хранения, захоронения или ликвидации радиоактивных отходов.
- Должны быть обеспечены постоянный жесткий государственный контроль и надзор над ядерной и радиационной безопасностью при использовании атомной энергии, а также государственный контроль за радиационной обстановкой на территории России.
- Закон призван обеспечивать неуклонное выполнение Россией международных договоров в области использования атомной энергии, обеспечения ядерной и радиационной безопасности, нераспространения ядерного оружия.

— Ядерная и радиационная безопасность должна находиться на уровне не ниже требований, установленных Международным агентством по атомной энергии, Международным комитетом по радиационной защите и другими международными организациями.

Следует особо подчеркнуть, что в соответствии с Итоговым документом Венской встречи представителей государств—участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) все законодательство России в области использования атомной энергии должно обязательно учитывать разработанные в рамках МАГАТЭ стандарты по безопасности АЭС. основополагающие правила и нормы по безопасности отражены в Законе «Об использовании атомной энергии». Они должны будут учитываться и в издаваемых на его базе нормативных актах, более детально регулирующих многочисленные общественные отношения в области обеспечения безопасности использования атомной энергии. В состав этих актов должны входить также специальные правила и нормы по безопасности, издаваемые органами надзора и контроля за безопасным использованием атомной энергии. По терминологии МАГАТЭ это регулирующие органы, то есть органы, обладающие юридическим правом осуществления процесса лицензирования и нормативного контроля.

Закон «определяет правовую основу и принципы регулирования отношений, возникающих при использовании атомной энергии, направлен на защиту здоровья и жизни людей, охрану окружающей среды, защиту собственности при использовании атомной энергии, призван способствовать развитию атомной науки и техники, содействовать укреплению международного режима безопасности использования атомной энергии».

Основой закрепленного Законом правового режима использования атомной энергии должен стать принцип обеспечения приоритета безопасности, в соответствии с которым совершенствование безопасности в области использования атомной энергии должно вестись опережающими темпами по отношению к наращиванию мощностей атомной энергетики и форсированию развития других направлений атомной деятельности.

Приоритет безопасности означает формирование у всех лиц и организаций, участвующих в процессе использования атомной энергии, общей психологической направленности на безопасность — «психологии безопасности». Как подчеркивается в документах МАГАТЭ, «это ключевой момент выработки общей культуры безопасности», без которой невозможно дальнейшее поступательное развитие в области использования атомной энергии. На формирование такой культуры направлены все положения Закона «Об атомной

энергии». В целях обеспечения единого режима безопасности ядерные установки и ядерные материалы, а также радиационные источники и радиоактивные вещества относятся в целом (за небольшим исключением) к объектам исключительной собственности государства и подпадают под единую систему регистрации, учета и контроля. На радиационные источники и радиоактивные вещества допускается муниципальная собственность. Частная собственность на любые объекты использования атомной энергии фактически запрещена (до принятия соответствующего законодательного акта).

Важным положением Закона являются обеспечение широкой гласности и открытости при решении вопросов размещения ядерных объектов и определения приемлемого уровня их безопасности, а также регулярное информирование общественности о фактическом состоянии дел в различных областях использования атомной энергии. В Законе решены в интересах населения такие острые проблемы, как размещение атомных станций и других объектов, связанных с использованием атомной энергии, экономическая заинтересованность населения тех регионов, где их предполагается разместить, страхование от риска радиационного воздействия и др.

Учитывая повышенный интерес населения России к вопросам, связанным с использованием атомной энергии, и особенно к размещению объектов атомной энергетики, обеспечению безопасной эксплуатации, захоронению радиоактивных отходов, в Законе предусмотрено предоставление широких полномочий субъектам РФ: в их компетенцию включено регулирование общественных отношений, связанных с охраной здоровья и имущества населения и работников, обслуживающих ядерные установки и радиационные источники, а также объектов окружающей среды от негативного воздействия ионизирующего излучения.

Особое внимание в Законе уделено регламентации прав граждан на участие в обсуждении и решении вопросов, связанных с использованием атомной энергии, особенно с развитием атомной энергетики в стране. Права населения и общественных объединений охватывают такие вопросы, как формирование политики в области использования атомной энергии, активное участие в принятии решений о размещении и строительстве ядерных установок, бесплатном страховании риска радиационного ущерба для населения, и ряд других. Статьи, относящиеся к правам граждан и общественных организаций, выделены в самостоятельную главу, которая названа «Права организаций, в том числе и общественных организаций (объединений), и граждан в области использования атомной энергии» (гл. III).

Системе государственной власти, управления и регулирования в области использования атомной энергии посвящены несколько глав

Закона. В них определены функции Президента РФ, Правительства РФ, органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления в области использования атомной энергии. Одна из глав посвящена компетенции различных федеральных органов государственной власти, осуществляющих управление использованием атомной энергии.

Самостоятельной (V) главой регламентируется процедура осуществления государственного надзора и контроля за безопасным использованием атомной энергии, включая лицензирование деятельности эксплуатационных организаций — организаций, уполномоченных осуществлять эксплуатацию ядерных объектов. Эти функции возложены на органы регулирования безопасности при использовании атомной энергии, несущие ответственность за:

- определение и разработку стандартов, правил и норм по безопасности;
- выдачу решений (лицензий) эксплуатирующим организациям и персоналу на основе независимых оценок безопасности;
- осуществление надзора за безопасностью;
- инспектирование, контроль и экспертизу характеристик безопасности атомных станций и других эксплуатирующих организаций.

Для эффективного выполнения закрепленных за ними функций в Законе урегулированы основные правила и обязанности регулирующих органов, включая выдачу обязательных предписаний, беспрепятственный доступ на соответствующие объекты, применение мер административного воздействия (санкций) и т.д.

Ответственность за безопасность ядерной установки лежит на эксплуатирующей организации, которая осуществляет деятельность на всех этапах жизненного цикла ядерной установки или радиационного источника на основе специального разрешения. В Законе закреплен разрешительный режим проведения любых работ в области использования атомной энергии, являющийся важнейшей составной частью единого правового режима безопасного использования атомной энергии.

Опасность, связанная с нарушением режимов работы ядерных установок, очевидна. Однако не всегда ясно, что опасное изменение режима может произойти вынужденно, по независящим от эксплуатирующей организации причинам, например по вине организаций, выполняющих работы, предоставляющих услуги или эксплуатирующих электрические и тепловые сети, отходящие от ядерных установок. В Законе установлены ответственность таких организаций и их обязанности по обеспечению безопасности.

Круг регулируемых Законом общественных отношений в данной области весьма обширен. Большое место в Законе уделено

законодательному регулированию в области размещения, строительства, приемки в эксплуатацию ядерных установок, вывода их из эксплуатации.

Самостоятельные главы Закона посвящены правовому режиму предприятий и организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии; регулированию обращения с ядерными материалами, радиоактивными веществами и радиоактивными отходами; обеспечению физической защиты различных объектов, связанных с использованием атомной энергии.

Острый, все более усложняющийся по мере дальнейшего развития использования атомной энергии характер приобретает проблема обращения с радиоактивными отходами. Следует подчеркнуть, что они опасны не столько в настоящее время, сколько с точки зрения их возможного воздействия в будущем при их накоплении и проникновении в окружающую среду при нарушении правил хранения, стихийных бедствий и т.п. Магистральными направлениями считается переработка отходов и их надежное захоронение. В Законе закреплены меры, направленные на защиту настоящего и будущих поколений людей от опасного воздействия радиоактивных отходов.

Важное место в использовании атомной энергии занимает транспортирование ядерных материалов и радиоактивных веществ. Возведение в ранг закона основных, наиболее важных требований обеспечения безопасности при перевозке такого рода грузов, четкое разграничение обязанностей участников перевозки будут способствовать безопасности этой категории особо опасных грузов. В Законе предусмотрен комплекс мер, цель которых — предупреждение и ликвидация последствий транспортных аварий. Изданные в соответствии с Законом специальные правила транспортирования для каждого вида транспорта должны будут определить порядок перевозки, права и обязанности отправителя, перевозчика, получателя, меры безопасности, требования к упаковке, противоаварийные мероприятия.

Отдельными главами Закона регулируются вопросы заходов в порты судов и иных плавсредств с ядерными и радиационными установками на борту (обеспечение ядерной и радиационной безопасности населения, проживающего в портовых городах), предотвращения радиоактивного загрязнения морей плавсредствами с ядерными установками; особые условия эксплуатации космических и летательных аппаратов с ядерными установками на борту (ст.40—42), вопросы эксплуатации космических и летательных аппаратов с ядерными установками и радиационными источниками (ст. 43).

Нуждаются в правовой защите интересы граждан, которым причинен ядерный ущерб. В Законе предусмотрен принципиально

новый режим, неизвестный отечественному гражданскому законодательству, поскольку возмещение за ядерный ущерб в соответствии с традиционным правом, не отражающим в необходимой степени новых потребностей общества, либо затруднено, либо вообще невозможно. Об этом свидетельствует опыт, сложившийся в связи с компенсацией ущерба после чернобыльской аварии. Исходя из Венских договоренностей, необходимо было привести отечественное законодательство в соответствие с требованиями международных норм в этой области.

По Закону, разработанному с учетом этих норм, ответственность должна быть сосредоточена на эксплуатирующей организации, которая получила от регулирующего органа лицензию на эксплуатацию ядерной установки (принцип канализирования ответственности). Другим важным требованием является соблюдение принципа объективной ответственности (независимо от вины причинителя ущерба). Поскольку ущерб в денежном выражении может достигать колоссальных размеров, возникает необходимость, дабы не возлагать на эксплуатирующую организацию непомерного бремени расходов, в разработке специальных механизмов финансового обеспечения ответственности. Одним из путей решения проблемы является предусмотренное Законом создание фонда специального страхования за счет взносов эксплуатирующих организаций.

Уделено в Законе внимание урегулированию ответственности за нарушение «атомного законодательства».

Специальные главы Закона посвящены международному сотрудничеству в области использования атомной энергии и общим принципам осуществления ядерного экспорта и импорта.

Перечень вопросов, которые получили регламентацию в Законе, не исчерпан рассмотренными выше. Они значительно шире и затрагивают много других актуальных проблем, связанных с использованием атомной энергии.

**В какой степени этот Закон будет способствовать обеспечению ядерной безопасности, в том числе ядерному экспорту, физической защите и пресечению незаконных действий с ядерными материалами?**

Понятие «ядерная безопасность» по своему содержанию эквивалентно формулировке «обеспечение безопасности ядерной энергетики» и определяется тремя измерениями, составляющими три группы этого содержания. Этим трем группам соответствуют три группы правовых норм и нормативно-технических стандартов: нормы и стандарты эксплуатационной безопасности, система норм, направленная на предотвращение распространения ядерного ору-

жия, система норм, направленная на предотвращение угрозы несанкционированного завладения ядерными материалами и на пресечение актов ядерного терроризма.

## **I. Правовой институт обеспечения эксплуатационной (ядерно-технической и экологической) безопасности**

Он ставит своей целью разработку норм по предотвращению возникновения неуправляемой цепной ядерной реакции и расплавления активной зоны ядерного реактора. Нормы по обеспечению безопасности при использовании атомной энергии, направленные на защиту отдельных лиц, населения и окружающей среды от радиационной опасности, — один из важнейших принципов, сформулированных в статье 2 Закона. Этот принцип реализуется посредством принятия как норм общего характера, так и специальных норм. Под нормами общего характера подразумеваются правовые нормы, регулирующие более широкий круг общественных отношений, действие которых распространяется и на отношения, связанные с использованием атомной энергии. Одним из актов, содержащих нормы общего характера, является Федеральный закон «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995 г., устанавливающий правовой механизм защиты экологической безопасности при осуществлении деятельности, представляющей особую опасность для окружающей среды. Согласно статье 2 Закона, обязательной экологической экспертизе подлежат объекты хозяйственной деятельности, которая может оказать влияние на окружающую природную среду сопредельных государств или которая затрагивает интересы сопредельных государств, определенные Конвенцией об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте.

Нормы и стандарты специального характера, регулирующие отношения, связанные с обеспечением ядерно-технической безопасности, содержатся в Основных правилах безопасности 88, Санитарных правилах проектирования и эксплуатации атомных станций (СП АЭС-79), Правилах ядерной безопасности по отдельным направлениям ядерной безопасности (атомным станциям, исследовательским реакторам, критическим установкам, судовым двигателям и т.д.).

Вся полнота ответственности за обеспечение ядерной (ядерно-технической и экологической) безопасности возлагается на эксплуатирующую организацию, которая в соответствии со статьями 34 и 35 Закона «Об использовании атомной энергии», будучи признанной компетентным органом в качестве таковой, обладает всеми необходимыми полномочиями, а также материальными, финансовыми и иными ресурсами для осуществления возложенных на нее функций.

Безопасность обращения с радиоактивными отходами предусмотрена статьей 6 Закона «Об обращении с радиоактивными отходами» (принят Государственной Думой 24 ноября 1995 г.) (СЗ РФ. № 50 от 11 декабря 1995 г., № 4876).

Она обеспечивается посредством:

- недопущения загрязнения радиоактивными отходами окружающей природной среды;
- недопущения дополнительного облучения населения сверх установленных норм, обусловленных деятельностью по обращению с РО;
- ограничения облучения персонала, участвующего в работах по обращению с РО, дозовыми пределами, установленными государственными нормативами;
- исключения возникновения самопроизвольной цепной реакции при обращении с РО.

В целях дополнительного контроля за обеспечением экологической безопасности при захоронении РО в статье 54 Закона «Об охране окружающей природной среды» предусматривается запрет на захоронение потенциально опасных и особо токсичных отходов, в том числе отходов атомной промышленности, на территории вблизи городов и других населенных пунктов, в лесопарковых, курортных, лечебно-оздоровительных, рекреационных зонах и в иных местах, где может быть создана опасность для здоровья населения и состояния окружающей природной среды.

## **II. Система норм, регулирующих общественные отношения по предотвращению распространения ядерного оружия**

Система норм, направленная на предотвращение распространения ядерного оружия, состоит из двух групп правовых норм, одна из которых устанавливает режим учета и сохранности ядерных материалов, а другая предусматривает механизм контроля за экспортом ядерных материалов и ядерных технологий в целях предотвращения переключения их использования на немирные цели.

### **а) Режим учета и сохранности ядерных материалов**

Указом Президента РФ от 15 сентября 1994 г. № 1923 «О первоочередных мерах по совершенствованию системы учета и сохранности ядерных материалов» предусматривается установление режима учета ядерных материалов, государственного контроля за обращением с ними, оперативного получения достоверной и надежной информации о производстве, хранении, использовании, транспортировании ядерных материалов, укрепления пограничного

и таможенного контроля, выполнения международных обязательств в области нераспространения ядерного оружия. Для этой цели предусмотрен ряд мер: Правительству РФ поручено разработать систему государственных нормативных документов; учредить государственную инспекционную службу; создать государственную информационную систему учета ядерных материалов; разработать современные технические средства контроля ядерных материалов; осуществить выполнение международных обязательств в области нераспространения ядерного оружия; осуществить комплекс мер по укреплению пограничного и таможенного контроля.

Во исполнение Указа Президента РФ № 1923 принято постановление Правительства РФ (Свод законодательства от 23 января 1995 г. № 301) «О первоочередных работах по разработке и внедрению государственной системы учета и контроля ядерных материалов». В постановлении предусматривается разработка проектов Федеральных законов («О государственном регулировании ядерной и радиационной безопасности», «О возмещении ядерного ущерба и ядерном страховании»), разработка Концепции и Положения о государственной системе учета и контроля ядерных материалов, разработка Федеральной целевой программы о создании и внедрении государственной системы учета и контроля ядерных материалов.

#### **б) Система контроля за экспортом ядерных материалов**

Принципы и порядок осуществления экспорта и импорта ядерных установок, оборудования, технологий ядерных материалов, радиоактивных веществ, специальных неядерных материалов в области использования атомной энергии установлены главой XIV Закона «Об использовании атомной энергии». Экспорт и импорт указанных материалов осуществляются в строгом соответствии с международными обязательствами РФ о нераспространении ядерного оружия и международными договорами РФ в области использования атомной энергии, в соответствии с законодательством РФ по вопросам экспортного контроля на основании выданных разрешений (лицензий) на право ведения работ в области использования атомной энергии.

В соответствии с Федеральным законом «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» от 7 июля 1995 г. к компетенции РФ в области внешнеторговой деятельности отнесены (п. 6 ст. 6) определение порядка экспорта и импорта расщепляющихся материалов, определение порядка вывоза и ввоза опасных отходов (п. 7), определение порядка ввоза и вывоза отдельных видов сырья, материалов, оборудования, технологий, научно-технической информации и оказания услуг, которые применяются или могут быть применимы при создании вооружений и военной техни-

ки, и тех из них, которые имеют мирное назначение, но могут быть использованы для создания ядерного, химического и других видов оружия массового уничтожения и ракетных средств доставки (п. 8). Эти положения служат реализации принципа единства политики экспортного контроля, осуществляемой в целях реализации государственных задач обеспечения национальной безопасности, политических, экономических и военных интересов, и для выполнения международных обязательств РФ по недопущению вывоза оружия массового уничтожения и иных наиболее опасных видов оружия (п. 3 ст. 4 того же закона).

Положения контроля экспорта ядерных материалов регулируются в ряде указов Президента РФ. Так, Указом Президента РФ «О свободе торговли» от 29 января 1992 г. («Российская газета» от 1 февраля 1992 г.) в пункте 1 предусматривается, что предприятиям, независимо от форм собственности, и гражданам предоставляется право осуществлять торговую, посредническую и закупочную деятельность без специальных разрешений, за исключением торговли оружием, боеприпасами, взрывчатыми, ядовитыми и радиоактивными веществами. В Указе Президента РФ «О видах продукции (работ, услуг) и отходов производства, свободная реализация которых запрещена» от 22 февраля 1992 г. утвержден перечень видов продукции и отходов производства, в который включен уран, другие делящиеся материалы и изделия из них.

Указом Президента РФ «О мерах по созданию системы экспортного контроля» от 11 апреля 1992 г. № 388 предусматривается создание в РФ системы экспортного контроля, включающей органы государственного управления, деятельность которых должна быть направлена на предотвращение экспорта сырья, материалов, оборудования, технологий, научно-технической информации, которые имеют мирное назначение, но могут быть использованы при создании ракетного, ядерного, химического и других видов оружия массового уничтожения. Пункт 2 Указа предусматривает, что в целях обеспечения единой государственной политики в указанной области необходимо образовать при Правительстве РФ Комиссию по экспортному контролю РФ.

В целях усиления контроля за экспортом и импортом ядерных материалов, технологий, оборудования Постановлением Правительства РФ от 21 декабря 1992 г. было принято «Положение о порядке экспорта и импорта ядерных материалов, технологий, оборудования, установок, специальных неядерных материалов, радиоактивных источников ионизирующего излучения и изотопной продукции». Порядок экспорта и импорта указанной продукции является обязательным для всех субъектов хозяйственной деятельности на территории РФ, независимо от форм собственности, и осуществля-

ется по лицензиям, выдаваемым Министерством внешнеэкономических связей. Лицензии выдаются юридическим лицам, обладающим разрешением Федерального надзора РФ по ядерной и радиационной безопасности на осуществление определенного вида деятельности в области использования атомной энергии.

Окончательное решение о выдаче лицензии на ядерный экспорт из РФ может быть принято только в случае полной уверенности в том, что предметы данного экспорта не будут способствовать распространению ядерного оружия или производству ядерного взрывного устройства.

Ядерный экспорт в страны, не обладающие ядерным оружием, может осуществляться лишь при наличии заверений со стороны компетентных органов таких стран в том, что полученные ими предметы экспорта и произведенные на их основе или в результате их использования ядерные и специальные неядерные материалы, установки и оборудование:

- не будут использоваться для производства ядерного оружия и других ядерных взрывных устройств или для достижения какой-либо военной цели;
- будут находиться под контролем (гарантиями) МАГАТЭ в течение всего срока их фактического использования в соответствии с соглашениями о гарантиях между страной-получателем и МАГАТЭ;
- будут обеспечены мерами физической защиты на уровнях, не ниже рекомендованных МАГАТЭ;
- будут реэкспортироваться (экспортироваться) или передаваться из-под юрисдикции страны-получателя в любую другую страну только на условиях, предусмотренных в настоящем пункте, при наличии письменного согласия Минатома России (п. 5 Приложения).

В случае нарушения страной-получателем заверений, указанных в пункте 5, ядерный экспорт прекращается до тех пор, пока не будут устранены указанные нарушения. Одновременно с прекращением экспорта МИД РФ совместно с МВЭС и Минатомом России принимает меры в соответствии с нормами международного права и международными договорами по обеспечению выполнения страной-получателем принятых ею обязательств.

### **III. Система норм, направленных на обеспечение физической защиты ядерных установок и ядерных материалов, а также на пресечение актов незаконного завладения ядерными материалами**

#### **а) Физическая защита ядерных установок и ядерных материалов**

Глава XI Закона «Об использовании атомной энергии» регламентирует физическую защиту ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ — единую систему планирования, координации контроля и реализации комплекса технических и организационных мероприятий, направленных на:

- предотвращение несанкционированного проникновения на территорию ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения;
- предотвращение несанкционированного доступа к ядерным материалам и радиоактивным веществам, предотвращение их хищения или порчи;
- своевременное обнаружение и пресечение любых посягательств на целостность и сохранность ядерных материалов и радиоактивных веществ, своевременное обнаружение и пресечение диверсионных и террористических актов, угрожающих безопасности ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения;
- обнаружение и возвращение пропавших или похищенных ядерных материалов и радиоактивных веществ.

Физическая защита ядерных установок, радиоактивных источников, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ обеспечивается эксплуатирующими организациями и специально уполномоченными на то государственными органами в области использования атомной энергии. Надзор за обеспечением физической защиты осуществляется органами государственного регулирования безопасности. Для выполнения функций по обеспечению физической защиты объектов использования атомной энергии могут привлекаться органы внутренних дел и органы службы безопасности.

#### **б) Уголовная ответственность за противозаконные действия с ядерными материалами и радиоактивными веществами**

Любые незаконные действия с ядерными материалами, любая возможность перехода их в незаконное владение создают потенциальную угрозу ядерного терроризма, облучения больших групп населения и ущерба окружающей природной среде. Российское законодательство предусматривает ряд статей в УК РФ, направленных на борьбу с угрозой ядерного терроризма.

Статья 223: Нарушение правил хранения, использования, учета, перевозки радиоактивных материалов (к радиоактивным материалам УК относит источники ионизирующего излучения, радиоактивные вещества и ядерные материалы). Часть 1 указанной статьи

предусматривает, что эти действия уголовно наказуемы, если они могли повлечь за собой тяжкие последствия (смерть, причинение тяжких телесных повреждений одному или нескольким лицам, опасные разрушения). Возможность наступления указанных последствий определяется установлением факта нарушения соответствующих правил, создающего реальную опасность их наступления.

Часть 2 статьи предусматривает те же действия, если они повлекли за собой тяжкие последствия.

Часть 2 статьи 223: Диспозиция статьи предусматривает незаконное приобретение, хранение, использование, передачу или разрушение радиоактивных материалов. Части 3 и 4 статьи 223 направлены на предотвращение реальной опасности совершения террористических актов. Часть 3 предусматривает уголовное наказание за хищение радиоактивных материалов. Часть 4 — за угрозу хищения радиоактивных материалов или их использование. Она направлена на пресечение попытки совершения террористического акта: «Угроза совершения хищения радиоактивных материалов в целях понуждения государства, международной организации, физического лица (или юридического) к совершению какого-либо действия или воздержания от него, если имеются основания опасаться осуществления такой угрозы». В какой степени Закон решает проблемы захоронения отечественных и зарубежных радиоактивных отходов (РАО)?

Сразу следует отметить, что понятие «ядерные отходы» намного уже понятия «радиоактивные отходы» и относится к отходам, содержащим делящиеся радиоактивные материалы, подпадающие под гарантии МАГАТЭ.

Некоторые основные направления обращения с радиоактивными отходами (РАО) урегулированы Федеральным законом РФ «Об использовании атомной энергии», глава X и статьи 3, 5, 9, 11, 22 и 25 которого обращены к различным сторонам этой проблемы.

Говоря о захоронении отечественных РАО, следует отметить, что Федеральный закон «Об использовании атомной энергии» регулирует следующие вопросы:

- в соответствии со статьей 3 объектами применения этого Закона являются хранилища РАО, объекты и сооружения, предназначенные для хранения или захоронения РАО, и сами РАО;
- статья 5 Закона определяет, что РАО, содержащие ядерные материалы, находятся в федеральной собственности. Не содержащие ядерных материалов РАО могут находиться и в собственности субъектов РФ, и в муниципальной собственности. При этом собственники РАО осуществляют контроль за их сохранностью и надлежащим использованием в соответствии с действующим законодательством;

- органы государственной власти субъектов РФ в соответствии со статьей 11 Закона устанавливают порядок принятия решений и принимают решения о размещении и сооружении на подведомственных им территориях пунктов хранения РАО, находящихся в собственности субъектов РФ, о выводе их из эксплуатации и о последующем хранении РАО;
- статья 22 Закона устанавливает, что РАО подлежат государственному учету и контролю на федеральном, региональном и ведомственном уровнях в системе государственного учета и контроля радиоактивных веществ и РАО для определения наличного количества этих материалов и веществ в местах их нахождения, предотвращения потерь, несанкционированного использования и хищений, предоставления органам государственной власти, органам управления использованием атомной энергии и органам государственного регулирования безопасности информации о наличии и перемещении РАО. При этом порядок учета и контроля и органы, их осуществляющие, определяются Правительством РФ. Надзор за системами единого госучета и контроля РАО в соответствии со статьей 25 Закона осуществляют органы государственного регулирования безопасности в пределах своей компетенции;
- глава X Закона, посвященная обращению с РАО, ядерными материалами, радиоактивными веществами (ст. 44—48), устанавливает основные положения государственной политики в области обращения с РАО, перевозки, хранения и захоронения отходов. Обращаясь к вопросу захоронения зарубежных РАО, следует отметить, что указанный Закон регулирует следующие вопросы:
  - статья 9 Закона устанавливает, что Правительство РФ в области использования атомной энергии решает вопросы ввоза в Россию отработанного ядерного топлива в целях его переработки, включая технологический процесс временного хранения до его переработки, в соответствии с Законом;
  - в соответствии с частью 3 статьи 64 Закона ввоз из иностранных государств на территорию России отработанного ядерного топлива в целях его переработки осуществляется в порядке, устанавливаемом законодательством РФ и международными договорами РФ.

**Каково международно-правовое значение этого чисто внутреннего государственного акта?**

Развитые страны, активно использующие атомную энергию, обращали внимание на отсутствие законодательного регулирования деятельности по использованию атомной энергии в

России. Особенно эти вопросы обострились после чернобыльской аварии. За 50 лет активного использования атомной энергии в СССР как в мирных, так и в военных целях Федеральный закон РФ «Об использовании атомной энергии» стал первым развернутым законом, регулирующим все основные вопросы такой деятельности, в связи с чем трудно переоценить его как внутреннее, так и международно-правовое значение.

Статьей 15 Конституции РФ предусмотрено, что международное право стало составной частью правовой системы России. Федеральный закон РФ «Об использовании атомной энергии» от 21 ноября 1995 г. расширяет положения Конституции и в статье 6 предписывает, что федеральные нормы и правила в области использования атомной энергии должны учитывать рекомендации международных организаций в области использования атомной энергии, в работе которых принимают участие РФ.

Статья 9 Закона устанавливает, что Правительство РФ в области использования атомной энергии осуществляет контроль за выполнением обязательств России по международным договорам РФ в этой области и координирует международное сотрудничество РФ в той же области.

**Какой курс развития энергетики Вы рекомендуете нашей стране и в связи с этим как должно было бы выглядеть правовое обеспечение этого курса?**

В настоящее время воздействие техногенных факторов на окружающую среду достигло таких масштабов, что производимое ими загрязнение биосферы приближается к «пороговому» уровню, за которым биосфера начинает переходить в новое состояние, предсказать которое мы не можем в принципе.

Во многом развитие ядерной энергетики должно было спасти планету от быстро надвигающегося экологического кризиса, так как АЭС не загрязняют окружающую среду вредными веществами, присутствующими в энергетике на органическом топливе, однако и ядерный топливный цикл (ЯТЦ) производит, хотя и несравненно меньше, отходы — радиоактивные отходы (РАО).

По целому ряду показателей воздействия предприятий ядерного и угольного топливного цикла совпадают, однако их масштабы резко отличаются. Так, для тепловой станции мощностью 1 ГВт за год в окружающую среду выбрасывается около 105 т соединений серы, столько же соединений азота,  $9 \cdot 10^6$  т соединений углерода — все то, что приводит к «кислотным» дождям и «парниковому эффекту». У атомной электростанции сжигается  $8 \cdot 10^6$  т кислорода, который необходим для поддержания жизни на нашей планете. У

АЭС цепочка ядерного горения замыкает нейтральная частица — нейтрон. В отношении этих показателей неоспоримое экологическое преимущество на стороне ЯТЦ.

Для предприятий ядерного цикла существует два негативных фактора. Это, во-первых, повышенные тепловые сбросы в биосферу. Правда, на ряде атомных электростанций это избыточное тепло используется для целей обогрева различных объектов (жилых помещений, сельскохозяйственных теплиц и т.п.). Во-вторых, важнейшей особенностью ядерного топливного цикла является то, что в процессе производства энергии на атомных электростанциях образуется большое количество потенциально опасных искусственных радиоактивных веществ. Попадание в окружающую среду даже малой части этих веществ может привести к опасным для человека последствиям. Поэтому наиболее полная изоляция радиоактивных веществ от биосферы на всех стадиях топливного цикла, включая захоронение радиоактивных отходов, является наиболее важной задачей обращения с отходами в ядерной энергетике.

Несмотря на значительную опасность развития атомной энергетики, в настоящее время альтернативы ей нет, поэтому повышение ее безопасности является главнейшим направлением ее развития.

*Интервью поступило в редакцию в мае 1996 г.*

# Морское право

## ЧЕРНОМОРСКИЕ ПРОЛИВЫ: АРЕНА СОТРУДНИЧЕСТВА ИЛИ КОНФРОНТАЦИИ?

В.С. Котляр\*

В последние два года на страницах мировой печати и в документах Организации Объединенных Наций, Международной морской организации (ИМО) и Организации черноморского экономического сотрудничества (ЧЭС) вновь замелькал вопрос о режиме судоходства в Черноморских проливах<sup>1</sup>. Причем зачастую он обсуждается (в первую очередь, турецкой стороной) настолько в жестком, даже ультимативном духе, что невольно возникает вопрос: идет ли дело к сотрудничеству или к конфронтации между Турцией и пользователями Проливами и участниками Конвенции Монтрё 1936 года, определяющей режим Проливов? Казалось бы, забота о Проливах и Черном море — это общая наша забота, и необходимость сотрудничества очевидна. И тем не менее пока все эти вопросы дебатировались в конфронтационном духе. И это является прямым следствием введения Турцией с 1 июля 1994 г. в одностороннем порядке Регламента судоходства в Проливах.

Почему? Дело, разумеется, не в том, что России и другим пользователям Проливами вопросы безопасности судоходства и сохранения морской среды (а именно этими соображениями турецкие власти объяснили введение Регламента) менее дороги, чем Турции. Черное море — одно из самых загрязненных, а Проливы — один из наиболее оживленных морских перекрестков. Турецкие власти на совершенно законных основаниях обеспокоены ростом количества судов, проходящих через Проливы, достигшим, по их данным, 50 тыс. судов в год, 15% из которых являются крупнотоннажными судами, перевозящими в ряде случаев опасные вещества (15% от общего количества судов). Они справедливо напоминают, что в зоне Проливов проживает 12 млн. человек<sup>2</sup>.

---

\* Кандидат юридических наук, член исполкома Российской ассоциации морского права.

Правда, турецкие источники зачастую излишне драматизируют ситуацию в Проливах. Из 50 тыс. судов, ежегодно проходящих через Проливы, более 60% составляют турецкие суда, к которым, естественно, турецкие власти вольны применять любые правила. Что же касается иностранных судов, то, судя по последнему докладу МИД Турции, в 1994 году их количество снизилось примерно на 16% по сравнению с 1993 годом (с 23 до 19 тыс. судов), а их суммарный тоннаж снизился за то же время на 25% (со 117 до 88 млн. регистровых тонн).

Несколько преувеличенной представляется и другая угроза безопасности судоходства и экологии, на которую ссылаются турецкие источники, а именно опасность прогнозируемой транспортировки азербайджанской, российской и казахской нефти через Проливы. Что касается этой опасности, то, по мнению экспертов одной из наиболее компетентных в мире компаний «Ллойдс Реджистер» (январь 1994 г.), прогнозируемое увеличение объема проходов к 2010 году составит лишь 0,9% по сравнению с нынешним уровнем. Это, конечно, расходится с заявлениями турецких экспертов о том, что пропускная способность Проливов практически близка к пределу и что поэтому этот поток нефти должен транспортироваться через трубопровод по турецкой территории. Именно в этом духе было составлено турецкое заявление, распространенное 14—15 февраля 1996 г. на заседании Комитета по экономике Парламентской ассамблеи Организации черноморского экономического сотрудничества (ПАЧЭС)<sup>3</sup>.

Тем не менее, повторяю, в России понимают и разделяют озабоченность турецкой стороны в отношении безопасности судоходства и экологии в зоне Проливов.

Дело, таким образом, не в нежелании России сотрудничать с Турцией в этих вопросах. Дело в том, что турецкий Регламент содержит очевидные нарушения Конвенции Монтрё, да и принят таким образом, который также расходится с этой конвенцией.

Не следует забывать, что, сняв — при активной поддержке СССР — некоторые ограничения суверенитета Турции над Проливами, введенные Лозаннской конвенцией 1923 года (например, запрет для Турции иметь военные укрепления в зоне Проливов), Конвенция Монтрё в то же время возложила на Турцию недвусмысленные обязательства, ограничивающие ее свободу действий в Проливах в отношении иностранных судов.

Уже статья 1 Конвенции «признает и поддерживает принцип права свободы прохода и мореплавания в Проливах», подчеркивая при этом, что «осуществление указанного права будет впредь регулироваться постановлениями настоящей Конвенции»<sup>4</sup>. Обратим внимание на эту последнюю фразу — никаких других, тем более

односторонне принятых, правил судоходства в Проливах, кроме постановлений самой конвенции, в ней не предусматривается.

Статья 2 ясно говорит о том, что «в мирное время торговые суда будут пользоваться правом полной свободы прохода и плавания в Проливах днем и ночью независимо от флага и груза без каких-либо формальностей», при условии прохождения предусмотренного в конвенции санитарного контроля и уплаты установленного в конвенции сбора за этот контроль и за содержание технического оснащения фарватера и спасательной службы. Проводка лоцманами и пользование буксирами являются необязательными. Суда должны перед входом в Проливы сообщать турецким властям только о своем названии, флаге, тоннаже, месте отправления и месте назначения.

Даже в военное время сохраняется свобода прохода иностранных торговых судов и плавания в Проливах, за исключением судов страны, находящейся в состоянии войны с Турцией (ст. 4 и 5).

В основном же конвенция посвящена подробной регламентации прохода военных кораблей через Проливы, отдавая при этом естественное предпочтение интересам безопасности причерноморских стран и предусматривая определенные преимущества для ВМФ этих стран.

В принципе Конвенция Монтрё функционировала вполне нормально и устраивала всех, что видно, в частности, и из того, что за 60 лет со дня ее подписания ни одно из государств-участников не воспользовалось правом предложить ее пересмотр или денонсировать конвенцию.

Правда, в 1982 году правительство Турции попыталось ввести регламент порта Стамбул, распространив его действие на всю зону Проливов и предусмотрев — в нарушение Конвенции Монтрё — ряд ограничений свободы судоходства в Проливах. Однако после представлений ряда стран турецкие власти сделали заявление, что этот регламент касается лишь турецких судов и тех иностранных судов, которые заходят в турецкие порты, и не касается иностранных судов, проходящих через Проливы без захода в порты. Кстати, это была не первая попытка введения Турцией в одностороннем порядке своих правил в Проливах — в 20-х годах Турция несколько раз пыталась ввести правила для иностранных судов, требующие обращения за разрешением на проход через Проливы, запрещающие пользование радиоаппаратурой при проходе, вводящие полицейский и таможенный досмотр транзитных судов и т.п., но после обращений ряда стран делались разъяснения в духе вышеупомянутого заявления 1982 года.

Однако на этот раз дело обстоит несколько иначе, и турецкое правительство в очень жесткой форме отказывается даже обсуж-

дать возможность повторить свое заявление 1982 года или изменить наиболее неприемлемые положения Регламента. Трудно судить о всех причинах этого ультимативного тона и стремления поставить мир перед свершившимся фактом введения в одностороннем порядке турецких национальных правил в нарушение Конвенции 1936 года. Одно из объяснений, видимо, заключается в том, что турецкое правительство рассчитывало, что после распада СССР Россия, переживающая сейчас серьезные экономические и политические трудности, недостаточно сильна и влиятельна, чтобы помешать нарушению Конвенции Монтрё Турцией. Другое, судя по официальным турецким заявлениям и материалам турецкой печати, заключается, как уже указывалось выше, в попытке затруднить и резко ограничить проход нефтяных танкеров через Проливы, вынудив тем самым Россию и другие страны региона согласиться с транспортировкой каспийской нефти через трубопроводы, проложенные по территории Турции. Это, согласно турецким источникам, компенсировало бы Турции потерю более 230 млн. долл. США ежегодно после прекращения транспортировки иракской нефти по турецким трубопроводом в результате введения Советом Безопасности ООН санкций в отношении Ирака<sup>5</sup>.

Тот факт, что турецкий Регламент 1994 года нарушает положения Конвенции Монтрё, видно невооруженным глазом при ознакомлении с ним.

Так, статья 24 Регламента присваивает турецким властям право временно (но без указания сроков) приостанавливать судоходство в Проливах, что еще можно было бы понять (крупная авария с пожарами и жертвами и т.п.), но не по целому ряду таких несущественных причин, как, например, проведение строительных работ и бурения, научно-исследовательских работ, операций по расследованию аварий и преследованию виновных, «равно как и при других подобных ситуациях» (что вообще на практике может означать карт-бланш для турецких властей).

Статьи 42 и 52 предусматривают возможность ограничения, а статья 29 — даже возможность запрещения прохода крупнотоннажных судов.

Статья 30 вводит разрешительный порядок прохода невоенных судов с ядерной двигательной установкой или перевозящих радиоактивные грузы и отходы.

Статьи 27 и 31 предусматривают возможность введения обязательной лоцманской, а статьи 19, 38 и 50 а — обязательной буксирной проводки.

Статьи 44 и 54 содержат двусмысленные формулировки, допускающие возможность полицейского и таможенного контроля в отношении транзитных судов.

Статья 5 требует от капитанов транзитных судов выполнять все указания турецких властей, а статья 57 предусматривает применение мер наказания к капитанам и экипажу транзитных судов за нарушение турецкого Регламента.

Если сравнить все эти статьи Регламента с вышеприведенными положениями статьи 2 Конвенции Монтрё, то факт нарушения Турцией предусмотренного в конвенции режима очевиден. Этот факт был признан многими государствами — как участниками, так и неучастниками Конвенции Монтрё — и отражен в ряде решений ИМО и других международных организаций.

Так, Комитет ИМО по безопасности на море (КБМ) в мае 1994 года при рассмотрении правил и рекомендаций по судоходству в Проливах и схем разделения движения радикально сократил и переработал турецкий проект правил и рекомендаций, вобравший в себя основные положения Регламента<sup>6</sup>, исключив из него все положения, противоречащие конвенции. Принятый в КБМ и разосланный членам ИМО текст правил и рекомендаций<sup>7</sup> подчеркивает, что они составлены исключительно с целью обеспечения безопасности судоходства и защиты окружающей среды и таким образом не имеют целью повлиять на права или нанести ущерб правам любого судна пользоваться Проливами в соответствии с международным правом, включая Конвенцию ООН по морскому праву 1982 года и Конвенцию Монтрё 1936 года. Там же обращается внимание на то, что «национальные правила, опубликованные прибрежным государством, должны полностью соответствовать правилам и рекомендациям ИМО».

Следует отметить в этой связи, что вопреки ряду заявлений представителей Турции о том, что правила и рекомендации ИМО «имеют в виду специальную цель и относятся только к большим судам»<sup>8</sup>, как Совет ИМО, так и КБМ подчеркивали, что указанные правила носят универсальный характер и распространяются на все суда<sup>9</sup>.

Состоявшаяся в октябре 1994 года 71-я сессия Юридического комитета ИМО сделала вывод, что «значительное количество делегаций считают, что правила Турции не соответствуют правилам и рекомендациям ИМО, международному праву и Конвенции Монтрё». С серьезной и обоснованной критикой позиции Турции за нарушение ею Конвенции Монтрё выступили представители России, Греции, Кипра. Делегации Болгарии, Италии, Франции выразили обеспокоенность тем фактом, что турецкий Регламент может ограничивать право свободы прохода через Проливы путем временного прекращения судоходства в Проливах. Значительное количество делегаций (Болгария, Германия, Греция, Италия, Мексика, Польша, Румыния, Великобритания, США, Франция) высказали мнение, что введенные Турцией национальные правила не соответ-

ствуют правилам, принятым КБМ. Была высказана также обеспокоенность, что применение правил Турции к судам под иностранным флагом, включая и военные корабли, может осуществляться способом, не соответствующим обязательствам Турции согласно Конвенции Монтрё и Конвенции ООН по морскому праву. Однако представители Турции в Юридическом комитете отказались обсуждать вопрос о несоответствии Регламента Конвенции Монтрё и заявили, что принятие правил и рекомендаций ИМО не влечет за собой необходимости изменения Регламента<sup>10</sup>.

В то же время, пытаясь как-то ослабить международное давление на Турцию, в ноябре 1994 года турецкое правительство ввело Инструкцию по применению Регламента. Следует отметить, что эта инструкция является более гибким документом и ее введение могло бы быть первым шагом в правильном направлении. Так, инструкция снимает ограничения свободы судоходства в Проливах, предусмотренные Регламентом, с военно-морских кораблей и с судов, являющихся государственной собственностью и используемых в некоммерческих целях, включая ограничения в отношении кораблей и судов с ядерным двигателем и перевозящих радиоактивные материалы, крупнотоннажных кораблей, а также снимает предусмотренные Регламентом санкции и меры наказания в отношении этих категорий судов и кораблей. Она поясняет, что положения Регламента будут гибко применяться в случаях, когда в соответствии с правилами ИМО возникает необходимость приостановления схем разделения движения для облегчения прохода крупнотоннажных торговых судов через Проливы. Инструкция, далее, говорит о том, что полицейский и таможенный контроль не будет осуществляться в отношении судов, следующих транзитом через Проливы без захода в турецкие порты.

Однако принятие инструкции является лишь полумерой, которая сама по себе не снимает противоречий между Регламентом, с одной стороны, и Конвенцией Монтрё и правилами и рекомендациями ИМО — с другой. Инструкция лишь истолковывает Регламент и комментирует его, она не отменяет и не изменяет положений Регламента и, видимо, не может делать этого в силу различий юридического статуса обоих документов. Регламент, как отмечается в его статье 58, подготовлен на основании Конституции Турции, Закона об основах формирования и функциях министерств, а также Закона о портах и реализуется Советом министров Турции (ст. 59), и турецкие официальные представители обычно характеризовали его как законодательный акт. Что же касается инструкции, то она издана Управлением по морским вопросам Секретариата премьер-министра Турции и является тем самым административным документом. Таким образом, даже в отношении

военных кораблей инструкция не отменяет Регламент — она фактически лишь говорит о том, что в настоящее время ряд его статей не будет применяться к военным кораблям. И, естественно, как любой административный документ, эта инструкция может быть в любой момент ужесточена или отменена простым распоряжением административного лица.

Нисколько не изменяет инструкция и статьи 24 Регламента, дающей турецким властям право — в нарушение положений Конвенции Монтрё — вообще приостанавливать судоходство в Проливах. Она лишь говорит в пункте 20 о том, что «в исключительных и неизбежных случаях, перечисленных в статье 24», судоходство в Проливах будет временно прекращено «на короткий период времени» и таким образом, «который лишь незначительно повлияет на движение судов». Однако такие причины, как проведение спортивных мероприятий, научно-исследовательских работ и т.п., как раз и упомянутые в статье 24 Регламента, вряд ли могут служить основанием для закрытия Проливов.

В пункте 19 инструкция в примирительных тонах пытается обосновать необходимость предоставления капитанами информации о характере груза (что противоречит Конвенции Монтрё) в соответствии со статьей 29 Регламента, но полностью оставляет в силе эту статью, вводящую, по существу, разрешительный порядок прохода крупнотоннажных судов через Проливы, опять же в нарушение Конвенции Монтрё и правил ИМО.

То же относится и к пункту 23 инструкции, касающейся статьи 30 Регламента, которая дает турецким властям право разрешать или запрещать проход торговых судов с ядерным двигателем или с грузом, состоящим из ядерных отходов или опасных веществ. Ничего подобного нет ни в Конвенции Монтрё, ни в правилах ИМО.

В свете вышеизложенного вряд ли можно всерьез воспринимать пункт 1 инструкции, предлагающий «применять положения Регламента, а также правила и рекомендации ИМО совместно, чтобы они взаимно дополняли друг друга», поскольку по ряду параметров они расходятся. Кроме того, это противоречит решениям КБМ и Ассамблеи ИМО о необходимости приведения Регламента в соответствие с правилами и рекомендациями ИМО.

Естественно поэтому, что издание такой инструкции отнюдь не сняло беспокойства причерноморских стран. По существу, она по ряду важных аспектов стремится обосновать и поддержать принятую в Регламенте попытку подменить свободу судоходства в Проливах, закрепленную в Конвенции Монтрё, заменив его в ряде случаев уведомительным, а для некоторых категорий судов — разрешительным порядком прохода, вплоть до права его запрещения турецкими властями.

Вопрос о неправомерных турецких мерах в отношении ограничения свободы судоходства в Проливах был вновь поэтому поднят группой стран (Россией, Грецией, Украиной, Кипром, Болгарией, Румынией) в мае 1995 года на сессии КБМ. Обобщая итоги дискуссии, председатель КБМ напомнил о необходимости того, чтобы Регламент полностью соответствовал правилам и рекомендациям ИМО, и заявил, что суда, следующие через Проливы, должны соблюдать как упомянутые правила и рекомендации ИМО, так и применение норм международного права<sup>11</sup>.

19-я сессия Ассамблеи ИМО в ноябре 1995 года утвердила правила и рекомендации ИМО для Проливов, разработанные годом раньше в КБМ. Принятая Ассамблеей резолюция подтверждает право любых судов пользоваться Проливами в соответствии с Конвенцией Монтрё и другими нормами международного права, а также необходимость полного соответствия турецкого Регламента правилам и рекомендациям ИМО. Вопреки жесткой, даже ультимативной позиции Турции, по инициативе 11 стран во главе с Россией в резолюцию был включен новый пункт, поручающий КБМ, с учетом полученной от правительств информации, проанализировать опыт применения правил и рекомендаций ИМО на практике, а также обстановку в Проливах, рассмотреть возможные предложения об изменении этих правил и рекомендаций ИМО и представить доклад по этим вопросам к следующей сессии Ассамблеи в 1997 году<sup>12</sup>.

Наконец, вопрос о неправомерности введения Турцией Регламента судоходства в Проливах был поднят в ходе 6-го заседания Комитета по экономическим, торговым, технологическим и экологическим вопросам Парламентской ассамблеи Организации черноморского экономического сотрудничества в феврале 1996 года в Афинах. В ходе обсуждения делегация России сообщила, что в результате введения Регламента с 1 июля 1994 г. по 31 декабря 1995 г. было 268 случаев необоснованных задержек российских судов, что привело к потере 1553 часов экспедиционного времени и к прямому ущербу в сумме более 885 тыс. долл. США, не считая упущенной выгоды, потерянных контрактов и санкций за опоздания. О том, что введение Регламента привело к ущербу для их пароходств, говорили на заседании и представители других причерноморских стран. В итоге дискуссии в резолюцию комитета была включена поправка, призывающая «разрабатывать возможные решения практических проблем и трудностей, с которыми сталкиваются суда государств—участников ЧЭС... в Проливах, с должным учетом Конвенции Монтрё 1936 г.»<sup>13</sup>.

Однако с Конвенцией Монтрё расходится не только существо Регламента, но и процедура его принятия. И если о расхождении

положений Регламента с конвенцией достаточно много говорилось и выше, и в вышеупомянутых решениях ряда международных организаций, и в специальной литературе<sup>14</sup>, то о том, что процедура принятия Регламента также не соответствует конвенции, до сих пор почти не говорилось.

Между тем этот Регламент, касающийся Проливов, режим которых закреплен в международной конвенции, был принят в одностороннем порядке как законодательный акт Турции без каких-либо консультаций ни с участниками Конвенции Монтрё<sup>15</sup>, ни с основными пользователями Проливами<sup>16</sup>, ни с ИМО.

Заслуживает внимания попытка турецкой стороны подвести «теоретическую базу» под этот односторонний образ действий. «Турция считает себя связанной принципом свободы судоходства через международные проливы»<sup>17</sup>, — говорится в официальном заявлении, распространенном Турцией в Парламентской ассамблее ЧЭС. «Суть свободы судоходства состоит в том, что она должна осуществляться и реализовываться в безопасных условиях как для мореплавателей, так и для обитателей берегов Проливов. Поэтому Турция как единственная прибрежная страна имеет право и несет ответственность за защиту населения и окружающей среды, а также за обеспечение безопасности судоходства и эффективного движения судов в Проливах». И далее заявление напоминает о том, что подобные Регламенту национальные правила издавались Турцией и раньше, последний раз в 1982 году, не упоминая, однако, о том, что именно в 1982 году турецкое правительство быстро среагировало на обращения России и ряда других стран и отменила действие введенных было правил в отношении иностранных судов.

«Все действия Турции, — говорится далее в заявлении, — полностью отвечают Конвенции Монтрё, а также принципам обычного международного права. Конвенция Монтрё, утверждающая принцип свободы судоходства через Турецкие проливы, подчеркивает в то же время полный суверенитет Турции над зоной Проливов... Поскольку Регламент подпадает под национальную юрисдикцию, он не был представлен на рассмотрение в ИМО».

Здесь прежде всего обращают на себя внимание два обстоятельства. Во-первых, Турция пытается ввести новеллу в международном праве о «суги свободы судоходства», противопоставляя ее необходимости обеспечения безопасности мореплавания и охраны морской среды и используя последние для ограничения первой. Во-вторых, она оправдывает свой односторонний образ действий при принятии Регламента тем, что Турция является единственной прибрежной страной в Проливах и что Конвенция Монтрё предоставляет ей полный суверенитет в Проливах. Оба этих аргумента несостоятельны.

Что касается первого, то содержание принципа свободы судоходства достаточно прочно утвердилось в международном праве, в том числе в Конвенции Монтрё и в Конвенции ООН по морскому праву, и попытка подменить его совершенно иными понятиями (соблюдение безопасности мореплавания и охрана морской среды) тем более неубедительна, так как все эти понятия вполне можно сочетать — при наличии, разумеется, доброй воли, — а не противопоставлять друг другу.

Что же касается второго, то, хотя никто не оспаривает суверенитет Турции над Проливами, дело с ним обстоит совсем не так просто, как считают в Турции. Вопреки цитированному выше турецкому заявлению, Конвенция Монтрё отнюдь не подчеркивает полный и неограниченный суверенитет Турции над Проливами. Как уже отмечалось выше, Конвенция Монтрё снимает некоторые ограничения суверенитета Турции, введенные Лозаннской конвенцией 1923 года, но одновременно возлагает на Турцию ряд обязательств, ограничивающих ее свободу рук в Проливах совершенно четкими рамками. В частности, ее суверенитет ограничен добровольно принятым на себя обязательством Турции по статье 2 Конвенции Монтрё предоставлять иностранным судам «право полной свободы прохода и плавания в Проливах», причем, напомним, по статье 1 осуществление этого права «будет впредь регулироваться постановлениями настоящей Конвенции». Добавим к этому, что по статье 28 это право «будет иметь срок действия без ограничения времени».

Весьма характерен еще один общий принцип, заложенный в статье 3 конвенции, где говорится, в частности, что турецкие власти могут устанавливать правила санитарного осмотра судов, но только «в рамках международных санитарных правил». Уже отсюда совершенно ясно, что Турция не может по своему усмотрению делать в Проливах все что угодно. А поскольку при этом никаких других, тем более односторонне принятых, правил судоходства в Проливах, кроме постановлений самой конвенции, не предусматривается, то отсюда следует, что **введение любых правил судоходства в Проливах, в дополнение к положениям конвенции, должно сначала быть согласовано с другими участниками конвенции.**

Далее, Турция оспаривает заявления России и ряда других стран — участниц конвенции и утверждает, что ее Регламент якобы соответствует Конвенции Монтрё и нормам обычного международного права. Разумеется, Турция имеет право на свое мнение в этом вопросе, но она отнюдь не обладает монополией на истину и не вправе единолично выносить заключение, соответствует ли ее Регламент конвенции и обычному международному праву или нет, — это

вправе сделать лишь международное сообщество на основе двусторонних и многосторонних консультаций. Уже в силу этого (т.е. для определения степени соответствия Регламента Конвенции Монтрё) проведение таких консультаций является и международным обязательством Турции.

Кроме того, Лозаннская конвенция 1923 года, как известно, учредила Международную комиссию Проливов. Как можно судить по протоколам этой комиссии, она, в дополнение к сбору и распространению информации о проходе военных кораблей, выполняла массу других функций: обсуждала вопросы полицейского, санитарного и таможенного контроля в отношении иностранных торговых судов, заслушивала и обсуждала информацию Турции о принимаемых ею решениях в отношении иностранных судов, проходящих через Проливы. Как видно из ее протоколов, комиссия обсуждала, например, работу службы спасения, улучшение работы маяков, размер сборов, задержки судов турецкими властями под предлогом проверки санитарного и технического состояния, что давало турецким инспекторам возможность предпринимать незаконные попытки таможенного и полицейского досмотра транзитных судов, незаконные требования обязательной лоцманской проводки, незаконные запреты пользования радио при проходе через Проливы или требования поднимать турецкий флаг и получать «визу» (т.е. разрешение) для прохода и т.п. И практически всегда после обсуждения принимались взаимоприемлемые решения.

Как известно, Конвенция Монтрё отменила Лозаннскую конвенцию, но очень интересно то, что ее статья 24 передает функции этой комиссии правительству Турции. Обратим внимание: упраздняя саму комиссию как постоянный орган, статья 24 **возлагает на Турцию обязательство продолжать выполнение ее функций**. А в эти функции входило, как мы видим, проведение регулярных консультаций.

Таким образом, фраза о передаче функций комиссии Турции отнюдь не означает необходимости прекращения консультаций. Наоборот, Турция обязана по конвенции продолжать такого рода консультации. Другое дело, что их результаты могут оформляться турецкими национальными актами, но тогда эти акты будут учитывать единогласное мнение их участников о том, что те или другие меры не противоречат Конвенции Монтрё или же содержат некоторые ограничения судоходства, **добровольно принятые всеми**, в необходимости и разумности которых Турция **убедила** международное сообщество, а не пыталась навязать ему свое мнение. И, разумеется, в этом случае такие новые правила, опубликованные в результате консультаций, будут выполняться всеми, и именно это будет укреплять турецкий суверенитет над Проливами. Ныне же

Турция добилась лишь того, что целый ряд стран заявили, что не будут выполнять те положения Регламента, которые расходятся с Конвенцией Монтрё и с правилами и рекомендациями ИМО. Вряд ли это способствует укреплению турецкого суверенитета.

Есть ли практические пути преодоления нынешних трудностей в Проливах? Как перейти с пути, ведущего к конфронтации, на путь, ведущий к сотрудничеству?

Для этого нужно, на наш взгляд, принять два решения.

**Первое** касается Регламента. Выше уже напоминалось, что в 1920 и 1982 годах, когда Турция объявила о введении аналогичных правил судоходства в Проливах, обстановка была разряжена, когда Турция сделала заявление, что эти правила касаются лишь тех из иностранных судов, которые заходят в турецкие порты, а не идут транзитом через Проливы. Это и сейчас было бы наиболее простым решением вопроса.

В качестве альтернативы можно было бы провести серию двусторонних или многосторонних рабочих консультаций для обсуждения спорных положений Регламента, которые, по мнению большой группы стран, расходятся с Конвенцией Монтрё и с правилами и рекомендациями ИМО, после чего Турция изменила бы их в соответствии с договоренностью. Турецкие коллеги могут быть полностью уверены, что их совершенно законная забота о безопасности судоходства и сохранении морской среды будет самым внимательным образом принята российской стороной во внимание, поскольку все это и в наших интересах. Однако вполне возможно, что обе стороны смогли бы найти для этого несколько другие и более приемлемые формулировки в правилах.

**Второе** — это избегать в будущем сюрпризов по улучшению условий судоходства и охраны морской среды в Проливах. Это не воссоздание Комиссии по Проливам, ведь консультации будет проводить турецкая сторона. Но вопрос о том, выполняет ли Турция свои международные обязательства по Конвенции Монтрё, решает не одна Турция, и такие консультации помогли бы развитию сотрудничества в этой области. Вопрос о Проливах слишком важен для национальных стран, чтобы мы, черноморские страны и соседи, могли позволить себе свернуть на путь конфронтации.

Есть и еще одна потенциальная область российско-турецкого сотрудничества в отношении Проливов. И по мнению экспертов «Ллойдс Реджистер», и по мнению российских экспертов, введения одностороннего движения через Проливы при проходе крупнотоннажных судов, а значит, и связанных с этим скоплений и задержек судов при входе в Проливы и, следовательно, сопутствующей опасности столкновения и экономического ущерба можно избежать радикальной модернизацией технического и радионавигационного

оснащения Проливов и серьезным улучшением качества подготовки лоцманов. Определенный опыт и техническая экспертиза у России, как и у ряда других стран, в этом есть, и российская сторона была бы готова сотрудничать с турецкой стороной.

И наконец, последнее. Иногда в заявлениях турецких представителей проскальзывает мысль, будто бы настойчивость российской стороны в вопросе о Проливах объясняется какими-то подозрительными причинами, чуть ли не желанием поставить под сомнение турецкий суверенитет над Проливами.

Вряд ли стоит тратить много слов, чтобы твердо подчеркнуть, что это совершенно не соответствует действительности.

Но вопрос о режиме Проливов затрагивает жизненно важные российские интересы, и хотелось бы надеяться, что в Турции правильно поймут мотивы российской стороны и со своей стороны будут содействовать конструктивному исходу российско-турецкого обмена мнениями по этому вопросу.

---

<sup>1</sup> Под этим исторически утвердившимся в российской и советской правовой и исторической литературе названием имеется в виду один из важнейших международных морских путей, состоящий из пролива Босфор (длина — 31 км, ширина в наиболее узком месте — 700 м), Мраморного моря и пролива Дарданеллы (длина — 70 км, ширина — от 1,3 до 2 км).

<sup>2</sup> См. Док. Парламентской ассамблеи ЧЭС ЕС 1776/96. Февраль 1996 г. Приложение 4.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Текст Конвенции Монтрё 1936 года см. Сборник Международных соглашений и законодательных актов СССР по вопросам мореплавания — Изд-во Минобороны СССР, 1976. — С. 205—217.

<sup>5</sup> См. Marine Policy, 1996, Vol. 20, № 1, С. 20, сноска 37.

<sup>6</sup> Док. MSC 63/7/2 от 26 января 1994 г.

<sup>7</sup> Док. SN/Circ. 166 от 1 июня 1994 г.

<sup>8</sup> См., например, представленный турецкой делегацией документ по вопросу о судоходстве в Проливах на 6-м заседании Комитета по экономическим вопросам Парламентской ассамблеи Организации черноморского экономического сотрудничества (док. ЕС 2016/96. 14 февраля 1996 г. Приложение 4) или док. LEG 71/13 от 17 октября 1994 г., п. 130.

<sup>9</sup> Док. С 72/SR.1, июнь 1994 г., с. 8, а также док. MSC 63/23 от 3 июня 1994 г., п. 7.22, с. 30.

<sup>10</sup> См. док. LEC \* 71/13 от 17 октября 1994 г., п. 125—145.

<sup>11</sup> Док. А 19/10 от 26 июля 1995 г., п. 61—65.

<sup>12</sup> Док. А 19/6(в)/2, ноябрь 1995 г., п. 11—15, а также Приложение 1, с. 54. Соавторами этой поправки были Болгария, Греция, Испания, Кипр, Латвия, Панама, Россия, Сент-Винсент и Гренадины, Сент-Люсия, Украина, Чехия.

<sup>13</sup> Док. ЕС 1777/96, Рекомендация 13/1996, п. II—6.

<sup>14</sup> Из последних работ см., например, Plan G. Navigation regime in the Turkish Straits for merchant ships in peacetime. Marine Policy, 1996, Vol.20, No.1, p. 15—27.

<sup>15</sup> Участниками конвенции сегодня являются Австралия, Австрия, Болгария, Великобритания, Греция, Италия, Кипр, Россия, Румыния, Турция, Украина, Франция, Югославия и Япония.

<sup>16</sup> Согласно последнему докладу МИД Турции (за 1994 г.), к основным пользователям Проливами относились Россия, Украина, Болгария, Румыния, Греция, Кипр, Норвегия, Италия. Видное место занимали суда под флагами Мальты, Панамы и Либерии.

<sup>17</sup> Док. ЕС 1776/96. Февраль 1996 г. Приложение 4.

*Статья поступила в редакцию в апреле 1996 г.*

## **ИМО И ПРОБЛЕМЫ ПРОХОДА ПО АРХИПЕЛАЖНЫМ ВОДАМ**

**Курт Джонсон\***

Остановлюсь на трех основных моментах.

Во-первых, необходимость свободы навигации, включая беспрепятственный транзит под, через и над проливами, что является важным для развития мировой экономики и физической безопасности людей.

Во-вторых, для того чтобы поддерживать свободу навигации, архипелажное государство должно определять морские линии, которые совпадают с наиболее используемыми международными путями.

В-третьих, международная морская авиация должна выдвигать предложения по определению архипелажных морских линий и устанавливать соответствующую процедуру, давать руководящие принципы для того, чтобы действовать в духе Конвенции 1982 года.

А теперь несколько слов о свободе навигации. Попрошу иметь в виду, что эта тема имеет огромное значение для каждой из ваших стран, потому что она способствует защите, физической безопасности личности и свободе мореходства.

---

\* Помощник по международному праву военно-морского прокурора Военно-морского командования США в Тихом океане (г. Гонолулу, штат Гавайи).

Моря покрывают 70% территории земного шара. Ключевые элементы военной стратегии Соединенных Штатов — это авангардное присутствие, сильные союзы и способность отвечать на кризисную ситуацию. Поэтому так необходимо свободно проходить через архипелажные линии и осуществлять пролеты над ними.

Важно быть мобильным. Можно привести в связи с этим несколько примеров. Предположим, идет группа военных кораблей из Японии в Персидский залив через Малаккский пролив, но если бы этот пролив был закрыт, пришлось бы огибать много островов и идти вдоль побережья Австралии. Это потребовало бы 2,9 млн. долл. в качестве дополнительных расходов на топливо.

Как видите, мы руководствуемся не только военными соображениями, но и соображениями здоровой экономики. Она тоже требует свободы мореходства. Например, по Южно-Китайскому морю. Мы изучали этот вопрос, и было отмечено, что многие страны заинтересованы в свободе навигации в этом районе.

Сумма ежегодной международной торговли составляет в этом районе 1,5 трлн. долл. Здесь проходит 8 тыс. крупных торговых судов в год (данные за 1993 г.). Везут сырье, железную руду, нефть на север и на восток, в промышленно развитые страны Северной Азии.

Кроме того, идет поток грузов на юг и юго-восток. За один день проходит 114 судов, они везут 4 млн. 300 тыс. *т* грузов через Малаккский пролив.

Если бы здесь произошло нарушение судоходства, это имело бы серьезные последствия. Если бы пришлось менять маршрут, то это обошлось бы в 600 млн. долл. в день.

Не хочу приводить множество статистических данных, но привлекаю внимание лишь к вопросу о том, насколько важна свобода навигации для нас всех. Никто не говорит о том, чтобы закрывать проливы или принимать драконовские законы, но этот вопрос обсуждается.

Вопрос состоит в том, как должным образом надо определять архипелажные морские границы. Свобода прохода через архипелажные моря способствует защите экономических интересов каждого государства.

Если такие линии определяются неправильно, то это непреднамеренно нарушает физическую безопасность и коммерческие интересы. Это будет равносильно тому, что проходы через эти воды окажутся вообще заблокированными.

Конвенция по морскому праву определяет, что такое архипелажное государство. Дается в ней также определение архипелагов как островов, которые соединяются водами и другими естественными чертами ландшафта, и при этом создается определенное геогра-

фическое единство. Такое определение дано в статье 47 конвенции.

Сейчас существуют 16 государств, которые претендуют на статус архипелажного государства, включая Филиппины и Индонезию.

В соответствии с конвенцией (но не обязательно) архипелажное государство может разрешать пролет и проход над своими архипелажными водами. Закон в деталях говорит о том, каким образом определять архипелажные моря. Это пути, обычно используемые в международной торговле для прохода судов и пролета самолетов. Обычно используются навигационные пути — линии от входа до исхода.

Существуют и схемы раздельного движения. Все это оговорено в международных соглашениях. Если проходит прокладка линии, то нужно сообщать об этом компетентной международной организации.

ИМО — Международная морская организация — это единственный инструмент, который занимается данным вопросом и действует на основе Конвенции по морскому праву.

А теперь, что такое навигационные права на архипелагах?

Прежде всего о проходе через эти моря. Об этом говорится в статье 53 Конвенции по морскому праву. Там говорится о проходе не только гражданских, но и военных кораблей и пролете военных самолетов. Проход через архипелажные моря означает пользование правом свободы навигации обычным способом.

Здесь не должно быть никаких препятствий прохода через архипелажные воды. Суда и самолеты не должны приближаться более чем на 25 морских миль к территории. Право прохода существует независимо от того, определяет ли архипелажное государство свои линии прохода.

Если не определяет, то проход осуществляется через обычно используемые в навигации международные морские пути. Но здесь нельзя ни временно приостанавливать движение, ни препятствовать ему.

Помимо архипелажных морей все суда имеют ограниченное право мирного прохода, так как это относится и к территориальным водам. То есть подводные лодки должны подниматься на поверхность и идти под национальным флагом. Нельзя производить запуск самолетов и возвращать их обратно, то есть ограничиваются права мирного прохода.

Есть еще определенные условия — это условия, связанные с таможенной, финансами, эмиграцией, рыболовством, загрязнением, санитарными нормами и т.д. Это необходимо для обеспечения безопасности архипелажного государства. Но эти интересы должны защищаться недискриминационным характером запрета прохода.

Среди архипелажных государств Индонезия и Филиппины занимают особенно важное положение. Надо строго соблюдать правила прохода через их архипелажные моря. Здесь происходит завязка многих стратегических и экономических интересов. Проливы здесь, особенно это касается Индонезии, представляют иногда пробку, через которую трудно пройти, а здесь осуществляется связь Тихого и Индийского океанов. Необходимо соблюдать режим архипелажных морей. Может быть, это более сложно, чем в других частях земного шара, но здесь идет очень большой поток стратегического сырья, переправляются военные соединения и т.д.

Страны не всегда выполняют требования статьи 53 Конвенции по морскому праву. Индонезия внесла свои предложения, но там говорится только о небольшом количестве ограниченных путей прохода. В ноябре 1994 года Филиппины заявили, что они дают только два пути прохода. Предложения, которые вносились этими странами, не полностью отвечают требованиям Конвенции по международному праву и не позволяют нормально использовать все навигационные пути.

Необходимо, чтобы ИМО давала одобрения того или иного пути до того, как он вводится в действие, потому что здесь затрагиваются интересы всего морского общества. Поступают предложения, что необходимо внести сюда определенные модификации.

Индонезия и Филиппины расположены в важнейшем районе земного шара в отношении морской навигации. Поэтому то, что они предлагают, должно способствовать прямому беспрепятственному проходу, не должно нарушать торговлю и угрожать физической безопасности. Очень важно создать механизм, который являлся бы межгосударственным механизмом.

Важно включать также и вопросы защиты окружающей среды. Все спорные вопросы должны передаваться на рассмотрение Международной морской организации, и она должна действовать на основе Конвенции о морском праве. Международная организация должна принимать предложения и, рассматривая их, выносить соответствующие решения в отношении архипелажных государств и морей. В конвенции определяются основные международные правила и стандарты, касающиеся прохода кораблей. Решения принимаются большинством государств, интересы которых оказываются затронутыми.

Закон о морском праве — это необходимая предпосылка для того, чтобы определять морские линии. Но могут приниматься только такие пути и отдельные схемы движения, которые отвечают интересам большинства государств, как об этом говорится в статье 53 Конвенции по морскому праву. Однако пока что ни одно из архипелажных государств не внесло своих предложений на рас-

смотрение ИМО. Тем не менее определенные правила и процедуры приняты этой организацией. Они могут подлежать пересмотру.

Лучше если бы ИМО принимала различные процедуры и правила до того, как начнется практическое осуществление движения по определенным путям. Должно быть единообразие в курсах, и здесь новшества не следует поощрять. Нововведения должны вводиться только тогда, когда в этом есть абсолютная необходимость, иначе это будет препятствовать движению.

И наконец, мы руководствуемся определенными критериями, когда принимаем решения. Мы говорим о том, что должны использоваться нормальные пути, обычные навигационные каналы. Должны прокладываться пути одинакового удобства, должна учитываться плотность движения и существующие модели движения. Должен рассматриваться вопрос о глубине вод, должно определяться, достаточно ли такой глубины для международной навигации.

И наконец, навигационные предупреждения. Эти моменты должны учитываться, когда подается какое-либо предложение об определении линии. Должны учитываться также и права архипелажных государств, об этом говорится в статье 53 Конвенции по морскому праву.

И в заключение: для развития мировой экономики необходимо развивать судоходство и иметь стабильный режим, который бы обеспечивал свободу судоходства, включая архипелажный проход. Этот режим определен в Конвенции по морскому праву. Там сопоставляются интересы морских и приморских государств. Здесь достигнуты определенные успехи, и многие государства в настоящее время предоставляют неограниченную навигационную свободу и действуют на основе конвенции и обычного международного права.

Далее. Архипелажное государство, если оно стремится проложить линию, должно руководствоваться тем, какие пути уже существуют для морской навигации и пролета самолетов, иначе будет подорвана свобода навигации.

И третий момент. ИМО — это единственная компетентная организация для принятия и рассмотрения предложений по определению архипелажных морских линий. Здесь должны учитываться права прохода через архипелажные морские линии. ИМО должна рассматривать все предложения в данной отрасли до того, как они будут введены в силу.

При движении в морях при архипелажных государствах надо руководствоваться статьей 53 Конвенции по морскому праву.

*Статья представляет собой изложение мыслей автора, высказанных им на состоявшейся в Москве в конце 1995 года международной конференции «50 лет ООН и международное право».*

# Новая Европа

## ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ВСТУПЛЕНИЯ РОССИИ В СОВЕТ ЕВРОПЫ

М.Л. Энтин\*

Заявка на вступление в Совет Европы была подана Российской Федерацией слишком давно. С какого-то момента обретение полноправного членства для российского государства сделалось самоцелью. Дипломатические усилия, направленные на решение однажды поставленной задачи, предпринимались зачастую в инерционном режиме. Серьезный анализ политико-правовых последствий вступления не предпринимался.

Свидетельств тому более чем достаточно.

Во-первых, подавляющее большинство населения, как, впрочем, и журналистов, юридической общественности, государственного аппарата, политического класса, остается в неведении относительно того, что из себя представляет международная организация, принявшая Россию в свои ряды.

Значительную часть огромного числа газетных публикаций и телепередач, появившихся в стране буквально накануне и сразу же после приема в Совет Европы, трудно охарактеризовать иначе, нежели домыслы, фантазии или откровенная дезинформация. Чего стоят, например, широко разошедшиеся уверения в том, что заключенным теперь будет выплачиваться по 10 американских долларов в день, что из госказны на возвращение депортированных во времена сталинского режима надо будет изыскать миллиарды рублей («Московский комсомолец»), что ратовавшие за полноправное членство продались отечественной оргпреступности и наркомафии, заинтересованным в скорейшей отмене смертной казни (А. Невзоров), что теперь все потерпевшие могут обращаться в Европейские Комиссию и Суд по правам человека.

---

\* Доктор юридических наук, первый заместитель директора Департамента общеввропейского сотрудничества МИД РФ (подробно об авторе см. наш журнал № 3 за 1995 г.).

Во-вторых, добиваясь вступления в Совет Европы, российское руководство основную ставку сделало на использование методов силового давления. Работе внутри страны по приведению законодательства и правоприменительной практики в соответствие с уставными требованиями организации уделялось заведомо недостаточное внимание.

Все страны ЦВЕ вслед за подачей заявки на вступление приступили к осуществлению специальных программ адаптации национального правового порядка к стандартам Совета Европы. В России такая программа даже не была намечена. Соответствующие задачи были сформулированы уже после вступления<sup>1</sup>. А подготавливающие прием России инстанции Совета раз за разом констатировали: систематические нарушения прав человека продолжатся, до установления господства права очень и очень далеко<sup>2</sup>.

В-третьих, и в концептуальном, и в организационном плане обретение полноправного членства явилось для России желанной неожиданностью. Российская внешнеполитическая доктрина лишь вскользь упоминает полезную роль, которую Совет Европы мог бы играть в обеспечении стабильности и безопасности на континенте. Но какое место ему отводится в контексте разделения труда между основными европейскими (евроатлантическими) организациями, не уточняется. То, каким образом Россия собирается продвигать в структурах Совета свои национальные интересы, еще ждет своего осмысления.

Точно так же государственные институты, способные обеспечить новое качество участия в деятельности Совета, начали создаваться с серьезным опозданием. Вопрос о приеме был фактически предрешен уже в январе 1996 года, после того как Парламентская ассамблея сняла свои возражения. Однако структуры координации деятельности органов государственной власти по работе с Советом Европы и выполнению обязательств, вытекающих из членства, как внутри страны, так и за рубежом стали формироваться лишь к лету 1996 года.

С учетом этого в настоящей статье в большей степени предпринимается попытка заполнить вакуум политико-правовой информации о вступлении России в СЕ, нежели предложить системное видение его политико-правовых последствий.

**Исторический экскурс:** перипетии вступления. Сближение с Советом Европы наметилось еще в эру М.С. Горбачева. До этого старейшая и авторитетнейшая организация континента удостаивалась в основном ругательных эпитетов. Страсбург был избран в качестве трибуны для популяризации идеи «единого европейского дома» — визит М.С. Горбачева и его выступление на сессии ПАСЕ явились ярчайшим событием в ее истории. Со своей стороны, спе-

циально для СССР Совет Европы изобрел статус «специально приглашенного» государства. Такой статус позволял весомо участвовать в деятельности Парламентской ассамблеи, а затем и других органов СЕ, за исключением Комитета министров, без права решающего голоса. Кроме того, Советский Союз присоединился к ряду конвенций СЕ, в том числе Европейской культурной конвенции, участие в которой в прошлом всегда предшествовало полноправному членству.

Российская Федерация унаследовала от СССР как статус «специально приглашенного» и участие в восьми конвенциях СЕ, так и установку на дальнейшее сближение с организацией. Только теперь интеграция в СЕ должна была осуществляться на принципиально иной основе. Россия провозгласила защиту демократических завоеваний, обеспечение прав человека, утверждение господства права главными приоритетами своей внутренней и внешней политики. Эти ориентиры полностью совпадали с целями и принципами функционирования СЕ. Ставка на обретение полноправного членства в организации становилась неотвратимой. 7 мая 1992 г. Россия подала заявку на вступление.

Логично было бы предположить, что в интересах нарождающегося партнерства наша страна будет с распростертыми объятиями принята в «клоно западноевропейской цивилизации». Приверженность единым ценностям, отстаиваемым СЕ, создавала прочную международно-правовую базу крепнущего сотрудничества. К тому же остальная Европа была объективно заинтересована в том, чтобы привязать Россию к международным демократическим и правозащитным институтам. Ведь основа основ, сама философия создания и функционирования СЕ сводится к формированию в государствах-членах таких политических систем, такого правового порядка, которые бы препятствовали возврату к тоталитаризму, расцениваемому в качестве единственного истинного источника агрессивных войн, и таким образом к обеспечению через внутренние преобразования мирной жизни на континенте. Благодаря приему в СЕ Западная Европа могла распространить на Россию международные механизмы контроля, эффективность которых была проверена временем.

Однако развитие событий пошло по совершенно иному сценарию. «Розовый период надежд» во взаимоотношениях между Россией и Западом очень быстро закончился. Соблазн косвенной изоляции России через дискриминирующее ее включение в западные интеграционные и военно-политические структуры бывших союзников по ОВД и европейских стран, возникших на территории бывшего СССР, оказался слишком силен. В рассуждениях о будущем сотрудничества с Россией акцент сместился на гипертрофиро-

вание «половинчатости», «обратимости», «непоследовательности», «медлительности» реформ, отстаивание тезиса о слабости власти и перманентности разворачивающегося в стране политического кризиса, противопоставление внутренней динамики политических и экономических процессов в России и других бывших социалистических государствах.

В рамках общей стратегии Совет Европы занял в отношении России сугубо выжидательную позицию. В 1992—1993 годах до рассмотрения российской заявки, вопреки формальному обещанию тогдашнего Генерального секретаря организации Катрин Лалюмбер закончить процедуру в течение года, вообще не дошло дело. Парламентская ассамблея СЕ направила в Москву и регионы страны несколько команд юридических экспертов (вместо одной, как в случае со всеми другими кандидатами в члены) для подготовки доклада о состоянии правового порядка в Российской Федерации лишь после того, как был «преодолен» конфликт исполнительной и законодательной ветвей власти, принята новая Конституция, проведены вторые свободные парламентские выборы. В феврале 1995 года ПАСЕ приостановила рассмотрение российской заявки из-за войны в Чечне<sup>3</sup>. В целом применительно к России вся процедура носила намеренно мучительный, осложненный многочисленными бюрократическими и политизированными препонами характер.

Как следствие при участии Совета в Европе сложилась чреватая самыми неблагоприятными последствиями ситуация. После того как в организацию оказались приняты все бывшие противники из распущенной ОВД, кроме России, а также Албания и Македония, страны Балтии, Молдавия и Украина, появление на континенте новых разделительных линий по западной границе нашей страны и отнюдь не символическая изоляция России приобрели вполне зримые очертания. Вместо того чтобы содействовать демократическим тенденциям в российском обществе через полноправное вовлечение его представителей в свою работу, СЕ, вопреки прокламируемым им лозунгам, на практике способствовал ослаблению и дезориентации демократических сил в России, росту антизападных настроений.

В этих условиях по инициативе руководства Франции и Германии, подсказанной российскими дипломатами и политиками, Европейский Союз (т.е. ядро СЕ) — как только для этого возникли минимальные предпосылки в связи с началом процесса мирного урегулирования в Чечне — принял волевое решение как можно скорее включить Россию в Совет Европы вне зависимости от дальнейшего развития внутривнутриполитической ситуации в стране<sup>4</sup>. На депутатов ПАСЕ и парламентские круги европейских государств

было оказано беспрецедентное давление. Одновременно отчетливо замаячила перспектива отзыва Россией обращения о вступлении. В результате сентябрьская 1995 года сессия ассамблеи возобновила рассмотрение российской заявки, а январская 1996 года утвердила на нее позитивное заключение<sup>5</sup>. И это несмотря на продолжающиеся широкомасштабные войсковые операции федеральных сил в Чечне, весьма критическое восприятие итогов парламентских и глубоко укоренившиеся опасения по поводу предстоящих президентских выборов. Комитету министров оставалось лишь проштамповать решение о приеме России, что и было сделано без особых проблем спустя две недели.

Таким образом, буквально в последний момент европейским странам и России удалось избежать тяжелейшего кризиса в своих взаимоотношениях, и без того уже отягощенных возможностью расширения НАТО и приближения военной инфраструктуры альянса к нашим западным рубежам.

**Совет Европы:** общая характеристика. И в структурном, и в функциональном отношении СЕ является чрезвычайно интересной, во многом даже уникальной региональной организацией общей компетенции.

Создан в 1949 году с целью содействия более тесному «европейскому сплочению». Объединяет 39 государств. Кандидаты на вступление — Армения, Белоруссия, Босния-Герцеговина и Хорватия. Статус наблюдателя предоставлен США, Японии, Канаде и Израилю.

Система главных органов включает Комитет министров, Парламентскую ассамблею, Конгресс местных и региональных властей Европы и Секретариат.

*Комитет министров* собирается на уровне министров иностранных дел как минимум два раза в год. Остальное время работает в составе их постоянных представителей. В своей деятельности опирается на разветвленную сеть вспомогательных органов межправительственного сотрудничества.

Только Комитет министров вправе принимать от имени СЕ обязательные решения. Утверждаемые им акты облакаются в форму рекомендаций правительствам стран-членов. Наиболее важные решения принимаются консенсусом. Главный итог деятельности — подготовка конвенций.

*Парламентская ассамблея* наделена консультативными функциями, заседает четыре раза в год. Резолюции обычно принимаются абсолютным большинством голосов. Они имеют рекомендательный характер. Ассамблея формирует 13 комиссий (изучается возможность создания еще 3).

*Конгресс местных и региональных властей Европы* создан в соответствии с рекомендацией Венской 1993 года встречи глав

государств и правительств стран—членов СЕ. Провел учредительную сессию в 1994 году. Наделен, как и ПАСЕ, консультативными функциями, заседает один раз в год. Состоит из Палаты регионов и Палаты местных властей. Главные цели — развитие демократии на местах, укрепление трансграничного и межрегионального сотрудничества в Европе.

*Секретариат СЕ* насчитывает около 1100 служащих. Возглавляется Генеральным секретарем — главным административным лицом организации.

При СЕ имеется *большая группа организаций-саттелитов с самостоятельным бюджетом*, правовой основой создания и функционирования которых служат *Частичные соглашения*.

В деятельности СЕ очень велик удельный вес межпарламентского сотрудничества. Причем особый смысл такого сотрудничества заключается не в обсуждении и подготовке тех или иных решений — резолюции ПАСЕ имеют рекомендательный характер, не в консолидации общественного мнения континента — голос других международных форумов звучит зачастую намного весомее, а в утверждении своего рода политической и культурной принадлежности, формировании некоей европейской общности всех тех, кто участвует в работе ассамблеи или имеет к ней отношение.

Еще одной весьма своеобразной чертой в деятельности СЕ можно считать все возрастающее внимание к межрегиональному сотрудничеству и проблематике местного самоуправления. При помощи одного из своих главных органов — Конгресса местных и региональных властей Европы — Совет позволяет городам, районам, областям стран-членов развивать прямые связи без патронажа центральных правительств.

Наконец, главная отличительная особенность Совета Европы состоит в том, что его наиболее именитые, снискавшие ему известность и уважение структуры вынесены за рамки организации. Европейские Комиссия и Суд по правам человека независимы от Совета Европы. Они находятся вне системы его главных органов, не упоминаются в его уставных документах (хотя и связаны с ними сотнями нитей) и обслуживают совершенно конкретный международно-правовой акт — Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ). Заслуга СЕ — в создании регионального механизма контроля за выполнением государствами своих обязательств по защите прав человека. Но приписывать ему успех функционирования механизма было бы не совсем корректно. На практике, однако, именно это и происходит. В общественном мнении СЕ отождествляется прежде всего с эффективной защитой прав человека. И сам Совет усиленно культивирует эти представления.

Европейские Комиссия и Суд без каких-либо преувеличений можно охарактеризовать как главное достояние СЕ. Вместе с Комитетом министров — еще одним элементом триады — они обеспечивают формирование единого европейского пространства в том, что касается утверждения принципов господства права, плюралистической демократии и уважения к свободе человеческой личности<sup>6</sup>.

Это происходит следующим образом. По исчерпанию внутренних средств правовой защиты любое физическое или юридическое лицо, находящееся под юрисдикцией государства — участника ЕКПЧ, имеет возможность обратиться с жалобой в Европейскую комиссию по правам человека. В случаях, когда жалоба принимается к рассмотрению, комиссия сначала пытается добиться добровольного урегулирования. Если ее усилия оказываются безрезультатными, она подготавливает доклад с описанием фактологической и юридической стороны дела. В нем обосновывается заключение относительно того, были ли нарушены положения ЕКПЧ. При констатации нарушения предлагаются конкретные меры, направленные на восстановление прав личности и/или предоставление потерпевшему справедливой компенсации.

В течение трех месяцев для окончательного решения дело может быть передано в Европейский Суд по правам человека. По прошествии указанного срока оно автоматически направляется в Комитет министров<sup>7</sup>.

Исполнение решений возлагается на государство-ответчика. Контроль за исполнением поручен Комитету министров. Как общее правило, проигравшее дело государство старается не оспаривать вынесенный вердикт. Со своей стороны, Комитет министров не снимает дело с контроля вплоть до надлежащего выполнения решения.

Рассмотрение Европейскими Комиссией и Судом конкретных дел по своему политико-правовому значению далеко выходит за рамки восстановления нарушенного права отдельных лиц или организаций. Фактически в заключениях и решениях дается правовая квалификация состоятельности тех или иных законодательных актов государств—членов СЕ и/или практики их применения с точки зрения соответствия нормам ЕКПЧ, вынуждающая национальные власти осуществлять иногда весьма серьезные корректировки правового порядка. Конкретные примеры: в целом ряде стран были отменены законы, закрепляющие дискриминацию неграждан, оставляющие лазейки для использования принудительного труда, ограничивающие свободу въезда и выезда и т.д., внесены изменения в уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исправительное законодательство, ограничена свобода рук полиции и спецслужб, расширены возможности судебного разбора.

В итоге при помощи регионального механизма контроля за соблюдением государствами своих обязательств удалось получить впечатляющие результаты. Во-первых, все участники ЕКПЧ стали внимательно следить за эволюцией прецедентного права, формируемого Европейскими Комиссией и Судом; отладили механизмы сопряжения национального законодательного процесса с эволюцией европейских стандартов в области защиты прав человека; при работе по совершенствованию законодательства предпочли заранее ориентироваться на выводы контрольных органов. Во-вторых, были созданы необходимые предпосылки для формирования единого правового пространства с общей правовой культурой и сходными правовыми традициями, не препятствующего сохранению социокультурной самобытности и своеобразия национальных правовых решений. В-третьих, страны-члены были вынуждены уделять неослабное внимание правозащитной проблематике, работая на создание таких внутрисударственных условий, при которых подача жалоб в международные инстанции стала бы ненужной, превратилась в исключение из правила. В-четвертых, активная деятельность Европейских Комиссии и Суда превратилась в еще один влиятельный фактор набирающих силу интеграционных процессов. Каждое из государств—участников ЕКПЧ в какой-то момент пережило своего рода правовую революцию, расставаясь с ключевым в прошлом представлением о том, что решение высших национальных судебных и законодательных органов окончательно и обжалованию не подлежит. На практике в том, что касается обеспечения прав человека, правовые системы стран—участниц ЕКПЧ полностью интегрированы в единый европейский правопорядок. Наконец, в-пятых, стали достоянием истории представления об абстрактной значимости проблематики прав человека, ее оторванности от экономики и больших денег. Ведь в сфере прав человека сейчас находятся такие вопросы, как право частной собственности, национализация, доступ к образованию, спутниковое теле- и радиовещание, свобода осуществления информационной и рекламной политики и т.д.<sup>8</sup>

Пока права человека остаются главным направлением в деятельности СЕ. Вместе с тем за последние годы среди ее приоритетов существенно вырос удельный вес программ содействия странам ЦВЕ и СНГ, чрезвычайно большое значение приобрели вопросы разрешения межнациональных, межэтнических и межгосударственных противоречий, постконфликтной реабилитации регионов, поиска ответов на современные вызовы человечеству.

С конца 80-х годов СЕ стремительно расширяет свой состав за счет стран ЦВЕ, а затем и СНГ. По характеру своего правового и институционального развития, по состоянию дел в правозащитной

сфере многие из них явно не дотягивают до стандартов организации. Прием осуществляется в качестве аванса и диктуется прежде всего интересами политической целесообразности. Поэтому СЕ, обретая второе дыхание, бросает свои ресурсы на содействие молодым демократиям. Запускаются многосторонние и двусторонние программы сотрудничества, ориентированные на оказание помощи в создании правозащитных структур, укреплении демократических институтов, переподготовке кадров, формировании нормативной базы местного самоуправления. Особенно большое внимание СЕ уделяет содействию Албании и странам Балтии, несколько позже — Молдавии и Украине.

В настоящее время одна из крупнейших подобного рода программ осуществляется в отношении Российской Федерации. Частично она финансируется на средства Европейского Союза. За двухлетний период предполагается истратить порядка 6 млн. долл. США. Первый транш, выделенный в феврале 1996 года, составил около 1,5 млн. долл.

Программа состоит из шести проектов. Первые два связаны с проблематикой федерализма и местного самоуправления. Третий призван помочь становлению федеральной и областных комиссий по правам человека. Проекты с четвертого по шестой обслуживают проведение второго этапа правовой реформы в нашей стране. Общая целевая направленность программы — подготовить условия, при которых национальное законодательство и правоприменительная практика не противоречили бы нормам ЕКПЧ и других основополагающих конвенций организации<sup>9</sup>.

Концептуально программы содействия молодым демократиям тесно связаны с новейшей идеологией Совета Европы, провозглашенной Венской 1993 года встречей глав государств и правительств стран-членов. Ее суть — в признании за СЕ ключевой роли в становлении на континенте системы демократической безопасности.

В последние годы СЕ стремительно наращивает политические мускулы. Практически любые вопросы европейской повестки дня активно дебатуются Парламентской ассамблеей. Депутатами ПАСЕ обсуждаются имплементация Дейтонских соглашений, кипрское урегулирование, ситуация в Турции, Чечне и т.д.<sup>10</sup>

От диалога по узловым вопросам мировой политики организация все настойчивее переходит к поискам практических решений. Она участвует в подготовке конституции БиГ, создании параллельных национальных правозащитных судебных структур, рассчитывает осуществлять контроль за этнической политикой Хорватии.

Венский саммит дал мощный импульс работе СЕ в области защиты национальных меньшинств. Была подготовлена и открыта к подписанию соответствующая Рамочная конвенция. В настоящее

время разрабатываются механизмы международного контроля за ее соблюдением.

Растущая активность СЕ в указанных сферах несколько заслоняет многопрофильность ее деятельности. Ведь СЕ — региональная организация общей компетенции. Она занимается также вопросами экономического, культурного, научно-технического сотрудничества. Большое внимание уделяется социальной сфере. Много делается для расширения молодежного обмена. Очень интересны наработки, касающиеся сотрудничества по линии СМИ, и т.д.

На все это обращалось особенно большое внимание при обсуждении в Государственной Думе и Совете Федерации Федерального Собрания законопроектов о присоединении России к Уставу СЕ. В частности, подчеркивалось, что в рамках СЕ действует порядка 160 многосторонних конвенций, присоединение к которым равносильно заключению около 40 тыс. двусторонних договоров. Конкретно присоединение к конвенциям в области образования поможет России обеспечить взаимное признание вузовских дипломов. Присоединение к ряду уголовно-правовых конвенций поможет в борьбе с терроризмом, незаконным оборотом наркотиков, отмыванием доходов от преступной деятельности, декриминализации общества...

### **Политико-правовые последствия вступления**

*Обязательства, вытекающие из членства.* В правовом отношении вступление России в Совет Европы оформлено двумя типами документов. 8 февраля 1996 г. Комитет министров Резолюцией 2(96) пригласил Российскую Федерацию стать членом СЕ, дав при этом косвенную отсылку к заключению ПАСЕ № 193 (1996) по заявке России на вступление от 25 января 1996 г. Со своей стороны, Россия приняла приглашение, осуществив все необходимые процедуры присоединения к СЕ и подписав его основополагающие конвенции.

В рамках церемонии вступления 28 февраля 1996 г. министр иностранных дел России передал Генеральному секретарю СЕ акты о присоединении к Уставу организации (было осуществлено путем принятия федерального закона), Генеральному соглашению о привилегиях и иммунитетах СЕ и протоколов к нему. Состоялось подписание ЕКПЧ и большинства протоколов к ней, Европейской конвенции о запрещении пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания и протоколов к ней, Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, Европейской хартии местного самоуправления. Министр сделал также устное заявление о намерении при ратификации признать в законодатель-

ном порядке право на подачу индивидуальных жалоб в Европейскую комиссию по правам человека и обязательную юрисдикцию Европейского Суда по правам человека и о совместимости обязательств Российской Федерации по правозащитным конвенциям СЕ и СНГ.

С точки зрения действующего международного права заключение ПАСЕ о заявке России, давшее «зеленый свет» соответствующей резолюции Комитета министров, не имеет обязательной силы. В Уставе СЕ прямо зафиксировано, что резолюции ассамблеи имеют рекомендательный характер.

По Уставу полномочия Комитета министров выносить юридически обязательные решения также существенно ограничены. Принимаемые им резолюции, как общее правило, направлены лишь на согласование политики государств-членов. Но в том, что касается вопросов внутренней организации, бюджета, приема в члены организации или исключения, резолюции Комитета министров имеют юридический обязательный характер.

В упоминавшейся Резолюции 2(96) говорится: Комитет министров постановляет «пригласить Российскую Федерацию стать членом Совета Европы и присоединиться к его Уставу... в свете принятых обязательств и заверений относительно их выполнения, данных российскими властями в ходе контактов как с Комитетом министров, так и с Парламентской ассамблеей Совета Европы в целях вступления в Совет Европы». Поскольку перечень таких обязательств и заверений содержится в заключении ПАСЕ, Комитет министров своей резолюцией фактически придает рекомендациям ассамблеи уже не просто морально-политическое, но и определенное политико-правовое значение.

Это политико-правовое значение существенно усиливается фактом присоединения России к Совету Европы на основании положений приглашения Комитета министров, среди которых есть отсылка и к мнению ПАСЕ. Важно также учитывать, что как при подготовке заключения, так и при утверждении приглашения были приняты во внимание обещания, данные ассамблее руководством России, под которыми стоят подписи Президента Б.Н. Ельцина, премьер-министра В.С. Черномырдина, тогдашних спикеров Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания И.П. Рыбкина и В.Ф. Шумейко. Большой личный вклад в обеспечение положительного голосования по российской заявке внесли члены делегации Федерального Собрания в ПАСЕ — лидеры крупнейших российских политических партий Г.А. Зюганов, В.П. Лукин, В.В. Жириновский...

Оба эти фактора позволяют отнести документы, оформляющие членство России в СЕ, к категории актов политически обязываю-

шего характера или даже актов так называемого «мягкого международного права». Оба эти понятия получили широкое распространение в доктрине международного права в связи с необходимостью адаптации нормативной системы, регулирующей международные отношения, к практике их применения. Акты политически обязывающего характера принимаются и ОБСЕ, и некоторыми другими международными структурами. Они не содержат и не создают нормы международного права. Однако это не препятствует государствам настаивать на необходимости их последовательного соблюдения и применять в этих целях различные формы политического, экономического и иного давления или даже принуждения.

Поэтому для юридической квалификации тех или иных международных актов в качестве содержащих морально-политические обязательства или же имеющих также политико-правовое значение прежде всего важно посмотреть, в какой степени государства намерены добиваться их соблюдения, какие для этих целей создаются механизмы контроля. Одновременно следует учитывать ангажированность конкретного государства на выполнение принимаемых на себя обязательств.

В рамках Совета Европы действует трехуровневый механизм контроля за соблюдением государствами своих обязательств. Наиболее жесткий — конвенционный, созданный на базе ЕКПЧ (он описывается выше). Его задействование в отношении России возможно только после ратификации конвенции.

Внесудебный контроль стремятся осуществлять два органа — Комитет министров и Парламентская ассамблея. До недавнего времени разработанные ими процедуры контроля имели весьма аморфный характер. Их применение давало весьма небольшую отдачу.

В последние годы механизмы контроля были усилены. Так, ключевым комиссиям ПАСЕ поручен постоянный мониторинг за правозащитной ситуацией и становлением правового государства в странах, недавно вступивших в члены организации. Вопросы соблюдения ими принятых на себя обязательств постоянно вносятся в повестку дня сессий ПАСЕ. Подготавливаются изменения в правилах процедуры, которые бы позволили упростить применение санкций к государствам, нарушающим уставные требования СЕ, в виде приостановки полномочий парламентских делегаций. Но даже без применения санкций сам факт жесткой публичной критики может быть весьма неприятен.

На вооружении Комитета министров имеются процедуры регулярного обзора соблюдения государствами уставных требований. Кроме того, в обязанности Генерального секретаря входит подготовка соответствующих докладов. Они должны представляться раз в два года. Возможно использование и чрезвычайной процедуры.

Крайней мерой воздействия является исключение государства из членов организации. Окончательное решение принимается Комитетом министров. В какой-то степени оно может быть инициировано и Парламентской ассамблеей.

В практике СЕ лишь дважды угроза исключения становилась вполне реальной. В первом случае Греция «черных полковников» поспешила выйти из состава СЕ за день до исключения. Во втором — входящие в СЕ государства предпочли не исключать Турцию после происшедшего там военного переворота, чтобы не утратить каналы воздействия на эту страну.

Таким образом, можно констатировать, что СЕ обладает достаточно мощными рычагами как морально-политического и психологического, так и организационного и политико-правового давления на своих членов в целях выполнения ими уставных обязательств. В этих условиях главным становится уже не столько вопрос о том, являются ли рекомендации ПАСЕ нормами рекомендательного, морально-политического или юридически обязывающего характера, сколько наличие политической воли государств добиваться их соблюдения.

Содержащиеся в заключении ПАСЕ по российской заявке рекомендации можно схематично подразделить на три группы. К первой относятся те из них, в которых дается перечень важнейших конвенций СЕ, без участия в которых полноправное членство все равно остается неполным, усеченным, а также желательные сроки их подписания и ратификации. Поскольку Россия вступила в Совет Европы в целях максимально эффективного участия в деятельности организации, она объективно заинтересована в том, чтобы поставить эти конвенции на службу своей интеграции в Европу и осуществления внутренних реформ. Вполне естественно, что уже в рамках официальной церемонии вступления министр иностранных дел России подписал не только ЕКПЧ, но и целый ряд других основополагающих конвенций СЕ, что не являлось обязательным условием для оформления членства. Более того, можно ожидать, что уже к лету 1996 года будет разработана и запущена федеральная программа совершенствования законодательства и правоприменительной практики в соответствии со стандартами СЕ, ориентированная на то, чтобы правовой порядок в России не противоречил нормам этих конвенций, включая ЕКПЧ.

Вторую группу образуют рекомендации, касающиеся продолжения уже осуществляемых в России преобразований. В частности, в них идет речь о проведении судебной реформы, изменении функций прокуратуры, гарантиях адвокатам, улучшении условий в тюрьмах и других местах лишения свободы. Все эти рекомендации идентифицируют области внутренней жизни нашей страны, кото-

рые вызывают наибольшую озабоченность с точки зрения европейских стандартов. Характерно, что среди них нет ни свободы совести, ни свободы вероисповедания, ни свободы СМИ. Но ведь эту озабоченность в полной степени разделяют и авторы правовой реформы, и политические партии России, и население страны. Более того, большинство из них полностью покрываются программными положениями ныне действующей Конституции. В частности, в ней закрепляется перспектива отмены смертной казни (ст. 20), введение альтернативной гражданской службы и т.д. Поэтому последовательное выполнение таких рекомендаций прежде всего в наших собственных интересах.

Несколько иная ситуация в отношении третьей группы рекомендаций. К ним могут быть отнесены все те, которые касаются вопросов внешней политики (вывод войск из Молдавии, осуждение концепции «ближнего зарубежья», реституция культурных ценностей и др.) или сформулированы нарочито вызывающе и расплывчато. При их анализе важно учитывать, что они в большей степени сигнализируют о наличии нерешенных проблем в отношениях между Россией и остальными европейскими странами. Подход к их выполнению требует учета требований взаимности, практики других государств, имеющихся у России международно-правовых обязательств и норм действующего международного права<sup>11</sup>.

*Заключение.* Даже краткий анализ того, как протекало вступление России в Совет Европы, особенностей и структуры этой организации, а также обязательств, вытекающих из членства, свидетельствует о том, насколько разнообразны его политико-правовые последствия. Однако общий вывод может быть только один — обретение полноправного членства дает России исторический шанс на сближение с остальной Европой, возможность гораздо более массивного и эффективного влияния на общеевропейские процессы, дополнительный потенциал осуществления внутренних реформ.

---

<sup>1</sup> См. п. 3 Распоряжения Президента Российской Федерации X 188 от 13 апреля 1996 г. «О мерах по обеспечению участия Российской Федерации в Совете Европы».

<sup>2</sup> См. Док. СЕ AS/Bur/Rus (1994) 7 от 28 сентября 1994 г. «Доклад о соответствии правопорядка в Российской Федерации нормам Совета Европы»; СЕ Дос.7443 от 2 января 1991 г. «Доклад Комиссии по политическим вопросам о заявке России на вступление в Совет Европы».

<sup>3</sup> См. Резолюцию ТАСА № 1055 (1995) от 2 февраля 1995 г.

<sup>4</sup> См. Резолюцию ТАСА № 1065 (1995) от 27 сентября 1996 г.

<sup>5</sup> См. Резолюцию ТАСА № 193 (1996) от 25 января 1996 г.

<sup>6</sup> Подробнее см. *Эттин М.Л.* Международные гарантии прав человека (практика Совета Европы). — М.: Междунар. отношения, 1992. — 240 с.

<sup>7</sup> См. Human rights — A continuing challenge for the Connect of Europe. — Strasbourg, Council of Europe Press. — P. 115—120.

<sup>8</sup> Подробнее см. The European System for the Protection of Human Rights/ Ed. by Macdonald R.St. J., Matscher F., Petzold H. — Dordrecht, Boston, London: Martinus Nighoff Publ., 1993. — 940 p.

<sup>9</sup> Joint Programme between the Commussion of the European Communist and the Council of Europe for Strengthening of the Federal Structure Introduction of human rights protection pechanisms and legal system reform in the Russian Federation Strasbourg, November 1995.

<sup>10</sup> См., например, Док. СЕ А8/Per (1996) 1 Propel d'ordre da jour de la deuxime partie de la session ordinanu de 1996 de l'Asseblei paslenenfaire (22—26 avril 1996).

<sup>11</sup> См. Приложение к посланию Парламентской ассамблее Совета Европы о совершенствовании российского законодательства и правоприменительной практики в соответствии со стандартами СЕ «Пояснение к состоянию и планам совершенствования правового порядка в Российской Федерации». — М., 1994.

*Статья поступила в редакцию в мае 1996 г.*

# Международные организации\*

## ПРОБЛЕМЫ ООН НАДО РЕШАТЬ

И.П.Блищенко\*\*

50 лет Организации Объединенных Наций были, конечно, годами не только побед и надежд, но и серьезных ошибок. И с этой точки зрения мы должны смотреть сегодня на ООН без каких-либо иллюзий. Но мы должны без иллюзий смотреть и на весь окружающий мир: и на политику, и на позицию всех государств, участвующих в международном общении, участвующих в создании нового международного правопорядка. Поэтому нельзя говорить о том, что международное право сегодня — это право Устава Организации Объединенных Наций. Это даже не просто право мирного сосуществования. Это — право мира и мирного сосуществования, где Устав ООН занимает важное, но отнюдь не решающее место. Потому что огромная масса двусторонних и многосторонних международных договоров продолжает заключаться вне рамок Устава ООН, хотя и с учетом его основных положений. Поэтому если вы позволите какое-то сравнение с внутренней ситуацией, то мы можем сказать о том, что есть Конституция и есть огромная масса законодателей. А на юриста-международника возлагается огромная задача — задача изучения этого законодательства наряду с Конституцией. Но этого мало. Я всегда говорил о том, что международное право требует хорошего знания внутреннего права. И потому существующее у нас деление на международное публичное право и международное частное право безнадежно устарело. Надо от этого деления отказываться как можно быстрее, потому что западные передовые школы

---

\* В опубликованных под настоящей рубрикой статьях изложены основные мысли авторов, высказанные ими в ходе международной конференции «50 лет ООН и международное право», состоявшейся в конце 1995 года в Москве.

\*\* Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного права Российского университета дружбы народов, ректор Института международного права.

давно уже отказались от этого и рассматривают международное право как единую область регулирования международных отношений между различными субъектами этих отношений. С этой точки зрения следует считать субъектами международного права государства, межгосударственные организации, борющиеся нации в качестве основных субъектов международного права, а транснациональные корпорации, неправительственные организации, юридические и физические лица — в качестве субъектов международного права второго уровня. И в первом, и во втором случае речь идет о создании прав и обязанностей в международных отношениях и об осуществлении этих прав и обязанностей своими действиями. Характер действий различен, но в том и другом случае речь идет о выполнении международных соглашений и внутренних законов в той или иной конкретной области. Но это отдельный вопрос, и, может быть, когда-нибудь мы все-таки обратим серьезное внимание на эту проблематику и постараемся определить свою позицию.

ООН, провозгласив принцип права народов и наций на самоопределение, сформулировала его достаточно четко и определенно. Другое дело, что он нам сейчас не нравится в силу политических причин. Мы сегодня говорим о том, что его осуществление — это трайбализм, а все, что связано с расколом единых государств, — это плохо. Но это уже другой вопрос, это наши эмоции. С точки зрения международного права принцип самоопределения говорит о праве народа устроить свою судьбу так, как он этого хочет, вплоть до отделения, и речь идет о любой нации и о любом народе. Нам это надо признать, если мы не хотим изменить это содержание международного права, то есть если мы хотим сказать, что самоопределение сегодня — это право на развитие в той форме, которую выбирает сам народ. Поэтому перед наукой международного права сегодня стоит основная задача — осмыслить объективное содержание принципа самоопределения народов, а не говорить о том, что он не распространяется на какие-то народы. На какие-то народы распространяется, как это мы имели возможность говорить все 70 лет. И говорили о том, что колониальные народы должны быть независимыми, а те народы, которые находятся в составе других государств, не должны быть независимыми. В ответ на это мы получили Квебек, мы получили террористические действия в Испании, мы получили проблемы, связанные с Чечней, мы получили проблемы, связанные с Нагорным Карабахом, Абхазией и т.д. и т.п.

Нам представляется, что субъектом международного права является любая нация или также любой народ, населяющий данную территорию, независимо от того, получил он сегодня независимость или нет; если нет, то он имеет право на самоопределение, право на свое развитие, на то, чтобы устроить свою судьбу так, как он этого

хочет. Если народ устраивает свою судьбу не за счет другого (других) народа(ов), населяющего(их) данную территорию, то его самоопределение должно быть признано всеми, независимо от тех или иных систем.

Поэтому не наша задача — переделывать международное право под те политические ситуации, которые нам сегодня выгодны. Когда мы говорим о праве народов и наций на самоопределение как об одном из основных принципов международного права, мы должны сказать, что этот принцип сегодня объективно является принципом развития любой нации, любого народа в той форме, какую этот народ выберет. Если это автономия — прекрасно, если это независимость — тоже прекрасно. Главное, чтобы народ осознанно и демократично избрал этот путь развития. С этой точки зрения все усилия международного сообщества должны быть направлены на это. А не на обвинения, допустим, чеченского народа в том, что он хочет отделиться или что он виноват в том, что провозгласил суверенитет.

Да, вы все помните заявление Президента России, который сказал: берите суверенитета столько, сколько можете «переварить». И эта позиция объективно правильная, она отвечает международному праву. Сейчас у Президента изменилась позиция, ну что же, это его дело, он — политик. Но мы не должны следовать слепо за политиками, мы должны занимать свои принципиальные позиции как юристы-международники. То есть *dure lex sed lex*. С этой точки зрения, конечно, я считаю, что самоопределение имеет различные формы выражения и для нас, специалистов-ученых в этой области, необходимо новое осознание объективного содержания самоопределения.

Мы, в частности наш Институт международного права, где я имею честь быть ректором, провели недавно вместе с грузинским правительством конференцию «Автономия и международное право». И мы постарались осмыслить те новые явления в деятельности национальностей, которые претендуют быть автономными или даже независимыми от федеративного государства. Мы пришли к выводу, что все автономии в мире в различных формах, как бы они ни назывались, имеют определенные формы внешних связей, и задача заключается в том, чтобы эти формы внешних связей были признаны на уровне конституции, на уровне договора между субъектами федерации или конфедерации. Это уже вопрос конкретный. Мы уже пошли по пути признания определенных прав автономий в области внешних сношений, когда заключили договор с Татарстаном. Мы пошли по тому же пути, когда то же самое сделали с Башкортостаном. Но когда Татарстан установил какие-то отношения с абхазской автономией, мы вдруг заявили, что это

очень плохо. Почему? Политически невыгодно — это другой вопрос. Но юридически Татарстан имел право так поступить, ибо в договоре об автономии у Татарстана определена возможность его внешних связей.

Тот факт, что наш институт провел эту конференцию в Батуми с помощью грузинского и аджарского правительств, говорит о том, что эти два правительства разделяют научную позицию этой конференции, которая подчеркнула, что автономия может принимать участие в международных отношениях, осуществляя свое право на самоопределение, но при определенных условиях; которые должны быть соблюдены в Конституции и в договорах между автономией и центральной властью. По существу, речь идет о распределении полномочий между центральной властью и местной властью.

Вопрос, который дебатруется серьезно в рамках ООН, — это вопрос об имплементации. Эта проблема стоит в международном праве — имплементация международного права и решений международных организаций. И с этой точки зрения я очень рад, что наконец ряд резолюций Генеральной Ассамблеи признают все чаще в качестве обязательных.

В частности, эту точку зрения я высказал 10 лет назад, но, к сожалению, тогда она была встречена в штыки, и вплоть до сегодняшнего дня наши официальные круги не признают решений Генеральной Ассамблеи ООН, даже принятых единогласно, в качестве источника международного права или в качестве обязательных решений, юридически обязательных документов. И ссылка на то, что мы в данном случае имеем дело с «мягким» правом или с каким-то другим правом, несерьезна. Факт остается фактом, что государства обязаны соблюдать ряд решений. Например, Всеобщую декларацию прав человека, Декларацию о предоставлении независимости колониальным странам и народам или другие документы Генеральной Ассамблеи, принимаемые единогласно. И в этой конкретной ситуации, конечно, возникает вопрос о санкциях. И по отношению к санкциям нам надо тоже пересмотреть нашу теоретическую и практическую позицию. Что значит санкции? Санкции — это принуждение. Но дело в том, что принуждение по отношению к каждому государству затрагивает не только правящий режим и политику, но и народ, который невиновен и подчас не знает, какая политика проводится. Значит, санкции, по существу, направлены и против государства как субъекта международного права, и против народа, который страдает. Представляется, что необходим новый анализ содержания санкций, с тем чтобы сделать их более направленными.

А почему народ должен страдать из-за действий политиков? Или он должен нести такую же ответственность, как и политики, совер-

шающие эти преступления? Эта проблема теоретически совсем не разработана. То есть мы говорим о том, что немецкий народ должен отвечать за действия фашистского правительства, и в форме репараций мы эту ответственность на немецкий народ возложили. Но справедливо ли это, если с самого начала народ не поддерживал эту политику? Давайте вспомним заявление министра иностранных дел России, который во время визита в Ирак в 1995 году сказал, что надо отменить санкции в отношении Ирака, потому что иракский народ не должен страдать из-за действий правительства.

А ситуация в Югославии? Разве мы можем пройти мимо этой ситуации и сказать о том, что санкции, которые там осуществлялись, одинаково важны и выгодны и правителям других государств, и правителям и народу Югославии? Очевидно, что, может быть, правители виноваты в каких-то незаконных действиях. Допустим, правительство Хорватии и мусульманские группы, которые начали наступление против сербов. И они тоже совершили преступления. Я не говорю о том, что сербы — святые, вопрос не в этом. Вопрос в том, что санкции бьют по населению, которое ничего общего с этой политикой не хочет иметь и не имеет. Как быть в этом случае? Как снять эти санкции? И вот здесь говорят о том, что решения Государственной Думы о выходе из санкций и решения Конгресса Соединенных Штатов о выходе из санкций незаконны. Почему эти действия незаконны, если эти санкции явились результатом дезинформации, если эти санкции явились результатом определенной односторонней политики? А санкции в отношении Ливии? Разве они законны? Как известно, в отношении Ливии осуществляются санкции. Но ведь вы сами понимаете, что Ливия ни при чем, не связана никак с террористическим актом в отношении «Боинга-747» компании «Панамерикан». Уже было проведено расследование, которое доказало, что виновными являются сирийцы, а не ливийцы. Тем не менее санкции действуют в отношении Ливии.

Санкции, особенно незаконные, ставят вопрос о возмещении ущерба, который приносят санкции государству, которое не виновато в этом, и вопрос о возмещении ущерба государствам, которые следуют этим санкциям. Россия, например, следуя санкциям в отношении Ливии, потеряла около 18 млрд. долл. Кто возместит России 18 млрд. долл. в результате неправомерных санкций в отношении Ливии? Совет Безопасности, Соединенные Штаты, Организация Объединенных Наций? Кто? Вопрос, на который надо давать ответ, потому что 18 млрд. долл. — это большая сумма, если учитывать сегодняшнее развитие России.

Поэтому проблема санкций, как вы видите, носит не только абстрактный характер, она является еще сугубо практической. Но теоретически эта проблематика совсем не разработана, так же как

и не разработан вопрос о принудительных средствах в международном праве. Есть у нас несколько работ о миротворческих силах ООН, но только о политическом аспекте этого вопроса. А о принуждении с точки зрения возмещения ущерба, к сожалению, работ нет. А этим надо заниматься, и мы должны заниматься этим постольку, поскольку чем дальше, тем больше мы идем к необходимости принуждения отдельных государств, не выполняющих обязательных решений международного сообщества, не соблюдающих положений международного права.

Теперь о создании международного уголовного суда. Много лет назад за идею о создании международного уголовного суда на заседаниях нашей ассоциации отдельные выступающие преследовались. Сейчас эта идея получила свое воплощение. Но эта идея встречает большое сопротивление Соединенных Штатов Америки. По существу, этого суда не хочет и Россия. Почему? Чем это вызвано? Это вызвано, на мой взгляд, тем, конечно, что возникают проблемы, связанные с нарушением международного права, с действиями международной преступности, которая имеет корни не только в международных, но и в национальных сферах. И, конечно, с этой точки зрения создание любого международного уголовного суда может породить определенную опасность для правящих кругов. Поэтому мы не можем говорить о том, что идея международного уголовного суда, несмотря на суды по Югославии, по Руанде, несмотря на Нюрнбергский процесс, получила всеобщую поддержку и всеобщее признание. Может быть, на словах — да, но фактически она встречает огромные трудности на пути осуществления.

Следующий вопрос, связанный с ООН, — это роль неправительственных организаций. Мы всегда говорили о том, что неправительственные организации должны играть более серьезную и большую роль, чем они играют сейчас. Действительно, неправительственные организации сегодня можно рассматривать как субъекты международного права, ибо они своими действиями в соответствии со статьей 38 Статута Международного Суда могут рассматриваться как создатели международного права, высказывая различного рода концепции и идеи и предлагая различного рода проекты. И с этой точки зрения статья 38 Статута Международного Суда может рассматривать вопрос об этих идеях, как об источниках международного права. Но, конечно, они не такие субъекты международного права, как государства, как международные организации, как борющиеся нации, которые, кстати, не признают очень многие специалисты не только на Западе, но и на Востоке. Но тем не менее мы все-таки должны иметь в виду, что неправительственные организации могут высказывать различного рода концепции и идеи, которые получают реализацию в международных соглашениях.

Достаточно привести в качестве примера факт предложения Международной комиссией юристов проекта Конвенции по борьбе против пыток. Этот проект был разработан и представлен государствам. Государства рассмотрели этот проект и приняли конвенцию. Сейчас это норма международного права, она действует, но инициатором этой конвенции выступила неправительственная организация — Международная комиссия юристов, штаб-квартира которой находится в Женеве. И эта неправительственная организация сыграла свою роль в разработке конкретных норм, пусть не прямо, пусть косвенно, пусть опосредованно, но сыграла. Поэтому неправительственная организация может рассматриваться как субъект международного права второго уровня, так же как и физическое лицо.

У нас в научной литературе долгое время отрицалось за физическим лицом качество субъекта международного права. И те ученые, которые высказывали эту идею, рассматривались чуть ли не как преступники. Конечно, доктрина акта государства всегда привлекала, она создавала иллюзию очень быстрого и легкого решения вопроса. Но это иллюзия, потому что вопрос перелгался на следующие поколения, в будущее. И это, конечно, создает проблемы. Вот, например, возьмите нашу внутреннюю ситуацию. В свое время Сталин переселил несколько народов только потому, что заподозрил, что эти народы — а не конкретные люди — принимали участие в пособничестве Гитлеру. Но разве это переселение решило проблему? Не решило. Теперь вновь возникла та же самая проблема. Президент России издал указ о реабилитации этих народов. Но разве этот указ решил все вопросы реабилитации? Он только реабилитировал формально, а ведь, по существу, немцам как негде было жить, так и сейчас жить негде. Республика, которая была ликвидирована, так и не была воссоздана. Турки как были не в состоянии приехать в Грузию, так и сейчас не могут это сделать, потому что грузинское правительство требует, чтобы они отказались от своей национальности. То есть проблема реабилитации связана с массой вопросов, которые надо решать, а не уходить от них. Я за то, чтобы вопросы решались, хотя и теоретические рассуждения хороши, но хороши тогда, когда они направлены на решение вопросов. В этой связи наши изыскания должны быть направлены на помощь в решении вопроса. А когда они направлены на общие рассуждения о всеобщем благе, а не о благе конкретного лица, конкретных лиц, они никому не нужны.

ООН сыграла большую роль в развитии международного гуманитарного права. Но и здесь, конечно, имеется много проблем и много вопросов. Например, так называемая «гуманитарная интервенция». Мы всегда в прошлом абсолютизировали принцип невме-

шательства, хотя сейчас так называемые «внутренние вопросы» стали объектом международного сотрудничества, то есть подлежат международно-правовому регулированию.

В настоящее время ООН, отказываясь от гуманитарной интервенции. И это, конечно, неправильно. Ведь ООН пыталась переложить решение этих вопросов на многонациональные силы, например на Ближнем Востоке во главе с Бушем и Шварцкопом. Группа юристов рассматривает эти действия в Персидском заливе как грубое нарушение международного права. И эти юристы ставят вопрос о международной уголовной ответственности и Буша, и Шварцкопа. Дело в том, что ООН, дав мандат многонациональным силам на действия в Персидском заливе, устранилась от решения вопроса, что не соответствует Уставу ООН.

А когда Ирак стал уничтожать курдов, разве ООН пришла на помощь курдам? Гуманитарную интервенцию осуществили те же многонациональные силы. Это очень опасно, ибо в данном случае одна группа государств берет на себя функции всей международной организации. Мы не можем мимо этого пройти. И дело тут в том, что необходим международный механизм коллективных действий.

А сегодня другая международная организация — НАТО — стала осуществлять бомбардировки сербов только потому, что ООН от решения этого конфликта, в сущности, отказалась. Разве это правильная позиция? То есть ООН в данном конкретном случае устранилась от решения вопросов защиты населения как в международном вооруженном конфликте, так и в международном вооруженном конфликте. И это не является признаком силы, это кризис ООН, кризис международной организации. Это является признаком слабости международной организации. Поэтому, подводя итоги, хочу сказать: конечно, мы должны праздновать пятидесятилетие ООН. 50 лет — это, конечно, 50 лет сохранения мира и решения проблем, связанных с глобальными конфликтами. Но мы должны вместе с тем трезво оценивать и реальную ситуацию.

Эти 50 лет не решили огромного количества вопросов, которые стоят перед нами как в теории международного права, так и на практике. Поэтому я призываю всех нас, в том числе и себя, глубже заниматься общей теорией международного права, и в частности теорией международных организаций, с тем чтобы передавать государствам — непосредственным участникам создания норм международного права конкретные механизмы решения подлинных проблем. Решения проблем, а не кажущиеся решения проблем.

## ИНДИЯ ДОЛЖНА БЫТЬ ЧЛЕНОМ СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ ООН

Пазендра Джейн\*

Мы помним, как после Первой мировой войны была создана Лига Наций. На протяжении 30 лет не было войн, но перед миром стояла угроза новой мировой войны. И она разразилась.

В конце Второй мировой войны, в 1945 году, снова собрались 50 стран и создали свою организацию мира. Эта организация успешно действовала в течение 50 лет.

Здесь могут быть две точки зрения в отношении деятельности Организации Объединенных Наций и ее организаций. Во-первых, хотя существуют различные мнения в отношении деятельности Совета Безопасности и других органов ООН, тем не менее в целом можно сказать, что Организация Объединенных Наций вела успешную работу во имя интересов всего человечества.

Во-вторых, мы должны рассмотреть вопрос о том, что было достигнуто и чего мы достичь не сумели, что получил мир в результате деятельности этой организации и что следует сделать в будущем, чтобы способствовать ее развитию.

Главной задачей ООН является претворение в жизнь принципов справедливости в интересах всего человечества. Хотя у нас существует Международный Суд в рамках ООН, тем не менее выполняет ли он действительно свою роль? Предоставлены ли ему его полномочия? Каковы они, эти полномочия? Какие вопросы передаются на его решение? Каковы средства, которые Международный Суд может использовать?

Например, кто-то обращается к нему, и Суд выносит решение. Каковы органы, с помощью которых Международный Суд может претворять в жизнь свои решения?

В 1945 году, когда был создан Международный Суд и когда об этом было сказано в Уставе Организации Объединенных Наций, были соблюдены определенные формальности.

Но теперь прошло 50 лет, и настало время поставить вопрос о том, чтобы предоставить Международному Суду большие полномочия не только в одной какой-то сфере, но и во многих сферах.

Почему мы не можем повысить его роль? Почему мы не можем заявить о том, что решения, которые им выносятся, должны претворяться в жизнь, и отразить это в наших конституциях? В конституциях государств — членов ООН.

---

\* Президент Индийской ассоциации международного права, доктор права, профессор.

Мы уделяем много внимания претворению в жизнь решений Совета Безопасности, причем даже с применением силы. Почему же решения Международного Суда не претворяются в жизнь силой?

Вы можете вспомнить ряд случаев, когда Международному Суду передавались на рассмотрение определенные вопросы, выносились решения. Но страна, против которой выносилось решение, отказывалась соглашаться с ним, продолжая действовать по-прежнему. В чем же тогда его смысл?

Настало время, когда мы, отмечая пятидесятилетие ООН, обязаны поднять этот важный вопрос, рассмотреть его, ввести санкции в отношении стран, которые нарушают решения Международного Суда.

Хотел бы вспомнить, что, когда в 1945 году была создана ООН, некоторые государства были против этого, особенно те страны, которые участвовали во Второй мировой войне. Решение о создании такой организации было принято 50 странами. Сейчас членов ООН намного больше. Все новые и новые страны вступают в нее. Мы должны пересмотреть вопрос о том, как формируется Организация Объединенных Наций и ее специализированные органы.

Раньше Совет Безопасности состоял из пяти членов. Теперь в этот орган входит гораздо больше стран. Почему бы нам еще раз не пересмотреть его состав, чтобы включить в него большее количество стран, представляющих различные части мира в этом органе? Почему Совет Безопасности должен продолжать действовать в прежнем составе? Если мы будем игнорировать этот вопрос, то представительство будет оставлено только за несколькими странами. Но почему же так?

Население Индии составляет 900 млн. человек, но она не представлена в Совете Безопасности. На свете много развивающихся стран. Почему бы нам не рассмотреть вопрос о том, чтобы предоставить и им представительство в Совете Безопасности ООН?

Если действовать по справедливости, то следует в ближайшие годы рассмотреть эти вопросы во имя интересов всего человечества. Мы также должны решить их и с точки зрения гуманности.

Раньше часто говорилось, что у нас биполярный мир. Почему мы не хотим сказать, что сегодня он может быть однополярным? Но мы — оптимисты. Мы изучаем политические науки и считаем, что всегда на различные события и мнения бывает реакция.

Мы, может быть, находимся ныне в периоде, который считается переходным. Международная политика и национальная политика претерпевают изменения.

Нам нужно найти свой путь, разработать новые методы и решить, каким образом международные политики могут работать в

рамках традиционной международной организации. 50 лет — это большой период. Но в истории человечества это не слишком длинный период. Лига Наций в свое время помогла нам избежать войны на протяжении нескольких десятилетий. Теперь же в результате развития науки и техники мы все больше сближаемся. Таков итог последних 50 лет. Но если мы не решим вопрос о том, сколько нам времени потребуется для достижения единства, мы ничего неждемся.

И в заключение снова о Международном Суде. Мы должны действовать справедливо в отношении малых стран и очень малых стран по населению. Мы не должны ни игнорировать их, ни отвергать их прав.

## **ИСТОРИЯ СВОБОДЫ — ЭТО ИСТОРИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА**

Кристин Мэри\*

Огромные изменения, которые произошли в мире с начала нашего десятилетия, привели к изменениям и в международном праве. И огромную роль в этом смысле сыграла Россия. Так было сказано в выводах конференции, которая проходила под эгидой Совета Европы, относительно применения международного права на территории Российской Федерации. Новая Конституция распахнула российский правовопорядок для влияния на него международного права. Поэтому сегодня можно без колебаний сказать, что универсальный характер международного права скоро будет обеспечен. Как писал господин Роберт Джениелс, универсальный характер права — это не теоретическое требование, это юридический факт.

Международное право претерпело изменения также в плане содержания. Сначала субъектами международного права были исключительно суверенные государства. Сейчас субъектами стали лица, и практически все ситуации, все виды человеческой деятельности регулируются международным правом. Существует парадокс, о котором говорил сэр Джениелс: это огромный разрыв между воздействием международного права на каждого из нас и представлением о том,

---

\* Представитель Совета Европы.

что люди думают о международном праве. Различные факторы определили характер такого положения. Например, тот факт, что нормы международного права во многих случаях соблюдаются национальными судами как нормы национального права. Или другой факт: некоторые государства перешли к активному выполнению международного законодательства и ввели положения договоров с зарубежными странами в свою национальную практику.

Однако представления о международном праве не полны. И причина состоит в том, что у людей мало информации о международном праве. Обеспечение этой информацией и создание нового набора международных правил — это задача, которая будет стоять перед нами в ближайшие несколько лет. Никто, ни один человек не имеет права игнорировать свои правоотношения с государством. Должны быть определены обязанности граждан в отношении государства, и наоборот. Международная конференция, которая проходила в 1994 году, заявила, что крайне важно распространить информацию о международном праве в массах людей, обеспечить юридических лиц, судей, прокуроров и гражданских служащих соответствующими материалами. Процесс юридического образования должен включать в себя и членов неправительственных организаций. В этом плане все эти слои общества могут полагаться на активную помощь со стороны Совета Европы. Это налагает особую ответственность на юристов — специалистов в области международного права. Именно они должны заниматься распространением знаний о международном праве. Это очень сложная задача.

И в заключение я хочу повторить слова судьи Феликса Франкфорта из Верховного суда США: «История свободы — это главным образом история международного права».

## **ШАГИ ПО СОЗДАНИЮ МЕЖДУНАРОДНОГО СУДА ПО МОРСКОМУ ПРАВУ**

Рената Платцодер (Германия\*)

Хотелось бы затронуть вопрос, который поднимается редко. Речь идет о создании Международного суда по морскому праву.

---

\* Доктор юридических наук, профессор Мюнхенского университета (Германия), участница многих конференций и экспертных групп по вопросам морского права, созываемых ООН.

Конвенция ООН по морскому праву предусматривает создание трех новых учреждений. Это Институт по морскому праву, который будет находиться на Ямайке, Специальный институт, который будет работать под эгидой Генерального секретаря ООН, и Международный суд по морскому праву, который будет располагаться в Германии.

В первую очередь надо сказать о графике работ по созданию Международного суда по морскому праву. Он составлен совещанием стран—участниц конвенции, которое недавно состоялось в Гамбурге. В нем также участвовал представитель Генерального секретаря ООН Ганс Коррель.

Работа по созданию суда началась 14 октября 1994 г., когда Германия присоединилась к Конвенции по морскому праву путем ее ратификации. А сам суд должен стать частью Конвенции по морскому праву 1982 года. 21—22 ноября 1994 г. в Нью-Йорке было проведено внеочередное совещание государств-участников, которым руководил Генеральный секретарь ООН. Председателем суда был избран Сатья Нандан.

С тех пор как конвенция вступила в силу, только несколько государств стали ее участниками — Исландия, Мальта, Австралия и Германия. Таким образом, ставится под сомнение универсальный характер Международного суда. Кроме того, возникает вопрос финансирования, поскольку из 67 государств, которые подписали конвенцию к ноябрю 1994 года, только одна Германия вносила солидные суммы в бюджет ООН.

Проблему достижения универсальности суда решили просто: постановили отложить выборы судей на 14 месяцев. В соответствии с уставом суда выборы судей должны были быть проведены не позднее 15 мая 1995 г. Теперь же выборы снова перенесены — на 1 августа 1996 г.

6 декабря 1994 г. была принята резолюция Генеральной Ассамблеи по морскому праву. В ней содержалось решение о проведении внеочередного совещания государств-участников. Это совещание обратилось с просьбой к Генеральному секретарю ООН назначить к 16 мая 1995 г. человека, который отвечал бы за практические вопросы создания суда, включая создание библиотеки.

15 мая 1995 г. было объявлено (это объявление сделал юрисконсульт Ганс Коррель), что таким человеком, ответственным за практическую подготовку работы суда, станет Читако Марчичи. 28 апреля 1995 г. Секретариат ООН издал отчет о работе подготовительной комиссии, работающей над созданием суда. Этот документ содержал рекомендации по его созданию. В нем 225 страниц: в него входят также нормы судопроизводства и проект соглашения о штаб-квартире, а также соглашение о сотрудничестве между Ор-

ганизацией Объединенных Наций и судом. К этим же документам относится проект протокола о привилегиях и иммунитетах суда, а также другие рекомендации и важные предложения. 15 мая 1995 г. в Нью-Йорке состоялось совещание государств-участников. Оно приняло процессуальные нормы, избрало Комитет по проверке полномочий, вице-председателя, представителя Австралии, а также решило еще ряд вопросов. Была решена проблема языка, а также вопросы вознаграждения судей и Регламент работы суда.

30 июня 1995 г. юрисконсульт Ганс Коррель открыл Памятную доску, которая ознаменовала закладку первого камня в строительство здания суда. На доске написано, что он установлен в Германии и знаменует строительство здания Международного суда по морскому праву. Строительство ведется при спонсорской помощи Гамбурга, архитекторы — барон Бранк и баронесса Бранк. Строительство займет три года. Стоимость его — около 123 млн. немецких марок. В стоимость вошли мебель и оборудование. Германия предоставит здание почти бесплатно — за чисто символическую арендную плату.

Мы использовали австрийскую модель, которая опробована в Вене. Можно сказать, что подготовительная работа по созданию суда практически закончена и единственно, что не принято, — это протокол по привилегиям и иммунитетам членов суда, а также его бюджет. Недавние подготовительные работы прошли быстро и дешево. Конвенция по морскому праву и является примером того, как можно дешево и быстро решать наши вопросы.

Те, кто сегодня вынужден пользоваться морем для передвижения, должен быть уверен в том, что любые проблемы, которые возникнут в связи с этим, будут решены. И тогда каждая страна, каждый человек, каждая компания, которая будет вынуждена прибегнуть к такому суду, сможет в течение нескольких дней решить эту проблему. Предполагается, что суд в течение 10 дней может решить любую проблему, касающуюся каких-то споров, возникающих в сфере мореплавания. С этой точки зрения работа суда уникальна. Думаю, что во многих случаях задержание судов в различных портах, в частности в порту Гамбурга, могло бы быстрее разрешиться, если бы суд уже работал. Именно поэтому мы придаем такое большое значение его созданию.

Еще один важный вопрос, который также обсуждался: это — создание Международной академии морского права, которая бы работала под эгидой суда. Те, кто работал или участвовал в работе Конференции по морскому праву, чувствовали, что самый надежный способ решить проблемы — это провести многосторонние международные переговоры, но подготовительный комитет доказал, что мы сможем многому научиться, если создадим специаль-

ный форум, где решались бы вопросы, связанные с морским правом. Подписание конвенции и применение положений этой конвенции на практике для решения насущных проблем стало важной проблемой. И создание суда просто необходимо, именно поэтому страны-члены, подписавшие конвенцию, решили создать такую форму. Мы нашли много друзей суда, работающих вместе с международными консультационными комитетами, которые мы привлекаем к своей работе. Они работают не только над тем, чтобы привлечь средства для создания библиотеки. Все знают, что суду нужна очень хорошая библиотека.

Многие сегодня считают, что электронные средства могут заменить библиотеку, но мы думаем, что это не так. Электроника не может подменить библиотеку. Я принимала участие в работе семинара по проблемам библиотеки и буду участвовать в очередном семинаре по этому вопросу. Могу сказать, что сегодня нам необходимы средства. Может быть, это будут средства, включенные в бюджет суда, которые позволят создать библиотеку. Нам потребуется от 8 до 10 млн. марок для того, чтобы создать библиотеку, а для ее работы потребуется еще 1 млн. ежегодно. Говорю об этом для того, чтобы сообщить, что принимающая сторона — Германия и частные лица делают все возможное для того, чтобы Суд по морскому праву работал успешно и правовым путем решал все проблемы и споры. Наши усилия направлены именно на это, однако нас поджимает время, поскольку уже в 1996 году судьи начнут работу, а к этому часу мы хотели бы создать международную поддержку работы суда для того, чтобы ему легче работалось.

## **ВСЕМИРНОЕ ФЕДЕРАЛИСТСКОЕ ДВИЖЕНИЕ ДОБИВАЕТСЯ УСПЕХА**

**Р.А. Тузмухамедов \***

Ни на Первую (1899 г.), ни на Вторую (1907 г.) Гаагские конференции неправительственные организации (НПО) допущены не были. На Третьей (1999 г.) их будет много. Более того, скажем, ВФД<sup>1</sup> было участником инициативы министров иностранных дел Движения неприсоединения в 1989 году (Гаага) по ее проведению

---

\* Профессор, первый заместитель Председателя Совета Всемирного федералистского движения (ВФД) и Председатель Комитета международного права ВФД. Скончался 25 июня 1996 г.

и активно работает, чтобы обеспечить успех этого исторического, на сей раз подлинно всемирного форума.

## **1. Роль НПО в мировой политике и развитии международного права**

Отмеченная деятельность ВФД, как и ряда других НПО, — явление второй половины XX века, тесно связанное с созданием и деятельностью ООН. Но тому была предыстория. А ее хронологическая глубина зависит от того, что понимать под НПО. В обильной литературе Запада<sup>2</sup> об НПО представление о них очень разнообразно. В отношении этих организаций налицо то же, что имеет место касательно и «государства», и «народа», и «национальных меньшинств», и ряда других понятий и явлений, — широко употребляемые термины (и не только в международном праве) не имеют общепринятого единообразного определения.

Единственное, в чем сегодня согласно большинству авторов, это то, что часто употребляемый в отношении НПО термин «негосударственные актеры» неточен в том смысле, что НПО — один из таких актеров наряду с народами, меньшинствами и другими группами, а также индивидами.

По смыслу статьи 71 Устава ООН, единственной, где упомянуты НПО, а также резолюции ЭКОСОС 1296/XLIV 1968 года (о ней — ниже), следует, что любая организация, не созданная на основе межгосударственного (межправительственного) соглашения, подпадает под категорию НПО (в Уставе речь идет о международных НПО). Но это означает, что в число их должны быть включены такие транснациональные образования, как разнообразные ТНК, мафиозные синдикаты, террористические организации, чисто религиозные объединения, транснациональные политические партии, частные средства массовой информации. Они, бесспорно, входят в число негосударственных актеров международных отношений. Но являются ли они НПО?

Для ответа на этот вопрос, видимо, надлежит руководствоваться как целями и принципами, так и духом Устава ООН. А суть их ясно отражена в первых же словах Преамбулы — от народов и для народов, то есть демократичность и демократизация. В эти политические рамки укладывается то, что описательно предложил редактор известного журнала «ИФДА Досье» Марк Неффрин. НПО — это те организации, которые призваны «служить обездоленным или игнорируемым группам населения, расширять свободы людей или укреплять их власть, добиваться социальных изменений и быть на службе людей»<sup>3</sup>.

Бесспорно одно: НПО могут быть подразделены на национальные (внутригосударственные) и международные. При этом очевидно, что первые намного «старше» вторых, ибо их история начинается с многочисленных социальных, религиозных, политических и иных организованных течений, движений и восстаний за свободу от гнета правящих элит, бюрократического аппарата, узурпировавших власть под абстрактным наименованием «государство». Она, их история, уходит корнями в глубины древности, в ту эпоху, в которой теория государства впервые находит предмет своего исследования.

Нас же, естественно, в первую очередь интересует вторая, международная группа НПО. Будучи по своей территориальной сфере трансграничными, т.е. международными, они могли возникнуть не только позже, но и в определенных условиях. В истории первыми стабильными трансграничными негосударственными объединениями были религиозные. Крупнейшие из них активны и по сей день. Хронологически первой из таких стал буддизм, возникший в Индии 3 тыс. лет назад. Его ветви охватили Южную, Юго-Восточную, Восточную Азию и Дальний Восток.

Сегодня в числе НПО значится, как известно, ряд религиозных объединений, и среди них — Совет церквей. Любопытно в этой связи, что в советском и российском законодательстве не было и нет термина «НПО». Современные российские законы используют иные термины и иное группирование НПО: общественные объединения (есть закон), профсоюзы (есть закон), партии (готовится закон), религиозные организации (готовится закон) и т.д. При этом единственной из этих групп организаций, конституционно признанной в качестве неправительственной, является группа религиозных организаций, которая, как и религия, отделена от государства (хотя на деле это часто бывает не так). Почему бы это?..

Но вернусь к истории. Де-факто признание активности НПО на международном уровне следует, видимо, связывать с созданием в 1920 году и деятельностью (формально до 1946 г., а фактически — до начала Второй мировой войны в 1939 г.) Лиги Наций. В ней некоторые НПО смогли получить, правда неформальное, информационно-консультативное положение.

Международная легализация НПО произошла в итоге Второй мировой войны, когда статья 71 Устава ООН уполномочила ЭКОСОС консультироваться с НПО, заинтересованными в вопросах, входящих в компетенцию этого органа ООН.

На этой основе в 1958 году была принята базовая для международного статуса НПО резолюция ЭКОСОС 1296/XLIV. Согласно ей НПО, желающая получить консультативный статус, должна: преследовать цели в рамках экономических и социальных целей ООН;

быть представительной и иметь международный характер и быть уполномоченной выступать от имени своих членов, действующих на демократической основе; сообщать о своем бюджете и источниках финансирования, а также может объединяться с аналогичными НПО для аккумуляции информации и консультаций. Для регулирования процесса предоставления консультативного статуса был создан Комитет по неправительственным организациям, выбираемый ЭКОСОС ежегодно из состава его государств-членов, 19 из которых обеспечивают Комитет штатными кадрами.

НПО могут иметь одну из трех категорий консультативного статуса: «I», «II» и «Ростер». Под первую подпадают НПО с широкими экономическими и социальными интересами и территориальной (географической) сферой деятельности. Под вторую — те, которые имеют более специализированные цели и задачи. Категория «Ростер» могут получить те НПО, цели которых не полностью совпадают с целями ЭКОСОС, и они поэтому могут вносить свой консультативный вклад частично, по конкретным вопросам.

Соответственно различны и возможности НПО каждой категории участвовать в деятельности ЭКОСОС. НПО категории «I» вправе предлагать через Комитет по НПО пункты в повестку дня сессии ЭКОСОС и Комитет может просить Генерального секретаря включить их в предварительную повестку дня. НПО и «I», и «II» категорий могут присылать своих наблюдателей на все заседания и представлять краткие письменные заявления по поднимаемым ими вопросам. По просьбе ЭКОСОС НПО любой категории могут представлять ему письменные заявления, но он вправе приглашать лишь организации категории «I» и «II» на свои слушания.

В 1991 году НПО категории «I» было уже 41, категории «II» — 32, а категории «Ростер» — 354<sup>4</sup>. Ряд из НПО со статусом при ЭКОСОС объединились в Конференцию неправительственных организаций с консультативным статусом (КОНГО — по английской аббревиатуре) со штаб-квартирой в Женеве.

Как известно, в ООН существует и другая формальная структура связи ее с НПО. Согласно резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 13/1, доп. 1 (1946), Департаменту общественной информации ООН было разрешено устанавливать свои собственные связи с НПО, представляя им свой статус. Между двумя статусами есть существенная разница. Если статус ЭКОСОС предоставляет НПО возможность влиять на формирование его политического курса, то статус при Департаменте означает формальное подключение НПО к его деятельности по распространению информации ООН и об ООН с соответствующим доступом к документам ООН, к присутствию в списке ее рассылки и иных почтовых отправок, к брифингам Департамента, а также к Центру ресурсов для НПО (Нью-Йорк).

Для связи со «своими» НПО Департамент учредил Исполнительный комитет НПО/Департамент общественной информации.

Сегодня в мире существует ряд глобальных и региональных справочников об НПО. Так, в Брюсселе выпускается «Ежегодник международных организаций»<sup>5</sup>, в Париже выходит «Руководство Организации экономического сотрудничества и развития по НПО»<sup>6</sup>, в Бангкоке периодически издают справочники об азиатско-тихоокеанских НПО.

Согласно брюссельскому справочнику, к 1993 году в мире было 16142 НПО<sup>7</sup>. Наблюдая стремительный рост их числа, можно уверенно сказать, что в 1996 году в мире значительно более 20 тыс. НПО. Парижское «Руководство» сообщает, что в 1990 году в рамках этой европейской организации было 2500 НПО<sup>8</sup>.

Растет, особенно с 1990 года, так называемое «параллельное» участие НПО в международных, региональных и глобальных встречах государств. Так, если в трехэтапной Конференции по человеческому измерению (Копенгаген—Париж—Москва) в начале 90-х годов их участвовало около 1000, то на Конференции по защите окружающей среды и развитию в Рио-де-Жанейро (1992 г.) их было 1400 на Глобальном форуме. Через год на второй Всемирной конференции по правам человека (Вена) на трехдневном Форуме НПО их было уже 1529.

Как участник некоторых из них не могу не отметить, что такие форумы, по ряду объяснимых причин, отличаются меньшей организованностью, чем следующие за ними назавтра официальные встречи государственных делегаций. Однако это в основном действительно представительные, от народов, заседания. И они всегда жестко нацелены на то, чтобы добиться от официальных делегаций принятия того, что излагается в заключительных документах форумов. К примеру, в Рио Глобальный форум выдвинул перед государствами-участниками ряд требований. НПО не смогли добиться, чтобы государства заключили в Рио международную конвенцию о защите окружающей среды. Но им удалось настоять на том, и в этом большую активность проявило ВФД, чтобы создать новую структуру в рамках ООН — Комиссию по устойчивому развитию. Одна из ее характерных организационных черт — в нее входит и ряд НПО со статусом при ЭКОСОС (ВФД, в частности).

Другой пример — из итогов Венской конференции по правам человека. Форум НПО, заседавший на первом этаже Международного конференц-центра, был очень решителен по ряду позиций, которые не воспринимались или отвергались делегациями на втором этаже. И вторым пришлось уступить — по крайней мере, по двум весьма важным пунктам. А именно: в своей заключительной декларации они, во-первых, признали универсальность прав чело-

века, недопустимость исключений из них со ссылками на исторические, культурные, традиционные корни стран и народов и, во-вторых, согласились с требованием создать в ООН пост Верховного комиссара по правам человека, который был учрежден в конце того же 1993 года.

В этих форумах участвуют не только международные НПО и не обязательно те, которые имеют статус ЭКОСОС или Департамента общественной информации, но и национальные НПО. Так, на Венской конференции было 1004 «неООНовских» НПО и из 841 НПО, приславших наблюдателей, статусом ЭКОСОС обладали только 248.

Вообще в период, последовавший после окончания холодной войны, все более очевидно, что с точки зрения глобальных задач НПО деление их на международные и национальные имеет скорее научно-исследовательское значение. На практике же обе группы, борясь за демократию и демократизацию в мире, имеют общую цель и действуют (и должны действовать) совместно. С той лишь разницей, что международные НПО основной ареной имеют международную сферу с выходом через свои национальные отделения на внутригосударственную сферу, а национальные работают внутри государств с выходом на международные отношения.

Приведу пример, известный сегодня разве что тем, кто специально изучает ООН или историю, — пример результативной активности национальных НПО, имевшей и для мировой политики, и для международного права буквально исторические последствия. Речь идет об отправной точке того, что ныне называют «международным правом прав человека».

Как известно, в предварительном проекте Устава ООН, подготовленном великими державами в Думбартон-Оксе, правам человека особого внимания уделено не было. Когда доработка шла уже в 1945 году, на конференции в Сан-Франциско 42 американские НПО, официально назначенные консультантами делегации США, ссылаясь на то, что договорный механизм Лиги Наций по защите национальных меньшинств<sup>9</sup> не дал ожидаемого эффекта, настаивали на том, чтобы ООН встала на защиту индивидуальных прав человека, записав это в своем Уставе как одну из главных целей Организации. Инициаторами были Американский еврейский комитет во главе с Джоозефом Проскауэром и Джекобом Блюстейном, а также Совет церковей Христа, Американская ассоциация за ООН и Фонд Карнеги. Позже, описывая в воспоминаниях свою решающую беседу от имени 42 НПО с госсекретарем Стеттиниусом, Проскауэр привел свой последний аргумент перед главой американской делегации: если не согласитесь с нами, то «никогда не увидите Устав ООН ратифицированным (Соединенными Штата-

ми. — Р.Т.)»<sup>10</sup>. Он пишет, что это было 2 мая 1945 г. Стеттиниус согласился с мнением НПО-консультантов. А на следующий день с США согласились и остальные четыре великие державы. В статье 1 Устава ООН появилась — в числе ее четырех основных целей, обязательных для ее государств-членов и для нее самой, — цель защиты прав и свобод человека.

Еще до начала конференции, в марте 1945 года, Американский еврейский комитет, поддержанный рядом других американских НПО, обратился к президенту Рузвельту с предложением принять международный билль о правах — по аналогии с национальным. Рузвельт согласился. Его согласие с опорой на национальные НПО реализовала вдова президента Элеонора Рузвельт, возглавившая в ООН подготовку первого акта из этого билля — исторической Всеобщей декларации прав человека, принятой в 1948 году. Именно эти 42 национальные НПО подняли вопрос об отражении в Уставе ООН роли неправительственных организаций, что и выразилось в тексте его статьи 71<sup>11</sup>.

Изложение этих деталей имеет целью лишь подчеркнуть, насколько легализованной в международном плане и эффективной является ныне деятельность НПО. Не случайно нынешний Генеральный секретарь ООН Бутрос Бутрос Гали не только часто обращает свой взор на них, но и решительно отмечает растущую роль НПО. Приведу некоторые из данных им последних оценок.

«Неправительственные организации сегодня считаются полноценными участниками международной жизни»<sup>12</sup>. Или:

«Неправительственные организации — это основная форма народного участия и представительства в современном мире»<sup>13</sup>.

Весьма показательны и оценки, данные Генеральным секретарем соотношению и взаимодействию НПО и ООН. Он считает, что «ООН является очевидным форумом для примирения не только между правительствами, но и правительств с неправительственными организациями»<sup>14</sup>.

Генеральный секретарь высоко оценивает роль НПО в укреплении мира на Земле. «Сам я, — пишет он, — убежден, что НПО отведена важная роль в достижении идеала, установленного Уставом ООН, — сохранения и поддержания мира... Мир чересчур важен, чтобы доверять его одним только государствам (выделено мною. — Р.Т.)»<sup>15</sup>. По его мнению, сегодня для достижения этой цели НПО должны работать на три фронта: 1) у них должны быть возможности, в том числе с помощью ООН, для того, чтобы сегодня, когда конфликты возникают чаще внутри государства, а не между ними, оказывать помощь в миротворческих усилиях, мобилизовывать общественность и средства для этого, добиваться демократизации внутри государственных систем; при этом роли ООН и НПО должны быть раз-

граничены, «ООН не может и не должна действовать как НПО, и наоборот»<sup>16</sup>; 2) для обеспечения мира НПО должны активно мобилизовывать и государства, и общественное мнение. «Как Генеральный секретарь ООН... я нуждаюсь в мобилизаторской силе НПО»<sup>17</sup>; 3) НПО могут сыграть решающую роль в демократизации как международных отношений, так и ООН. «Они могут содействовать разработке действенных методов распространения идей мира и демократии»<sup>18</sup>. При этом Бутрос Гали исходит из того, что демократия — это не есть нечто, что надлежит копировать от государства к государству. Разумеется, речь идет не о демократии как социально-политическом явлении, а о формах ее организации и методах осуществления. Это вытекает и из того, что он дополнительно подчеркивает, — демократия есть «цель, которую должны достичь все народы»<sup>19</sup>.

Важно, чтобы НПО всегда блюли свою независимость в отношении всех государств. В этом, по мнению Бутроса Гали, состоит «основное условие доверия к ним»<sup>20</sup>.

Будучи не одно десятилетие знакомым с научно-теоретическими изысканиями профессора Бутроса Гали, должен отметить, что приведенные цитаты свидетельствуют о его, как всегда, творческом подходе к исследуемым процессам. Тем более, что с 1992 года в его распоряжении имеется огромная информация со всего мира. Но он приходит и к, казалось бы, более радикальным заключениям, кои я также полностью разделяю, о чем уже не раз высказывался, в том числе на страницах МЖМП<sup>21</sup>.

Выскажу вначале собственное суждение. Сделаю это в форме ответа на вопрос по теме данной статьи: чем объяснить очевидный рост роли и значения НПО в современной и национальной, и мировой политической жизни?

Среди авторов во всем мире, кажется, есть согласие хотя бы в одном элементе определения того, что есть «государство». Это политический механизм управления на его территории. Но главное, какова суть этого механизма и в чьих он руках, кому служит.

Зарождаясь на «кочевом этапе» развития человечества, государство естественным образом перенимает координационно-согласительный характер управления, сложившийся еще раньше в родах и племенах, старейшины которых на советах решали вопросы в интересах всего рода или племени, и решали демократично.

Но возникший специальный аппарат управления исторически весьма быстро не только устанавливает **власть** (свой «суверенитет») над всем живым на данной территории, но и вооружает соответственными новыми методами управления. Возникает и сохраняется до сих пор «государство», олицетворяемое повсеместно элитно-бюрократическим аппаратом управления в самых разнообразных формах.

«Государство» становится поэтому подлинно деспотическим на следующем — «оседлом (аграрном) этапе» развития общества. Так было вначале в Азии, затем в Европе и т.д. Главный фактор прогресса человечества — развитие орудий и технологий производства — приводит к установлению нового этапа — «промышленного». Деспотия «государства» препятствует его же самосохранению. Бюрократии приходится, не меняя сути — защиты собственных интересов, соглашаться на новые формы властвования. Ей приходится считаться с частными интересами участников производства.

То же самое происходит и на рубеже XX—XXI веков, когда человечество вступает в свой новый, четвертый этап развития — «информационный». «Государство» поставлено перед необходимостью дальнейших уступок объективному развитию. Однако здесь уже наступает качественно новый этап в существовании того, что принято называть «государством». Бюрократия видит, что чем чаще и громче (официальнее) она утверждает, что властвует «от имени народа и для народа», тем чаще в обществе возникают такие сферы жизнедеятельности и управления, где госбюрократия могла бы «суверенничать», но беспомощна. Не случайно, скажем, именно в так называемых западных демократиях возник институт омбудсмана — уполномоченного по правам человека, который (в некоторых государствах даже по нескольку омбудсманов, специализированных по отраслям) призван облегчить и ускорить реакцию бюрократии на реальное состояние дел с правами человека в стране. Сегодня этот институт существует более чем в 150 государствах. Или взять другой пример — возникновение после Второй мировой войны такого своеобразного явления во внешней политике государств, как «государственные общественные организации». Ссылаясь на советский опыт, где дирижером была КПСС, можно указать на Комитет защиты мира, Комитет солидарности стран Азии и Африки и т.д. В их наименованиях присутствовало слово «советский», однако создание подобных образований инициировалось и в иных государствах, и в итоге создавались международные НПО, которые затем добивались получения статуса при ЭКОСОС. Это не было чисто советской привилегией, хотя корни изобретения явно уходят в историю Коминтерна. Подобный опыт (и немалый) есть и у США, и у Франции, и у Китая и т.д. — у всех, у кого есть трансграничные интересы расширить сферу влияния и средства для этого. Такие НПО существуют за счет государства и обслуживают его внешнюю политику. Госбюрократия для проведения или повышения эффективности своекорыстной политики вынуждена прибегать к использованию средств (форм), ей, казалось бы, не свойственных. А сколько создается государствами НПО внутри страны! В Законе Российской Федерации «Об общественных объединениях» 1992 года

даже официально предусмотрено отдельное законодательство о «государственно-общественных» объединениях!

Положение бюрократии («государства»), когда оно «хочет, но не может» (по Ильфу и Петрову) или «во власти, но не в мощи», все явственнее и в разных областях проявляющееся, есть очевидный признак глобального кризиса государства как механизма управления.

Этот кризис все в большей степени «подпирается» легализованным выходом на мировую арену народов, национальных меньшинств, иных групп населения государств. Активность их упорно нарастает. Они повсеместно выступают как сила, оппозиционная «своим» госбюрократиям, притесняющим их. В такой оппозиционности новой силы повинна сама бюрократия, цепляющаяся за власть, понимающая «национальные интересы» или «интересы государственной безопасности», как правило, через темные очки собственного кланового благополучия. Ущемленные группы создают НПО для защиты своих интересов. Когда же становится невозможно, прибегают к более решительным мерам. И если бюрократия, тем не менее, прибегает к вооруженному принуждению, берутся за оружие.

Конец XX века в соотношении этих двух факторов кризиса «государства» все чаще становится свидетелем беспрецедентной корпоративности бюрократий почти всех, по крайней мере «больших», государств. Сколь очевидными, а иногда и весьма затяжными ни были бы поправки международно-правовых обязательств конкретных государств в отношении собственного населения (народов, национальных меньшинств и иных групп населения), бюрократическая элита остальных государств поспешно объявляет это «внутренним делом» (проблема курдов в Турции, Сирии и Иране, Ичкерии — в России, Тибета и Синьцзиня — в Китае и т.д.). Это еще одно, пусть косвенное, свидетельство кризиса «государства».

Неудивительно, что народы и иные группы смотрят с большой надеждой на ООН. Особенно имея в виду возможное реформирование ее. Их НПО добились учреждения поста Верховного комиссара ООН по правам человека, хотя полномочия, которыми государства наделили его резолюцией Генеральной Ассамблеи, резко отличаются от проектов, предлагавшихся на форуме НПО в Вене (1983 г.). Они уповают на деятельность Комиссии ООН по устойчивому развитию. Их НПО выдвинули идею создания в ООН Форума коренных народов, которая ныне обсуждается в ее структурах. Выдвинута идея учреждения в ООН наряду с межгосударственной Генеральной Ассамблеей народной парламентской ассамблеи и т.п. Этому процессу вполне соответствует утверждение Генерального секретаря ООН о том, что «ООН считалась фо-

румом лишь для суверенных государств. Однако в течение всего лишь нескольких лет это представление изменилось. Сегодня неправительственные организации считаются полными участниками международной жизни»<sup>22</sup>.

Теперь должно быть понятно, почему мысли Генерального секретаря ООН, отложенные мною для изложения до сего момента, близки и понятны мне. Вот они:

«Сегодня мы обнаруживаем себя в мировой системе, — пишет Бутрос Гали, — которой овладели глубокие сомнения относительно ее собственных структур и, как ни странно, наиболее базовых из них, то есть самого понятия государства»<sup>23</sup>. Мы живем в столетии, продолжает он, в котором «поставлены под сомнение претензии государства на исключительную юрисдикцию над жизнями граждан»<sup>24</sup>. И еще: «Повсюду рушится сама суть государства»<sup>25</sup>. Очень авторитетно заключение одного из крупнейших юристов-международников наших дней, пытливого исследователя во всеоружии фактов современного мира, многоопытного дипломата. И ко всему — первого административного лица ООН.

Он считает, что необходимо изучать «сложное взаимодействие между государствами, не государствами и ООН»<sup>26</sup>.

При этом, по мнению Генерального секретаря ООН, надлежит «продолжать создавать неправительственные организации и с пониманием относиться к тому вкладу, который они вносят в глобальное управление»<sup>27</sup>. Кстати, именно к этому, не противопоставляя себя государствам, стремится большинство НПО, в том числе в первых рядах — в ВФД.

«Лишь таким путем мы проявим свою верность настоящему обращению, с которого начинается преамбула Устава: «Мы, народы Объединенных Наций!»»<sup>28</sup>

Показанная выше роль НПО в мировой политике, как видно, прямо относится и к обеспечению соблюдения, а также к развитию международного права. Из приведенных примеров повторно обращу внимание на роль американских НПО при выработке Устава ООН, на позицию Глобального форума НПО на Конференции ООН по защите окружающей среды и развитию в Рио. На проведение Форумом НПО своей линии на Второй Всемирной конференции по правам человека в Вене и т.д.

В целом же возможность действовать и реальная активность НПО в этой сфере имеют два направления. Одно — неформальное формулирование и пропаганда новых норм международного права как первичная (grass-root) реакция на настоятельные потребности мировой общественности. Второе — оказание давления в самых различных формах на правительства, с тем чтобы государства соблюдали свои обязательства по международному праву. Естествен-

но, в первую очередь речь идет о НПО, объединяющих юристов-международников (прежде всего Ассоциация международного права и ее национальные отделения) или юристов вообще, но по уставу преследующих цель укрепления и развития международного права (скажем, Ассоциация юристов стран Азии и Тихого океана<sup>29</sup>). Но не только. В такую деятельность вовлечены и многие НПО «общеполитического» профиля (к примеру, Всемирная федерация ассоциаций содействия ООН с ее национальными отделениями или ВФД).

В качестве примера первого направления активности НПО сошлюсь на Ассоциацию международного права. Самые актуальные вопросы развития этой отрасли права широко представлены в повестке дня ее двухгодичных конференций. Наиболее важные становятся предметом специального изучения образуемых для этого постоянных комитетов, готовящих доклады конференциям ассоциации. В ряде случаев они занимаются разработкой проектов различных документов, включая конвенции, для представления их от имени ассоциации в ООН или международные органы. Таких проектов за время почти векового существования ассоциации было немало.

Другой пример — из деятельности неспециализированных НПО юристов. В 1988 году НПО юристов 22 стран Азии на своей конференции в Дели приняли Азиатско-Тихоокеанскую декларацию человеческих прав индивидов и народов<sup>30</sup>. Этот документ стал этапом в обычно-правовом становлении системы прав народов и международного права прав народов.

Касаясь второго направления, сошлюсь на одну из акций того же ВФД. Его делегация, будучи наблюдателем на XI Конференции глав государств или правительств неприсоединившихся стран в Картахене (1995 г.), не только активно участвовала в ее работе, но и добилась включения в заключительную декларацию специального подраздела «Международное право». Из его шести пунктов четыре были предложены ВФД и приняты без изменения. Они представляются весьма показательными. Поэтому приведу их содержание.

Участники Движения неприсоединения — а это более 100 государств — подтвердили верность основным принципам международного права и призвали все страны добиваться установления господства права в мире. Они особо подчеркнули роль Международного Суда ООН в этом процессе и призвали повысить ее не только путем обращения к его услугам, но и путем исключения влияния политических интересов на процесс принятия решений и на сами решения Суда. Неприсоединившиеся страны специально отметили растущее значение международного права и обратились

ко всем другим государствам с призывом максимально эффективно провести Декаду международного права ООН и успешно завершить ее международной конференцией в Гааге.

## **2. Как ВФД добивается успеха Третьей мирной конференции**

Этот вклад ВФД в формулирование позиции Движения неприсоединения по международному праву — не только одна из его акций по воздействию на сообщество государств, но и этап во всемирной активизации в мире подготовки к проведению Третьей мирной конференции.

Как я уже отметил, ВФД приняло непосредственное участие во встрече министров иностранных дел стран—участниц Движения неприсоединения в Гааге в 1989 году, сформулировавших и передавших ООН свою инициативу по Декаде международного права и проведению Третьей конференции в год 100-летия Первой.

В мае 1996 года президент ВФД сэр Питер Устинов обратился к ведущим НПО, добивающимся укрепления мира на Земле, а также к влиятельным лицам великих держав с письмом. В нем, отметив, что 51-я сессия Генеральной Ассамблеи ООН будет обсуждать вопрос о созыве Третьей мирной конференции, он пишет, что «цели Мирной конференции 1999 года, обозначенные в предложениях Российской Федерации и Движения неприсоединения, будут уточнены и расширены в течение предстоящих двух лет во время подготовительных встреч, организуемых ООН».

За ссылок на Российскую Федерацию стоит осознание ВФД как исторических заслуг России столетней давности, так и ее особого вклада в связи с ожидаемой конференцией.

В распространяемых международным секретариатом движения (Нью-Йорк) материалах объективно и с уважением говорится о том, как в августе 1898 года министр иностранных дел России граф Муравьев впервые разослал послам в Санкт-Петербурге циркулярное письмо для их правительств. В нем царь Николай II обращал внимание на то, что ширящееся производство все более изощренных видов оружия ложится чрезмерным бременем на экономику многих стран, угрожая тем самым их социальному и интеллектуальному развитию (как актуально!). Поэтому император предлагал созвать международную конференцию для рассмотрения проблем международного мира и разоружения<sup>31</sup>.

В материалах ВФД отмечается и второе циркулярное письмо, в котором уже предлагался проект повестки дня конференции. Дипломатические контакты МИД России привели к снятию вопроса о

всеобщем разоружении. Проект включал обсуждение запрета конкретных видов оружия (подводные торпедные лодки, использование воздушных шаров или самолетов в целях бомбометания), ограничение методов ведения войны, расширение положений Женевской конвенции 1864 года (о правилах войны на море), пересмотр Декларации Брюссельской конференции 1874 года, посредничество и арбитраж как средства достижения мира и разрешения конфликтов между государствами и учреждение соответствующего органа для этого. ВФД считает, что последний пункт оказался наиболее результативным, ибо привел к учреждению Постоянной палаты третейского суда. ВФД излагает ход Первой конференции и дает краткую характеристику Второй, которая предложила провести Третью, созыв которой, однако, становится возможным лишь в конце века. Если в Первой участвовало 26 государств, а во Второй — 44, то участие в Третьей, разумеется, будет значительно более широким, и не только правительственным.

В рассматриваемых документах ВФД излагается также содержание инициативы Движения неприсоединения 1989 года. Всемирные федералисты организовали тогда параллельную встречу 40 НПО. Читателю небезынтересно будет знать, что именно предложило Движение неприсоединения еще в 1989 году для Декады международного права.

Было выдвинуто четыре предложения:

- укрепление и развитие мирных средств для решения споров между государствами, включая «обращение к Международному Суду ООН и выполнение его постановлений»;
- достижение всеобщего и полного разоружения;
- укрепление и уважение международных принципов, запрещающих угрозу силой или применение силы, вмешательство и иные насильственные меры в международных отношениях;
- обучение общественности в целях лучшего понимания международного права.

ВФД выделяет особую роль, которую Россия смогла бы сыграть и ныне, на Третьей конференции. В рассылаемых им материалах специально подчеркнуто, что, «поскольку первые две Гаагские мирные конференции были официально созваны Россией, весьма важно, что министр иностранных дел Российской Федерации выступил в апреле 1994 года с заявлением о созыве Третьей международной мирной конференции<sup>32</sup>.

В этом заявлении предлагалось, чтобы «все государства рассмотрели идею» созыва конференции, и была изложена предварительная повестка дня конференции из трех основных позиций:

- совершенствование механизма мирного решения споров, включая возможные уточнения и пересмотр Гаагских конвенций 1899 и 1907 годов;

- восполнение пробелов в международном гуманитарном праве для вооруженных конфликтов, а также развитие его;
- создание системы международного уголовного правосудия в отношении преступлений против мира и человечества, а также иных международных правонарушений.

Россия предлагала за два года до конференции учредить подготовительный комитет, выразив согласие активно участвовать в нем. Она высказалась за создание в рамках Административного совета Постоянной палаты комитета для подготовки предложений по конвенциям 1899 и 1907 годов. При этом конференцию предлагалось организовать «в сотрудничестве с ООН в рамках ее Декады международного права». Россия не возражала против проведения ее в Нидерландах.

На 50-й, юбилейной сессии Президент Российской Федерации подтвердил ее позицию относительно созыва конференции. В Шестом комитете той же сессии Ассамблеи 14 ноября специальное заявление о Третьей конференции сделал постоянный представитель Российской Федерации при ООН С.Лавров<sup>33</sup>. Отметив, что инициатива провести Третью конференцию принадлежит Президенту Б.Ельцину, объявившему-де об этом в те же дни на 50-й сессии Генеральной Ассамблеи, он подчеркнул, что эта встреча могла бы быть посвящена развитию основ разрешения конфликтов в период после холодной войны. Российский представитель заявил, что конференция могла бы сосредоточиться на следующих вопросах мирного урегулирования споров:

- предотвращение военной фазы конфликтов;
- правовые нормы миротворчества, включая регулирование «принуждения к миру»;
- развитие правовых основ международных санкций;
- заполнение ниш в международном гуманитарном праве;
- создание всеобщей системы уголовного правосудия.

Было также сказано, что еще рано говорить о финальном «продукте» конференции — он выявится в ходе ее работы. Но конференция могла бы разработать новую философию, новое видение конфликтов «нового поколения» и новые подходы к ним.

Была высказана желательность предварительного проведения серий встреч национальных экспертов государств, проявивших интерес к российским предложениям.

Как видно, это заявление отличается от приведенного ранее заявления российского МИД 1994 года.

ВФД самым серьезным образом относится к позиции России и учитывает ее, но, будучи независимой НПО и с ООНовским статусом, предлагает свое видение результатов Третьей мирной конференции. Оно отличается не в многом. ВФД видит четыре задачи конференции.

1. Принятие и введение в силу новой комплексной или рамочной конвенции, «ориентированной на XXI век», которая объединила бы Гаагскую конвенцию о мирном решении споров 1899 года (а в ней участвуют лишь 80 государств) с различными соответствующими актами ООН.

2. Проведение дополнительной и более совершенной кодификации норм, относящихся как к международным, так и к немеждународным вооруженным конфликтам (с 1989 г. из ста вооруженных конфликтов межгосударственных было лишь пять!).

3. Укрепление Международного Суда ООН и его судебных и консультативных функций.

4. Учреждение Международного уголовного суда, который мог бы привлекать к ответственности индивидов за такие преступления по международному праву, как геноцид, агрессия, нарушение норм и обычаев вооруженных конфликтов, преступления против человечества.

ВФД полагает также, что конференция могла бы стать весьма инструментальной для рассмотрения и придания обязательной силы также целому ряду инициатив, изложенных Бутросом Гали в его «Повестке дня для мира», таких как превентивная дипломатия, системы раннего предупреждения, миротворчество, разоружение.

Движение обращается ко всем НПО, работающим на поприще обеспечения мира на Земле и укрепления международного права, включая организации по защите прав человека, во-первых, быть информированными о предстоящей конференции и, во-вторых, объединиться для обеспечения ее максимального успеха.

Оно предлагает следующие первоочередные действия НПО:

1. Поднять НПО на то, чтобы воспользоваться этой исторической возможностью приблизиться к достижению целей, к которым они стремятся. Формы могут быть разными — распространение информации о конференции, сбор подписей в ее поддержку, обращение с посланиями к национальным и международным должностным лицам и т.п.

2. Рассылать прилагаемый проект резолюции (см. ниже) таким лицам, а также официальным органам, национальным НПО, национальным комитетам по проведению Декады международного права и, конечно, в ООН (Генеральному секретарю, в Шестой комитет 51-й сессии Генеральной Ассамблеи).

В октябре 1995 года ВФД совместно с Комитетом юристов по ядерной политике, Международной целевой группой НПО по правовым и институциональным вопросам разработала проект резолюции по Третьей (Гаагской) мирной конференции, с тем чтобы представить его на рассмотрение Шестого комитета 51-й сессии Генераль-

ной Ассамблеи ООН. Движение надеется, что активная поддержка ее со стороны различных НПО решающим образом будет содействовать ее прохождению и в Шестом комитете, и на самой сессии Ассамблеи. Это особенно важно потому, что как в 1898 году поначалу инициатива России не встретила поддержки, так и сегодня далеко не все члены ООН торопятся положительно среагировать на идею созвания конференции, выдвигая различные аргументы.

Вот текст проекта этой резолюции:

«Генеральная Ассамблея,

*признавая*, что одна из целей ООН состоит в сохранении международного мира и безопасности и обеспечении мирного разрешения споров,

*признавая* также роль ООН в поощрении прогрессивного развития международного права,

*напоминая* о резолюции 44/23 от 17 ноября 1989 года, объявившей период 1989—1999 годов Декадой международного права ООН, в цели которой входит:

а) способствовать восприятию и уважению принципов международного права,

б) укреплять средства и методы мирного решения споров между государствами, включая обращение к Международному Суду ООН и полное уважение его,

с) поощрять прогрессивное развитие международного права и его кодификацию,

д) поощрять преподавание, изучение, распространение и расширение применения международного права.

*приветствуя* прогресс, достигнутый в течение Декады, в реализации этих целей,

*признавая*, что для достижения полного уважения международного права и Международного Суда, а также мирного урегулирования споров необходим дальнейший прогресс,

*подчеркивая* потребность в рассмотрении применимости международного права и механизмов мирного решения споров к внутренним конфликтам,

*отмечая* существенную и возрастающую роль неправительственных организаций в обеспечении уважения международного права и мирного урегулирования споров, включая внутренние,

*приветствуя* соображения государств-членов, переданных Генеральному секретарю, о возможности проведения Третьей международной мирной конференции,

*отмечая*, что 1999 год — год столетия проведения Первой международной мирной конференции, которая собралась в Гааге и которая приняла Конвенцию о мирном урегулировании споров и учредила Постоянную палату третейского суда,

*убежденная*, что созыв Третьей международной конференции мира содействовал бы реализации целей Декады международного права,

*убежденная*, что для обеспечения успешного исхода любой подобной конференции необходимо участие как правительственных, так и неправительственных структур,

РЕШАЕТ созвать в 1999 году Третью Международную Мирную Конференцию, которая продлится две недели и будет иметь возможно наиболее высокий уровень участия,

ПРИНИМАЕТ с глубокой признательностью благородное предложение { } быть государством, принимающим конференцию,

РЕШАЕТ, что конференция будет иметь следующие цели:

а) содействие обеспечению полного уважения к Международному Суду, имея в виду всеобщее признание его обязательной юрисдикции,

б) содействие созданию системы международного уголовного правосудия в отношении преступлений против мира и человечества, а также иных международных правонарушений,

с) усовершенствование механизма мирного урегулирования споров, включая уточнение и пересмотр Гаагских конвенций 1899 и 1907 годов, уделив особое внимание их применимости к внутренним спорам,

д) анализ стратегий в области содействия международно-правовому образованию.

РЕШАЕТ создать подготовительный Комитет Третьей Международной Мирной Конференции, открытый для всех государств—членов ООН, специализированных учреждений и неправительственных организаций в соответствии с установившейся практикой ООН,

РЕШАЕТ, что Подготовительный Комитет:

а) разрабатывает, в соответствии с положениями настоящей резолюции, предварительную повестку дня Конференции,

б) подготавливает проекты решений Конференции и передает их Конференции для рассмотрения и принятия,

РЕШАЕТ, что Подготовительный Комитет проведет два организационных заседания — первое в начале 1997 года и второе — в течение трех месяцев перед Конференцией, а также три заседания по существу вопросов — первое в конце 1997 года, второе — в середине 1998 года и последнее — в начале 1999 года».

Как видно, предлагаемый проект резолюции, хотя и базируется на российских идеях, имеет несколько объяснимых отличий от позиций МИД России, изложенных ее министром иностранных дел в 1994 году и ее представителем при ООН в 1995 году. Поясню.

ВФД считает, что организационной базой должна быть ООН. Привлечение в этом качестве Административного совета Постоян-

ной палаты третейского суда можно понять с точки зрения сохранения некоей исторической преемственности с Первой гаагской конференцией. Но, с другой стороны, вряд ли можно усомниться в масштабности, фундаментальности того вклада, который государства смогли сделать после Второй мировой войны в развитие как гуманитарного права (Женевские конвенции 1949 г. и дополнительные протоколы к ним 1977 г. и др.), так и средств и способов мирного разрешения споров, включая механизм миротворчества, только благодаря ООН.

ВФД исходит, далее, из необходимости учета реальной роли, а также возможностей НПО, уже доказанных за послевоенные полвека (как я пытался показать в первом разделе статьи), игнорирование коих заведомо снизило бы эффективность и результативность конференции. НПО надлежит привлечь максимально.

ВФД, кроме того полагает, что конференция, чтобы быть полезной для будущего, не может не считаться с тем, что 95% конфликтов в течение первой половины Декады международного права подпадали под Дополнительный протокол II 1977 г. к Женевским конвенциям 1949 г., то есть были вооруженными конфликтами немеждународного характера. Это одна из новых черт конфликтности в мире периода холодной войны. Сама жизнь, таким образом, заставляет вновь, как и в 1977 году, но уже на печальном опыте прошедшего двадцатилетия, изучить феномен внутренних конфликтов под углом зрения совершенствования международного гуманитарного права и заполнить образовавшиеся в нем пробелы в этой области.

ВФД, наконец, убеждено, что наряду с неизбежными и необходимыми национально-экспертными рассмотрениями вопросов тематики конференции успех ее организационно зависит прежде всего от того, чтобы не промедлить с международной координацией подготовки исторической встречи, откладываемой с 1907 года. Поэтому и предлагается, вслед за предложением МИД России от 1994 года, не позже 51-й сессии Генеральной Ассамблеи принять решение о создании Подготовительного комитета конференции. Он может иметь иное наименование, но это должен быть серьезный, авторитетный международный орган, нацеленный на обеспечение успеха конференции. Именно международный, а не межправительственный, межгосударственный.

Комитет международного права ВФД на своем заседании в Гааге в апреле 1996 года наметил план своей работы до 1996 года и решил начать разработку проекта вероятной итоговой конвенции конференции. Приглашаются все желающие НПО и отдельные лица. На первом этапе (к осени 1996 г.) намечается определить прежде всего то, что НПО могут внести специфического, исходя из их собственного опыта участия в мирном разрешении как между-

народных, так и немеждународных конфликтов, а также в миротворческих усилиях ООН и региональных организаций. Одновременно начнется конструктивный критический просмотр нормативного материала, созданного двумя Гаагскими конференциями и послевоенной системой ООН.

Участие в такой деятельности российских НПО, ученых и практиков не только приветствуется, но и весьма желательно<sup>34</sup>.

Коллективная активность НПО, их сотрудничество в подготовке и проведении Третьей международной конференции, наряду с деятельностью правительств, станут гарантом результативности этой подлинно международной исторической работы всех государств и народов на благо всех. Такой успех явится достойным вступлением человечества в XXI век.

---

<sup>1</sup> См. об этой неправительственной организации статью в МЖМП № 2 за 1995 год.

<sup>2</sup> В СССР и Российской Федерации тема НПО весьма мало изучена.

<sup>3</sup> *Mark Nefrin. Neither Prince Nor Merchant: Citizen — An Introduction to the Third System/IFDA.* — 1986. — № 56. — Nov. — Dec. — P. 11.

<sup>4</sup> UN. Doc. E/AC.70/1994/95 (26 May 1994), p. 17.

<sup>5</sup> *Yearbook of International Associations, Union of International Associations, Brussels.*

<sup>6</sup> *OECD Directory of NGOs, Organization for Economic Cooperation and Development, Paris.*

<sup>7</sup> *Yearbook of International Associations, 1993/94.* — Brussels, 1994.

<sup>8</sup> *OECD Directory of NGOs, 1991.* — Paris, 1992.

<sup>9</sup> См. *Жвания Г.Е.* Международно-правовые гарантии защиты национальных меньшинств. — Тбилиси, 1959; статью автора этих строк в журнале «Государство и право». — 1996. — № 2; *его же.* Право национальных меньшинств. — Уфа, 1996.

<sup>10</sup> *Joseph Proskauer. A Segment of My Times.* — New York, 1950. — P. 225.

<sup>11</sup> Из ряда публикаций сошлюсь на *Clark M. Eichelberger. Organizing for Peace.* — New York, 1977. — P. 26800273. В американских и иных изданиях упоминается также *Sidney Liskofsky. American Jewish Yearbook, 1945—46.* — New York, 1946.

<sup>12</sup> *Boutros Boutros-Ghali. Foreword to: NGOs, the UN, and Global Governance / Ed. Thomas G. Weiss. Leon Gordenker.* — London, 1996. — P. 7.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> *Ibid.* — P. 8.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> *Ibid.* — P. 10.

<sup>21</sup> См. биографическую справку об авторе в МЖМП № 2 за 1994 год, а также его вступительную статью к работе «Права и свободы народов». — Казань, 1995.

<sup>22</sup> *Bourtos Boutros-Ghali*. Op.cit. — P. 7.

<sup>23</sup> Ibid. — P. 11.

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> Ibid. — P. 12.

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> См. о ней МЖМП. — 1992. — № 4.

<sup>30</sup> Опубликована в журнале «Советское государство и право». — 1988. — № 8.

<sup>31</sup> 150-летие со дня рождения Ф.Ф.Мартенса и ряд новых публикаций о нем, и прежде всего замечательный труд В.В.Пустогарова «С пальмовой ветвью мира» (М., 1995), удостоенный первой премии имени Ф.Ф.Мартенса, вновь напомнила о той большой роли, которую выдающийся российский международник сыграл в этой инициативе.

<sup>32</sup> См. Doc.ООН A/49/151; S/1004/537, 5 May 1994.

<sup>33</sup> Излагается по неофициальному английскому тексту, распространенному в комитете.

<sup>34</sup> Надеюсь, что патриотов международного права не отпугнет то обстоятельство, что и Комитет международного права, и само ВФД, как подлинные НПО, вынуждены работать на общественных началах.

*Статья получена редакцией 30 мая 1996 г.*

# Международное частное право

## ПРЕДЕЛЫ ПРИМЕНЕНИЯ ИНОСТРАННЫХ ЗАКОНОВ В ЦЕЛЯХ ПРАВОСУДИЯ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ СПОРАМ

Ю.Э. Монастырский \*

### ВВЕДЕНИЕ

#### 1. Регулирующая функция иностранных законов

Одним из следствий реформ в нашем обществе стали перемены в т.н. внешнеэкономической сфере, характеризующейся уже не столько межгосударственным уровнем деловых связей, сколько участием в них представителей российского частного капитала.

Основной юридической особенностью отношений, которые вызывают российские компании и граждане с иностранными юридическими и физическими лицами, является их подчиненность не только правопорядку России. В ряде случаев предписывается разрешение споров на основе иностранного права из-за связи дела с иностранным государством. В российской юридической науке, изучающей правила урегулирования имущественных отношений в межнациональном экономическом обороте, принято считать, что иностранный субъект, иностранное имущество либо юридический факт, имевший место за границей, являются предпосылкой для применения иностранных правовых норм, несмотря на то что спор решается в России<sup>1</sup>. В некоторых зарубежных теориях условием обращения к иностранным законам считают наличие т.н. "иностранного элемента" в деле<sup>2</sup> либо "достаточную связь с иностранным государством" и пр.

Итак, правильное разрешение разнонациональных споров иногда диктует необходимость обратиться к иностранному законодательству, что, в свою очередь, связано с проблемами применения, установления содержания, допустимости средств для выяснения смысла иностранных законов и толкования иностранных правовых норм.

\* Руководитель Юридической службы Московского международного центра предпринимательства (ММЦП) и К<sup>о</sup>.

Законы иностранного государства есть проявление суверенной власти, для которой отечественный суд не может являться тем инструментом ее осуществления, каким он призван быть в своем государстве. Уже по этой причине от суда нельзя требовать совершенного знания иностранного законодательства. Суд не связан функцией проведения в жизнь законодательных предписаний иностранного правительства и парламента, поскольку не состоит с последними в отношениях взаимодействия и взаимного контроля, не избирается при их участии, не подотчетен им в своей деятельности и вовсе не имеет по отношению к ним государственно-правовых обязательств. Поэтому, применяя иностранный закон, суд в принципе жестко не связан обязанностью придерживаться единообразия в правоприменительной деятельности и тем законотворческим назначением, которое позволяет восполнять пробелы в законе способом толкования, применения норм по аналогии и т.п. При этом необязательность соответствовать во всем судебным органам иностранного государства при использовании его норм существует наряду с объективной невозможностью для судьи поступать так, как действовал бы его коллега за рубежом, руководствуясь своими нормами о судебной процедуре.

Другая особенность заключается в том, что в целях применения иностранного закона суд не должен для установления взаимных обязательств сторон отождествлять последний с правилами стандартных проформ, регламентов, формуляров и т.п., считающимися ввиду соответствующей ссылки сторон частью договорных условий (а не законом). Рассматривать положения применимого иностранного закона как дополнение к тексту договора не совсем верно хотя бы потому, что при таком подходе умалывается значение применимого права, которое, как и условие договора, будет "накладываться" на всю совокупность императивных предписаний права суда, и его положения станут применяться в той степени, в какой они не противоречат нормам права суда.

Российские ученые традиционно придерживаются классической точки зрения<sup>3</sup> о том, что применимое иностранное право устраняет императивные гражданские нормы закона суда<sup>4</sup>.

Независимо от того, каково отношение суда к иностранному закону как к вопросу права или как к вопросу факта<sup>5</sup>, орган, разрешающий спор, уже вынужден считаться с той совокупностью (системой) иностранных правовых норм, где проблема диспозитивности, пределов допустимости условий договора, внутренних регламентов, проформ, формуляров решается по-своему. Хотя частно-правовые отношения и строятся на началах равенства и свободы усмотрения субъектов, все-таки многие из вопросов подвергаются и чисто императивному регулированию. Например, в российском

законодательстве взаимоотношения доверителя и поверенного, подрядчика и заказчика, перевозчика и грузоотправителя подпадают под действие определенных безусловных предписаний о ничтожности соглашения об отказе от права одностороннего расторжения договора, о праве контроля заказчика за ходом работ или о пределах ответственности перевозчика. Во многих случаях вопрос о том, по какому закону нужно рассматривать спор, касался конкретного случая действительности той оговорки в договоре или правилах присоединения, которая предоставляла определенные выгоды одной стороне спора, но и могла считаться недействующей; если правопорядок, на основе которого решается спор, запрещает такие оговорки, т.е. в силу противоречия императивной норме применимого права.

Во многих обзорах судебной практики по международным спорам содержатся иллюстрации того, что выбор применимого права прямо влиял на вопросы действительности некоторых оговорок в договорах. В 30-е годы в рассмотренном английском суде деле, которое вошло в публикации и обзоры судебной практики международных споров, речь шла о фрахте эстонского парохода "Торни". Несмотря на оговорку в коносаменте об ограничении ответственности судовладельца, вследствие того что судьи посчитали применимым право Палестины, содержавшее норму о ничтожности такого рода оговорок об ограничении ответственности судовладельцев, положение коносаumenta, прямо относящееся к существу спора, не было применено<sup>6</sup>.

В 1977 году в Великобритании с целью ограничения недобросовестной торговой практики был принят Закон о недобросовестных условиях договора ("Unfair Contract Terms Act"), запрещающий применение оговорок об ограничении ответственности при помощи договорных условий.

Вместе с тем в этом же законе сформулированы изъятия, когда данный акт внутреннего законодательства мог не применяться. Они касаются тех случаев, когда договоры в силу своего транснационального характера (международная поставка и пр.) могут нормироваться правом иностранного государства<sup>7</sup> (ст. 26 закона).

Таким образом законодатель Великобритании исходил из того, что регулирование спорных вопросов на основании иностранного правопорядка в принципе исключает применение своих императивных норм, что никак не происходит при применении положений и правил частной регламентации (проформ, формуляров, типовых условий) путем ссылки на нее сторон.

В правовой теории считают, что обращение к иностранным правовым нормам заменяет положения отечественных законов на регулирование, принятое в иностранном государстве. Например, по

“теории делегации” национальная правовая система способна содержать отсылки к системам других государств, посредством которых она подчиняет себя иностранной правовой системе. Согласно “теории отсылочной рецепции” иностранные законы допускаются “в число источников, из которых отечественные суды должны черпать основы для обсуждения некоторых правоотношений”. Обстоятельный анализ теории отношения к иностранному правопорядку дан в работах профессора А.А.Рубанова. Вышеприведенные примеры взяты из его работы “Правоприменение и субъективные права в теории международного частного права”<sup>8</sup>.

## 2. Другие особенности и отличия иностранного закона

Применение тех или иных дискреционных условий договора в той мере, в какой они не противоречат императивным положениям нормативных актов государства, связано с установлением воли сторон. Российское право признает приоритетным средством выражения воли сторон буквальный текст договора. Если последний не позволяет сделать однозначного вывода о содержании обязательств, действительная воля может устанавливаться анализом предшествующих переговоров, перепиской, практикой отношений и т.п. (ст. 431 ГК)<sup>9</sup>.

Применение же тех или иных положений иностранного права связано с установлением воли иностранного законодателя, что является наиболее существенным отличием иностранного закона от любого инкорпорированного в договор условия типового документа. В конечном счете именно выяснению воли иностранного законодателя подчиняется и установление содержания иностранных норм судопроизводством государств, где иностранный закон принято считать вопросом права, а также доказывание иностранного права, где международный гражданский процесс усвоил тот принцип, что иностранный закон есть вопрос факта.

Что касается наиболее существенных сходств между условиями, формируемыми соглашением сторон и иностранными правовыми нормами, то очевидно в первую очередь — это неполная возможность для судьи без помощи процессуальной процедуры иметь достоверные знания как о содержании иностранного закона, так и о смысле, а в ряде случаев и о контексте договорных условий. По этой причине и иностранный закон, и договорные условия должны подвергаться выявлению средствами, допустимыми судебной процедурой для выяснения фактов.

В таком гражданском судопроизводстве, где в силу т.н. коллизивной нормы<sup>10</sup> надлежит решать спор с учетом иностранных зако-

нов, проблема установления их содержания и применения возникает с неизбежностью.

Теоретическим изучением основных правовых вопросов, связанных с регулированием разнонациональных отношений, создающих предпосылки для применения иностранных норм, занимается наука международного частного права<sup>11</sup>. В главном законодательные подходы к решению проблемы применения иностранных законов возникают на базе теорий МЧП. Принадлежность к международному частному праву означает необходимость толкования и применения коллизионных норм, иностранных законов и, следовательно, большую усложненность не столь регулярно ожидаемыми на практике вопросами. Роль доктрины (научных обобщений) ее теоретической поддержки в более высокой мере, чем обычно, сказывается на правоприменительной деятельности судов, судебной практике по делам с т.н. "иностраным", или "международным", элементом.

Важная практическая особенность проблемы состоит в том, что разрешение дел с иностранным участием все-таки не вполне свойственно судам общей или хозяйственной юрисдикции, хотя неверным будет и сказать, что такие споры не являются их предназначением или конституционной обязанностью. В советский период складывалась практика, когда обычные внешнеторговые споры являлись предметом разбирательства в специализированных международных третейских судах при Торгово-Промышленной палате СССР, не связанных теми процессуальными правилами, которые регламентируют деятельность обычных судов. Этим можно объяснить и непривычность, и актуальность рассматриваемой проблематики сегодня.

Необходимость применить иностранный закон вместо российского создает сложности психологического и технического плана у судей. Установление содержания иностранного закона требует дополнительного времени, усилий, средств доказывания. Существовал бы определенный выигрыш и в том, если бы суд всегда независимо от обстоятельств дела должен был применять только свое право. Такое правило как минимум способствовало бы большей определенности и предсказуемости исхода судебного процесса. Истец-иностранец (юридическое или частное лицо), заявляя иск против российского ответчика, всегда мог бы себе представить с помощью российских адвокатов, на что он вправе рассчитывать, скажем, относительно способов, сроков и размеров возмещения и т.п. Вместе с тем понимание того, что суд должен будет определить применимое материальное право предварительно при помощи коллизионных норм, снижает такую определенность, особенно если т.н. фактический состав отношений осложнен множеством разнонациональных элементов. В случае, если заключение договора со-

стоялось в одном государстве, длящееся исполнение происходило в нескольких других государствах (ситуация, вполне типичная для международной торговли), а наряду с этим противная сторона склонна доказывать существование соглашения о выборе применимого права еще какого-то государства и т.п., — анализ дела приобретает бы многовариантный характер.

Однако теории, отрицающие необходимость применять иностранное право в отечественном суде, в принципе уже не имеют какого-либо влияния на законодательство и судебную практику современных государств. Сегодня можно говорить об объективной необходимости учитывать те иностранные законы, которые способны воздействовать на разнонациональные обязательства наряду с отечественными законами, подобно существованию других возникающих в результате международного сотрудничества и общения объективных необходимостей: руководствоваться положениями межгосударственных договоров или предоставлять иностранцам защиту их прав в национальных судах.

Причиной необходимости применять не только свое право так или иначе являются цели судебной власти. Применение иностранного права создает предпосылки для признания отечественных законов во всех случаях, когда имеют место споры, рассматриваемые в иностранных судах. Иностранные нормы могут быть более свойственными отношениям сторон и изначально приниматься ими во внимание как правила, которые более справедливо и эффективно отвечают их ожиданиям.

## **I. ПУБЛИЧНЫЙ ПОРЯДОК**

### **1. Исходные теоретические начала доктрины “публичного порядка”. История вопроса**

Вместе с тем право различных государств знает ряд случаев, когда действие иностранных законов ограничивается, несмотря на указание коллизионной нормы.

Так называемая доктрина “публичного порядка” (“*ordre public*”) имеет своей основной целью гарантировать от такого применения иностранного закона, которое является несовместимым с целями национального законодательства, понятием справедливости, морали и т.д. В начале века русский коллизионист М.И.Брун, имея в виду чрезвычайно широкую трактовку публичного порядка, назвал его “подводным камнем, о который главным образом разбиваются все усилия создать единое международное частное право”. Сегодня можно сказать, что такое определение было справедливым только

для своего времени, потому что теория публичного порядка претерпела существенную эволюцию.

Достаточно различное отношение в начале века к категории публичного порядка отмечалось в Италии и Франции, где в качестве основополагающей воспринималась идея национальности итальянского профессора права Манчини (Mancini P.), и в Великобритании, ее доминионах, США, Германии и других странах, где придавалось большое значение теоретическим трудам немецкого ученого Савиньи (Savigny F.).

Савиньи считал, что правило отыскания применимого правопорядка по природе правоотношения, определяющее местонахождение этого отношения на территории и, следовательно, применимое право этой территории должно отступать перед безусловным применением строго императивных норм. Иными словами, применение этих строго императивных норм не может быть устранено никаким иностранным законом. Савиньи говорил о данном положении как о распространенном и неустраняемом, но исключении из правила о том, что каждое правоотношение имеет свою “локализацию”, т.е. местонахождение в пределах того или иного одного правопорядка.

Школа Манчини, привнесшая в науку МЧП новое значение категориям национальности и гражданства, проповедовала необходимость считаться с некоторыми законами государства суда, безусловно применимыми и никак не подлежащими устранению какими бы то ни было иностранными нормами. Школа видела свою задачу в определении таких законов, в отыскании критерия их отграничения от остальных нормативных актов, поскольку такие законы очерчивали пределы применения привязки, в основном определяющей наиболее свойственный правопорядок — гражданство (национальность) лица—участника отношений. Поэтому учение Манчини отводило институту публичного порядка центральное место, трактуя его не как исключение, а как принцип МЧП.

Независимо от того, какой методологический подход использовался в ходе исследования проблемы о том, какие материальные законы могут возбуждать вопрос о несовместимости с правом государства суда при применении иностранного законодательства, детальное научное обоснование признаков этих законов длительное время ни у кого не получалось, а выработать устойчивые научные критерии не удавалось. В частности, говорилось о законах, которые “необходимы для благополучия общественной жизни”, “главным образом служат для обеспечения обществу того политического, экономического и нравственного порядка, который законодатель признал наиболее разумным, или интересуют общество в его совокупности”. К ним также относили акты публичного права, уголовного,

административного и т.д., а также многие из положений законодательства о браке и семье, недвижимости, объединяя их понятием “законы публичного порядка”. С другой стороны, имелось в виду, в частности, игнорирование законов уже иностранного государства, которые противоречат “общему благу”, “фундаментальным понятиям справедливости”, “основам строя”, “глубоко укоренившимся традициям, служащим общему благу”, “добрым нравам”, “этическим принципам”, “моральным устоям”... и даже “целям национального законодательства”, или “гармонии отечественных законов”. Определенные руководящие положения вырабатывала судебная практика. Например, предусматривающими применение публичного порядка считались обстоятельства, “когда различия между политическими и социальными концепциями, на которых покоится соответственно отечественное и иностранное право, настолько существенны, что применение иностранного права могло бы непосредственно угрожать основам” государственности или хозяйственной жизни<sup>12</sup>. (Имперский суд. Германия, 1905 г.)

Ранее сфера применения публичного порядка очерчивалась настолько широко и настолько явно связывалась с усмотрением судей, психологически способных всегда предпочитать разрешение споров прежде всего на основе отечественных законов, что это явно не могло удовлетворять с точки зрения соблюдения принципов международного частного права, основанного на необходимости избирать для применения или учитывать положения иностранных законов в обычных обстоятельствах императивно.

Однако развивающаяся теория имела исключительно позитивное влияние на эволюцию понимания института публичного порядка, его конкретизацию сообразно меняющимся общественным условиям, согласуя место публичного порядка в системе МЧП в целом.

## **2. О теоретических усовершенствованиях представлений о публичном порядке**

Научная мысль предложила три важных положения, универсально улучшающих представление о публичном порядке. Они носили настолько своевременный, обоснованный характер, что результатами этих достижений воспользовались и последователи Манчини, и приверженцы Савиньи.

Как видно из вышеприведенных примеров, в учении о публичном порядке праведы имели в виду, что применение иностранного закона может считаться невозможным не только потому, что игнорируется отечественный закон, важное значение которого на-

столько велико, что он должен устранять все иностранные законы независимо от содержания последних, а потому, что именно иностранный закон обладает теми свойствами, которые и приводят к несовместимости с соображениями о морали и государственным интересам. Родились термины: “доктрина публичного порядка в позитивном смысле” и “доктрина публичного порядка в негативном смысле”. Первое понятие имеет отношение к случаям, когда очевидная социальная или другая важность закона требует безусловного его применения независимо от решения коллизионного вопроса. Данное определение является продуктом итальянской и французской школ МЧП. Второе определение относится к случаям применения иностранных законов, не совместимых, например, с основами понятий о справедливости. Таковыми считались законы семейного права, базирующиеся на неевропейских традициях, и пр.

Параллельно с вышеизложенным правоведы пришли к важному уточнению о том, что вопрос о неприменении иностранных законов не относится к нормам публичного права, т.н. нормам (а не к правоприменительным иностранным актам публичной власти вертикального действия), имеющим в основном территориальную сферу применения, не образующим тот конфликт законов (законодательств, норм и пр.), разрешение которого и составляет основную цель международного частного права. Пределы публичного порядка в одном отношении получали ясно обозначаемый, хотя и далеко не простой критерий определения: публичный порядок не достигает сферы действия уголовных, административных и других законов, предназначенных для отношений по осуществлению власти государством, поскольку никак не может изменять (ослаблять или усиливать) значимость этих законов, имеющих в основном территориальное действие и находящихся вне области коллизий. И хотя проблема выработки критерия отграничения публичного и частного права в современной науке права остается окончательно не разрешенной, понимание того, что поиск признаков публичного порядка должен происходить в основном среди частноправовых материальных норм, явилось с точки зрения развившейся доктрины безусловным теоретическим достижением.

Различение публичного порядка и законов публичного права позднее дало толчок употреблению новых определений публичного порядка. Если ранее некоторые ученые определяли сам публичный порядок как законы, оберегающие социальные интересы государства и изданные для пользы государства, что прямо было созвучно и со свойствами публичного права, то теперь уделялось внимание другим критериям определения законов как законов гражданских. Обоснования о необходимости отграничить понятие публичного порядка от публичного права постепенно, как мы увидим ниже,

приводили к смещению акцентов в определениях и к утрате центрального положения критерия социальной важности и государственных интересов в пользу соображений о “морали”, “нравственности”, “справедливости”, “основах законодательства”.

Однако какое-то время, несмотря на упомянутые сдвиги в теоретических изысканиях, проблема доктринального объяснения природы публичного порядка все же оставалась, так как очевидная несостоятельность, или неудовлетворительность теорий о публичном порядке, продолжала неуклонно выясняться. Судебная практика давала множество очевидно противоречивых примеров использования оговорки о публичном порядке, казалось, не поддающихся обобщению. Ученые стояли в тупике и по чисто эмпирическим наблюдениям, когда, с одной стороны, явная аморальность иностранного закона (самого по себе) вовсе не была достаточна для того, чтобы можно было проигнорировать его применение и, с другой стороны, многие из иностранных законов, напрямую относящихся только к интересам частных лиц и лишь отдаленно затрагивающих вопрос о нравственности, не применялись вопреки коллизийной отсылке. Только степенью социальной важности закона и доводами об общем благе трудно было объяснить, почему принудительное осуществление прав из карточного долга либо выигранного пари в силу применимого в соответствии с фактическим составом отношения иностранного законодательства не могло санкционироваться судом, хотя дело здесь идет о сугубо частных интересах взыскателя и должника, а вопрос о том, порождает ли правовые последствия полигамный брак и может ли он иметь результатом имущественные последствия, все-таки может решаться по благоприятному для него иностранному закону, хотя везде утверждается, что принцип моногамии является важнейшей составной частью европейской культуры, традиций и морали.

В своих стремлениях найти объяснение феномену публичного порядка и случаям необходимости его применения ученым суждено было продвинуться дальше в понимании правовой сути публичного порядка. Внимание было обращено на случаи, когда сходные по своему значению законы при одних обстоятельствах игнорировались, а при других — применялись. Становилось еще более очевидным, что свойство материального закона само по себе не может являться определяющим признаком при решении вопроса о том, ограничивать или не ограничивать применение нормы иностранного права. Правоведы пришли к выводу, что более важное основание для ограничения действия иностранного закона лежит в сфере интенсивности иностранного присутствия в отношениях. Первое обоснование значения “интенсивности привязки”<sup>13</sup> приписывают немецкому правоведу Францу Кану (Kahn Ph). Его тезис, строив-

шийся на обобщениях и критике существовавших концепций публичного порядка, лишь спустя некоторое время проявил себя как важный теоретический вывод. Он имел тот результат, что впоследствии судебная практика и законодатель стали проводить уже различие между нормой иностранного материального закона и ее применением, между правоотношением и его последствием, между в собственном смысле слова применением норм и признанием юридических последствий существования необычного иностранного правового института.

### **3. Особенности теории публичного порядка в советский период**

Независимо от вышесказанного в определенный период в первой половине XX века понимание правовой сути публичного порядка определялось идеологическими соображениями и государственными интересами в первую очередь. В частности, какое-то время содержание публичного порядка диктовалось особенностями социального строя, воспринятого в России после Октябрьского переворота 1917 года.

Под ограничения, связанные с публичным порядком, подпадали некоторые революционные нововведения в законодательстве Советской республики. Западные судебные системы не воспринимали такие нормы советского права, которые, хотя и выражали прогрессивные цивилистические идеи, противоречили в то время основам правопорядка западных стран. В частности, не применялась норма советского Кодекса о браке и семье, допускающая расторжение брака по инициативе одного из супругов, как несовместимая с принципом “незыблемости семьи”.

В советском праве, действовавшем до введения в действие Основ ГЗ 1962 года ГК, принцип публичного порядка был конкретизирован весьма знаменательной оговоркой ст. 7 о том, что иностранные нормы права могут “приниматься во внимание” лишь в связи с актами и сделками, совершенными за границей, и постольку, поскольку “договоры и акты разрешены действующими в Советском Союзе законами”. Она прямо лишала исковой защиты любые права, например возникшие на основе традиционных возмездных сделок, или предпринимательских отношений, если они запрещались или ограничивались на территории Советского Союза. В данном подходе нашла отражение политика активного ограничения частной инициативы и предпринимательства, проводившаяся в то время в нашей стране<sup>14</sup>. Впоследствии необходимость в такого рода защитной оговорке стала меньшей, и в совет-

ском законодательстве уже говорилось о тех иностранных законах, применение которых будет противоречить “основам советского строя” (ст. 128 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик 1962 г.), что понималось в теории как противоречие “политической основе советского общенародного государства, власти трудящихся в лице советов депутатов трудящихся, экономической его основе — социалистической системе хозяйства и социалистической собственности на орудия и средства производства, основным правам и обязанностям граждан, принципам социалистического общества, возникшим и утвердившимся в результате свержения власти капиталистов и помещиков и завоевания диктатуры пролетариата, ликвидации капиталистической системы хозяйства, отмены частной собственности на орудия и средства производства и уничтожения эксплуатации”<sup>15</sup>. А с 1992 года категория публичного порядка стала связываться с “основами правопорядка” (ст. 158 Основ ГЗ 1991 г.).

Продолжительное время в рамках политики монополии внешней торговли использовалась оговорка о публичном порядке в позитивном смысле, для особо императивного значения “порядка подписания внешнеторговых сделок”. Действительность такой сделки связывалась с подписями двух уполномоченных лиц советской организации. Считалось, что вопрос порядка подписания относится к “личному статусу” советского юридического лица, который регулируется исключительно советским правом. В качестве дополнительного обоснования в пользу безусловного применения советского акта о порядке подписания говорилось об экстерриториальном действии данной нормы, как выражающей “правило о публичном порядке в позитивном смысле”<sup>16</sup>.

#### **4. О значении публичного порядка сегодня**

Ввиду того, что система идеологического и военного противостояния изжила себя, институт публичного порядка в современных условиях в значительной степени лишается той роли, которую он имел на протяжении длительного времени уже прошедших эпох. Во всяком случае, функцию защиты национальной правовой системы от применения тех иностранных норм, которые произрастают из иной системы ценностей, отношений собственности, можно, по-видимому, считать недействующей.

Выражением глобальных интеграционных процессов в мире явилось сближение правопорядков, внедрение в законодательство не столько особенностей самобытных институтов права, сколько норм, связанных с поддержанием и развитием общепризнанных

принципов мирового сообщества: свободы личности, охраны частной собственности, защиты прав потребителя и т.д. Национальные особенности стали играть заметно меньшую роль в современном нормотворчестве. Вывод о том, что в современных условиях оговорка о публичном порядке должна применяться еще в более узких пределах, очевиден и неоспорим, т. к. смысл самих формул о несовместимости с “моралью”, “основами строя”, “добрыми нравами” имеет сегодня в силу объективной ситуации гораздо более узкое понимание.

Неверно и ошибочно, однако, считать, что само значение публичного порядка в настоящее время убывает. Наоборот, будучи одним из основных институтов МЧП, упорядочивающего отношения межнационального экономического оборота, публичный порядок несколько не утрачивает своей основополагающей роли в системе данной отрасли права, но требует своего развития и усовершенствования в первую очередь на научном, теоретическом уровне.

Во всех кодифицированных актах МЧП, принятых в последнее время (законы Австрии 1978 г., Швейцарии 1987 г., Германии 1986 г.), оговорка о публичном порядке получает свое закрепление. Наиболее распространенная редакция оговорки о публичном порядке выражает правило о неприменении противоречащих публичному порядку иностранных законов, т.е. формулу публичного порядка в негативном смысле. Чаще всего оговорка о публичном порядке в позитивном смысле в современном законодательстве не упоминается. Причина такого положения дел состоит вовсе не в том, что оговорка о публичном порядке утрачивает значение. Просто учение о публичном порядке в позитивном смысле оказалось частным случаем самой насущной и современной проблемы МЧП о соотношении императивных норм и коллизионного регулирования, о котором мы подробнее изъяснимся ниже и в своем месте. Проблема императивных норм в настоящем ее виде охватывает вопросы применения и публичных, и гражданско-правовых норм, и тогда, когда требуется применить нормы страны суда, а коллизионное правило отсылает к другой правовой системе, а также когда применять должно право суда, но одновременно ставится вопрос об иностранных нормах т.н. “экстерриториальной направленности”, и, наконец, проблема императивных норм касается и теории “экстерриториальности” в целом. Во многом по этой причине теория публичного порядка в позитивном смысле утратила свое самостоятельное значение, т.к. она имела в виду случай придания экстерриториальности своим материальным нормам, что в общем достигается уже системой соответствующих коллизионных привязок.

Как это стало очевидным, особое значение институт публичного

порядка теперь имеет в сфере признания властных актов органов иностранного государства. Здесь публичный порядок выходит за рамки чисто частноправовых категорий, поскольку основанием использования оговорки является тот результат или те правовые последствия, которые должны проистекать из иностранного властного акта (например, судебного решения), независимо от содержания и смысла тех положений законов, на которых оно строится, или даже от вопроса о том, публичные или частные нормы при принятии данного иностранного акта применялись. Противоречие иностранного судебного решения публичным нормам государства суда также является достаточным основанием для его непризнания.

Почва для использования оговорки о публичном порядке отнюдь не исчезает из-за того, что законодательство различных государств изжило все идеологические и прочие различия, или по причине объективного процесса экономической интеграции, взаимопроникновения культур, сглаживания этнических различий и т.д. Имели и имеют место и такие особенности иностранного регулирования, которые не согласуются с правосознанием и правовой системой государства суда, но вопрос о применении которых приходится решать в ходе рассмотрения споров из разнонациональных отношений.

При применении нижеследующих иностранных материальных норм вопрос о действии оговорки о публичном порядке может возникать в качестве руководящего соображения у судей. Так, все нашедшие воплощение в семейном и наследственном праве религиозные обычаи шариата, противоречащие европейским традициям, скажем, иски о наказании супруга, наследовании в ущерб нетрудоспособным иждивенцам, могут не удовлетворяться судами России, хотя российская коллизионная норма и будет отсылать к праву, которое придает силу закона несовместимым с нашим правосознанием такого рода обычаям.

Законодательство ряда мусульманских стран признает права только законных детей. Поэтому российский суд, рассматривая иск незаконнорожденного ребенка, проживающего в мусульманской стране, к ответчикам, имеющим имущество в России, должен будет по общему правилу отказать в предоставлении содержания в силу коллизионного принципа ст. 163 Семейного кодекса РФ согласно праву места совместного жительства или отказать ему в истребовании обязательной доли наследства у других получивших ее наследников в России, если наследодатель, фактическое отцовство которого установлено, проживал в мусульманской стране (основываясь на праве последнего постоянного места жительства наследодателя, ст. 169 Основ ГЗ).

При рассмотрении подобных исков налицо и повод не приме-

нять материальные нормы, ограничивающие права несовершеннолетних по основаниям, которые противоречат принципам российского правопорядка, фундаментальным положениям российского наследственного права, выраженным в гражданском и семейном законодательстве РФ.

В области семейного права причин не применять даже европейские нормы, устанавливающие что-либо существенно отличное от порядка заключения брака, последствий его расторжения и т.д., закрепленных в российском Семейном кодексе, можно отыскать достаточное количество.

Так, согласно законодательству Германии (ст. 1313 ГУ), Франции (ст. 296 ГК) и Швейцарии (ст. 103 ГК) женщина не может выходить замуж после развода в течение 10 месяцев, или 300 дней. По этой причине брак иностранной гражданки и российского гражданина должен быть признан недействительным, если гражданка менее 10 месяцев назад получила развод у себя на родине, в силу коллизионной нормы ст. 156 Семейного кодекса РФ о применении закона гражданства при определении материальных условий заключения брака. Однако оценке российского суда, куда будет заявлен иск о признании брака недействительным или о применении последствий недействительности брака, должен подлежать и вопрос о том, не противоречат ли ограничения западных кодексов принципу равенства прав супругов (ст. 1 Семейного кодекса РФ) и основам российского публичного порядка.

Случаи использования оговорки о публичном порядке рамками международного семейного и наследственного права могут не ограничиваться. В современных европейских государствах существуют некоторые институты гражданского или предпринимательского права, являющиеся продуктом современного развития юриспруденции и нормотворчества, а не старых традиций. Являясь бесспорно прогрессивными, они в то же время могут считаться непривычными нашему правосознанию. При этом дело вовсе не в том, что упомянутые правовые институты являются более высокой ступенью развития права и не очень нам понятны. Такие характеристики здесь также не подходят. Дело в том, что решения, предлагаемые западными правовыми системами, могут идти вразрез традиционным цивилистическим представлениям в России. Хотим оговориться, что последнее допущение в большей степени основано на наших субъективных оценках, но мы утверждаем, что вопрос об использовании оговорки о публичном порядке может возникать, в частности, при заявлении иска на базе узаконенных в западных законодательствах требований о возмещении т.н. "чистых экономических убытков третьим лицам", вследствие грубой неосторожности ответчиков, предоставляющих профессиональные советы (юристов,

аудиторов, инвестиционных консультантов). Например, в Германии если исполнитель, оказывающий услуги по договору с заказчиком, допускает грубую неосторожность, то не только сторона по договору, но и третьи лица, полагавшиеся на рекомендации исполнителя, хотя и не вступали с ним в договорные отношения и не оплачивали услуги, вправе требовать возмещения ущерба, т.к. исполнитель, считает германская доктрина права с опорой на общие положения договорного права Германского гражданского уложения, добровольно принял на себя ответственность, даже не будучи стороной в договоре<sup>17</sup>.

В английском праве подобная ответственность за информацию и выражение мнений, причинившие чистые экономические убытки, трактуется как деликтная<sup>18</sup>, независимо от вопросов о правомерности действий, причинивших вред, и направленной причинной связи между совершением действия и возникшим вредом.

Представим на минуту несложную ситуацию: германская компания или английское юридическое лицо заявляют иск в суде России к российскому инвестиционному консультанту, предоставляющему отчеты по договору со своим контрагентом, полагаясь на которые германская компания или английское юридическое лицо провели неэффективные вложения и имеют абстрактные убытки. Предположим, что фактические обстоятельства позволяют германской компании и английскому юридическому лицу со ссылкой на российские коллизионные нормы о праве места заключения сделки (п.2 ст. 165 Основ ГЗ) и места возникновения обстоятельства, послуживших поводом для требований о возмещении (ст. 167 Основ ГЗ), основывать претензии на своем праве, т.к. в первом случае страной, где были установлены договорные отношения истца и ответчика, может считаться Германия как местонахождение оферента (пользователя услуг) (ст. 444 ГК), а во втором случае вред (характеризующие его обстоятельства) возник в Великобритании.

Разрешая спор на основе иностранного права, суд должен будет удовлетворить иск, но, применяя германское право, российский суд вынужден будет отойти от принципа о том, что “обязательство не создает обязанностей для лиц, не участвующих в нем в качестве сторон” (ст. 388 ГК), а применяя английские нормы, орган российской юрисдикции допустит сразу два отступления от принципов деликтного права: присудит ответчика за действия, которые не имеют непосредственной причинной связи с имевшим место ущербом, и наложит взыскание, размер которого будет противоречить компенсационному характеру возмещения (ст.1064 ГК РФ).

Мы не категоричны в том, что приведенные примеры иллюстрируют необходимость использовать оговорку о публичном порядке. Мы склонны лишь считать, что во всех вышеприведенных случаях

вопрос о публичном порядке должен ставиться, а его окончательное решение зависит от обстоятельств другой плоскости, показывающих, в какой мере различия в законодательных и правовых концепциях при обращении к иностранному закону будут создавать неблагоприятные последствия в пределах юрисдикции государства суда. Ведь в первом примере при заявлении требования внебрачного ребенка о выплате содержания многое будет зависеть от того, какого гражданства ребенок. Если ребенок — российский гражданин, то, применяя закон мусульманской страны, кардинально отличающийся в вопросах содержания внебрачных детей, российский суд принудительно осуществит противоречащий основам российского правопорядка принцип в пределах своей юрисдикции, т.к. речь идет о защите своих граждан. Если же ребенок не гражданин России, то российский суд, не прибегая к оговорке о публичном порядке, лишь принудительно осуществит иностранную правовую норму, не затрагивая и не нарушая при этом прав своих подданных.

И наконец, в последнем примере при разрешении вопроса о том, применять или не применять оговорку о публичном порядке, определяющим обстоятельством будет степень связанности фактических элементов отношения с российской юрисдикцией. Оговорку о публичном порядке в примере с чистыми экономическими убытками тем более оснований применить, если совершение действий, послуживших поводом для заявлений требований (т.е. предоставление отчетов), не имелось в виду ориентировать на внешнеэкономическую сферу. Если оказание услуг инвестиционного консультанта происходило по договору с российской компанией, информация предлагалась для пользования только контрагентом по договору и касалась состояния внутреннего рынка ценных бумаг, то, на наш взгляд, требование на базе иных принципов договорного права и возмещения вреда будет настоящим вторжением в правопорядок Российской Федерации, не знающий оснований возмещения убытков и вреда, практикуемых в Германии и Великобритании. Иное дело, если бы отношения по оказанию услуг в значительной мере носили внешнеэкономический характер. Тогда применение особенностей иностранного договорного или деликтного права уже в меньшей степени может считаться затрагивающим публичный порядок государства суда, поскольку, несмотря на различие в правовом регулировании, решение на основе иностранных законов принудительно осуществляет интересы внешнеэкономической, а не сугубо внутренней сферы отношений.

Итак, при установлении пределов и оснований применения оговорки о публичном порядке особо важное значение приобретает вопрос действия иностранной правовой нормы, или т.н. проблема “интенсивности привязки”, а обобщенно говоря, вопрос правового

эффекта или последствий, которые с разной степенью при применении одной и той же иностранной нормы могут влиять на публичный порядок государства суда.

“Интенсивность привязки”, на наш взгляд, определяется тем, в каком положении по отношению к юрисдикции государства находится то обязанное лицо, против которого направлено судебное решение, в результате применения противоестественных иностранных норм, т.к., отправляя правосудие, орган юрисдикции не может выходить за рамки того, что устоялось в качестве принципов правопорядка, если это не оправдано преобладанием или достаточной степенью иностранного присутствия в правоотношениях.

Формулировка ст. 158 Основ ГЗ о том, что иностранные законы не применяются, если их применение противоречило бы основам правопорядка (публичному порядку), основана на том соображении, что при решении вопроса об использовании оговорки о публичном порядке характеристика иностранного закона имеет первичное, но не основное или самостоятельное значение и имеется в виду, что сам результат применения должен анализироваться судом и что только противоречащий публичному порядку результат такого применения служит поводом для отказа использовать иностранную правовую норму. В настоящее время формула о противоречии результата применения носит в значительной мере модельный характер, т.к. ее с теми или иными оттенками содержат положения законов МЧП различных стран<sup>19</sup>.

## **5. Проблема “применения” и “признания” иностранного права и публичный порядок**

Проблеме интенсивности привязки посвящены научные обзоры, в том числе в нашей правовой доктрине, как советской, так и дореволюционной.

Более всего обсуждалась проблема природы субъективного права, защита которого испрашивается, его связь с иностранной нормой, на основе которой национальным судам приходится разрешать споры с иностранным присутствием в отношениях.

В целях определения пределов использования оговорки о публичном порядке принято различать случаи непосредственного применения некоторых противоестественных норм иностранного права и признания того правомочия, субъективного права, имущественного состояния или иностранного правового института, которые в принципе не свойственны правовой системе суда.

На важность такого различения при решении вопроса о том, прибегать ли к оговорке о публичном порядке при принудительном

осуществлении требований, основанных на чуждых правосудию идеях иностранного закона, или удовлетворять их, несмотря на кардинальные отличия от собственного законодательства, имели склонность обращать внимание достаточно давно.

Автор многих чрезвычайно интересных работ по международному частному праву, опубликованных в начале этого века, русский правовед М.И. Брун, чье творчество, по нашему мнению, еще предстоит по достоинству оценить, следующим образом иллюстрировал проблему. М.И. Брун говорил о существовании отношений, которые выросли “не на почве нашего законодательства”. Такие существовавшие в то время институты, как рабство, полигамный брак, напоминают собой “дерево, которое своими корнями вросло в одну территорию, а ветвями простирается на другие”. Поэтому, отмечал ученый, сколько бы суд ни протестовал против полигамии, он не может отказать в праве наследования имущества на территории государства суда детям полигамного брака, хотя последний должен безусловно отказывать полигамному мужу требовать себе жену, потому что одна ветвь этого воображаемого дерева “не может иметь вредных последствий для правопорядка, если она сама по себе не стоит в противоречии с ним”<sup>20</sup>.

В законодательстве СССР использование оговорки о публичном порядке связывалось не только с применимым иностранным правом, но и с признанием гражданского состояния, приобретенного в силу иностранного права, или судебного решения, принудительно осуществившего чьи-либо субъективные имущественные права.

Действовавшие до вступления в силу Семейного кодекса в России 1996 года Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о браке и семье 1968 года содержали нижеизложенную оговорку о публичном порядке (ст. 39): “Применение иностранных законов о браке и семье или признание основанных на этих законах актов гражданского состояния не может иметь места, если такое применение или признание противоречило бы основам советского строя”. Иная, более свойственная советскому времени редакция оговорки о публичном порядке, используется при признании иностранного судебного или арбитражного решения (ниже — решения “иностранных судов”, или “иностранные судебные решения”), что регламентирует Указ Президиума ВС СССР от 21 июня 1988 г. Данный акт устанавливает, что в признании решений может быть отказано, если бы такое признание угрожало безопасности, суверенитету, противоречило основным принципам законодательства (п. 6 ст. 5 и ч. 7, ст. 10 указа).

Формула о непротиворечии “основным принципам законодательства” включает в себе более строгое условие признания актов иностранной власти, чем соответствие публичному порядку.

Взятая сама по себе, она производит впечатление возможности не признавать любые судебные решения, если результаты применения иностранных норм, положенных в основу иностранных судебных решений, отличались бы от результата применения в этой же ситуации российских норм права. Очевидно, такие соображения имелись у нашего законодателя. Однако нам представляется важным иметь в виду два следующих обстоятельства.

Во-первых, Указ Президиума ВС СССР выдержан в духе общепризнанных подходов в международном гражданском процессе, где основным принципом является преюдициальный характер иностранных судебных решений. Это выражается и в положении ст. 5, ч.2 указа о запрете принимать возражения по существу спора от лиц, которых обязывают иностранные судебные решения, и входить в какие бы то ни было правовые детали решенного спора, кроме вопросов соблюдения основных начал правосудия и судебной процедуры (пп.1—4 ст.5 указа).

Во-вторых, представляется очевидным, что с 1991 года “основные принципы законодательства” России изменились в сторону уменьшения отличий от фундаментальных воззрений западных правовых систем.

Поэтому мы полагаем, что критерий непротиворечия основным принципам законодательства следует считать равнозначным принципу соответствия иностранных судебных решений основам правопорядка, или публичному порядку России, тем более что признание решений иностранных третейских судов теперь связывается с непротиворечием именно публичному порядку (ст. 36, пп.1, 2, ч.3 Закона о международном коммерческом арбитраже).

Важнейшее практическое значение проблемы признания последствий актов иностранного государства и ее отличие от применения иностранного закона в свете решения вопроса о том, применять или не применять оговорку о публичном порядке, самым непосредственным образом подтвердилось, когда в судах Европы и Америки бывшие владельцы национализированной советским правительством собственности заявляли иски об истребовании имущества, которое на момент национализации находилось на территории советской России, а также в другом ряде случаев, когда основанием исков служили эти самые декреты о национализации, но иски были обращены на присуждение того имущества, которое на момент национализации оказалось за пределами территории советской России и не было передано советским властям. В большинстве дел в этом ряде случаев в исках было отказано по соображениям противоречия декретов о национализации публичному порядку, действие которых не может распространяться на территорию государства суда по той причине, что суд является частью правовой

системы, где установления декретов не совместимы с публичным порядком права суда<sup>21</sup>.

Однако почти во всех делах в первом ряде случаев, где заявлялись требования применительно к национализированному имуществу, вывезенному для различных целей советским государством или уполномоченными им организациями за границу, в исках было тоже отказано, несмотря на то что истцы ссылались на противоправный и несовместимый с основами публичного порядка характер декретов о национализации. В обоснование в первом ряде случаев своих решений, различным образом мотивированных, доминировала ссылка на иммунитет иностранного (советского) государства и невозможность обсуждать вопрос о законной принадлежности имущества, находящегося во владении иностранного суверена, однако во многих решениях имелось разъяснение о том, что, несмотря на карательную природу актов о национализации, их несовместимость с понятиями о справедливости и добрых нравах в государстве суда, эти характеристики актов и декретов о национализации не входят в противоречие с публичным порядком, поскольку их приведение в исполнение осуществлялось на территории другого государства. Насколько можно судить по литературе, на таких соображениях был построен отказ в иске об истребовании картин Пабло Пикассо по делу 1954 года, до национализации принадлежавших известному русскому коллекционеру и меценату Шукину и вывезенных для экспонирования за границу советскими музеями<sup>22</sup>.

Данная область судебной практики по международным спорам служит хорошей иллюстрацией тех случаев, когда вопрос о публичном порядке связан непосредственно с признанием актов иностранного государства, а не с их применением. Другой важной общей особенностью этих дел является большее значение степени воздействия этих актов на юрисдикцию, в сфере господства которой заявлялись требования истцов, чем непосредственно характер самих актов о национализации, иными словами — большее значение интенсивности привязки при определении того, нужно ли прибегать к оговорке о публичном порядке или нет.

Вопрос о соответствии актов самих по себе публичному порядку имел явно более подчиненную роль по сравнению с тем, если происходило бы применение близких по идеям к актам национализации советских правовых норм. Здесь проявилось важное практическое значение проблемы различия применения и признания иностранного права для определения границ публичного порядка, который предполагает более терпимое отношение к правовым требованиям, основанным на субъективном праве, санкционированным адресным действием иностранного правопорядка по сравнению с непосредственным применением иностранных норм.

Весьма важную роль здесь играет критерий отграничения применения иностранного права от его признания, на тему чего мы имеем суждения в нашей юридической литературе.

Иногда авторы изъяснялись в том смысле, что советский суд должен иначе подходить к оценке иностранного закона “в том случае, когда правоотношения, неприемлемые для советского суда, уже возникли и оформлены в иностранном государстве, и которые приходится лишь учитывать”<sup>23</sup>, или что “неверно отождествлять ситуации, когда у участников процесса еще не возникло субъективных прав и обязанностей с той ситуацией, когда физическое лицо уже приобрело субъективное право, но под воздействием иностранного закона”<sup>24</sup>.

Один из основоположников советской науки МЧП профессор Л.А.Лунц считал, что для органа судебной или административной власти признание субъективных прав, основанных на иностранном законе, есть разновидность “признания действия иностранной правовой нормы”, т.е. “применения иностранного права”<sup>25</sup>.

Полагаем, что с этим суждением следует согласиться, поскольку не может т.н. “признание субъективных гражданских прав” иметь самостоятельное значение, раз для установления их содержания требуется понять смысл и особенности иностранной правовой нормы, т.е. именно применить иностранный закон.

Например, при принудительном осуществлении прав из международной купли-продажи имущества, которое ранее было приобретено иностранным продавцом у юридического лица с местонахождением в этом же иностранном государстве, вопрос законности титула продавца на имущество есть по сути признание его субъективного права, приобретенного в силу иностранного закона, но до тех пор, пока не заявлено требование на основе утверждения о том, что продавец не являлся собственником и не был управомочен на отчуждение имущества. Для прояснения этого вопроса российский суд будет обязан не просто признать субъективное право, а посмотреть, насколько законно оно приобретено, сопоставляя его с объективным материальным правом иностранного государства, т.е. применить иностранное объективное материальное право. Очевидно поэтому, что если проблема разграничения признания от применения зависит от существования исковых требований, то признание субъективного гражданского права в этом случае есть частный случай применения иностранной правовой нормы.

Профессор А.А. Рубанов внес уточнение в понятие признания, или позитивного отношения, к “субъективным правам, возникшим под действием иностранного закона”, в гражданско-правовом смысле. Он полагает, что позитивное отношение к субъективным правам “лежит в сфере использования иностранной правовой нормы” субъек-

ектом гражданских отношений, а не властным органом. Последний применяет иностранное объективное право, граждане и юридические лица его используют, что является наряду с применением иной формой “реализации права”. Поэтому, полагал автор, государственной нотариус при составлении доверенности о праве продажи поверенным земельного участка за границей лишь “участвует в использовании” иностранного права совместно с доверителем<sup>26</sup>.

Со сделанными выводами нельзя не согласиться, т.к. признание субъективных прав, приобретенных под действием иностранной правовой нормы, возможно только на базе теории “приобретенных прав”, воспринятой государствами англосаксонской правовой системы (Великобритания, США, Новая Зеландия, Австралия, Канада), где суды в принципе никогда не применяют иностранные законы как фактические обстоятельства. Поэтому если судебный орган применяет иностранный закон, он не может в гражданско-правовом смысле исходить из признания субъективных прав, очерчиваемых иностранной нормой, помимо применения или без применения иностранной нормы. Те же субъекты отношений, которые не обладают юрисдикционной властью, вправе принимать к сведению то или иное иностранное регулирование, основывая на нем свои правовые ожидания, использовать его и, конечно, признавать разнообразные субъективные права, им установленные и определенные.

Итак, мы в целом соглашаемся с тем, что признание иностранных субъективных прав, позитивное отношение к субъективным правам, возникшим под действием иностранной правовой нормы, т.е. тех правомочий, которые лишь общими (нормативным) образом регламентируются иностранными законами, имеет условное значение, т.к. принудительное осуществление их по суду возможно только через правоприменение.

Однако если посмотреть шире, то проблема разграничения признания от применения будет носить совсем не умоглядный характер. Те имущественные права, которые возникают вследствие заключения или расторжения брака, усыновления, вынесения судебного решения (в некоторых случаях), национализации имущества, запрета, установленного индивидуально-распорядительным актом, состоявшимся на территории иностранного государства с участием его властных органов, не требуют правоприменения норм, на основании которых регистрировался брак, фиксировалось его расторжение, принималось судебное решение или происходила национализация, издавался запрет или утверждалось усыновление в основном по той причине, что правоприменение уже состоялось, оспаривать которое власть другого государства не вправе. Поэтому приведенные случаи служат примером именно признания тех субъективных прав, кото-

рые возникли и под действием иностранных правовых норм, и в силу непосредственных индивидуально-распорядительных актов (ниже именуемых “акты иностранной власти”, или “акты иностранного государства”, или “иностранные акты”), а не только иностранных нормативных положений. Строго говоря, суды и органы государства должны признавать не собственно иностранные субъектные права, а акт иностранной власти, сообщивший им принудительную силу или иным образом их санкционировавший.

Признание иностранных юридических актов есть неизбежное условие существования межнационального экономического оборота, не меньшая необходимость, чем признание существования иностранных правовых систем и ее производных: судов, органов юстиции, юридических лиц и т.п. Регистрация рождения и смерти, создания и ликвидации юридических лиц, выдача дипломов, издание различных запретов или дозволений, адресованных конкретной группе лиц, либо определение судьбы имущества — все это юридические акты иностранной власти, которые имеют непосредственное отношение к внутреннему, а иногда и международному экономическому обороту. Акты совершают органы государства в соответствии с их компетенцией, т.е. всегда определенный орган государственной властной системы. Юридические акты государства могут устанавливать конкретные юридические обязанности в публично-правовом смысле или утверждать, придавать принудительную силу правам и обязанностям сторон гражданского или частноправового отношения. Как мы уже сказали, общая практическая необходимость диктует позитивное отношение ко всем актам иностранного государства, кроме тех, которые могут напрямую затрагивать функции внутренней юрисдикции. В последнем случае признание таких актов может обуславливаться наличием международного договора либо взаимностью. В России и многих других странах судебные решения признаются лишь при наличии международного договора с государством, где вынесено судебное решение<sup>27</sup>. Согласно ст. 157 Семейного кодекса России браки между иностранными гражданами, заключенные на территории России в дипломатических представительствах и консульских учреждениях иностранных государств, признаются на условиях взаимности, т.е. только если аналогичные браки российских граждан признает соответствующее иностранное государство. Судебное решение есть акт власти, который придает принудительную силу правам, а регистрация брака — юридический акт, которым утверждается (легализуется) имущественное состояние. Поэтому правовое значение некоторых иностранных браков и решений иностранных судов увязано с дополнительными требованиями.

В наиболее подробном и хорошо составленном учебнике по

МЧП, переизданном в 1973 году, в разделе “Сфера возникновения коллизий законов”, где говорится о проблеме иностранных публично-правовых норм, приведен чрезвычайно неудачный пример признания иностранных “административных актов”, которое может иметь место, как там сказано, “только в силу прямого предписания внутреннего закона или международного договора”<sup>28</sup>. В учебнике дан пример: может признаваться в соответствии с Основами законодательства о здравоохранении Союза ССР и союзных республик диплом об окончании учебного медицинского учреждения за границей как вид иностранного административного акта, и сам дипломист может допускаться к врачебной практике на территории СССР. Однако такого условия признания акта иностранной власти, аттестующей специалиста в соответствии с тамошними стандартами и в согласии с заведенным этой властью порядком, существовать не может. Такой подход противоречит самим основам международного общения, т.к. государство вряд ли способно каждый раз предусматривать, какой акт иностранной власти оно будет признавать. Во внутренних законах СССР нигде нельзя найти предписание признавать такие административные иностранные акты, как регистрация юридических лиц или их подразделений, а между тем и до СССР, и во время его существования регулирование и судебная практика в области МЧП основывалась на признании этих административных актов иностранной власти, т.к. правосубъектность и иные свойства иностранных компаний или их подразделений признавались в каждом судебном деле с их участием. Если бы органы, разрешающие споры, стояли на точке зрения учебника по МЧП, никакие дела с участием иностранных компаний не были бы возможны, т.к. третейские суды при ТПП СССР в отсутствие прямо выраженной нормы в советском законе о признании актов регистрации иностранных юридических лиц должны были бы исходить из их отсутствия как юридической реальности.

На самом деле действует обратный принцип о том, что все акты иностранной власти признаются, если иное не установлено в законе и международном договоре.

Ст. 12 Основ, к примеру, регулировала всего лишь вопрос допуска к медицинской деятельности тех лиц, которые получили “медицинскую подготовку в иностранном государстве”: “Лица, получившие медицинскую и фармацевтическую подготовку и звание в соответствующих учебных заведениях иностранных государств, допускаются в СССР к медицинской или фармацевтической деятельности в порядке, установленном законодательством Союза ССР” (ст. 12, ч.3).

Признание иностранных актов может быть связано лишь с соблюдением формальных требований применительно к опосредую-

щим действие этих иностранных властных актов документам. Использование иностранных официальных документов, свидетельствующих о тех или иных актах иностранного государства, может быть обусловлено их легализацией. Но легализация — это процедура установления подлинности тех документов, которые удостоверяют тот или иной юридический акт иностранной власти, например регистрацию рождения. И документ, подлежащий легализации, тогда будет именоваться свидетельством о рождении, аттестация специалиста — свидетельством об окончании вуза и т.п. Легализация иностранных официальных документов не имеет непосредственного отношения к признанию иностранных юридических актов, сопровождаемых изданием или выдачей документов, подлежащих легализации.

Если в государственных органах возникает вопрос о принудительном осуществлении требований субъектов гражданского права, то первоочередное значение имеют те акты иностранной власти, которые тем или иным способом санкционируют субъективные имущественные права или устанавливают границы их осуществления. При этом понятие “субъективное право” должно разумеется в самом широком смысле и охватывать как все субъективные гражданские права, являющиеся составной частью гражданского правоотношения, нарушение которых обязанной стороной имеет в виду требование обладателя такого права к заранее известному обязанному лицу, как, например, в случае регистрации брака, так и те субъективные права, которые связываются с имущественным состоянием субъектов. Регистрация прав на недвижимость, выдача лицензии банку или страховой компании, регистрация эмиссии ценных бумаг, национализация имущества являются юридическим основанием для заявления требований к тем, кто может нарушать санкционированные этими актами имущественные права, и только в том случае, если права нарушаются. Например, регистрация прав на недвижимость — это установление комплекса вещных прав субъекта, как пишут в учебниках, абсолютных прав, “опосредующих статику имущественных отношений”, иск о принудительном осуществлении которых можно заявлять в случае нарушения кем-либо прав собственника или владельца. Индивидуально-распорядительный акт, содержащий запрет на распоряжение каким-либо имуществом, устанавливает более узкие рамки осуществления субъективных прав. Выдача лицензии на совершение банковских операций санкционирует осуществление правомочий в рамках правоспособности кредитных учреждений, которые являются предпосылкой для совершения определенных сделок, пользующихся исковой защитой. Существует несколько важных особенностей тех субъективных прав, которые санкционируются или ограничивают-

ся адресными ненормативными актами иностранной власти, которых нет у тех субъективных гражданских прав, которые выводятся из нормативного акта иностранного происхождения. Такие особенности, как мы увидим ниже, имеют важное значение в вопросе о том, следует ли применять в той или иной конкретной ситуации оговорку о публичном порядке.

Во-первых, содержание и пределы осуществления прав, санкционированных иностранной властью, устанавливаются органом, разрешающим споры, независимо от коллизионного вопроса, т.е. не разрешая предварительно задачу определения применимого права, в то время как требования, заявленные на базе иностранного нормативного акта, влекут предварительное применение коллизионной нормы.

Характерным примером может служить договор, предусматривающий произведение улучшений в одном случае в движимом, а во втором — в недвижимом имуществе, если оно не находится в государстве, где рассматривается спор и чье право регулирует отношения сторон. В первом случае для проверки довода о том, что имущество не принадлежит на праве собственности стороне, заказывающей улучшения (заказчику), вопреки его утверждениям, суд должен применить свою коллизионную норму для определения правопорядка, который регулирует вопрос приобретения имущества, и затем применить его нормы и разрешить вопрос о титуле (праве собственности на имущество), раз это обстоятельство имеет ключевое значение в решении об удовлетворении иска в связи с неисполнением договора.

Но если имущество является недвижимостью, учет прав на которое связан с государственной системой регистрации в месте его нахождения, то коллизионный вопрос не возникает, т.к. для подтверждения титула достаточно документальных сведений о государственной регистрации титула, если не стоять на губительной для международного коммерческого оборота точке зрения, что ненормативные акты органов иностранной власти подлежат признанию только в том случае, если в законодательстве государства суда имеется прямое на этот счет указание. Полагаем необходимым более подробно разъяснить основную идею примера с недвижимостью. Субъективные права, юридическое значение которых зависят от действий иностранной власти, кардинально различаются от тех субъективных прав, которые выводятся только из иностранных норм, в том, что первые существуют в строгом соответствии с тем актом иностранной власти, которым они санкционируются, и их юридическая роль неотъемлема от акта иностранной власти. Вторые таких особенностей не имеют. В приведенном примере довод о незаконности титула на недвижимость может даже иметь юриди-

ческие основания, которые достаточны для того, чтобы исходить из отсутствия прав собственности на недвижимость у стороны в споре (заказчика). Обстоятельства могут быть очевидными и достаточными для решения суда об отсутствии прав на недвижимость. Но до того, как данные юридические аргументы будут иметь результатом внесение изменений в реестр собственников недвижимого имущества в соответствующем государстве, никакого юридического значения для суда они иметь не могут.

Во-вторых, особенность субъективных прав, санкционированных иностранной властью, заключается в том, что результат применения иностранного закона, нормирующего субъективные права, можно обжаловать в суде, а ненормативный акт иностранной власти, будь то регистрация юридического лица или судебное решение, обжаловать в суде другого государства невозможно. Так, невозможно обжаловать регистрацию усыновления, развода, реорганизации юридического лица, выпуска акций, состоявшихся на иностранной территории, и оспорить таким образом субъективные права, такой регистрацией установленные, хотя бы по причине международного правового принципа *par in parem non habet imperium* ("равный над равным не имеет власти").

В-третьих, уяснение содержания иностранной правовой нормы есть для суда вопрос права. В то время как иностранный ненормативный акт, в отличие от непосредственно субъективного права, которое им санкционируется, — фактическое обстоятельство, подлежащее доказыванию стороной в споре.

И наконец, наиболее существенным выступает четвертое отличие. Иностранная правовая норма, на которой стороны спора основывали свои правовые ожидания, подлежит применению по крайней мере в государствах римской (континентальной) системы права. Иностранные индивидуально-распорядительные акты не применяются, а признаются, а следовательно, и субъективные права, ими санкционированные или ограничиваемые, также подлежат именно признанию. Рассмотрим в качестве примера иностранные судебные решения, которые изменяют условия договора и санкционируют непосредственные субъективные права, возникшие не в силу соглашения сторон. Этот акт иностранной власти применяться не может. Если нет исходных препятствий для его признания (взаимность, отсутствие международного договора), такой акт подлежит именно признанию, о чем имеется запись в действующем на территории РФ Указе Президиума ВС СССР от 21 июня 1988 г. (п.1).

Как раз в силу приведенных особенностей субъективных прав, юридическое значение которых связано с актом иностранной власти, оговорка о публичном порядке при возбуждении вопроса о их признании обязана иметь более смягченное действие.

Благосклонное отношение к субъективным правам, санкционированным актом иностранной власти, отражает уважение к суверенитету другого государства, его решениям, действиям, судить о справедливости которых следует не через призму коллизийного регулирования, а через решение вопроса о том, могло ли с точки зрения суда иностранное государство иметь юрисдикцию издавать такие акты или относимы ли последствия актов к рассматриваемому делу. В современном мире отрицать юридическую силу иностранных актов можно тем обстоятельством, что этим нарушается исключительная компетенция собственных органов государства. Мы уже упоминали, почему отрицание юрисдикции иностранного государства является еще более неприемлемым сегодня, в эпоху интеграции, сближения и сотрудничества государств. М.И.Брун в своем курсе лекций приводит пример такого очевидно характерного для своего времени, но совершенно немыслимого сегодня отрицательного отношения к иностранной юрисдикции. Когда он был во Франции, его поразило и вызвало изначально недоумение следующее публичное предостережение: “Барышни, берегитесь болгар”. Речь шла о том ряде печальных случаев, когда француженки выходили замуж за граждан Болгарии — студентов французских университетов, но после переезда к ним на родину оказывалось, что, т.к. в Болгарии в начале века признавалась только церковная форма брака, француженки очутились в положении бесправных наложниц<sup>29</sup>. Такие несправедливые последствия возникали оттого, что в Болгарии не признавали акты иностранной власти — юрисдикцию Франции в отношении браков своих граждан с иностранцами. Этот пример из прошлого прекрасно иллюстрирует категорическую неприемлемость такого подхода сегодня.

Иностранные индивидуально-распорядительные акты, определяющие возникновение или ограничение субъективных прав, являясь для органа, разрешающего споры, фактическими обстоятельствами, а не вопросами права, не имеют непосредственного обязывающего значения для суда в силу своего направленного (адресного) действия. По этой причине вполне правомерно ставить вопрос об их неотносимости (отстраненности) или несущественном значении для уяснения содержания субъективных прав (вопросов права), защита которых затребована в суде, и поэтому не признавать. Такое непризнание не обязательно должно быть связано с несоответствием публичному порядку актов, наоборот, непризнание таких актов по соображениям противоречия публичному порядку есть весьма частный случай непризнания, возможность прибегать к которому по мере интеграции и эволюции общества последовательно уменьшалась.

Выражением этой тенденции является, на наш взгляд, редакция оговорки о публичном порядке в новом Семейном кодексе России

(ст. 167), которая не содержит упоминания о непризнании актов гражданского состояния, противоречащих основам строя, как это было в Основах законодательства СССР. Применительно к бракам между иностранцами за границей в Семейном кодексе вообще не содержится оговорок, ограничивающих их признание.

В российском законодательстве существует прямо выраженное условие непризнания иностранных судебных решений, если они противоречат основным принципам законодательства. По всем вышеназванным соображениям оно должно применяться более осторожно, чем если бы заявлялось не ходатайство о признании судебного решения, а требование, основанное на соответствующих иностранных нормах. Положение о более смягченном действии в этом случае оговорки о публичном порядке нашло свое выражение в правовых доктринах и судебной практике иностранных государств. Так, во второй редакции Кодификации конфликта права США имеется правило в параграфе 117, что если публичный порядок одного штата запрещал бы применение какого-либо закона другого штата, но если на основании этого закона было принято решение в другом штате, оно тем не менее должно быть признано и исполнено<sup>30</sup>.

## **II. МАТЕРИАЛЬНЫЙ И ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ АСПЕКТЫ ПРОБЛЕМЫ**

### **1. Значение иностранных процессуальных норм**

Решение гражданского спора на основе иностранных законов подразумевает обращение к таким нормам иностранного законодательства, которые относятся к содержанию прав и обязанностей сторон, а не нормам, непосредственно связанным с судопроизводством в иностранном суде. Поэтому тема ограничения применения иностранного права охватывает и вопросы отношения к иностранному процессуальному праву. В российской юридической теории, по-видимому, правило о том, что применение иностранного права ограничивается только материальными нормами и не учитывает т.н. процессуальную сторону иностранного законодательства, является установившимся. Правило имеет свое логическое научное обоснование. Судья, применяющий к отношениям сторон определенное иностранное регулирование, не обязан руководствоваться правилами, регламентирующими образ действий его коллеги за рубежом, т.е. нормами, которые не обязательны для сторон правоотношения, но применение которых связано с соблюдением процедуры отправления правосудия. В теории утверждают, что иностранные процессуальные нормы не коллидируют (т.е. не

составляют конфликт законов), и поэтому вопрос об их применении не возникает. Независимо от вышесказанного применение иностранных процессуальных норм связано с определенными объективными трудностями.

Если иностранные материально-правовые нормы регламентируют поведение лица, основывающего свое требование на этих нормах, то во многих случаях его содействие будет естественным способом преодоления трудностей в связи с установлением их содержания. Если и говорить об обязанности лиц знать закон в том смысле, что незнание не может освобождать от неблагоприятных последствий, то относится это скорее всего в первую очередь к правилам, прямо применимым к гражданам и юридическим лицам. По установившемуся и распространенному принципу знание зарубежного порядка отправления правосудия не только не может являться процессуальной обязанностью сторон, но и невозможно по объективным причинам. Например, в силу адвокатской монополии в некоторых странах, где лицом, обязанным действовать по нормам процесса, является адвокат, обладающий профессиональными навыками и совершенным знанием судебной процедуры. С другой стороны, и отечественные суды будут не в состоянии освоить некоторые процессуальные правила. Например, порядок установления фактов, имеющих значение для дела, составляет предмет целой процессуальной процедуры, задача соблюдения которой может оказаться недостижимой силами и средствами судов в России без предварительного обучения судебному корпусу. К совершенно особым методам англо-американского процессуального права относится, например, подразумеваемый отказ от своего права ссылаться на значимое обстоятельство, поскольку такой отказ демонстративался определенными действиями участника процесса ("estoppel"), или, например, свидетельские показания, даваемые судебному представителю под соответствующей присягой. Для применения названных институтов отечественный судья обязан будет вникнуть во всю совокупность несвойственной его правовой системе правил о содержании подразумеваемого отказа или работать с т.н. "судебными представителями", правовое положение которых не имеет аналога в отечественном процессуальном праве.

По всем этим соображениям применяется иностранное материальное, а не иностранное процессуальное право. Правда, в советской науке международного частного права, не имевшей настолько важного прикладного характера, какой она имеет сейчас, выдвигались самые радикальные суждения о том, какие нормы при отсылке коллизионной привязки к иностранному правопорядку нужно обязательно применять.

В научной литературе по-своему обоснованно отстаивалась точ-

ка зрения о том, что следует рассматривать все нормы иностранного процессуального права в качестве вопроса права, который дан отечественному суду вне процесса, и применять их так, как они применяются в иностранном суде<sup>31</sup>.

Однако большинство других правоведов считали и считают, что иностранные процессуальные правила вряд ли могут применяться отечественными судами. Законченное концептуальное объяснение было дано в работах профессора Л.А.Лунца. Гражданское процессуальное право есть составная часть публичного права и как такое не может применяться в другом государстве как право территориального действия и вертикальной (властной и т.п.) природы. Понятие “международный гражданский процесс” не является отраслью права, отличающейся по источникам, способам регулирования от обычного гражданского процесса. Следовательно, международное частное право как особая отрасль права, регулирующая разнонациональные отношения или отношения с иностранным элементом, не включает в себя нормы процесса и не распространяет на них свои принципы и базовые понятия<sup>32</sup>.

## 2. Феномен трансформации процессуальных норм

Практически более значимой для суда являлась не проблема о том, применять или не применять иностранные процессуальные нормы, а о том, какие из норм иностранного законодательства следует считать материальными и применять, а какие — процессуальными и не применять.

С проблемой разграничения материального и процессуального права — весьма насущной особенно при определении границ применимого иностранного законодательства — тесно связан т.н. феномен перехода некоторых норм процессуальной природы в сферу материально-правовой регламентации.

В процессуальном праве России действует норма о том, что истец или ответчик обязаны доказать все факты, на которых они основывают свое притязание (ст. 53 АПК). Между тем тогда, когда распределение бремени служит средством закрепления за той или другой стороной субъективных имущественных прав, сходная норма является нормой материальной. Например, в силу п.3 ст.401 ГК наличие оснований, освобождающих от ответственности, доказываемая стороной, допустившей правонарушение. Равным образом вопросы допустимости доказательств, средств доказывания, относящиеся к порядку разрешения споров, предназначенному “для пользования” судами, применительно к содержанию определенных материальных прав являются материально-правовыми.

В соответствии с п. 1 ст. 162 ГК несоблюдение простой письменной формы лишает стороны возможности ссылаться на свидетельские показания для установления содержания сделки. Хотя данная норма вроде бы относится к разделу доказательств процессуального права, ее назначение тесно связано с реализацией материального правомочия, поэтому она включена в ГК как норма более узкой диспозиции, применяемая только в доказывании при несоблюдении формы сделок (в отличие от аналогичных общих норм ГПК и АПК о доказывании).

### **3. О методе определения отраслевого характера иностранных норм**

Однако если проблема разграничения норм материального права от норм процессуального права облегчается кодификацией в российском законодательстве, в результате которой правила процесса и правила регулирования гражданских отношений собраны в кодексы: Гражданский кодекс РФ, Гражданский процессуальный и Арбитражно-процессуальный кодексы, — то в иностранном праве, к которому необходимо обратиться для решения спора, сама кодификация может иметь меньшее значение. Поскольку иностранный закон применяется в силу внутренней коллизионной нормы, то суд должен исходить из предварительного истолкования понятий своего законодательства, т.е. коллизионной нормы своего права до того, как будет выбрано применимое иностранное законодательство. Например, на вопрос о том, допустимы ли свидетельские показания для установления содержания устной сделки, совершенной в иностранном государстве, необходима квалификация, какой это вопрос — вопрос гражданского права или процесса, и по какому закону — российскому (закону суда) или применимому иностранному эта проблема (проблема квалификации вопроса как материально-правового или процессуального) должна решаться. Российское право считает такой вопрос материально-правовым и относящимся к форме сделки, а применимое законодательство места ее заключения — процессуальным и относящимся к разделу доказательственного права, но следует ли все равно, несмотря на это, применять иностранный закон как материальный, а не процессуальный, или применить российский, поскольку иностранное право места заключения сделки считает вопрос о допустимости доказательств процессуальным, а процессуальные нормы не могут применяться российским судом, или поступить еще каким-нибудь образом.

Проблема усложняется тем, что законы т.н. межотраслевой направленности могут содержать и материальные, и процессуальные

нормы одновременно, т.е. правила, предназначенные для регулирования поведения субъектов гражданского оборота, и правила, адресованные непосредственно суду. Законодательство т.н. англосаксонской системы права таких стран, как Великобритания, США и др., официально не кодифицировано и по-своему систематизировано. Для определения того, к какой отрасли права отнесли бы, например, в Великобритании ту или иную норму, следовало бы усвоить английскую концепцию первичности, или доминирования, процессуальных правил в международном частном праве. Советская наука пришла к выводу о том, что в МЧП различие процессуальных и материально-правовых институтов не является самостоятельной проблемой, а есть частный случай “проблемы квалификации” о методе истолкования понятий коллизионной нормы в соответствии с тем или иным пониманием правовых категорий в разных правовых системах, учитывая не только их разный смысл, но и принадлежность к различным отраслям права. Наибольший вклад в разработку отечественной теории внес профессор Л.А. Лунц, считающий, что в каждом деле понятия коллизионной нормы будут первичными в отношении того, как толковать иностранную норму, в частности как материальную, т.е. подлежащую применению, или как процессуальную и не применимую российским судом. Однако считается допустимым, что понятия коллизионной нормы могут иметь разное содержание в зависимости от цели коллизионной нормы сообразно либо понятиям закона суда, либо понятиям применимого иностранного права, при предпочтении т.н. автономной квалификации, т.е. понятиям общеприменимого содержания<sup>33</sup>.

#### **4. О некоторых тенденциях в праве международной торговли**

Правило, проводящее различие между субъективным правом в собственном смысле слова и средством правовой защиты, знает и некоторые исключения, хотя и не колеблющие исходного принципа, но дающие повод говорить об определенных изменениях в правоприменительной деятельности при разрешении т.н. международных споров.

Развитие института международного коммерческого арбитража и некоторые эпизоды судебной практики дают основание говорить и о некоторых тенденциях применять или учитывать при разрешении споров на основе иностранных законов и правила о порядке разрешения споров. Европейская конвенция о международном арбитраже 1961 года (ст. 1, п.1, в, iii) и регламенты международных арбитражных судов позволяют сторонам избрать не только матери-

альное право, но и внутренний регламент, которым должны руководствоваться арбитры при разрешении споров (своего рода аналог процессуальных норм)<sup>34</sup>.

Соображениями о тесной взаимосвязи норм гражданского закона и процессуальных норм обосновывают принятие во внимание в качестве вопроса факта, например процессуального закона иностранного государства в американских судах<sup>35</sup>.

### **III. НОРМЫ ПУБЛИЧНЫЕ И НОРМЫ ЧАСТНЫЕ**

#### **1. О сути вопроса**

Принцип неприменения иностранных процессуальных норм можно рассматривать как составную часть общего правила о неприменении любых публичных уголовно- или административно-правовых норм вертикального действия, т.е. тех актов, которые не регулируют имущественные отношения равноправных субъектов, а адресованы непосредственно, с одной стороны, государственным органам, осуществляющим властные функции, и гражданам, организациям, подчиненным органам и т.п. — с другой. Считается, что такие иностранные предписания не могут применяться судами и иметь действие за пределами юрисдикции государства, их издавшего. Ни в одной из стран суд не станет осуждать физическое лицо на срок, предусмотренный уголовным кодексом иностранной державы, либо выносить постановления о применении санкций за неуплату налогов в другом государстве. Такой принцип основан на традиционном различии публичного и частного права.

Поэтому проблема о пределе применения иностранного закона с учетом норм не только гражданско-правового содержания в применении иностранном праве тесно связана с самым важным, а вместе с тем и самым сложным вопросом теории права вообще о критерии разграничения норм публичных от норм частных. В самом общем виде проблему разграничения права публичного от права частного обозначил известный римский юрист Ульпиан. Нормы публичного права, считал он, относятся к статусу и состоянию всего государства в целом, а частное право охраняет интересы отдельных лиц. Такое определение не получило единообразного научного развития, и в настоящее время применение различных критериев может сделать норму в одном случае публичной, а в другом — частной. В юриспруденции наиболее распространен критерий, согласно которому ту или иную норму можно отнести к сфере публичного или частного права в зависимости от содержания регулируемых отношений. Не менее популярен т.н. “формаль-

ный” способ отграничения, по которому частные нормы возможно применить по инициативе частных лиц, а остальные нормы являются публичными. Согласно теории “метода регулирования” для публичного права характерно регулирование отношений предписаниями императивного характера, которые не могут быть изменены усмотрением сторон. Способ же регулирования, основанный на свободе и инициативе частных лиц, создает нормы частные<sup>36</sup>. В настоящее время известные ученые могут стоять на различных позициях относительно квалификации той или иной нормы, поскольку могут использоваться различные из вышеприведенных критериев. Следовательно, применительно к конкретному случаю могут получаться противоположные правовые результаты.

Например, по мнению одного из разработчиков ГК профессора А.Л.Маковского, в основу тех отношений, которые не могут подпадать под действие Гражданского кодекса, положено только властное подчинение одной стороны другой, куда он относит “налоговые отношения, бюджетные отношения и, в какой-то мере, может быть значительной, валютные отношения”<sup>37</sup>, т.к. их регламентация осуществляется публично-правовыми положениями. В то же время председатель Высшего арбитражного суда РФ г-н Яковлев считает, что даже в нормах Кодекса может присутствовать и публичный интерес. Как он утверждает, такой интерес имеется в ст.210 ГК “Содержание имущества собственником” и в ст.4.22 “Договор и закон”, где говорится о том, что договор по своим условиям должен соответствовать требованию закона<sup>38</sup>. Как нетрудно увидеть, первый ученый более привержен теории отграничения права публичного от права частного. Г-н Яковлев преимущественно опирается на доктрину метода регулирования.

Состояние научной мысли в таком важном вопросе делает задачу решения проблемы публично-правовых императивных норм при рассмотрении разнонационального спора на основе иностранного закона особенно сложной. И поскольку тема публичного и частного права продолжает оставаться неубывающим предметом научной полемики — тесно связанные с ней вопросы о том, какие иностранные законы следует игнорировать (как публично-правовые акты) при разрешении спора на основе иностранного права, не в меньшей степени дискуссионны и окончательно не урегулированы.

Имеются отдельные суждения общего плана российских ученых советского периода, относящиеся к времени, когда общественная система не разрешала участие в международном гражданском обороте помимо структур государства. В частности, тогда появилось высказывание профессора Л.А.Лунца о том, что советский суд не станет применять публично-правовые законы, хотя и будет учитывать их гражданско-правовые последствия<sup>39</sup>.

Вопрос о том, в какой степени следует учитывать при разрешении спора на основе иностранного закона публично-правовые положения иностранного права, в какой-то мере связан с тем, как в принципе суд относится к иностранному закону. В международном гражданском процессе известны, как мы уже упоминали, две концепции иностранного закона как вопроса права либо как вопроса факта. В государствах системы Common Law, где предлагается считать иностранное право вопросом факта, иностранные публично-правовые нормы будут учитываться в той мере, в какой заинтересованная сторона докажет, что они прямо влияют на применение гражданско-правовых положений в иностранном государстве. Поскольку фундаментальные правила состязательности процесса предусматривают обязанность его участников самим устанавливать содержание и особенности фактов, то и разрешение данной проблемы относительно соотношения и взаимного влияния частноправовых и затрагивающих их действие публичных норм также в известной степени падает на обязанность истца или ответчика, и судьи в этом смысле оценивают не столько особенности и степень влияния этих норм на подлежащие защите имущественные права истца, сколько доказательства, им предоставленные в пользу или против такого влияния.

В странах континентальной системы, где доминирует трактовка иностранного закона как вопроса права, вопрос о мере применения публичных норм должен разрешаться непосредственно судами.

Ст. 157 Основ гражданского законодательства РФ предусматривает, что при применении иностранного права устанавливается содержание его норм в соответствии с их официальным толкованием, практикой применения и доктриной в соответствующем иностранном государстве. Положение статьи выражает принцип применения иностранного права в том содержании, которым обязаны руководствоваться суды места издания данных правовых норм.

Законодательство и судебная практика России пока не выработали подходы, окончательно разрешающие в целом проблемы применения судами публичного права, законов иностранного государства, которые оказывают влияние на правовую силу применимых гражданско-правовых норм. Необходимость применять или воздерживаться от применения определенных иностранных валютных ограничений или налоговых положений в конкретных случаях применения иностранного права прямо не из чего не следует. Обиже же соображения, высказанные одним из видных советских ученых еще в 70-е годы, сегодня нуждаются в дальнейшем теоретическом развитии.

Платеж по договору с нарушением норм валютного законодательства иностранного государства, чье право применимо к отно-

шениям их участников, можно равнообоснованно квалифицировать либо как действие, лишаящее искивой защиты уплатившего, либо как действие, влекущее сугубо административные отношения между нарушителем и иностранными государственными органами по поводу ответственности самого юридического лица и его директора за несоблюдение властных предписаний иностранного закона, что не должно затрагивать стабильности имущественных, т.е. частно-правовых, отношений, разбираемых в российском суде, и соответствующих гражданских прав и обязанностей как стороны, получившей средства в результате такого незаконного с точки зрения иностранного закона платежа, так и лица, его осуществившего. Очевидно, что иностранный суд должен будет выносить решения о правовых последствиях такого нарушения исключительно с учетом незаконности данной операции. Можно ли отсюда вывести соответствующую обязанность и российского суда — раз последний применяет иностранный закон так, как он действует у себя на родине, — и есть одна из иллюстраций названной проблемы.

## 2. Некоторые соображения по проблеме

Полагаем необходимым отметить, что в ходе своего анализа мы под публичными нормами понимали те положения, которые регулируют отношения гражданско-правового характера, т.е. исходили из критерия природы отношения при отнесении той или иной нормы к публичной, а не из критерия метода регулирования, хотя теория метода регулирования, по нашему мнению, дает более четкое отграничение и более однозначный признак публичных норм.

С проблемой иностранных публичных норм тесно соприкасается т.н. вопрос об экстерриториальном действии материальных норм, или императивных норм прямого действия. Несмотря на такую взаимосвязь, обе проблемы носят самостоятельный характер: первая возникает, когда в силу отсылки коллизийной нормы надлежит руководствоваться правом иностранного государства и определить степень воздействия на частноправовые нормы его публично-правовых положений, вторая связана со сферой действия таких норм прямого или экстерриториального действия, право государства места издания которых устраняется коллизийной нормой.

На решения по иностранным публичным нормам оказывают очевидное влияние и чисто практические задачи международного частного права: гармонизация правового регулирования межнациональных гражданских отношений и по возможности достижение единообразия в решении споров, в суде какого бы государства ни заявлялось то или иное одинаковое требование. Эта принципиаль-

ная цель может обосновывать применение иностранных публичных норм в той мере, в какой они изменяют, устраняют, дополняют то иностранное гражданско-правовое регулирование, к которому отсылает коллизийная норма права суда.

Но если поставить вопрос, обязан ли суд, разбирающий разнонациональные споры, применять иностранные публичные нормы, то ответ мы скорее получим отрицательный, поскольку таковая обязанность суда ни на чем не основана. В российском праве коллизийные нормы, как мы уже упоминали, содержатся в Основах ГЗ, где имеется следующее положение (ст.1, п.4): “К имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым бюджетным отношениям, гражданское законодательство не применяется, за исключением случаев, предусмотренных законодательством...” Редакция этого положения, воспроизведенная в ГК РФ, допускает и такое толкование, что там, где нет прямого предписания применять гражданские нормы, для регулирования публичных отношений эти нормы не применяются. Поэтому представляется очевидным, что когда национальная коллизийная норма отсылает к праву какого-то государства (места нахождения “вещи”, праву страны, “где учреждено юридическое лицо”, “месту учреждения или жительства стороны, являющейся продавцом”, и пр.), происходит регулирование только гражданских отношений, т.к. о необходимости иметь в виду и властные отношения в иностранном государстве нет специального упоминания, а значит, применять нужно иностранные материальные нормы, которые регулируют гражданские отношения, т.е. только гражданские нормы.

Устанавливая содержание субъективных прав сторон по договору, суд всегда обязан применить те отечественные административные, валютные, антимонопольные и прочие ограничения, которые относятся к национальным публично-правовым нормам, независимо от того, какой спор, внутренний или международный, разрешается и какое гражданское право, национальное или иностранное, суд при этом применяет, т.к. он должен осуществить наряду с разбором имущественных обязательств и возникающие в сфере его юрисдикции обязательства властно-правовые, ввиду чего и субъективные гражданские права могут ограничиваться или лишаться исковой защиты. Имущественное требование, нормируемое правом гражданским, не будет удовлетворяться судом, если оно противоречит, скажем, антимонопольному законодательству. При этом антимонопольные нормы не применяются к гражданским отношениям, а регулируют ту правовую связь “государство — подвластное лицо”, которая может препятствовать реализации имущественного права подвластного лица.

Обязанность применять свои публично-правовые нормы, имеющие целью поддержание тех или иных государственных интересов, следует из Конституции РФ и системы разделения властей, применять же иностранные публичные нормы суд не обязан, т.к. не подчинен иностранной власти, но должен руководствоваться исключительно указаниями своей коллизионной нормы, отсылающей только к гражданскому законодательству иностранного государства.

Если, рассматривая иск о принудительном исполнении по договору, суд установит нарушение отечественного публичного законодательства, у него будут все основания отказать в удовлетворении требования на основе вывода о недействительности договора. Однако если в национальном праве такого ограничения нет, но имеется в иностранном, то суд не обязан принимать во внимание нормы, изданные для пользы чужой власти, равно как и не обязан взыскивать штраф в доход иностранного бюджета или приносить к отбыванию наказания в соответствующих учреждениях иностранного государства.

На наш взгляд, суд не только не обязан, но и не вправе применить нормы, адресованные не частным лицам, а органам иностранного государства. Исполнение некоторых важных предпринимательских законов из сферы таможенного, валютного, антимонопольного регулирования контролируют уполномоченные на то органы государства: таможенная служба, комитет валютного контроля, антимонопольный комитет. Безоговорочное применение таких иностранных публичных норм часто означало бы изъятие определенных отношений из сферы собственной юрисдикции государства суда только потому, что договор регулируется иностранным правом, поскольку у государства суда имеется свое, часто не совпадающее в регулировании антимонопольное, валютное, таможенное законодательство.

И наконец, для настоящих выводов найдется и более концептуальное научное обоснование. МЧП, к сфере урегулирования которого относятся рассматриваемые вопросы, имеет дело с отношениями гражданско-правового содержания. Воздействие на эти отношения права различных государств приводит к тому, что государство иногда вынуждено поступиться своим правом для интересов международного имущественного оборота в пользу иностранного права, но в теории всегда имелась в виду уступка только гражданскому<sup>40</sup>, а не публичному иностранному праву. На наш взгляд, как раз в этом заключен смысл ст. 156 Основ ГЗ: "Иностранное право применяется к гражданским отношениям".

Мы уже упоминали о том, что в нашей правовой литературе имеются некоторые, на наш взгляд, спорные соображения о том, что, хотя иностранные публичные нормы не применяются, нужно

принимать во внимание гражданско-правовые последствия их действия<sup>41</sup>. Мы полагаем, что хотя иностранные публичные нормы и могут затрагивать реализацию гражданских субъективных прав там и тогда, где и когда это связано с интересами иностранной власти, они по вышеперечисленным соображениям не должны применяться (а равно и учитываться) органом, разрешающим споры.

Такие выводы имеют основание и в нормах законов. Статья 157 Основ ГЗ говорит о “содержании” иностранных норм в соответствии с их официальным толкованием, практикой применения и доктриной в соответствующем иностранном государстве. Как следует из текста, речь идет о смысловом содержании именно гражданских норм (и для уяснения этого содержания следует обратиться к официальному толкованию, практике применения и доктрине), а не о том, как эти нормы могут применяться в совокупности с публичным регулированием в иностранном государстве.

Положение о том, что именно в критерии отграничения публичного от частного следует искать решение проблемы о пределах применения иностранных законов, имеет свое прочное основание в юридической теории. Концепция разделения норм на публичные и частные исходит из двух принципиально отличающихся сфер регулирования с различными методами, правовыми институтами, юридическими категориями. В отграничении публичных и частных норм находит свое выражение существо частного права, действующего в пределах согласования индивидуальной свободы и прав публичной власти.

Международное частное право, имеющее дело с имущественными отношениями, также обязано соблюдать данный водораздел. Применяя иностранные публичные нормы, суд станет допускать бесконтрольное действие иностранной государственной воли (т. к. в публичных нормах заключается подчиненная интересам иностранного государства его непосредственная воля), что способно нанести ущерб суверенитету государства суда.

Вполне возможно, что когда-то в будущем система более тесного межгосударственного взаимодействия будет исходить из непреклонного учета всех иностранных государственных потребностей в регулировании межнационального экономического оборота, выработав иной, чем отделение публичного от частного, критерий применения иностранных норм. Но вне такой системы прямое подчинение судов даже некоторым публичным нормам иностранной власти и с опорой только на понятие публичного порядка представляется преждевременным и ненужным.

В законодательствах некоторых европейских государств, стоящих перед задачей движения к единообразию их правового регулирования, осторожно пробуют иные критерии для определения круга

тех иностранных норм, которые следует применять. Характерный пример являет собой закон о МЧП Швейцарии, устанавливающий, что “применение какого-либо положения иностранного законодательства не может быть исключено по той причине, что такое положение носит публично-правовой характер” (ст. 13 закона). Как утверждают комментаторы, эта норма преследует цель “сделать применимыми те нормы иностранного права, которые ограничивают свободу договора в социально-экономических интересах”<sup>42</sup>.

Можно, конечно, относиться с уважением к такого рода законодательным решениям, допускающим применение и тех иностранных норм, которые защищают непосредственные интересы иностранной власти, что только продвигает к цели единообразного регулирования, независимо от того, юрисдикционный орган какого государства будет разрешать дело. Несложно видеть, однако, что столь неограниченный подход к применению иностранных норм совершенно неизбежно связан с использованием оценочных категорий применительно к целям, социально-экономическому значению и т.п. иностранных публичных законов взамен чисто юридического критерия, отделяющего частноправовые нормы от публично-правовых.

Полагаем, что для российского коллизионного права, не признающего пока принципа широкого судейского усмотрения и не стоящего перед задачей тесной законодательной интеграции в соответствии с моделью ЕЭС, сходные швейцарскому положения относительно иностранных публичных норм являются не вполне подходящими.

#### **IV. ИМПЕРАТИВНЫЕ НОРМЫ ЭКСТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ДЕЙСТВИЯ**

##### **1. Существо проблемы**

Изучение оснований для ограничения иностранных законов особенно актуально в свете тенденций более активно регулировать внешнюю торговлю не только коллизионным способом, но и посредством издания административных нормативных актов, запретов, специального регулирования и т.д., минуя постановку коллизионного вопроса.

Такое развитие в законодательстве стран было приметно еще в первой половине этого столетия, но в наше время оно приобрело прямое влияние на коллизионные доктрины или, во всяком случае, стало реальностью и одной из основных проблем международного частного права. Стремление регулировать внешнюю торговлю бо-

лее подробно и непосредственно сопровождалось и интересом каждого государства добиваться безусловного соблюдения такого специального, направленного на реализацию внешнеэкономической, валютной и прочей стратегии законодательства, которое является важнейшей частью экономической политики государства, хотя бы основные отношения партнеров (контрагентов) и регулировались нормами иностранного государства, или даже вопрос о принудительном осуществлении чьих-либо прав и, следовательно, соотношение их с пределами действия специального регулирования ставился бы в суде иностранного государства. Проблему в теории обозначают как значение т.н. “императивных норм прямого действия”, или “специального регулирования”, или “императивных норм”, или “прямого регулирования”, или “экстерриториальности материального законодательства” и т.п. в международном частном праве в новых условиях (понятия “экстерриториальность”, “экстерриториальные законы” используют в литературе в разном значении. Здесь мы намеренно придаем им тот смысл, который имеют в виду авторы, когда выделяют законы, “подлежащие применению независимо от указания коллизийной нормы”).

“Экстерриториальность” включает в себя транснациональную направленность как гражданско-правового, так и административного (публично-правового) законодательства, поскольку и первое, и второе может относиться к частным случаям государственного интереса во внешнеторговой сфере или экономическом управлении. Например, средством стимулировать и поддержать обменный курс национальной валюты, усилить налоговые поступления и инвестиционную активность на национальной территории является направленно разработанное валютное законодательство, по месту и характеру регулирования являющееся чисто административным. Такое законодательство, однако, может предусматривать в случае совершения операций, связанных с движением капитала (например, приобретение ценных бумаг за иностранную валюту без лицензии), и такую санкцию, как недействительность (ничтожность) сделки. Способом усилить действенность социальных гарантий лиц наемного труда являются определенные материальные нормы, регламентирующие более благоприятное правовое положение своих работников, применяемые независимо от того, где осуществляется трудовая деятельность и каковы прочие фактические элементы правоотношения. Этой линии по трудовым спорам особенно придерживается судебная практика США, отдавая предпочтение законам повышенной социальной важности независимо от каких-либо коллизийных критериев на основе нижеупомянутой теории “анализа интересов”. В общих приведенных примерах может идти речь о необходимости придать экстерриториальный эффект нормам

материального права, как административным, так и трудовым (в последнем случае — нормам частного права). Само собой разумеется, что данная задача всегда будет выполнена национальными судами при применении норм своего права, т.е. при решении коллизионного вопроса в пользу своего права. Проблема, однако, будет проявлять себя, только если отечественным нормам экстерриториальной направленности будет противоречить иностранный закон, применимый в силу коллизионной нормы, или если от суда будут требовать применить иностранные нормы экстерриториальной направленности, хотя в соответствии с коллизионной нормой надлежит применить другое право. Иными словами, речь идет о необходимости санкционировать применение некоторых экстерриториальных законов независимо от того, какое право применимо в принципе.

Весьма важно подчеркнуть, что данная проблема, хотя и может включать в себя использование категорий публичного порядка в позитивном смысле, по существу представляет более современное явление в международном частном праве. Основное отличие состоит в том, что публичный порядок является средством от противоречащего основам правопорядка применения иностранного закона как по причине его несовместимости с отечественными принципами права, так и ввиду особой важности некоторых отечественных национальных законов, поскольку последние выражают фундаментальные положения правовой системы, исключающие всякое возможное замещение иностранным правом. Вопрос же современной экстерриториальности — это скорее отражение законодательной и регулирующей задачи любого государства упорядочить, детализировать и сделать более эффективным контроль за внешнеторговой сферой. Поскольку непосредственные государственные интересы реализуются путем издания именно публичных норм, то большинство экстерриториальных положений имеют публично-правовую природу. Некоторые ученые отмечают, что в основе проблемы экстерриториальности лежит явление преодоления территориальных границ публичным правом<sup>43</sup>, стоящим, как мы уже отмечали, вне коллизий гражданско-правовых законов и в целом принадлежащим другой, чем публичный порядок, области права и законодательства.

## **2. О некоторых подходах к разрешению проблемы императивных норм в МЧП**

Кроме того, что проблема учета императивных норм прямого действия не совсем согласовывалась с классическими коллизионными доктринами, она уже имела насущную актуальность в

рамках задач по международной унификации. Проблема прямо осложняла процесс выработки единых коллизионных правил на региональном уровне, там, где такая унификация коллизионного законодательства являлась важнейшей предпосылкой и первой задачей интеграции государств.

Решение, предложенное авторами действующей Конвенции о праве, применимом к договорным обязательствам (1980 г.) стран—членов ЕЭС, имеет характер компромисса, свойственного соглашению государств близкого уровня развития их правовых систем.

Конвенция построена на основном коллизионном правиле применения права наиболее тесной связи с международным договором (контрактом), из которого возник спор, устанавливаемой анализом всех фактических элементов отношения (ст. 4, 1). Независимо от того, избрали ли стороны договора другое право, законы наиболее тесной связи определяются судом и их императивные нормы применяются наряду с избранным сторонами правом (ст. 3, 3).

По усмотрению суда также могут быть применены императивные нормы другого государства, имеющие с ситуацией тесную связь, если эти императивные нормы по праву этих норм подлежали бы безусловному применению независимо от того, какое право было бы применимым, с учетом природы и цели сделки, а также последствий применения или неприменения этих норм (ст. 7, 1).

И наконец, Конвенцией установлено, что императивные нормы закона суда применяются независимо от иного применимого права (ст. 7, 2).

Компромиссный характер Конвенции проявляется в установлении изъятия из правила о том, что решение коллизионного вопроса в пользу одного из право порядков устраняет действие всех других иностранных по отношению к нему законов, включая императивные нормы законов наиболее тесной связи, а также права суда (*lex fori*). Конвенция детально не разъясняет понятие “императивные нормы” и не отвечает на вопрос, какие это законы — публично-правовые и гражданские или только гражданские. Конвенция определяет императивные нормы как правила, которые “не могут быть устранены соглашением сторон” (ст. 3, 3). Скорее всего, здесь имеется в виду всякая императивная норма, независимо от ее публичного или частного наполнения, в чем усматривается большая приемлемость такой формулы для правовой системы *Common Law*, не основанной на традициях римского права и не знающей деления норм на публичные и частные.

Признание роли императивных норм в международном частном праве выражено более взвешенным образом в Гаагской конвенции 1986 года о праве, применимом к международной купле-продаже товаров, имеющей целью ввести систему унифицированных колли-

зионных норм для наиболее распространенного в международном экономическом обороте вида договоров. Статья 17 устанавливает, что Конвенция не препятствует применению положений права суда, которые должны применяться независимо от права, которому в других случаях подчинен договор.

Наиболее радикальное решение проблемы императивных норм за счет прежде всего ломки устоявшихся традиционных концепций коллизионного регулирования было воспринято правовой системой США. Основную роль в американском коллизионном праве теперь играет т.н. теория анализа интересов (*interest analysis*), заменившая традиционный принцип применения коллизионных норм. Суть этого учения состоит в том, что направленность, содержание и особенно государственная цель издания материальной нормы должны выйти на первое место в вопросе выяснения, какие из правил какого законодательства следует использовать для урегулирования разнонациональных или межштатных отношений.

В соответствии с теорией анализа интересов судья обязан определить круг законов, которые имеют к спору (ситуации) какое-либо отношение в силу связи фактических элементов с тем или иным штатом (государством). Затем проанализировать содержание каждого из законов, цель издания и главным образом тот т.н. "правительственный интерес" (*government interest*), который может быть выражен в направленности норм и в специальном их характере. Суд обязан применить материальные законы наивысшего "правительственного интереса", даже если их связь с ситуацией менее очевидна, чем связь других законов, не содержащих правительственный интерес.

Европейские теоретики МЧП относятся к такому решению проблемы "императивных норм" за счет полного отрицания коллизионных принципов в основном негативно, хотя появление этой теории в Америке обязано именно проблеме императивных норм и специального регулирования в международной и межштатной торговле.

### **3. Отдельные критические замечания**

Мы полагаем, что правовые концепции американского права и Конвенции ЕЭС не пригодны для разрешения проблемы императивных норм в России. На наш взгляд, неверно в рамках правовой системы континентального типа устранять различия между нормами публичными и нормами частными. Мы считаем преждевременным отказываться от того положения международного права и международного частного права, что всякое государство

может отстаивать свои интересы путем издания либо норм, либо индивидуальных актов публичного характера только в пределах своей юрисдикции.

Примечательно то, однако, что, хотя зарубежные правоведы и подходят к исследованию вопроса об императивных нормах прямого действия с учетом особенностей более близких им правовых систем, все-таки в ряде случаев, как нам кажется, используется не вполне удачный метод анализа проблемы. Нам представляется, что если миновать вопрос о различающихся свойствах норм публичных от норм частных, то невозможно достичь универсального решения по императивным нормам применительно к потребностям внутригосударственного коллизийного регулирования. Между тем, многие иностранные авторы ставят решение проблемы императивных норм в зависимости от ответа на вопрос, могут ли публичные нормы иметь экстерриториальное действие или допустимо ли решать разнонациональный спор на базе кумулятивного применения императивных норм различных государств.

Мы не ставили себе целью подробно разбирать те или иные теоретические рассуждения. Однако несложное математическое сочетание положительных и отрицательных ответов на эти вопросы не позволяет иметь удовлетворяющее решение, т.к. в одном случае судебная власть должна будет осуществлять не всегда приемлемое для нее иностранное регулирование, а в другом — будет лишена возможности влиять на те отношения, которые могут представлять для нее насущный интерес.

Выход представляется нам в том, что в императивных нормах нужно видеть различие. Нормы приказывающие, понуждающие и регламентирующие сферу властных отношений, где их участниками выступают органы государства, ограничивают своими установлениями субъективные права непосредственно, независимо от коллизийного регулирования, применимого права, но в силу непосредственной юрисдикции государства. Так как такая юрисдикция обязывает только субъектов, а не иностранную власть, публичные нормы применяются только судами государства, издавшего эти нормы. С другой стороны, юрисдикция обязывает субъектов не только по мере нахождения последних на их территории, но и в силу иной правовой связи: гражданства, места регистрации, места деятельности, местонахождения имущества и пр. В этом смысле публичная юрисдикция экстерриториальна, т.к. она действует и за пределами своей территории.

Применительно к реализации субъективных гражданских прав публичная юрисдикция действует приоритетно, например отказывая в принудительном осуществлении полномочий требовать исполнения по договору, нормируемому иностранным гражданским

правом, если этим исполнением нарушается национальное законодательство: валютное, антимонопольное, таможенное и др.

Об императивных гражданских нормах этого сказать нельзя. Гражданские нормы издаются для частных лиц с тем или иным балансом их прав и обязанностей в законодательствах различных государств. Например, по одному материальному закону должник попадает в просрочку после напоминания кредитора, по другому — “в разумный срок”. Одним национальным законом может быть установлено императивное право прекращения агентского договора в одностороннем порядке принципалом в любое время, другим — только при наличии определенных условий. Применение того или иного баланса прав и обязанностей достигается и системой императивных гражданских норм, которые тем не менее обязаны заменяться другой системой гражданских норм при решении коллизионного вопроса в пользу иностранного права. Если допустить, что суду в России нужно разбирать спор на основе разнонационального “сборника” императивных гражданских норм, то нам представляется, что это привело бы к дезорганизации регулирования, его непредсказуемости.

Кумулятивное использование императивных норм применимого иностранного права и императивных гражданских норм права суда приводило бы к тому, что споры по существу разрешались бы всегда на основе норм права суда, несмотря на то что стороны при заключении договора основывали бы свои правовые ожидания на положении одного законодательства, например ими избранного. Это способно порождать большую правовую неопределенность, т.к. при заключении договора, разработке его текста невозможно предвидеть, возникнет ли спор, какой вопрос он затронет и, наконец, в каком суде состоится разбирательство. Если местонахождение контрагентов расположено в разных государствах, а исполнение договора и нахождение имущества, по поводу которого происходит исполнение, отличны от местонахождения контрагентов, то спор могут рассматривать в принципе суды либо места нахождения имущества, либо места нахождения контрагентов, либо места исполнения. В такой ситуации стороны должны будут иметь в виду императивные гражданские нормы всех четырех государств. Нам такое положение кажется несправедливым и даже абсурдным. Скажем, при обращении в английский суд с иском на основе российского права в связи с требованием о принудительном осуществлении соглашения о неустойке в договоре получается, что суд должен отказать в удовлетворении требования о неустойке только потому, что право суда императивно предусматривает лишь возможность взыскать “заранее исчисленные убытки”. И наоборот, если стороны в момент заключения договора прямо выражено подчинили свои субъективные гражд-

данские права регулированию английским правом, то при последующем заявлении в российский суд требования, основанного на недействительности договора по причине отсутствия т.н. “встречного удовлетворения” (consideration), данное требование вроде бы также подлежит отклонению, т.к. в праве РФ действует императивная норма ст. 166 ГК о том, что сделка недействительна только по основаниям, установленным ГК, ибо такого основания, как отсутствие встречного удовлетворения<sup>44</sup>, в ГК России нет.

В нашей правовой литературе имеются обзорные суждения по проблеме такого же смысла. Профессор О.Н.Садиков отмечает, что в подходе, благоприятствующем императивным нормам, вне зависимости от того, какие это нормы, публичные или частные, и в условиях, когда вообще “круг этих норм четко не обрисован”, “режим многих международных хозяйственных связей становится сложным и неясным”<sup>45</sup>.

В обоснование обязательности учитывать иностранные императивные нормы независимо от применимого права приводят соображения о наличии специфических, особо важных потребностей современного государства, его регулирующих функций, поэтому-де и издание, и учет этих норм — объективная необходимость, требующая взаимных уступок.

Мы считаем, что, сколь бы ни была важна и животрепещуща проблема императивных норм в МЧП, ее нужно решать в рамках устоявшихся концепций коллизионного регулирования, а не вопреки им.

Невозможно и непозволительно отрицать то, что в качестве правовых понятий разрабатывалось и совершенствовалось годами, строилось на теоретических достижениях юридической науки, обслуживающей международный экономический оборот, и, наконец, то, что вошло в правовую систему в виде доктринальных обобщений, учитывалось в нормотворчестве и правоприменительной деятельности.

Так, важнейшим принципом российской науки МЧП является императивный характер коллизионных норм, “образующих вместе с соответствующей материальной нормой правило поведения участников гражданско-правового отношения”<sup>46</sup>. Из этой императивности имеются и известные исключения: допускается в ряде случаев альтернативное применение различных привязок для определения требований к форме актов и т.п., а также стороны по договору могут избрать применимое право для нормирования их обязательственных прав по отношению друг к другу, т.е. осуществить “автономию воли”. Последнее исключение из общей императивности реализуют сами участники разнонационального отношения, а не суд, разрешающий международный экономический спор, т.к. право сторон избрать ре-

гулирующее законодательство остается императивной нормой для юрисдикционного органа, обязанного применять данный коллизионный принцип (право, которое избрали стороны, — *lex voluntatis*). Существует и исключение из императивности другого вида применительно к некоторым обязательствам. Речь идет об определении правопорядка “наиболее тесной связи” с договором (отношением по договору), или закона, “свойственного договору”, и т.д. В соответствии с этим исключением суду делегируется право самому определить наиболее свойственный или подходящий по всей совокупности обстоятельств применимый правопорядок. Данное правило с тем или иным разнообразием в формулировках закреплено в законах о МЧП многих европейских государств (Германия, Швейцария, Австрия). Оно содержится в Гаагской конвенции 1986 года о праве, применимом к международной купле-продаже товаров. Правило наиболее тесной связи пока не признается по соображениям юридического характера в нашей доктрине и законодательстве, потому что этот принцип порождает неопределенность в отношениях и дает не свойственное суду широкое право усмотрения<sup>47</sup>.

В отличие от вышеприведенных положений коллизионного регулирования, имеющих столь неодинаковую трактовку у законодателей и ученых, обладающее, тем не менее, характером изъятий из принципа императивности коллизионных норм, правило о безусловном признании экстерриториальности императивных норм материального права по сути полностью упраздняет упомянутый принцип.

Положение о приоритетности императивных норм, как мы уже отмечали, наиболее категоричным образом было воспринято правом США, что повлекло такие радикальные изменения в американской правовой доктрине и законодательстве, что это дало всему процессу название “революция конфликтного права”.

Важно иметь в виду, что эта революция совершалась для чисто американских потребностей, где конфликтное право есть прерогатива каждого из 50 штатов, принадлежащих, тем не менее, одной правовой системе единого государства. То, что в США нет основных конфликтных норм на федеральном уровне, сближает коллизионное регулирование межштатных отношений, являющееся для судебных органов повседневной реальностью, со случаями коллизий международных, когда участником спора выступает неамериканский субъект права. И в том и в другом случае американский суд с поправками на публичный порядок и методы установления содержания применимого закона должен руководствоваться коллизионными нормами своего штата. Но конфликтное право США в силу объективности подчинено потребностям прежде всего межштатного регулирования, где материальные законы другого штата

могут легче допускаться в область судопроизводства как законы одного государства, и не только если к ним отсылает коллизийная норма. Нахождение и развитие в рамках одной правовой системы торгового законодательства штатов обусловило значительное единообразие основных актов гражданского и торгового права, которые принимаются в виде типовых законов каждым штатом самостоятельно, например так принимается Единообразный торговый кодекс. Поэтому основное отличие гражданского законодательства штатов друг от друга заключается в наличии специальных межотраслевых законов, например таких, которые усиливают социальные гарантии работников или вводят специальные положения для охраны прав потребителей, размеров возмещения вреда, штрафов и т.п. Основная проблема межштатного регулирования — это определение сферы действия таких законов при конфликте с законами других штатов.

И наконец, в американском праве не придается большого значения, как мы уже упоминали, делению на право публичное и частное.

Поскольку вышеперечисленных особенностей нет в большинстве европейских государств, принятие американской модели вряд ли возможно.

Многие аналитические суждения о нормах прямого действия возникают на почве теории о новой роли международного коммерческого арбитража, деятельность которого в соответствии с положениями модельных законов и международных конвенций не связана императивным подчинением ни системе международного частного права, ни порядку разрешения споров, действующих на территории государства, где собирается арбитраж (третейский суд). Таким более “наднациональным” положением суда объясняют и отношение к императивным нормам того правопорядка, который не является применимым. Этим положением обосновывают, правда, самые противоположные выводы по проблеме норм прямого действия. Ряд иностранных ученых утверждает, что т.н. “делокализация” международного третейского суда ведет к ослаблению зависимости от государственной власти и освобождает от необходимости применять нормы прямого действия и даже оговорку о публичном порядке. Другая группа ученых, напротив, обосновывает обязательность учета всех материальных императивных норм различных государств, которые, по мнению третейского суда, выражают своим специальным регулированием заинтересованность в том или ином исходе дела, понимая международную миссию третейского суда в том, что он обязан согласовывать в применении этих различных материальных норм интересы всех государств, хотя бы и путем кумулятивного применения положений их законов.

Существует немало и “промежуточных” суждений по этой проблеме. Во всяком случае, обзорная литература по данной теме дает впечатление о большом разнообразии теорий<sup>48</sup>.

Лично нам более близка по хорошему консервативная позиция российской правовой науки, считающей, что международный третейский суд в силу своей особенности не перестает быть юрисдикционным органом (органом власти), обязанным соблюдать все те предписания, которые диктует государство, санкционировавшее (передавшее) конкретные властные полномочия, предопределяя “национальный статус”<sup>49</sup> арбитража. Поэтому решение проблемы императивных норм не может заключаться в особенностях положения международного третейского суда.

Независимо от вышеизложенного, проблема императивных норм с трудом разрешима только приданием и признанием экстерриториальности некоторых материальных норм, т.к., добиваясь такого признания, государство в другом случае вопреки своей системе коллизионных норм вынуждено будет признать действие иностранных законов, т.е. выдерживать принцип взаимности, что возможно только между странами близкого уровня развития, одинаковых стандартов регулирования и региональной обособленности, таких как, например, страны ЕЭС, правовые системы которых взаимодействуют на базе наднациональных норм “права сообщества”.

Полагаем важным иметь в виду, что система специального регулирования может включать и деятельность государственного надзорного органа за соблюдением этого специального регулирования. Это обеспечивает быстрое адресное применение санкций и запретов к нарушителям антимонопольного, валютного законодательства, т.к. контролирующий орган сам налагает штрафы или обращается в суд в случае более радикальных мер: взыскания полученного в доход бюджета или признания противоправных сделок недействительными.

Решение иностранного суда о недействительности сделки, принудительное осуществление которой испрашивается, о ликвидации одного из участников спора обязано иметь несомненное преюдициальное значение для органа, разрешающего споры, т.к. правовые последствия возникают не из иностранных норм, а из актов иностранной власти.

Могут быть, как мы уже упоминали, определенные условия признания применительно к тем или иным актам иностранной власти, например международный договор как условие признания иностранных судебных решений или взаимность при признании некоторых актов регистрации брака. О таких нормативных ограничениях признания актов иностранной власти должно быть прямое упоминание в законе, т.к. возможность этих ограничений может осуществляться как изъятие (исключение) из принципа.

Однако обязанность признавать иностранные публичные акты не абсолютна в другом отношении. Она, на наш взгляд, не возникает в ситуациях, когда иностранный акт не относится к делу, как могут не относиться к делу прочие фактические обстоятельства, приводимые заинтересованной стороной в ходе судебного разбирательства, а также если признание актов (в данном случае иностранных судебных решений) будет иметь правовой результат, противоречащий публичному порядку либо основным началам правосудия и процессуальной процедуры.

Публичный распорядительный и/или нормативный акт всегда создает правовую связь между самой властью и подчиненным ей субъектом или группой субъектов, если последние находятся в сфере этого подчинения. Национальные субъекты пребывают в состоянии постоянного подчинения, независимо от каких-либо других обстоятельств возникновения публично-правовых отношений. Иностранные субъекты могут быть в состоянии временного подчинения тем, что осуществляют деятельность на подвластной территории либо находятся там физически (граждане), либо организационно (филиал или представительство), либо имеют на подвластной территории имущество.

Для лиц, находящихся временно в сфере подчинения иностранной власти, правовая связь возникает и прекращается по мере пребывания субъекта в сфере подчинения этой власти, и только во время нахождения субъекта в сфере подчинения возможно принудительно осуществить распорядительное либо нормативное предписание иностранной власти.

По этой причине в процессуальном законодательстве для арбитражных судов и судов общей юрисдикции, в частности, установлено, что иск к иностранному субъекту можно заявлять "при наличии его органа управления либо имущества на территории РФ", либо при исполнении обязательств, либо причинении вреда на российской территории, т.е. или при совершении неправомерного действия в сфере подчинения, либо при нахождении иностранного ответчика либо его имущества в сфере подчинения власти государства, где имеют в виду обратиться в суд (ст.117, 118, 434 ГПК, ст. 212 АПК).

Нарушение нормативного или распорядительного акта власти составляет публично-правовую ответственность субъектов-нарушителей, что не может и не должно само по себе затрагивать правовых выводов органа другой юрисдикции, разрешающего разнонациональный спор на основе другого собственного или иностранного для него гражданского законодательства по всем тем соображениям, которые нами выше высказывались. Но именно адресные, т.е. распорядительные, акты иностранной власти могут создавать такие обстоятельства, которые не могут быть безразличны суду, разреша-

ющему спор. Например, ликвидация иностранного ответчика может осуществляться иностранным судом либо, если это предусмотрено иностранным законом, иным государственным органом. Ликвидация завершается внесением записи в госреестр юридических лиц в иностранном государстве. Разумеется, все эти действия иностранной власти производят ключевые, прямо относящиеся к судебному делу обстоятельства (причем фактического, а не юридического свойства), которые не могут не влиять на решение суда. Установление подлинности этих сведений служит основанием применить другие нормы и по-другому завершить дело. Хотя ликвидация иностранного лица создавала публично-правовую связь только между этим лицом и иностранным государством, полагаем важным обратить внимание на то, что акт органа, исключающий из государственного реестра иностранного ответчика, — вопрос факта, подлежащий доказыванию в рамках судебной процедуры, который допускается помимо коллизионного правила. Если стоять на той точке зрения, что правовые последствия ликвидации нужно проверять путем применения законов того государства, к которому отсылает коллизионная норма, то может возникнуть странная, но типичная для такого подхода ситуация. Например, в российском праве при определении вопросов правоспособности юридических лиц надлежит руководствоваться правом места их инкорпорации (ст. 161 Основ ГЗ). Значит, при таком подходе суд никогда не должен будет признать ликвидацию, произведенную в Великобритании применительно к юридическому лицу, не зарегистрированному там, но имевшему в этой стране свое местонахождение, несмотря на то что процедура ликвидации не только зарегистрированных, но и фактически находящихся юридических лиц давно практикуется в этой стране<sup>50</sup>.

Другой пример. Предположим, разрешается спор ввиду требования о принудительном осуществлении платежей. При этом суду известно, что такой платеж в пользу иностранного истца будет нарушением зарубежного валютного законодательства, т.е. иностранной публичной нормы. Разумеется, суд вообще не должен помогать реализовать то, что является функцией иностранной власти и что невозможно применить в качестве норм. Однако если бы в связи с валютным или антимонопольным нарушением имелось бы какое-нибудь адресное предписание иностранного органа, то это уже нужно рассматривать как обстоятельство, способное или неспособное по критерию относимости и допустимости фактов привести к применению других норм гражданского права. Например, запрет исполнить сделку по причине антимонопольных предписаний или лишение лицензии на вывоз есть фактические обстоятельства, в разных ситуациях освобождающие или не освобождающие от ответственности за неисполнение.

Мы соглашались с приведенным в учебнике МЧП суждением, что запрет иностранного государства может рассматриваться как обстоятельство, освобождающее от исполнения, но полагаем нуждающимися в уточнении данные по этому поводу пояснения, т.к. многое зависит от того, какой это запрет, нормативный или адресный, т.е. индивидуально-распорядительный. В учебнике говорится об “иностранных девизных правилах, ограничивающих перевод денег за границу”, или “иностранном запрете ввоза или вывоза товаров”, которые создают “невозможность исполнения”<sup>51</sup>. Нам представляется, что нарушение предписания, имеющего форму публичной нормы иностранной власти, создающее публично-правовую ответственность перед этой властью, не может влиять на выводы другой юрисдикции, за помощью судов которой обращаются частные лица, основывая свои правовые ожидания на нормах частного, а не публичного права. Невозможность исполнения обычно возникает в результате непредвиденного события, в т.ч. неожиданных и непредотвратимых действий властей, в зависимости от того, какие обстоятельства стороны уточнили в договоре как форс-мажорные. Поэтому сам по себе запрет на совершение девизных операций, изданный в виде нормы, не может освобождать от ответственности в гражданско-правовом смысле хотя бы потому, что речь идет о несоблюдении норм, имеющих ареал применения в рамках другой юрисдикции в условиях, когда принадлежавшее ей юридическое лицо под угрозой публично-правовых санкций приняло на себя и гражданско-правовые обязательства, которые составляют ожидания его контрагента и которые поэтому обязаны пользоваться исковой защитой.

Другое дело, если считать таким непредвиденным актом иностранной власти введение в действие регулирования, запрещающего определенные платежи после того, как был заключен договор, к исполнению по которому вводимое в действие запретительное регулирование относится. В этом случае, если из договора и применимого права возможно сделать вывод, что воля сторон по договору заключалась в том, чтобы считать такие действия иностранной власти, устанавливающей запрет (пусть содержащийся в нормативном, а не адресном виде), обстоятельством (фактом), освобождающим от гражданско-правовой ответственности за неисполнение, то введение в действие такого запрета должно приниматься во внимание судом как ключевое фактическое обстоятельство. Здесь — именно акт иностранной власти, определивший, когда вводятся в действие запретительные нормы, к какой сфере отношений они применяются, может служить тем обстоятельством, которое приобретает значение в свете имеющегося положения об условиях, освобождающих от ответственности.

Вопрос о том, способен ли влиять на процесс правоприменения иностранный адресный акт, например лишение лицензии на эк-

спорт, также зависит от квалификации в соответствии с применимым гражданским правом, содержанием договора, этого фактического обстоятельства в том смысле, что оно может приводить к применению положения об освобождении от ответственности за неисполнение по договору ввиду обстоятельств, находящихся вне контроля сторон по договору, именуемых в некоторых модельных оговорках “действиями властей”, “правительственными мерами и ограничениями”, “административными актами” и т.п.<sup>52</sup>

Итак, мы полагаем, что сфера признания актов иностранной власти — это область процессуального права государства суда и инициативы сторон в судебном процессе.

Однако существуют адресные акты иностранной власти, которые, хотя имеют достаточную юрисдикцию над участниками частноправовых отношений, санкционируют такие субъективные права, принудительное осуществление которых противоречит публичному порядку. Во многих случаях этими актами могут быть решения органов, разрешающих споры, в связи с чем имеется и специальная оговорка об отказе в признании и принудительном осуществлении именно решений иностранных судов. Отсутствие оговорки применительно к другим иностранным актам, и даже к актам регистрации брака, — иллюстрация того подхода, что оговорка о публичном порядке, отрицающая признание иностранных актов, должна действовать еще более, чем в случае использования иностранных норм ограничительно, и только применительно к иностранным судебным решениям.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Нам представляется, что разрешение проблемы т.н. “императивных норм в МЧП” заключается в строгом различении норм частных от норм публичных или в некоторых нижеследующих особенностях последних. Публичные нормы непосредственно воздействуют не на имущественные отношения международного экономического оборота, а на подвластных субъектов, в нем участвующих. Поэтому публичные нормы могут применяться вопреки регулируемому гражданскому законодательству того или иного государства.

Поскольку публичные нормы действуют не только на территории, но и по подвластным лицам, они способны иметь т.н. экстерриториальный эффект, заключающийся в публично-правовой связи “власть — подвластное лицо”, а не в гражданско-правовых последствиях (если понимать под “последствиями” изменение, прекращение, установление имущественных отношений).

И наконец, публичные нормы должны применяться только подчиненными судами. Они необязательны для органов иностранной им юрисдикции.

Поэтому публичные нормы должны применяться только судом государства, их издавшего, независимо от того, в пользу какого гражданского законодательства решается коллизионный вопрос. И наоборот, суд не вправе применять или учитывать нормы, существующие для целей иностранной власти и ей адресованные, т.е. иностранные публичные нормы. Применимое иностранное право, наоборот, не может устранять национальные публичные нормы. Последние всегда имеют приоритет перед любым частнопроводным регулированием. Суд не вправе принудительно осуществлять субъективные права, если при этом нарушаются отечественные антимонопольные, валютные и налоговые предписания, т.е. права в обход запретов, которыми суд обязан руководствоваться.

Частные нормы подвержены коллизионному регулированию. Гражданское законодательство, его императивные нормы должны уступать применимым иностранным законами.

---

<sup>1</sup> Луц Л.А. Курс международного частного права. Общая часть. — М., 1973. — С. 184.

<sup>2</sup> Чешир, Норт. Международное частное право. — М., 1979. — С. 17 (перевод Андрианова С.Н., 1982 г.).

<sup>3</sup> Луц Л.А. Курс международного частного права. Общая часть. — С.329.

<sup>4</sup> На основных положениях теорий, придающих значение гражданско-правовым императивным нормам государства суда, независимо от того, какое право применимо, мы остановимся ниже.

<sup>5</sup> Подробнее см., например, *Монастырский Ю.Э.* Некоторые вопросы разрешения споров на основе иностранных законов//Законодательство и экономика. — 1994. — № 19/20. — С. 3—13.

<sup>6</sup> Принципиальное решение английского суда по вопросу применения иностранного права//Ежемесячник Всесоюзной торговой палаты. — 1932. — № 5. — С. 116—118.

<sup>7</sup> Чешир, Норт. Международное частное право. — С. 295.

<sup>8</sup> Рубанов А.А. Правоприменение и субъективные права в теории международного частного права//СССР—Австрия: проблемы гражданского и семейного права. — М., 1983. — С. 66.

<sup>9</sup> Ниже мы будем использовать следующие сокращения: ГК — Гражданский кодекс РФ; Основы ГЗ — Основы гражданского законодательства; АПК — Арбитражно-процессуальный кодекс РФ; ГПК — Гражданский процессуальный кодекс РФ.

<sup>10</sup> Норма, разрешающая коллизию (столкновение) законов в пространстве. В российском законодательстве основные коллизионные нормы содержатся в Основах ГЗ до принятия части III Гражданского кодекса РФ.

<sup>11</sup> Данную отрасль права и законодательства, занимающуюся отношениями международного экономического оборота, также именуют “частным международным правом”, “конфликтным правом”, “коллизионным правом”. В российской науке получил наибольшее распространение термин “международное частное право”.

<sup>12</sup> *Левитин А.В.* Вопросы публичного порядка в международном частном праве//Проблемы международного частного права. — М., 1960. — С. 216.

<sup>13</sup> Подробнее см. *Брун М.И.* Международное частное право. Курс, читанный в Московском коммерческом институте. — М., 1910—1911. — С. 116—120 (термин "интенсивность привязки" — вариант перевода М.И.Бруна).

<sup>14</sup> Ст. 7 ГПК, по мнению советских теоретиков того периода, относилась как к форме, так и к содержанию договоров и актов. См. *Полумордвинов Д.Л.* Исследование и оценка доказательств в международном гражданском процессуальном праве//Советский ежегодник международного права. 1963. — М., 1965. — С. 467.

<sup>15</sup> *Аверин Д.Д.* Применение советским судом норм иностранного материального права//Вестник Московского университета. — 1968. — № 2. — С. 53.

<sup>16</sup> *Луңц Л.А., Садиков О.Н., Марышева Н.И.* Международное частное право. — 1984. — С. 160.

<sup>17</sup> *Кристиан фон Бар.* Ответственность за предоставление информации, причинившей "чистые экономические убытки" третьим сторонам//Государство и право. — 1995. — № 7. — С. 116.

<sup>18</sup> Там же.

<sup>19</sup> Restatement, Second, Conflicts of Laws (1971). См., например, § 90.

<sup>20</sup> См. *Брун М.И.* Указ. соч. — С. 89. Здесь Брун М.И. намеренно использует аллегорический образ дерева, который приводил в своей известной работе немецкий коллизонист Бар (XIX в.). См. *Bar. Theorie und Praxis Internationalen Privatrechts.* — 1889. — S. 130.

<sup>21</sup> *Луңц Л.А.* Курс международного частного права. Особенная часть. — М., 1975. — С. 117.

<sup>22</sup> *Богуславский М.* Иск Ирины Щукиной//Московский журнал международного права. — 1994. — № 2. — С. 51.

<sup>23</sup> *Левитин А.В.* Вопросы публичного порядка в международном частном праве // Проблемы международного частного права. — С. 227.

<sup>24</sup> *Бабаев М.Х.* Проблемы публичного порядка в международном частном праве//Международное частное право. Современные проблемы. — М., 1994. — С. 470.

<sup>25</sup> *Луңц Л.А.* Курс международного частного права. Общая часть. — С. 115.

<sup>26</sup> *Рубанов А.А.* Правоприменение и субъективные права в теории международного частного права. — С. 70—71.

<sup>27</sup> Иностранные третейские суды хотя и не являются государственными органами, обладают юрисдикционной властью по отношению к сторонам. Поэтому их решения допустимо считать "актами иностранной власти".

<sup>28</sup> *Луңц Л.А.* Курс международного частного права. Общая часть. — С. 181.

<sup>29</sup> Подробнее см. *Брун М.И.* Указ. соч. — С. 29—30.

<sup>30</sup> Restatement, Second, Conflict of Laws (1971), § 117.

<sup>31</sup> *Аверин Д.Д.* Указ. соч. — С. 58.

<sup>32</sup> *Луңц Л.А., Марышева Н.И.* Курс международного частного права. Международный гражданский процесс. — М., 1976. — С. 10.

<sup>33</sup> См. *Луңц Л.А.* К вопросу о квалификации в международном частном

- праве//Советский ежегодник международного права. 1979. — М., 1980. — С. 212—219.
- <sup>34</sup> Международное частное право. Сборник нормативных документов. — М., 1994. — С. 474.
- <sup>35</sup> Civil practice law and rules evidence. Part 45. N.Y., 1994. — P. 33, rule 450 (здесь приводится пример дела, когда учитывались положения японского процессуального закона).
- <sup>36</sup> См. *Васильев Е.А.* Гражданское и торговое право как отрасль частного права//Гражданское и торговое право капиталистических государств. — М., 1992. — С. 14—15.
- <sup>37</sup> *Маковский А.Л.* О концепции первой части Гражданского кодекса//Вестник Высшего арбитражного суда. — 1995. — № 4. — С. 83.
- <sup>38</sup> *Яковлев В.Ф.* О некоторых вопросах применения части первой гражданского кодекса//Вестник Высшего арбитражного суда. — 1995. — № 5. — С. 93.
- <sup>39</sup> *Луц Л.А.* Курс международного частного права. Особенная часть. — М., 1975. — С. 179.
- <sup>40</sup> В российской юридической теории об этом как о фундаментальном положении имеется множество высказываний. См., например, *Богуславский М.М.* Международное частное право. — М., 1994. — С. 9.
- <sup>41</sup> *Луц Л.А.* Курс международного частного права. Общая часть. — С. 179.
- <sup>42</sup> *Мосс Д.К.* Автономия воли. Практика международного коммерческого арбитража. — М., 1996. — С. 65.
- <sup>43</sup> *Иссаад М.* Международное частное право. — М., 1979. — С. 77.
- <sup>44</sup> Встречное удовлетворение — институт правовой системы “Common Law” — одно из условий существования договора, понимаемого как обмен выгодами сторон. Встречное удовлетворение — выгода, получаемая должником, либо нечто, чем жертвует в имущественном смысле кредитор в пользу должника взамен другой обязанности.
- <sup>45</sup> *Садиков О.Н.* Императивные нормы в международном частном праве//Московский журнал международного права. — 1992. — № 8. — С. 82.
- <sup>46</sup> *Богуславский М.М.* Международное частное право. — М., 1994. — С. 77.
- <sup>47</sup> *Лебедев С.Н.* К пересмотру Гагской конвенции 1955 года//Правовые аспекты осуществления внешнеэкономических связей. — М., МГИМО, 1985. — С. 65.
- <sup>48</sup> *Мосс Д.К.* Автономия воли в практике международного коммерческого арбитража. — М., 1996. — С. 9—28.
- <sup>49</sup> *Лебедев С.Н.* Международное сотрудничество в области коммерческого арбитража. — М., 1979. — С. 7 (применительно к институциональным арбитражам).
- <sup>50</sup> *Чешир, Норт.* Международное частное право. — С. 357—362.
- <sup>51</sup> *Луц Л.А.* Курс международного частного права. Общая часть. — С. 180.
- <sup>52</sup> *Комаров А.С.* Ответственность в международном коммерческом обороте. — М., 1991. — С. 74, 75, 77, 81.

*Статья поступила в редакцию в июле 1996 г.*

# Международная безопасность

## ВООРУЖЕННЫЕ СИЛЫ РОССИИ В БОСНИЙСКОМ УРЕГУЛИРОВАНИИ

В. М. Барынькин\*

Центральным и главным событием последнего десятилетия XX века без преувеличения можно назвать дезинтеграционные процессы в Восточной Европе и бывшем СССР.

Развал Варшавского Договора и экономической структуры группы интегрированных, родственных по идеологии и государственному устройству стран (СЭВ), глобальные изменения геополитической обстановки, связанные с прекращением существования биполярной модели международных взаимоотношений и окончанием противоборства двух противоположных политических систем, снизили устойчивость военно-политических отношений в мире.

Под влиянием происшедших кардинальных перемен формируется качественно новая военно-политическая и военно-стратегическая обстановка.

В то же время распад ряда крупных государственных образований в Европе (СССР, Югославия), борьба за национально-государственную целостность на Востоке (Китай, Камбоджа, Корея), в Центральной и Юго-Восточной Азии (Турция, Афганистан, Таджикистан) значительно увеличили нестабильность в этих регионах мира и в отдельных случаях ведут к опасности возникновения или даже возникновению (Югославия) конфликтов, в том числе и военных.

Источники возникновения военных конфликтов многогранны. Это политические, экономические, национально-этнические, социальные, религиозные и другие противоречия. И несмотря на то, что каждый конкретный конфликт имеет особую, присущую ему, логику развития и порожден собственным комплексом причин, можно попытаться выделить несколько групп наиболее общих из них.

Главными во всех войнах всегда были экономические факторы. Неспособность разрешения противоречий, связанных с неудовлет-

---

\* Доктор военных наук, генерал-полковник.

воренностью своим экономическим положением, мирными средствами зачастую приводила к использованию силы. При этом можно наблюдать парадоксальную закономерность: в своем подавляющем большинстве инициаторами военных конфликтов были государства с нестабильной экономической обстановкой и резким сокращением производства.

Важное значение также имеют политические факторы. История свидетельствует, что возникновение части военных конфликтов было следствием стремления определенных политических кругов к изменению общественно-политического строя, смене правящей верхушки и т.д. Важно в связи с этим достижение согласия в обществе и добрососедских отношений с сопредельными государствами.

Опыт истории военных конфликтов позволяет говорить о возрастании социальных факторов, связанных с взаимоотношениями людей (групп, партий, движений) в обществе. Эти факторы во многом зависят от созданной государственной системы и характеризуются степенью напряженности в обществе. Ими определяется готовность отдельных социальных групп населения государства к конфликту для улучшения условий своего существования.

Безусловно, весьма важными являются и чисто военные факторы, которые определяются возможностью государства содержать вооруженные силы, способные гарантированно обеспечить его безопасность.

Таким образом, можно остановиться на четырех основных группах факторов, характерных, по свидетельству исторического опыта, для условий возникновения и развития военных конфликтов.

Суть проблемы теперь в большей степени состоит в том, чтобы выявить степень влияния каждого из этих факторов применительно к конкретному случаю обострения военно-политической обстановки. И только грамотное определение движущих сил конфликта даст возможность определения правильных и эффективных подходов к ослаблению противоречий на ранней стадии конфликтной ситуации или же его разрешению и переводу обстановки в возможное созидательное русло. Из этого же следуют и конкретные предложения по разрешению того или иного военного конфликта — исключительной по принимаемым мерам и высшей по уровню социальной напряженности форме межгосударственного и международного конфликта.

Стержнем такой напряженности являются противоречия, получившие развитие и доведенные до предела, когда не использованы или использованы неэффективно и безрезультатно все иные возможные мирные способы их разрешения.

Инициаторами кризисной ситуации, а за ней и военного конфликта, как правило, являются деструктивные силы — обществен-

ные слои, экономические и военные группировки, преследующие свои интересы. Причем заинтересованные в военном конфликте силы могут и не участвовать непосредственно в вооруженной борьбе, а находиться, как правило, за спиной боевиков или экстремистских движений.

Военные конфликты, происходящие во взаимосвязанном мире, неизбежно затрагивают интересы сил, общественных слоев и отдельных государств или их групп, непосредственно не связанных с ними. Это создает условия для субъективного, иногда противоречивого, подхода в отношении к военному конфликту и его оценке различными государствами, может породить цепную реакцию нарастания напряженности как в отдельном регионе, так и в мире в целом.

Информационная блокада широких масс населения о причинах возникновения, ходе и результатах военного конфликта эффективно используется противоборствующими сторонами для манипуляции общественным сознанием и общественно-политическими силами и только усугубляет положение.

Потому одной из важнейших задач в деле разрешения конфликтных ситуаций является отслеживание обстановки, вскрытие причин зарождения и развития конфликта и выработка военно-политических мер несилового характера, наиболее эффективных не только в сложившейся ситуации, но и в разрешении конфликта в целом по возможности на более ранних фазах его зарождения и развития.

Выработка и обоснование таких мер в проблеме предотвращения и урегулирования конфликта выступают на первый план во внешней политике ведущих государств мира, в том числе и России.

Мировым сообществом в лице ООН приняты документы и процедуры, касающиеся вопросов подготовки и проведения международных миротворческих операций под эгидой ООН и ОБСЕ при безусловном участии России.

Современная военно-политическая ситуация создает объективные предпосылки для повышения эффективности взаимодействия государств в поисках путей совместного предотвращения и преодоления кризисных ситуаций. Уже накоплен значительный опыт, складывается целостная система мероприятий, предусматривающих:

— осуществление постоянного сбора и анализа объективной информации о конфликтообразующей среде и характере развития противоречий между субъектами возможного конфликта;

— выяснение объекта спора, интересов, целей и возможностей для их достижения у конфликтующих сторон;

— анализ степени готовности сторон к ведению вооруженной борьбы: структура, управление, техника, вооружение, качество подготовки личного состава, боевой опыт, авторитет руководства, взаимоотношения с государственными и общественными организациями, местным населением и т.д.;

— определение способов воздействия на конфликтообразующую сторону;

— осуществление блокировки конфликтообразующей основы системой политических, дипломатических, экономических, религиозных, общественных и других средств путем сбалансированного воздействия на обе стороны.

В ситуациях, когда кризисная обстановка, несмотря на усилия международного сообщества, не находит разрешения, с согласия вовлеченных в конфликт сторон проводится миротворческая операция путем ввода в район кризиса миссии по поддержанию мира (воинских контингентов, полицейского и гражданского персонала).

Россия свои основные усилия, разумеется, в первую очередь направляет на урегулирование кризисных ситуаций и военных конфликтов в районах непосредственной близости от своих границ, в зоне своих национальных интересов, так как стабильность на этих территориях имеет жизненно важное значение для Российского государства.

Нормы международного права, регулирующие участие Российской Федерации — постоянного члена Совета Безопасности в миротворческих операциях определяются Уставом ООН, документами Совета Безопасности, Военно-штабного комитета, резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН, СБСЕ, а с созданием Совета глав государств СНГ — Уставом Содружества и Соглашением о группах военных наблюдателей и коллективных силах по поддержанию мира.

В российской военной доктрине впервые записано, что «Россия содействует усилиям мирового сообщества, различных органов коллективной безопасности по предотвращению войн и вооруженных конфликтов, поддержанию и восстановлению мира и считает необходимым для этого иметь вооруженные силы и другие войска для проведения операций по поддержанию мира по решению Совета Безопасности ООН или в соответствии с международными обязательствами».

Теперь собственно об участии России в операции многонациональных сил в бывшей Югославии по установлению и поддержанию мира.

Распад Югославии на несколько самостоятельных национальных государств и последовавшие за этим межнациональные и

межэтнические споры привели к кровавой драме на Балканах, в которой за четыре года свыше 200 тыс. человек погибли, свыше 500 тыс. получили ранения, а более 2,5 млн. лишились крова и стали беженцами.

Российская Федерация, являясь постоянным членом Совета Безопасности ООН, с началом кризиса совместно с другими государствами вносила значительный вклад в его справедливое урегулирование.

С целью прекращения боевых действий в Хорватии и создания условий, необходимых для всеобъемлющего урегулирования югославского кризиса, в феврале 1992 года резолюцией Совета Безопасности ООН № 743 были созданы силы ООН по охране (СООНО).

В соответствии с заявлением Президента Российской Федерации о готовности России предоставить контингент своих Вооруженных Сил для участия в миротворческих операциях ООН Совет Безопасности включил Россию в число стран, чьи подразделения были привлечены к операции ООН по поддержанию мира в бывшей Югославии. Использование российского контингента в данной операции осуществлялось в соответствии с Постановлением Верховного Совета от 6 марта 1992 г. № 2462, Распоряжением Совета Министров — Правительства РФ от 6 ноября 1993 г. № 2002-р и Постановлением Совета Федерации Российской Федерации от 25 февраля 1994 г. № 48-1 СФ.

Формирование и подготовка российского контингента — пехотного батальона численностью 957 человек — проводились на базе соединений Воздушно-десантных войск и были завершены к 3 марта 1992 г. В период с 9 по 21 апреля 1992 г. батальон был направлен в Югославию в район Вуковар, Осиек, Винковци (сербско-хорватская граница, сектор «Восток»).

Деятельность батальона осуществлялась в соответствии с планом миротворческой операции ООН, при этом на пехотный батальон ВС РФ командованием сил ООН было возложено выполнение следующих задач:

- разделение противоборствующих сторон и создание буферной зоны;
- наблюдение за соблюдением условий перемирия и соглашения о прекращении огня;
- развод частей и подразделений противоборствующих сторон, вывод их из района, взятого под защиту сил ООН;
- демилитаризация и разоружение частей территориальной обороны;
- содействие поддержанию законности и правопорядка.

Возложенные задачи, а также контроль за доступом в зону ответственности личный состав батальона выполнял несением служ-

бы на контрольно-пропускных пунктах и патрулированием на автомагистралях и основных дорогах.

Совместно с российским батальоном в секторе «Восток» задачи выполнял пехотный батальон Бельгии — Люксембурга.

В период с 19 по 20 февраля часть российского батальона (1,3 пехотные роты, минометный взвод и подразделения обеспечения, всего 371 человек), дислоцированного в секторе «Восток», согласно решению Президента Российской Федерации была перебросена в район Сараево для участия в операции ООН по разблокированию города, на базе которой после усиления личным составом, вооружением и военной техникой был развернут еще один пехотный батальон численностью 498 человек. Личный состав батальона осуществлял наблюдение за выполнением соглашения о прекращении огня и действиями противоборствующих сторон, контроль за тяжелым вооружением и техникой боснийских сербов, обеспечение конвоев с гуманитарной помощью по различным маршрутам в черте города. С целью выполнения этих задач были развернуты шесть наблюдательных постов, два поста по контролю за сданным вооружением и военной техникой на южной окраине Сараево, а также осуществлялось патрулирование по двум маршрутам.

Совместно с российским батальоном в Сараево миротворческие задачи выполняли подразделения Франции, Украины и Египта.

Таким образом, контингент Вооруженных Сил Российской Федерации в операции ООН по поддержанию мира в бывшей Югославии насчитывал 1491 человека, в том числе 36 военнослужащих в Главном штабе, штабах секторов ООН, 957 человек в отдельном пехотном батальоне в Хорватии, 498 человек в отдельном пехотном батальоне в Сараево и 22 военных наблюдателя. При этом воинский контингент Российской Федерации находился в оперативном подчинении ООН; вопросами, относящимися к компетенции национального командования, являлись воинская дисциплина, материально-техническое и финансовое обеспечение.

Учитывая, что основные положения плана ООН по поддержанию мира в бывшей Югославии полностью не выполнены, и осознавая бессмысленность войны, в которой не может быть победителей, потому что все противостоящие стороны проигравшие, а победить в ней может только мир, благодаря настойчивым усилиям мирового сообщества, в первую очередь России, США, Великобритании, Франции, Германии, руководства Европейского Содружества, балканские лидеры на военно-воздушной базе в Дейтоне (штат Огайо, США) 10 ноября 1995 г. подписали Соглашение об осуществлении положений о Федерации Боснии и Герцеговины. 14 декабря в Париже оно было парафировано президентами СРЮ

С. Милошевичем, Боснии и Герцеговины А. Изетбеговичем и Хорватии Ф. Туджманом, а на следующий день Совет Безопасности ООН своей резолюцией 1031, согласно главе VII Устава ООН, дал «зеленый свет» новой миротворческой операции, проводимой многонациональными силами, преимущественно натовскими, общей численностью 60 тыс. человек на срок 12 месяцев.

Военная часть урегулирования предполагает разъединение враждующих сторон, обеспечение перемирия, контроль над уровнем вооружений, выполнение ряда задач, связанных с гражданским компонентом урегулирования.

Участвовать в операции кроме натовских стран также дали согласие и внеблоковые государства: Австрия, Швеция, Финляндия, Чехия, Словакия, Венгрия, Польша, Украина, Прибалтийские и другие государства.

Таким образом, речь идет о крупнейшей после Второй мировой войны операции на европейском театре, в ходе которой не только решаются вопросы, непосредственно связанные с боснийским урегулированием, но и фактически отрабатываются элементы будущей системы европейской безопасности.

Неучастие России в ней не только лишало бы ее возможности влиять на развитие событий на Балканах, но и в более широком плане сказалось бы на наших позициях в Европе.

В результате серии переговоров министров обороны США и России удалось выйти на принципиальную договоренность о том, что Россия примет участие в операции многонациональных сил на Балканах.

В соответствии с Федеральным законом «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности» Президент Российской Федерации внес на рассмотрение Совета Федерации проект Постановления о направлении воинского контингента в состав многонациональных сил в Боснию и Герцеговину.

5 января с.г. Совет Федерации Федерального Собрания дал согласие на участие в операции воинского контингента Вооруженных Сил Российской Федерации численностью до 1600 человек с соответствующей техникой и вооружением и рекомендовал Президенту РФ решить вопросы, связанные с финансовым обеспечением, дополнительными гарантиями и компенсациями военнослужащим этого контингента.

Замена личного состава российского воинского контингента предусматривается через 6 месяцев.

В качестве компенсаций за особые условия выполнения задачи личному составу выплачивается по 850—1500 долл. США на чело-

века и сохраняется денежное довольствие, получаемое по последнему месту службы, с процентными надбавками.

Генеральным штабом ВС РФ было принято решение о формировании на базе гвардейской Свирской Краснознаменной воздушно-десантной дивизии отдельной воздушно-десантной бригады, два батальона которой способны выполнять задачи самостоятельно.

На вооружении бригада имеет более 100 боевых машин десанта, бронетранспортеров и самоходно-артиллерийских установок, средства ПВО, стрелковое оружие. Обеспечивают действия бригады более 300 единиц автомобильной техники.

В соответствии с оперативным планом НАТО по выполнению мирных соглашений в бывшей Югославии бригада на период операции является составной частью сил по выполнению мирного соглашения (СВМС), самостоятельной в решении поставленных ей задач и не входящей в состав соединений НАТО. В ходе проведения операции бригада взаимодействует с частями натовской тактической оперативной группы «Орел» в Боснии и Герцеговине, которой командует командир 1-й бронетанковой дивизии США генерал Уильям Нэш.

Общее руководство операцией, в том числе и российской бригадой, осуществляет Верховный главнокомандующий ОВС НАТО в Европе генерал Джордж Джоулвэн, который решением Совета Безопасности ООН назначен Верховным главнокомандующим силами по выполнению мирного соглашения в бывшей Югославии (ВГК СВМС). Через своего заместителя по российским войскам генерал-полковника Леонтия Шевцова он осуществляет постановку задач российской бригаде и контроль их выполнения.

Все приказы, отдаваемые российской бригаде, подписываются ими обоими.

С целью более тесного взаимодействия с тактической оперативной группой «Орел» при штабе российской бригады и 1-й брtd США созданы группы связи взаимодействия, соответственно: 1-я бронетанковая дивизия — при российской бригаде и штаба ВДВ при 1-й бронетанковой дивизии США (схема 1).

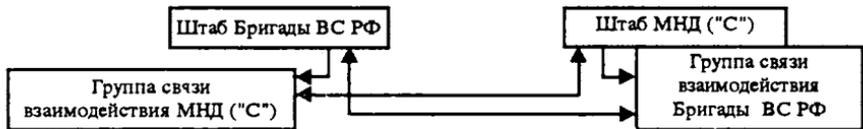
Для выполнения военной части миротворческих задач бригаде назначен район ответственности в Боснии и Герцеговине, где до начала операции работали рекогносцировочные группы Министерства обороны Российской Федерации (схема 2).

В ходе рекогносцировки, в которой также приняли участие генералы и офицеры 1-й бронетанковой дивизии США, 1-го корпуса армии Республики Сербской и 2-го корпуса армии Боснии и Герцеговины, определялись порядок высадки (выгрузки) личного состава, вооружения и техники бригады на аэродроме Тузла и железнодорожной станции Биелина, изучались маршруты выхода

## РОССИЙСКОЕ УЧАСТИЕ В СИЛАХ ПО ВЫПОЛНЕНИЮ МИРНОГО СОГЛАШЕНИЯ (СВМС)



### Организация взаимодействия при выполнении задач в операции СВМС



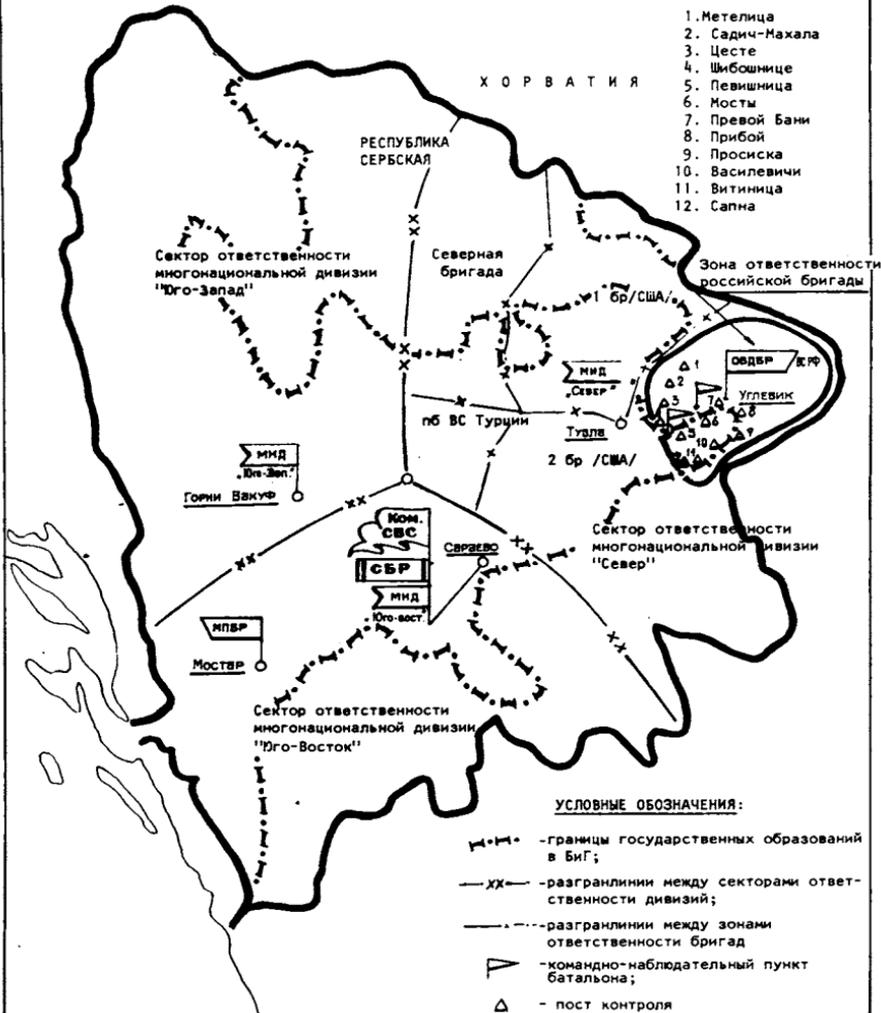
*Сокращения, встречающиеся на схемах*

МО РФ — Министерство обороны Российской Федерации; ВГК МНС — Верховный главнокомандующий многонациональными силами; СВМС — Силы по выполнению мирного соглашения; СБР — Силы быстрого реагирования; ВС РФ — Вооруженные силы Российской Федерации; МНД — Многонациональная дивизия; МПБР — Мотопехотная бригада; ОВДБР — Отдельная воздушно-десантная бригада; СВС — Силы по выполнению соглашения; бр — бригада; пб ВС — пехотный батальон вооруженных сил; бртд — бронетанковая дивизия; ВДВ — Воздушно-десантные войска.

# Сектора и зоны ответственности многонациональных сил в Боснии и Герцеговине

## РАСПОЛОЖЕНИЕ ПОСТОВ КОНТРОЛЯ ОВДБР

1. Метелица
2. Садич-Махала
3. Цесте
4. Шибанице
5. Левиница
6. Мосты
7. Превой Бани
8. Прибой
9. Просиска
10. Василевичи
11. Витиница
12. Сапна



## УСЛОВНЫЕ ОБОЗНАЧЕНИЯ:

- — границы государственных образований в БиГ;
- XX— — разграничии между секторами ответственности дивизий;
- — разграничии между зонами ответственности бригад
- ▴ — командно-наблюдательный пункт батальона;
- △ — пост контроля

батальонов в районы выполнения задач, размещение командных пунктов, зоны прекращения огня и разведения сторон, согласовывались вопросы тылового обеспечения бригады и возможности по закупке горючего и продовольствия в районе выполнения задачи.

Генеральным штабом утверждены разработанные штабом ВДВ планы формирования, подготовки, обеспечения, переброски и выполнения задач бригадой на территории боснийских сербов в северо-восточной части Боснии и Герцеговины в районе исключительно Брчко, далее по рекам Сава и Дрина до Зворника, исключительного Горня-Тузла.

Соседом бригады слева является первая бригада 1-й брtd США в районе Посавинского коридора, соседом справа — вторая бригада этой дивизии.

Перевозка бригады осуществлялась комбинированным способом: самолетами военно-транспортной авиации «Ил-76» и «Ан-22», а также железнодорожными эшелонами с перегрузкой на станции Чоп в два этапа.

На первом этапе были перевезены оперативная группа и передовой эшелон бригады, на втором — ее главные силы.

В пунктах размещения подразделений бригады, определенных с участием командиров корпусов конфликтующих сторон, имеется электро- и водоснабжение, частично отопление. Некоторые здания требовали небольшого ремонта, очистки от мусора, переоборудования под спальные и складские помещения. Международная стационарная сеть связи на территории действий бригады разрушена.

С выходом в район ответственности бригада приступила к выполнению ряда мероприятий по инженерному обеспечению, которое включало в себя в том числе и проверку на наличие и очистку от взрывоопасных предметов основных дорожных направлений и районов, занимаемых подразделениями, проведение фортификационных работ в местах дислокации подразделений и постов контроля, восстановление разрушенных участков дорог, оборудование пунктов полевого водоснабжения и другие задачи.

После развертывания в указанном районе бригада установила и поддерживает связь взаимодействия и всестороннего обеспечения с 1-й бронетанковой дивизией США, вошла в контакт с местным руководством, представителями бывших противоборствующих сторон, а также с учреждениями ООН в Боснии и Герцеговине.

Ближайшей задачей бригады, определенной в Положении о российской бригаде, утвержденном ВГК СВМС и его заместителем, являются осуществление во взаимодействии с бригадами 1-й бронетанковой дивизии США контроля вывода противоборствующих

сторон и обеспечение разъединения их вдоль линии прекращения огня в северо-восточной части Боснии и Герцеговины, устройство КПП, НП, обозначение основных и второстепенных маршрутов через границу между образованиями, обеспечение свободы передвижения, в том числе по дороге в направлении Брчко, Тузла, поддержание ее в рабочем состоянии.

При выполнении дальнейшей задачи российская бригада должна стабилизировать обстановку и добиться выполнения Положения о прекращении огня внутри сектора, осуществить контроль за передачей территории и зоной разъединения сторон, используя для этого КПП, НП, патрули и средства наблюдения.

Все эти мероприятия будут способствовать успешному выполнению задач личным составом российской миротворческой бригады по реализации общего рамочного Соглашения о мире в Боснии и Герцеговине под девизом «Балканам мир — России слава».

Участие России в операции «Согласованное усилие» открывает путь проверки на практике взаимной готовности и способности стран НАТО и России к реальному сотрудничеству и партнерству во имя мира и всеобщей безопасности.

Создание миротворческих сил России должно осуществляться на принципах соответствия их организационной структуры, состава и численности требованиям военной доктрины, концепции безопасности России и ее международным обязательствам; централизованного руководства; максимального использования имеющегося военного потенциала и существующих структур; учета преемственности национальных традиций, норм международного права, опыта других государств.

Они должны включать части и подразделения (воинские контингенты) Министерства обороны; военный, гражданский и милицкий персонал (руководящий состав миссий, наблюдатели, эксперты); подразделения обеспечения и обслуживания, оргштатная структура которых должна отвечать требованиям автономности при выполнении батальонами (ротами) миротворческих задач.

В связи с возрастанием масштабов участия миротворческих сил в поддержании мира в ООН совершенствуется структура органов управления, в частности формируется профессиональный военный штаб для оперативного управления силами, выделенными ООН. При Совете Безопасности ООН учрежден специальный комитет по совершенствованию миротворческих операций.

Миротворческая деятельность, безусловно, необходима. Без участия мирового сообщества, это уже стало ясно, невозможно разрешение ни одного конфликта. И ООН, СБСЕ, другие международные и региональные союзы без проведения операций по поддержанию мира, в том или ином кризисном районе, сбиться не

могут. Но эти операции требуют затрат значительных материальных ресурсов, и даже самые развитые страны мира не могут продолжительное время их финансировать. Поэтому напрашивается вывод о том, что если мир необходим всем народам и всем государствам в равной степени, то и их участие в миротворческой деятельности должно быть адекватным их потенциалу и заинтересованности.

Приемлемым вариантом могло бы стать финансирование миротворческих операций из вероятного международного фонда, который можно было бы создать в основном за счет взносов всех заинтересованных государств.

Подводя итог, хотелось бы сказать, что миротворчество России не является «российской самостоятельностью». Военные конфликты затрагивают жизненно важные интересы России, питают напряженную обстановку в непосредственной близости от ее границ, нарушают права человека, рождают потоки беженцев в Россию, губят транспортные коммуникации и разрывают налаженные экономические связи, ведут к существенным для России материальным потерям, сказываются на ее внутренней стабильности.

Твердо проводя линию на обеспечение мира и стабильности, выполняя обязательства по соглашениям со странами СНГ, Россия не противопоставляет свои миротворческие усилия кому бы то ни было, не требует для себя особого положения и исключительной роли, выступает в пользу самого широкого участия ООН, ОБСЕ, других международных институтов в поддержании стабильности на земле и возле своих границ.

В заключение следует отметить, что народы всех государств заинтересованы в мире и стабильности. Только в условиях сохранения гражданского мира и межнационального согласия, прекращения общими усилиями разорительных братоубийственных конфликтов возможно поступательное движение вперед для построения нормальной жизни.

*Статья получена редакцией 9 апреля 1996 г.*

## МЕРЫ ДОВЕРИЯ В ВОЕННОЙ ОБЛАСТИ. ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ И СОДЕРЖАНИЕ

А.В.Шепельский \*

В международных отношениях доверие всегда играло важную роль. Его наличие или отсутствие нередко оказывало влияние на решение вопросов войны и мира. С ним традиционно связаны представления о безопасности. По мере совершенствования средств ведения войны вопрос о доверии выходит в ряд приоритетных.

Само значение понятия доверия предполагает, согласно словарю русского языка, «убежденность в правоте, честности, добросовестности, искренности кого-либо; вытекающее из этого чувства соответствующее отношение к кому-; чему-либо».

Очевидно, что всеобъемлющая безопасность может строиться и цементироваться только на уверенности государств в том, что они могут доверять друг другу настолько, чтобы решать любые свои дела без обращения к силе или к угрозе силой, сосуществовать в безъядерном, ненасильственном и в итоге демилитаризованном мире. В этих условиях проблема доверия приобретает новое измерение, ибо его укрепление между государствами — одна из принципиальных основ всеобъемлющей безопасности; система же мер укрепления доверия относится в основном к военно-политической основе международной безопасности.

Одним из важнейших этапов решения этой задачи являются разработка и становление концепции международно-правовой модели мер доверия в военной области. Укрепление доверия обусловлено широчайшим спектром самых разных факторов, действующих в сфере международного общения и влияющих на характер взаимоотношений государств. Но есть одна область международных отношений, в которой доверие имеет особо важное значение, — военная. И это вполне закономерно. В военной области самым непосредственным образом соприкасаются, сталкиваются и переплетаются важнейшие интересы безопасности различных государств, зачастую входящих в противостоящие военные союзы. В ней же складывается и баланс интересов международной безопасности, являющейся одним из краеугольных камней развязки напряженности и взаимовыгодного сотрудничества. От наличия или отсутствия доверия между государствами в военной области во многом зависит ослабление или усиление опасности возникновения вооруженных конфликтов.

---

\* Кандидат юридических наук, преподаватель кафедры теории и истории государства и международного права Военного университета.

В Дипломатическом словаре меры доверия определены как «коллективные и односторонние акции государств, предпринимаемые в целях содействия уменьшению военного противостояния и напряженности, а также предотвращения возникновения вооруженных конфликтов вследствие неправильной оценки военной деятельности друг друга (военные учения, передвижения войск и т.д.)».

В Кратком политическом словаре предлагается следующее определение: «Меры доверия — коллективные и односторонние акции государств, предпринимаемые в политической, военной, экономической и социальной областях в целях укрепления международного мира и безопасности, роста доверия и взаимопонимания между странами, содействия прогрессу в области разоружения, уменьшения военного противостояния и напряженности, а также предотвращения возникновения вооруженного конфликта вследствие неправильной оценки намерений и военной деятельности друг друга».

Выработкой определения понятия мер доверия, раскрытием его содержания занималась и Организация Объединенных Наций. Прежде всего следует указать, что Устав ООН в числе ее основных целей определяет поддержание международного мира и безопасности, а также развитие дружественных отношений и сотрудничества между народами; ООН призвана быть центром для согласования действий наций в достижении этих целей, которые в значительной степени совпадают с целями мер доверия. Поэтому естественным было то пристальное внимание, которое ООН уделяла этому новому международно-правовому институту и с самого начала активно содействовала разработке и согласованию мер доверия как на региональном, так и на глобальном уровнях.

Очевидно, что некоторые меры по укреплению доверия могут содействовать достижению конкретных целей ООН, которая, со своей стороны, может стимулировать процесс укрепления доверия и совершенствовать механизм осуществления актуальных мер доверия. Прежде всего, ООН поддерживает процесс укрепления доверия в области разоружения; она неоднократно обсуждала вопрос об открытости военных бюджетов; оказывает помощь государствам — членам ООН в обмене необходимой информацией. ООН направляет государствам-членам информацию о соблюдении положений договоров о химическом и бактериологическом оружии, о морском дне и др.

Организация Объединенных Наций рассматривает меры доверия в непосредственной связи с разоружением. Но, с другой стороны, в мерах укрепления доверия нельзя видеть альтернативу разоружению. При обсуждении этого вопроса в ООН прямо указывалось, что «меры по укреплению доверия не должны являться

ни заменой, ни предварительным условием для разоружения или для переговоров по разоружению и не должны отвлекать внимание от необходимых мер в области разоружений». По моему глубокому убеждению, меры доверия в военной области неразрывно связаны с проблемой разоружения. Ничто не может содействовать успешному решению проблемы разоружения так эффективно, как меры доверия. Это единый процесс. Разрывать его алогично.

Таким образом, сущность и содержание понятия «меры доверия» определяются, по сути дела, их целями и принципами, которые вместе с конкретным содержанием этих мер довольно определенно их характеризуют, дают общее представление об их значении в деле решения важнейших проблем современных международных отношений.

Поэтому меры доверия в военной области можно определить как совокупность конвенционных и обычных норм международного права, регулирующих отношения между государствами в военной области и призванных исключить обострение отношений между государствами или возможность возникновения вооруженного конфликта, явившихся результатом неправильного понимания или неправильной оценки военной деятельности других государств.

Что касается юридической природы и юридической силы международно-правовых актов, закрепляющих нормы и принципы, регулирующие меры доверия в военной области, то следует обратить внимание на следующее.

Анализируя юридическую природу мер доверия в военной области, необходимо подчеркнуть, что своеобразие ее заключается в том, что международно-правовые нормы, которые их регулируют, подразделяются на две группы.

Первая группа — это нормы, непосредственно регулирующие меры доверия в военной области, такие как Заключительный акт и Итоговый документ Стокгольмской конференции по мерам доверия.

Вторая группа — это нормы, регулирующие меры доверия, которые закреплены в качестве сопутствующих мер в международных договорах и соглашениях, касающихся безопасности и разоружения, таких как Соглашение о мерах по уменьшению опасности возникновения ядерной войны между СССР и США (1971 г.); система соглашений, подписанных СССР с США (1972 г.), с Великобританией (1986 г.), с ФРГ (1988 г.) и с Францией (1989 г.) «о предотвращении инцидентов в открытом море и в воздушном пространстве над ним»; Договор между СССР и США по РСД—РМД (1987 г.) и др.

Подводя итог сказанному, можно сформулировать цели мер доверия в военной области следующим образом:

— укрепление международного мира и безопасности, содействие предотвращению войн и вооруженных конфликтов, особенно ядерной войны. Цели мер доверия должны быть направлены на укрепление стабильности или восстановление равновесия в периоды напряженного международного противостояния;

— создание благоприятных условий для мирного разрешения существующих международных проблем и споров и для улучшения развития международных отношений на основе справедливости, сотрудничества и солидарности, а также для облегчения урегулирования любой ситуации, которая могла бы привести к возникновению трений в международных отношениях;

— реализация принципов, изложенных в Уставе ООН;

— уменьшение или даже устранение причин недоверия, опасных, неправильного понимания и неправильной оценки того, что касается военной деятельности и намерений других государств, факторов, которые могут породить чувство ослабления безопасности и послужить оправданием для продолжения наращивания вооружений на глобальном и региональном уровнях;

— содействие предотвращению военной конфронтации, а также скрытой подготовки к развязыванию войны, уменьшение опасности внезапных нападений или случайного возникновения войны и, наконец, осуществление и конкретное воплощение на этой основе основополагающего принципа международного права воздерживаться от угрозы силой или ее применения во всех формах;

— с учетом возросшего понимания важности соблюдения международно-правовых обязательств меры доверия могут облегчить проверку выполнения соглашений в области ограничения вооружений и разоружения; они должны относиться к деятельности вооруженных сил, а не к их потенциалу;

— соглашения о мерах укрепления доверия должны основываться на предпосылке о том, что заинтересованные государства желают избежать конфликта, однако, учитывая возможность отхода от этой предпосылки, важно обеспечить, чтобы такой режим безопасности предусматривал меры контроля, необходимые для предотвращения или обнаружения обмана.

Таким образом, взаимосвязь и взаимообусловленность основных принципов международного права и специальных принципов мер доверия в военной области позволяют выделить совокупность мер по укреплению доверия в военной области в качестве связующей с общим международным правом совокупности правовых норм, с одной стороны, и определить их в качестве самостоятельного международно-правового института — с другой.

Кроме того, необходимо указать на юридическую силу проанализированных принципов и обязательство государств соблюдать их

в своих взаимоотношениях. Как отмечается в Кодексе поведения государств, принятом на Будапештской встрече глав государств и правительств стран — участниц ОБСЕ в декабре 1994 года, полное уважение всех принципов СБСЕ, а также добросовестное выполнение всех обязательств, принятых в рамках ОБСЕ, имеют основополагающее значение для стабильности и безопасности и, следовательно, представляют непосредственный и законный интерес для всех государств-участников, а в Политической декларации, принятой на этой же встрече, страны-участницы со всей решимостью заявили, что они вновь подтверждают принципы, закрепленные в хельсинкском Заключительном акте и последующих документах СБСЕ. Эти принципы являются отражением общих ценностей, которыми необходимо руководствоваться при осуществлении своей политики, индивидуально и коллективно, во всех организациях и институтах, в работе которых участвуют государства.

При интерпретации каждого из принципов необходимо исходить из единства всех этих принципов. Нельзя абсолютизировать ни один из них в ущерб выполнению других. Если какой-либо из принципов наделяет участника международных соглашений по мерам укрепления доверия правами, то одновременно он становится для него обязательством выполнять положения всех других принципов.

Раскрыв понятие, сущность и содержание мер доверия в военной области, хотелось бы сделать следующие выводы.

Во-первых, анализ международно-правовых актов, закрепляющих меры доверия в военной области, позволяет выявить тенденции развития данного международно-правового института. Первоначально меры доверия сводились к установлению связи между государствами (соглашения о «горячей связи»), к обеспечению навигационной безопасности (соглашения о предотвращении инцидентов). Затем меры доверия стали включать уведомления и информацию о военной деятельности, об обмене военными наблюдателями и инспекциями на местах. Далее. Государства, заключая договоры о мерах по ограничению вооружений, стали наделять создаваемые ими органы контроля функциями по укреплению доверия.

Меры доверия 1960—1970 годов были в основном направлены на предотвращение вооруженных конфликтов с применением ядерного оружия; позже они были направлены на снижение риска вооруженного столкновения с участием обычных вооруженных сил.

И наконец, по мере развития института мер укрепления доверия меняется юридическая сила источников, в которых они закрепляются. Если Заключительный (хельсинкский) акт имел юридическую силу, упор в нем делался на добровольное осуществление его

положений; в последующих актах акцент делается на том, что их решения политически обязательны.

Заметные изменения в отношении мер укрепления доверия произошли в России — от в целом негативного отношения к ним в дохельсинкский период, через признание их в Заключительном (хельсинкском) акте 1975 года до присоединения к программе НАТО «Партнерство во имя мира» в 1994 году.

Во-вторых, меры доверия в военной области хотя и имеют узкую направленность, однако их нельзя ограничивать только проблемами вооружений и вооруженных сил. Специфика мер доверия состоит в том, что они охватывают весь спектр политики и практики всех государств; поэтому сводить всю проблему доверия только лишь к военной области было бы совершенно неверно. Вместе с тем именно доверие в военной области является доминирующим в понятии мер доверия.

Относительно содержания мер доверия следует заметить, что они сами по себе не обязывают государства осуществить разоружение, ограничить гонку вооружений и т.д., но способствуют преодолению неверных суждений о намерениях другой стороны, снятию подозрительности и укреплению взаимопонимания.

Меры доверия создают благоприятные условия для осуществления реального разоружения и ограничения гонки вооружений.

В-третьих, цели и принципы мер доверия следует рассматривать в органическом единстве. Сформулированные в документах ОБСЕ цели будут выполнены государствами-участниками в том случае, если их действия будут основаны не только на общих принципах международного права, но и на специфических (отраслевых) принципах, относящихся к праву международной безопасности.

Цель мер доверия и принципы их реализации направлены на то, чтобы упрочить международный мир и безопасность, способствовать созданию атмосферы доверия, большего взаимопонимания и более стабильных отношений между государствами.

Как уже отмечалось, в рамках СБСЕ разработана вполне удовлетворительная система принципов. Есть решимость государств выполнять эти принципы. Однако этого нельзя сказать о методике их практического применения в современной Европе. Если даже тот или иной принцип СБСЕ сформулирован четко, то все равно процедуры и инструменты его реализации нужно выработать для каждого отдельного случая.

В-четвертых, меры доверия в военной области — это детище СБСЕ (ОБСЕ). Однако деятельность ОБСЕ не ограничивается только проблемами мер укрепления доверия, она гораздо шире. Меры доверия в военной области — это одно из направлений деятельности ОБСЕ. По мере возрастания роли и влияния ОБСЕ на развитие

мировых процессов будут возрастать роль и значение мер доверия в реализации проблемы разоружения, ограничения и сокращения вооружений и вооруженных сил. ОБСЕ играет более заметную роль в осуществлении функций контроля за выполнением международных договоров по разоружению. Так, государства, подписавшие Пакт о стабильности в Европе от 21 марта 1995 г., возложили на ОБСЕ наблюдение за выполнением двусторонних договоров. Например, ОБСЕ получила мандат наблюдать за выполнением Российско-Латвийских соглашений о РЛС в Скрунде, о военных пенсионерах и др. Подобные примеры свидетельствуют о том, что за ОБСЕ большое будущее в плане установления мира и безопасности в Европе.

#### ЛИТЕРАТУРА:

Док.: Декларация государств — участников Договора о коллективной безопасности и Концепция коллективной безопасности государств — участников Договора, 10 февраля 1995 г. // Дипломатический вестник. — 1995. — № 3. — С. 33—37.

Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. Хельсинки, 30 июля — 1 августа 1975 г. — М.: Междунар. отношения, 1987. — 78 с.

Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности, принятый на встрече глав государств и правительств стран — участниц СБСЕ 6 декабря 1994 г. // Дипломатический вестник. — 1995. — № 1. — С. 14—18.

Разоружение. Исследование 7. Всеобъемлющее исследование о мерах по укреплению доверия. — Нью-Йорк. ООН. 1987. VII. — 48 с.

Разоружение. Исследование 17. Исследование по вопросу о сдерживании. — Нью-Йорк. ООН. 1987. VII. — 154 с.

Разоружение. Исследование 20. Исследование роли ООН в области контроля. — Нью-Йорк. ООН. 1991. XVII. — 89 с.

Пакт стабильности в Европе // Дипломатический вестник. — 1995. — № 5. — С. 24—27.

Партнерство ради мира: рамочный документ от 10 января 1994 г. // Дипломатический вестник. — 1994. — № 13—14. — С. 32—33.

Словарь русского языка. В 4-х томах. — Т. 1. — М.: Русский язык, 1985—1989. — С. 412.

Дипломатический словарь. В 3-х томах. — Т. II. — 1985. — С. 218.

Краткий политический словарь. — М., 1989. — С. 317.

# Международно-правовые проблемы СНГ

## ЮРИДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ УГЛУБЛЕНИЯ ИНТЕГРАЦИИ В ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ

М.А.Воскобойникова\*

Международный воздушный транспорт находится в тесной связи с развитием международных отношений, и в первую очередь политических и экономических. Наше время характерно не только чрезвычайно быстрым развитием этих отношений, но и их серьезными качественными изменениями. Достаточно назвать распад СССР и образование СНГ.

Интеграция во всех сферах межгосударственных отношений является сегодня основной целью сотрудничества подавляющего большинства цивилизованных государств.

В общем смысле понятие «интеграция» означает «составление целого из различных элементов». В политике и экономике интеграцию может характеризовать внутреннее состояние общества и государства. Интеграционные процессы имеют объективную основу, обусловлены развитием производительных сил, достижениями научно-технической революции и отражают тенденцию к углублению международного разделения труда, к интернационализации хозяйственной жизни.

Общие закономерности, состояние и перспективы процессов интеграции и интернационализации жизни мирового общества достаточно отчетливо прослеживаются на примере мирового воздушного транспорта.

Наибольших успехов в этой области достиг Европейский Союз, чья деятельность уже около 40 лет подчинена цели создания Общего рынка (единой Европы). Необходимость в углублении интеграционных процессов подчеркивается и большинством глав Содружества Независимых Государств.

Гражданская авиация СНГ в силу специфики самой отрасли как ни одна другая сфера деятельности нуждается в углублении интеграционных процессов. Базой для этого являются тесные экономи-

\* Аспирантка кафедры международного права МГИМО(У) МИД РФ.

ческие связи, возникшие еще в бывших республиках СССР: постоянный спрос на пассажирские авиаперевозки между бывшими республиками СССР; преобладающая однотипность авиационной техники; единая школа подготовки и переподготовки авиационного персонала; единые методы летной эксплуатации, ремонта и технического обслуживания самолетов и вертолетов.

Важной проблемой остается и разграничение суверенного воздушного пространства. Однако можно предположить, что ее разрешение является скорее уходом от интеграции, чем шагом ей навстречу. Доказательством тому может служить стремление стран—членов ЕС к «стиранию» существующих границ ради достижения общей цели — построения единой Европы. Однако ЕС не спешит открыть границы для других, идет к этому осторожно и уж никак не торопится по отношению к странам—членам СНГ и к США, чьи авиакомпании — основные конкуренты авиакомпаниям ЕС.

Практически с первых международных полетов воздушных судов (первый такой полет — 1919 г.) специалистам, включая юристов, стало очевидно, что без тесного сотрудничества государств и создания институционального механизма в этой области обойтись нельзя. Как отмечает В.Д. Бордунов, «одной из общих закономерностей, определяющих развитие современных международных авиационных отношений, наряду с интернационализацией экономической и всей общественной жизни человечества является динамичная институционализация этих отношений... Более того, как показывает практика, вне межгосударственных авиационных институтов и механизмов большинство международных авиационных отношений развиваться нормально не могут»<sup>1</sup>.

Универсальным общемировым инструментом сотрудничества, в рамках которого осуществляется процесс формирования и реализации международной всемирной и региональной авиатранспортной политики, является Международная организация гражданской авиации (ИКАО).

Организация, объединившая в своих рядах 183 государства (членство в ИКАО оформлено их присоединением к Конвенции о международной гражданской авиации, подписанной в Чикаго 7 декабря 1944 г.<sup>2</sup>), формирует основополагающие принципы деятельности гражданской авиации во всем мире и способствует своей деятельностью и практической реализацией этих принципов во всех регионах мира и во всех государствах. Эти принципы уважаются всеми государствами независимо от их сотрудничества на региональном уровне и лишь дополняются и конкретизируются.

Чикагская конвенция, как никакой другой договор в сфере международного воздушного права, по понятным причинам получила наиболее обстоятельный анализ в мировой юридической литерату-

ре, так же как и деятельность ИКАО в области международной аэронавигации (в основном — принятие международных стандартов и рекомендаций)<sup>3</sup>. Поэтому мы ограничиваемся лишь теми положениями этой конвенции и деятельностью ИКАО, которые непосредственно связаны с функционированием региональных авиационных организаций и интеграционными региональными процессами в области регулирования аэронавигации и других областей, в целом охватываемых понятием «гражданская авиация».

В основе деятельности гражданской авиации отдельного государства, их региональных объединений или иных форм сотрудничества, обусловленной участием в Чикагской конвенции 1944 года, лежит прежде всего правовой режим воздушного пространства и порядок его использования.

Абсолютное большинство бывших республик СССР стремится определить тот оптимальный механизм сотрудничества на «евразийской» основе, который бы, с одной стороны, не ущемлял их суверенитет, а с другой — сохранял бы все то позитивное, что было создано централизованной системой регулирования аэронавигации в пределах бывшего СССР, использования уникальной возможности трансформации этой действующей и сегодня системы из унитарной в международную. Попытки в этом направлении уже предприняты, о чем свидетельствует ряд договоров в данной области. В процессе создания соответствующего постоянного прочного международно-правового (институционального) механизма в рамках указанного региона значительный интерес представляют как анализ общих концептуальных подходов к очерченной проблематике, так и конкретные проблемы, возникающие перед бывшими республиками Союза ССР.

В основе процессов интеграции в области гражданской авиации лежит прежде всего порядок использования воздушного пространства для целей аэронавигации, включая право полетов в нем с коммерческими целями.

Воздушное пространство с позиций естественных наук не может означать ничего иного, кроме как незначительной части пространства Вселенной, которую занимает атмосфера (в данном случае) Земли<sup>4</sup>. Ведущиеся между физиками споры о том, где кончается эта атмосфера, конечно, создают неопределенность в этом вопросе<sup>5</sup>. Однако юристами в настоящее время уже выработаны, на наш взгляд, четкие подходы к данному вопросу. В этой связи есть необходимость кратко выделить следующие основные критерии.

**Первое.** С правовых позиций следует говорить не вообще о воздушном пространстве, а о нормативном воздушном пространстве, то есть о таком пространстве, «заполненном воздухом», протяженность и правовое положение которого определяются исключительно

но **нормами права**, при этом само такое пространство и атмосферный воздух — понятия не однозначные<sup>6</sup>.

**Второе.** Что касается протяженности воздушного пространства планеты вообще, то «устанавливать» ее по горизонтали бессмысленно, поскольку атмосфера «окружает» весь земной шар, и этот факт не требует подтверждения ни физиков, ни юристов<sup>7</sup>.

**Третье.** Нормативное воздушное пространство имеет территориальную природу. Большая его часть (примерно  $\frac{3}{4}$ ) входит в состав международной территории общего пользования, будучи расположенной над открытым морем и Антарктикой, и, возможно, в целях лаконичности наиболее удобным для использования является в данном случае термин «открытое воздушное пространство», впервые предложенный Ю.Н. Малеевым<sup>8</sup>, хотя существует и другая терминология в этом отношении, например «международное воздушное пространство»<sup>9</sup>. Соответственно в таком пространстве не может действовать полный и исключительный суверенитет государств.

Остальная часть нормативного воздушного пространства входит в состав государственной территории, независимо от того, имеется или нет указание об этом в законе (Конституции, законы о государственной границе, воздушные кодексы и т.п.). Соответственно здесь действует полный и исключительный суверенитет государств, реализация которого предполагает разрешительный порядок использования суверенного воздушного пространства с четкой нормативной внутригосударственной структурой.

**Четвертое.** Региональное международное сотрудничество в вопросах взаимного использования воздушного пространства для целей аэронавигации опирается на общепризнанные принципы и нормы международного права, а также на специальные принципы международного воздушного права<sup>10</sup>. Какие бы формы ни носило это сотрудничество, в том числе в высшей его форме — интеграции — с образованием институционального механизма, оно не может ущемлять полный и исключительный суверенитет соответствующих государств в пределах их территории.

Как отмечается в юридической литературе, в пределах нормативного воздушного пространства (имеется в виду как суверенное, так и открытое воздушное пространство. — *М.В.*) на постоянной или временной основе существует большое число пространств специального рода или функциональных пространств: таких пространств, которые устанавливаются и могут правомерно использоваться в целях осуществления какой-либо деятельности, действий или прав, то есть функции, и определяются исключительно целью этой функции<sup>11</sup>. Это могут быть следующие виды функциональных пространств (ограничиваясь данной публикацией): контролируе-

мое, неконтролируемое, район полетной информации, международная воздушная трасса, местная воздушная линия, маршрут, аэродромная зона, запретная воздушная зона, зона ограничения полетов и т.п.

Особо остановиться на данном понятии нас заставляет тот факт, что «парад суверенитетов» многих бывших республик Союза ССР зачастую приводит к гипертрофированному восприятию сотрудничества с другими такими же республиками (в подавляющем большинстве с Россией) со стороны националистически настроенных групп, когда самое обычное международное сотрудничество в функциональной области расценивается как посягательство на суверенитет данного государства. Между тем о функциональных режимах правового регулирования говорится уже давно и не только применительно к авионавигации<sup>12</sup>.

Это происходит независимо от того, что между многими республиками бывшего СССР не определены четкие границы, в том числе их воздушного пространства, и они не имеют собственного правового механизма использования такого воздушного пространства.

Определенную негативную лепту в такие настроения внесли отдельные принципиальные положения подписанного в декабре 1991 года Соглашения о гражданской авиации и об использовании воздушного пространства между 12 странами — бывшими республиками СССР, статья 1 которого («Основные принципы») вводит понятие «единое воздушное пространство». И хотя в данной статье содержится оговорка «в целях организации, выполнения полетов и управления воздушным движением воздушных судов» (т.е. явно делается упор на функциональный характер такого пространства), сам термин слишком «унитарен», никогда не использовался даже теми странами других регионов (Западная Европа, Африка, Центральная Америка), которые уже давно отработали механизм регионального сотрудничества в данной области.

Забегая вперед, следует подчеркнуть, что это не единственный недостаток упомянутого соглашения<sup>13</sup>.

Если нельзя обойтись без нового термина в данной области, то целесообразнее, по нашему мнению, говорить о «совместно используемом воздушном пространстве» или о «воздушном пространстве совместного использования», где в самой основе «использования» с очевидностью подразумевается функциональный характер соответствующих прав, обязанностей и действий. Напрашивающийся аналог с терминологией «международная территория общего пользования», принятой для территории, находящейся вне пределов действия государственного суверенитета, не должен настораживать: совершенно очевидно, что правовое содержание здесь различное. Термин же «единое воздушное пространство» неприемлем, пос-

кольку единым оно объективно быть не может при вхождении многочисленных частей такого «единого» пространства в состав суверенных государственных территорий (а только они и являются «единицами» и неделимыми).

Разграничение воздушного пространства представляет собой первоначальный элемент организации обслуживания воздушного движения (ОВД). В этих целях в воздушном пространстве определяются районы полетной информации, контролируемые и неконтролируемые районы и зоны, другие виды воздушного функционального пространства.

Чикагская конвенция 1944 года не предусматривает каких-либо норм в этом отношении. Они содержатся в Приложении XI к данной конвенции, в решениях и рекомендациях, принимавшихся в разное время Ассамблеей и Советом ИКАО на конференциях и региональных совещаниях по вопросам аэронавигации.

Особое значение имеют региональные аэронавигационные планы ИКАО, в которые включаются рекомендации, относящиеся к разграничению воздушного пространства и обслуживанию воздушного движения в том или ином регионе<sup>14</sup>.

В зависимости от правовой природы воздушного пространства, о чем говорилось выше, различают два порядка разграничения воздушного пространства. Первый относится к суверенному воздушному пространству, второй — к воздушному пространству над открытым морем и территориями, не состоящими под определенным суверенитетом (открытое воздушное пространство, или международное воздушное пространство).

Хотя государства и обладают полным и исключительным суверенитетом в их воздушном пространстве, членство в ИКАО налагает на них определенные обязательства в отношении разграничения такого пространства для целей обеспечения полетов. В Приложении XI к Чикагской конвенции 1944 года записано: «Договаривающиеся государства должны определять в соответствии с положениями настоящего Приложения для территорий, над которыми они осуществляют юрисдикцию, те части воздушного пространства... где будет обеспечиваться обслуживание воздушного движения»<sup>15</sup>. Указанные положения определяют общие условия, при которых устанавливаются воздушные пространства ОВД, требования к их конфигурации, минимальным размерам и начертанию границ, к их взаимному расположению, а также к характеру предоставляемого обслуживания.

Государства объективно вынуждены ориентироваться в этом отношении на стандарты ИКАО, поскольку международная аэронавигация была бы практически дезорганизована, если бы экипажи воздушных судов, особенно при транзитном полете через террито-

рии нескольких государств, сталкивались с совершенно различными принципами и характером разграничения различных суверенных воздушных пространств.

В Приложении XI следует особо выделить следующее положение: «Конфигурация воздушного пространства, в пределах которого предусматривается обслуживание воздушного движения, должна в большей мере учитывать структуру маршрутов и потребности в эффективном обслуживании, чем национальные границы»<sup>16</sup>. Для целей использования органами УВД сопредельных государств технических средств обработки данных воздушного движения в Приложении XI предлагается устанавливать границы смежных воздушных пространств ОВД путем соглашения между соответствующими государствами в виде прямых линий, не обязательно совпадающих с наземными границами государств<sup>17</sup>. Соответственно часть общего воздушного функционального пространства при этом охватывает части воздушного пространства ОВД двух или нескольких государств. Хотя при этом и возникает ряд проблем, связанных с национальными правилами, касающимися условий полетов, оплатой услуг и т.д., однако сам по себе этот принцип, на наш взгляд, носит прогрессивный характер, поскольку в большей мере способствует обеспечению безопасности полетов.

Подобных примеров в мировой практике множество. Особое значение данный вопрос имеет для территории бывшего СССР. Единая система управления воздушным движением (ЕСУВД) существовала и до сих пор сохранилась на большей части такого пространства. В воздушном пространстве стран—членов СНГ этот факт закреплен юридически. Так, в соответствии с соглашением об использовании воздушного пространства от 15 мая 1992 г., заключенным в г. Ташкенте (далее — «Ташкентское соглашение»), «органы Единой системы управления воздушным движением и противовоздушной обороны государств-участников являются основными органами по вопросам управления и контроля за использованием воздушного пространства»<sup>18</sup>. И далее: «Координацию действий по согласованию порядка использования воздушного пространства и по его контролю возложить на существующий Главный центр Единой системы управления воздушным движением и Центральный командный пункт Войск противовоздушной обороны»<sup>19</sup>.

Для всех государств очевидно, что ЕСУВД в сложившейся политической обстановке находится под абсолютным контролем российских властей. Но создавать собственную систему УВД каждое государство — бывший член СССР не в состоянии по материально-организационным причинам. А с точки зрения безопасности авионавигации это и вовсе лишено смысла, поскольку существует и эффективно действует давно сложившаяся система, аналогом кото-

рой являются соответствующие системы в Западной Европе (ЕВРОКОНТРОЛЬ), в Африке и на Мадагаскаре (АСЕКНА) и в Центральной Америке (КОКЕСНА). Таким образом, мы имеем дело с нарождающимся институциональным механизмом, имеющим обратный порядок становления: если в других регионах он шел от интеграции национальных структур, то в данном случае бывшая унитарная система трансформируется в международную институциональную.

Исторически так сложилось, что далеко не все границы в открытом воздушном пространстве оформлялись в соответствии с процедурой, предусмотренной в документах ИКАО, особенно в период, когда число членов ИКАО было сравнительно мало (в 1944 г. — 52, сегодня — 183). В силу этого некоторые районы полетной информации были объявлены прибрежными государствами в одностороннем порядке.

Установленные таким образом «границы» вначале получили обычно-правовое признание, а затем, с включением их на региональных совещаниях в аэронавигационные планы, приобрели договорную основу.

В этой связи необоснованны попытки турецких властей добиться пересмотра существующего разграничения воздушного пространства над Черным морем ссылаясь на отсутствие в прошлом соответствующего аэронавигационного соглашения. Такого соглашения действительно не было. Но южные границы районов УВД Одессы и Симферополя, проходящие в Черном море, были установлены Советским Союзом с учетом ранее объявленных Турцией границ турецких районов в полетной информации Анкары и Стамбула, определив тем самым для себя пределы, до которых она обеспечивала ОВД. Соответственно СССР принял на себя ОВД над остальной частью Черного моря, что объективно оправданно с учетом того, что через Черное море проходили основные маршруты воздушных сообщений, связывающие СССР с государствами Ближнего Востока, Балканского полуострова и Африки. Сегодня этот в прошлом «двусторонний узел» приобретает еще большую конфликтность, учитывая потенциальные интересы Украины, Болгарии, Румынии да и самого Крыма. На наш взгляд, и здесь следует руководствоваться интересами безопасности аэронавигации и полагаться на потенциал ЕСУВД с последующей его международной институционализацией.

В документах ИКАО предусматривается возможность соглашения между государствами о временном изменении границ воздушных пространств ОВД над открытым морем в интересах ОВД<sup>20</sup>. По этому вопросу в Сводном заявлении о постоянной политике ИКАО записано: «Совету следует поощрять государства, обеспечивающие ОВД над открытым морем, вступать, насколько это практически

возможно, в соглашения с соответствующими государствами, обеспечивающими ОВД в примыкающем воздушном пространстве, для того чтобы в случае невозможности обеспечения требуемого обслуживания воздушного движения над открытым морем существовали запасные планы, которые могут потребовать временного изменения границ обслуживаемого воздушного пространства и будут осуществляться с одобрения Совета ИКАО до тех пор, пока не будет восстановлено основное обслуживание»<sup>21</sup>.

Критерий разграничения воздушного пространства определен в Сводном заявлении о постоянной политике ИКАО в области авионавигации, которое принимается на каждой сессии Ассамблеи ИКАО: «Границы воздушных пространств ОВД над территориями государств или над открытым морем устанавливаются на основе технических и эксплуатационных соображений с целью обеспечения оптимальной эффективности и экономии как для предоставляющих, так и для использующих это обслуживание»<sup>22</sup>.

Технические и эксплуатационные соображения, однако, не единственные при разграничении не только суверенного воздушного пространства, но и открытого воздушного пространства.

Выше мы указывали на существование трех региональных авиационных организаций в данной области: ЕВРОКОНТРОЛЬ, АСЕКНА и КОКЕСНА. Наличие весьма обширной юридической литературы, посвященной анализу деятельности этих организаций, избавляет нас от необходимости простого воспроизведения в данной работе соответствующей констатации фактов и информации.

Тем не менее полагаем необходимым выделить определенные моменты, имеющие важное значение для затронутой темы.

**Во-первых**, возникает вопрос о том, должен ли подобный механизм распространяться как на военную, так и на гражданскую авиацию. ИКАО неоднократно призывала к созданию единых органов ОВД. Именно такой подход принят в системе ЕСУВД, о чем будет сказано ниже. Однако по вполне понятным причинам ряд государств — бывших республик Союза ССР настороженно относятся к подобному подходу, полагая, что часть их воздушного функционального пространства будет находиться под «контролем Москвы» в вопросах, связанных с обороной и безопасностью. В этих условиях только параллельное международно-правовое урегулирование сотрудничества государств «евразийского региона» в военной сфере в состоянии повлиять на институционный механизм и в вопросах, относящихся к исследуемой теме.

**Во-вторых**, должна быть четко определена соответствующая пространственная сфера действия данного механизма: не вообще «единое воздушное пространство», а только так называемое «верхнее воздушное пространство», не используемое при полетах по

местным воздушным линиям. В этом отношении показателен опыт ЕВРОКОНТРОЛЯ, который после ряда совещаний ограничил свою функциональную сферу только верхним воздушным пространством соответствующих государств, оставив за национальными органами УВД полный контроль нижнего воздушного пространства.

Применительно к республикам бывшего СССР на сегодня (с практической, технической точек зрения) такое разграничение в использовании частей воздушного пространства провести весьма трудно. Однако это не дает оснований для создания правовых усилий, сдерживающих становление самостоятельности новых независимых государств в части, касающейся их воздушного пространства, если они того пожелают.

**В-третьих**, региональный механизм рассматриваемого вида эффективен лишь в случае его образования в рамках общепризнанной международной процедуры: на дипломатической конференции. При подписании Соглашения 1991 года исползовалась не эта процедура, а подписи «уполномоченных представителей» соответствующих государств. Как временная мера этот подход, учитывая уникальность ситуации и острую необходимость сохранения «воздушного правопорядка» в пределах бывшего СССР, безусловно, оправдан. Следует только приветствовать усилия тех государственных лиц и органов, которые в кратчайшие сроки смогли добиться подписания этого соглашения.

Напомним, однако, что в соответствии с частью 1 статьи 5 Ташкентского соглашения от 15 мая 1992 г. «Об использовании воздушного пространства» «государства-участники в **переходный период** (выделено мною. — *М.В.*) до 1994 года разрабатывают законодательные акты по использованию воздушного пространства», однако процесс разработки не завершен и сегодня. Таким образом, весь комплект договоров, заключаемых в данной сфере государствами—членами СНГ, неизбежно и оправданно воспринимается как временный и теоретически действует до неопределенного периода, связанного не с «разработкой» (это — процедура), а с принятием как соответствующих государственных законодательных актов, так и более совершенного соглашения.

**В-четвертых**. По завершении «переходного периода» (что однозначно определить трудно), по-видимому, предпочтительно выработать и подписать на уровне глав государств—членов СНГ соглашение, в котором максимально учитывались бы опыт ЕВРОКОНТРОЛЯ, АСЕКНЫ и КОКЕСНЫ и прежде всего опыт и правовые формы сотрудничества государств, входящих в Европейский Союз, как в области гражданской авиации вообще, так и в области использования воздушного пространства этих государств для целей аэронавигации в частности, а также законодательство соответ-

вующих государств. Не исключаем возможности использования в этой работе проекта соответствующей региональной конвенции, уже предложенной в рамках международной научно-практической конференции «Небо — сотрудничество-2» (Новосибирск, 24—30 августа 1992 г.).

Таким образом, существует объективная, отвечающая интересам (политическим, экономическим, оборонным и др.) всех государств—членов СНГ необходимость выработки правового инструмента использования воздушного пространства в рамках «евразийского региона» с использованием собственного и зарубежного опыта, эффективность которого проверена временем.

При этом нельзя не обратить внимания на чрезмерную активность США и европейских стран в их стремлении «помочь» России и другим бывшим республикам СССР как можно скорее либерализовать порядок использования воздушного пространства стран—членов СНГ, сделать его открытым и доступным для всех.

США понять можно. Их географическое положение таково, что свободное перемещение в/через их воздушное пространство могло быть привлекательным для полетов (пролетов) коммерческих рейсов. Иное дело — страны—члены СНГ, и прежде всего Россия с ее Транссибирской магистралью — кратчайшим путем в Японию и страны Юго-Восточной Азии. Европейцы также активны, но понимают, что за этим может последовать справедливое требование уважать принцип взаимности. Странам—членам СНГ открывать свое небо тоже рановато. Надо встать на ноги, предотвратить явно прослеживающиеся тенденции Запада к экспансии на рынке авиаперевозок СНГ. Тенденция продвижения НАТО на Восток также диктует целесообразность проявлять сдержанность в открытости.

Процесс углубления интеграции в области гражданской авиации в СНГ не должен ограничиваться изложенным.

Особенности становления и развития государств—членов СНГ, их нынешнее экономическое положение требуют более углубленных процессов интеграции, в том числе в области гражданской авиации. Тем более, что процесс углубления интеграции в области гражданской авиации характерен для всех регионов мира. Этот опыт поучителен и полезен, в особенности опыт Европейского Союза. В определенном смысле интеграция в гражданской авиации ЕС содержит элементы и черты, которые были характерны для подобных процессов в Совете Экономической Взаимопомощи. В обоих случаях политические соображения в межгосударственных отношениях обоих образований играли и играют не последнюю роль.

В ЕС, его правовых актах подчеркивается приверженность принципу так называемого «открытого неба», но с оговоркой, что эта «открытость» действует исключительно во взаимоотношениях меж-

ду странами—членами ЕС и не распространяется на третьи страны. После образования в 1958 году Европейского экономического сообщества прошло почти 20 лет, прежде чем ЕЭС (в 1977 г.) приняло первую серьезную попытку выработать общую политику в области воздушного транспорта. Более ощутимый шаг по пути интеграции был сделан Советом ЕС в 1983 году принятием Единого закона, призванного способствовать экономической интеграции во всех областях. Именно с этого периода начался более интенсивный процесс интеграции с пониманием важности воздушного транспорта для развития Европейского сообщества в целом.

Для гражданской авиации ЕС характерен постепенный, поэтапный процесс либерализации и углубления интеграционных процессов. Первый относится к 1987 году, второй — к 1990 году и, наконец, третий — к 1992 году. На третьем этапе речь уже идет о всех экономических аспектах воздушного транспорта, таких как: создание и деятельность в регионе авиаперевозчиков (Регламент ЕС 2407/92); доступ перевозчиков на единый рынок, включая вопросы регулирования вместимости воздушных судов (Регламент ЕС 2408/92); образование и применение авиатарифов (Регламент ЕС 2409/92). К этому времени становится очевидным, что Европейский Союз отличается от традиционных международных организаций. Во-первых, имеется очень мощная правовая основа. Во-вторых, единый политический процесс в Европейском Союзе может способствовать принятию определенных политических решений даже в том случае, если тот или иной его член колеблется или противится этому<sup>23</sup>. Похожее наблюдалось и давало положительные результаты в рамках СЭВ.

В упомянутой работе Фредерика Соренсена, как и в других докладах Московского семинара, подробно излагаются направления, формы, методы и правовые условия углубления интеграции в области гражданской авиации в рамках ЕС. Многого нуждается в серьезном анализе, хотя также очевидно, что многое из опыта ЕС уже сегодня полезно для применения в рамках СНГ (применительно к гражданской авиации).

В гражданской авиации СНГ, как и в Содружестве в целом, возрастает необходимость в углублении процесса интеграции. Причин для этого немало (см. выше), в том числе не снижающийся спрос на пассажирские авиаперевозки между бывшими республиками СССР, обусловленный давно сложившимися связями, прежде всего между людьми, независимо от их нынешнего гражданства и национальности. Однако, к сожалению, той стройной системы воздушных сообщений между различными городами в границах бывшего СССР сегодня уже не существует, нет того единого расписания полетов, единых опубликованных цен на авиабилеты.

Как уже отмечалось, процесс цивилизованного разграничения суверенного воздушного пространства также не завершен. При этом есть мнения, что, может, лучше, чтобы он и не завершался: авиакомпаниям и, следовательно, пассажирам было бы легче.

Во многих бывших республиках СССР все еще далека от совершенства правовая база гражданской авиации, по-прежнему применяются нормативные документы бывшего Министерства гражданской авиации СССР. Некоторые из них заключили между собой общепринятые в мировой практике межправительственные соглашения о воздушном сообщении, между другими полеты выполняются, как и прежде, без специальных разрешений, на основе стандартных для единого в прошлом государства (СССР) диспетчерских уведомлений. Может быть, и этот порядок более целесообразно сохранить и закрепить юридически в рамках СНГ специальным многосторонним договором (соглашением глав государств).

В границах бывшего СССР, в рамках СНГ, ситуация с гражданской авиацией во многом напоминает ситуацию и интерес к сотрудничеству, которые существовали в рамках СЭВ. Опыт интеграции в области гражданской авиации в прошлом сложился значительный, и не следует исключать того, что в СНГ к нему вернуться и попытаются воспользоваться лучшим из опыта СЭВ, не акцентируя внимания на политической окраске сотрудничества бывших социалистических стран в такой специальной области, как гражданская авиация.

Присоединение всех без исключения бывших республик СССР к Чикагской конвенции 1944 года о международной гражданской авиации, другим многосторонним конвенциям, участниками которых являются большинство стран мира, позволяет надеяться на создание в каждом новом независимом государстве собственной правовой базы национальной гражданской авиации, существенно не отличающейся от правовой базы участников конвенции.

Существующее между странами—членами СНГ Соглашение о гражданской авиации и об использовании воздушного пространства позволило на практике решить в основном два вопроса межгосударственного сотрудничества: создание и эффективную деятельность межгосударственного авиационного регистра с достаточными полномочиями в государствах—членах СНГ и сохранение костяка специалистов, способных и получивших право проводить расследование авиационных происшествий на территориях государств Содружества. Другие проблемы по тем или иным причинам объективного или субъективного характера не реализуются.

В этой связи не может не привлекать достаточно энергичный процесс интеграции в области гражданской авиации в рамках Европейского Союза.

В него вовлечены 12 ведущих европейских стран, которые очень тщательно оберегают свой суверенитет на воздушное пространство. Однако выгоды от интеграции заставили их в определенной степени поступиться этим и как бы «приоткрыть» границы воздушного пространства друг другу.

Из числа действующих многосторонних решений ЕЭС по данному вопросу, имеющих статус регламентов, следует прежде всего назвать Регламент Совета ЕЭС №2408/92 от 23 июля 1992 г., устанавливающий правила допуска авиаперевозчиков стран—членов ЕЭС на воздушные трассы внутри этого сообщества. Регламент принят исходя из понимания необходимости отменить ограничения прав на воздушные перевозки в несколько пунктов назначения, введения права на каботажные перевозки с целью стимулирования развития воздушного транспорта и повышения уровня обслуживания пользователей его услугами. Регламент дает широкие права национальным авиаперевозчикам стран—членов ЕЭС и снимает какие-либо препятствия для осуществления регулярных и нерегулярных перевозок по воздушным трассам внутри ЕЭС.

Интересам пассажиров государств, входящих в ЕЭС, как и их перевозчиков, отвечает Регламент ЕЭС (№ 2409/92 от 23 июля 1992 г.) по вопросу тарифов и ставок воздушных перевозок. Привлекательность целей Регламента, изложенных в его преамбуле, очевидна: рынок перевозок ЕЭС должен включать территорию без внутренних границ, в пределах которой гарантировано свободное перемещение товаров, людей, услуг и капитала; тарифы на воздушные перевозки должны определяться рыночными факторами; свобода ценообразования должна быть при этом дополнена достаточными защитными гарантиями в интересах пользователей услугами воздушного транспорта с пониманием интересов авиаперевозчиков. Следует отметить, что похожие принципы многостороннего подхода к уровню тарифов и сборов можно найти в применявшихся многие годы (с 1964 по 1991 г.) межведомственных соглашениях бывших социалистических стран (не только европейских) о единых пассажирских и грузовых тарифах, включавших вопросы уровня сборов за аэронавигационные и аэропортовые услуги. Важным регламентом ЕЭС, полезным для применения в СНГ, является Регламент (№ 2400/92 от 23 июля 1992 г.) о порядке и правилах конкуренции для авиапредприятий сообщества. Цель его — избежать нездоровой конкуренции, что, к сожалению, процветает как на внутреннем рынке авиаперевозок в России, так и в СНГ в целом. Существуют в рамках ЕЭС договоренности об условиях применения системы маршрутных сборов и условиях оплаты таких сборов. Детально разработаны правила, касающиеся защиты интересов пассажиров при пользовании услугами одновременно нескольких

авиаперевозчиков ЕЭС. Урегулированы вопросы: взаимного признания летных свидетельств пилотов, дающих право на работу в гражданской авиации; порядок лицензирования авиаперевозчиков и многие другие.

Таким образом, для углубления процесса интеграции в области гражданской авиации в рамках, в необходимости которого мало кто сомневается, есть собственный прошлый опыт (СЭВ)<sup>24</sup>, система универсальных международных конвенций по гражданской авиации (включая стандарты и рекомендации ИКАО) и, наконец, современный опыт интеграции в рамках Европейского Союза. Осталось определить организационно-правовую форму использования такого опыта в Содружестве Независимых Государств. основополагающие принципы деятельности СНГ этому не препятствуют. Что касается Соглашения о гражданской авиации и об использовании воздушного пространства, то этот правовой инструмент, игравший определенную позитивную роль на первом этапе после распада СССР (1990—1992 гг.), на сегодня себя изжил как по форме, так и по содержанию. Есть необходимые предпосылки для того, чтобы процесс углубления интеграции в области гражданской авиации в рамках СНГ способствовал развитию гражданской авиации государств—членов Содружества, ее безопасности и прежде всего удовлетворению спроса на авиаперевозки в непростой экономической ситуации в большинстве стран—членов СНГ. При этом необходим разумный баланс между интересами авиакомпаний, изготовителей авиатехники и пассажирами. Прежде всего воздушный транспорт для населения с малыми доходами должен быть доступен, поскольку он жизненно необходим.

---

<sup>1</sup> Бордунов В.Д. Правовой механизм деятельности международных авиационных организаций. — М., 1989. — С. 3.

<sup>2</sup> ИКАО. Doc. 7300/6.

<sup>3</sup> Среди отечественных публикаций следует кроме указанной работы В.Д.Бордунова выделить следующие: *Верещагин А.Н.* Международное воздушное право. — М., 1966; *Актуальные вопросы международного воздушного права.* — М., 1973; *Малев Ю.Н.* Международное воздушное право. — М., 1986; *Международное воздушное право.* Гл.2 курса международного права в семи томах (том 5). — М., Наука, 1992; *Бордунов В.Д., Котов А.И., Малев Ю.Н.* Правовое регулирование международных полетов гражданских воздушных судов. — М., 1989.

<sup>4</sup> См. *Верещагин А.Н.* Указ. соч. — С. 9.

<sup>5</sup> См. *Баранов А.М., Солонин С.В.* Авиационная метеорология. — Л., 1975. — С. 200.

<sup>6</sup> Ю.М.Колосов в 1982 году совершенно справедливо отмечал, что с правовых позиций «воздушное пространство и наполняющий его воздух нельзя отождествлять». См. *Колосов Ю.М.* Противоправность радиоактив-

ного загрязнения атмосферы над открытым морем // Международная безопасность и Мировой океан. — М., 1982. — С. 231.

<sup>7</sup> См. подробнее *Малеев Ю.Н.* Указ. соч. — С. 42—49.

<sup>8</sup> Там же. — С. 64—71.

<sup>9</sup> См. *Бордунов В.Д., Копылов М.Н.* Правовой режим международного воздушного пространства // Вопросы морского и воздушного права. — М., 1979.

<sup>10</sup> См. Международное воздушное право. — Кн. 1. — М., 1980. — С. 35—50.

<sup>11</sup> См. *Малеев Ю.Н.* Указ. соч. — С. 74—75.

<sup>12</sup> См. *Лазарев М.И.* О понятии правопорядка в Мировом океане // Вопросы международного морского и воздушного права. — М., 1979. — С. 8 и далее.

<sup>13</sup> См. *Сапрыкин Ф.И.* Международно-правовые проблемы использования воздушного пространства государств—участников СНГ // Московский журнал международного права. — 1993. — № 4.

<sup>14</sup> В настоящее время существует пять аэронавигационных планов по регионам: (1) Европы, (2) Северной Атлантики, Северной Америки и Тихого океана, (3) Африки — Индийского океана, (4) Ближнего Востока и Юго-Восточной Азии, (5) Карибского бассейна и Южной Америки. В свое время предусматривалась разработка специального плана для «региона СССР», но с распадом СССР вопрос в отношении этого «бывшего региона» пока что остается нерешенным.

<sup>15</sup> Пункт 2.1.1 Приложения XI.

<sup>16</sup> Пункт 2.7.1 Приложения XI.

<sup>17</sup> Примечание 1 к пункту 2.7.1 Приложения XI.

<sup>18</sup> Статья 2, часть первая соглашения.

<sup>19</sup> Статья 3 соглашения.

<sup>20</sup> К соответствующим условиям для этого относятся: военные конфликты, забастовки персонала органов ОВД, стихийные бедствия (землетрясения, наводнения, пожары и др.), в результате которых государство может оказаться не в состоянии обеспечивать ОВД над установленным районом открытого моря.

<sup>21</sup> ICAO. Doc. 8115, Res. A22—18, App. «N».

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> См. *Соренсен Ф.* Европейская политика в области воздушного транспорта. Обзор единого рынка // Сборник докладов «Регулирование и организация деятельности авиакомпаний в Европе». Семинар по воздушному транспорту. Москва, 20—21 апреля 1994 г.

<sup>24</sup> См. Актуальные вопросы международного воздушного права. — М., 1973. — С. 84—100; Международное воздушное право. — Т. 1. — М., 1980. — С. 189—232; ICAO. Doc. AT Conf/4-WP/77, 15/11/94; ICAO. Doc. AT Conf/4-WP/78, 23/11/94; ibid. — Doc. 79L.

*Статья получена редакцией в марте 1996 г.*

# Книжная полка

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

*Черниченко С.В.* Международное право: современные теоретические проблемы. — М., 1993. — 296 с.

Монография С.В. Черниченко — примечательное явление в российской науке международного права. Это одна из первых работ по теории международного права, изданная в России в новой геополитической ситуации. Уважительно относясь к уже имеющемуся теоретическому багажу в сфере международного права, автор дает оценку ряда отраслей международного права с учетом новых реалий международной жизни. При этом С.В. Черниченко исходит из того, что науке противопоказана любая дань политической конъюнктуре. То новое, что приносят современные концепции и взгляды, не может автоматически вести к ломке основных понятий, сложившихся в теории международного права. Недопустим их необоснованный пересмотр. В то же время требуется объективный научный анализ понятийного аппарата и корректировка его в необходимых случаях. С учетом этих задач исследования С.В. Черниченко определил в качестве центральных следующие вопросы: нормы и осуществление международного права; пределы международного права; международно-правовое принуждение. Главное — определить специфику, неотъемлемые свойства международного права как функционирующей системы в ее целостном виде. С.В. Черниченко начинает исследование с оценки особенностей возникновения норм международного права и с их структуры. Он считает, что международное право своими корнями уходит в базисы взаимодействующих друг с другом на международной арене государств. Поэтому каждое из них посредством международно-правовых норм в первую очередь обслуживает «свой» базис. Международное право не является элементом общей надстройки над международным базисом, а есть элемент надстройки над внутренними базисами государств. Данное суждение требует, однако, разъяснений. Так, необходимо определить содержание внутреннего базиса, роль его составных частей в формировании общей для государств международно-правовой над-

стройки. Следует установить механизм влияния внутренних базисов государств на формирование норм международного права. Наконец, важно оценить роль международных отношений в этом процессе, имея в виду в первую очередь отношения между государствами. Эта задача возникает не случайно, так как на с. 12 монографии содержится положение о том, что международное право есть «продукт взаимодействия на международной арене различных обществ, социально однородных и разнородных (следовательно, в конечном счете — и продукт взаимодействия различных базисов)». В связи с этим возникает вопрос: кто же непосредственно участвует в создании международно-правовых норм — общество или государство? И не являются ли отношения между государствами той объективной основой (базисом), которая способствует возникновению норм международного права? На содержание последнего влияют интересы и воли взаимодействующих на международной арене государств, выраженные в их политических курсах, если эти воли согласованы, сформулированы в виде определенных правил и признаны в качестве обязательных. Что касается внутреннего базиса государства, то представляется, что его роль проявляется во влиянии на формирование интересов и соответствующей им воли государства на международной арене. Эта воля может оказаться эффективной лишь при взаимодействии с соответствующими волями других государств. Следовательно, международно-правовая норма порождается потребностью регулирования отношений между государствами, а базисы государств непосредственно влияют лишь на формирование политического курса государства как отражающего его международные интересы. Данные факторы позволяют международному праву и национальному праву государств быть самостоятельными правовыми системами по отношению друг к другу: если базисы государств определяют их национальные правовые системы, то международные отношения государств — систему международного права. Признание базисов государств в качестве основы данной системы открывает возможность «растворения» международно-правовых норм в системе норм национального права, что в действительности не происходит: различны субъекты, источники, объекты указанных правовых систем.

В первой части монографии С.В. Черниченко также сосредотачивает внимание на значении волеизъявления государств в процессе создания норм международного права. Диктуемая современными условиями социальная дифференциация общества оказывает существенное влияние на формирование воли государств и в итоге сказывается на ее содержании. Эта воля, отражаясь в международно-правовых нормах, приобретает относительную самостоятельность. В связи с этим можно говорить об «одновременном присут-

ствии» в нормах международного права государственных волей, согласованных друг с другом. Вместе с тем, как считает С.В. Черниченко, вряд ли возможен другой вариант создания международного права — посредством влияния воли государств. Если согласование воли — это по сути совмещение воли, то применительно к слиянию воли точнее было бы говорить об их совпадении. Оценивая данные положения монографии, действительно следует учитывать роль согласования воли государств в процессе создания норм международного права. Представляется, что согласование воли сторон есть метод достижения цели создания юридически обязательного правила поведения. Данный метод основывается на взаимных уступках друг другу, достижении компромисса, балансе интересов сторон. Завершением этого процесса являются выработка модели поведения и признание ее в качестве обязательной. Это означает достижение соглашения сторон, выступающего в качестве способа создания норм международного права. Таким образом, если соглашение сторон есть способ создания норм международного права, то согласование воли государств проявляется как метод, средство реализации данного способа.

Как справедливо отметил С.В. Черниченко, международное нормотворчество — «одна из существенных черт международной правосубъектности в отличие от правосубъектности во внутригосударственном плане» (с. 29). Хотя данное положение он использует для анализа уровня выражения воли межправительственной организации, оно подходит и для оценки правосубъектности других участников международных отношений. К сожалению, этот аспект в монографии не получил должного развития. Между тем участие в международных отношениях таких специфических субъектов как частей федеративных государств — субъектов федерации предполагает некоторые особенности уровня их волеизъявления, что не может не влиять на международную правосубъектность данных субъектов. Дело в том, что заключение такими субъектами международных договоров вовсе не приводит к тому, что они становятся субъектами международного права подобно самостоятельным государствам. Субъекты федерации как субъекты международных отношений в отличие от суверенных государств имеют ограничения в выборе предмета правового регулирования — их международное правотворчество ограничено предписаниями Конституции и законами государства, частями которого они являются, а федеративное государство ограничено на международной арене только рамками самого международного права. С.В. Черниченко обращается далее к проблеме реализации международно-правовых норм, в процессе которой проявляется их социальная ценность и эффективность. Он выделяет такие компоненты, связанные с реализацией этих норм, как их действие, между-

народно-правовое регулирование, эффективность международно-правовых норм, международная законность. Говоря о реализации международно-правовой нормы, С.В. Черниченко проводит отличие этого понятия от понятия «действие нормы». В то же время он различивает действие международно-правовых норм и действительность международно-правовых нормативных актов. Действующая правовая норма, как считает С.В. Черниченко, не всегда может быть применена, то есть реализована непосредственно с момента ее вступления в силу. Кроме того, имеются различия в правовых последствиях прекращения действия международного договора и признания его недействительным. Если общим последствием действия договора является его реализация, то вопрос о действительности договора встает в случае признания его не существовавшим, то есть не действовавшим. Недействительность нормативного акта связана с признанием этого акта не обязывающим юридически. Данные выводы автора требуют определенных уточнений. Следует иметь в виду и иные ситуации, касающиеся соотношения действия и действительности международных договоров. Так, договор может быть введен в силу, начать действовать, но по своему содержанию окажется недействительным, то есть противоречащим основным принципам международного права. Таковым было Мюнхенское соглашение 1938 года. И наоборот, подписанный сторонами договор будет соответствовать основным принципам международного права, то есть считаться действительным, но может оказаться, что по каким-либо причинам его не введут в действие. Поэтому не каждый действительный договор есть реализованный договор, а определенные реализованные договоры могут быть признаны недействительными. Понятия «действительный» и «действующий» договор есть юридические категории. Первая характеризует качество соглашения, а вторая указывает на исполнение процедур, необходимых для введения его в действие. В связи с этим введение в действие международного договора еще не означает его реализации.

С.В. Черниченко уделяет внимание и такой стороне реализации международно-правовых норм, как вопрос об их осуществлении во внутригосударственной сфере. Он считает, что применение норм международного права завершается на уровне межгосударственных отношений, хотя процесс применения норм международного права неизбежно переходит в процесс осуществления норм внутригосударственного права. Как верно подмечает автор на с. 54, «процесс осуществления норм международного права во внутригосударственной форме протекает как процесс осуществления норм внутригосударственного права». Это влияет и на эффективность международно-правовых норм в той мере, в какой требуется их согласование с нормами внутригосударственного права. Посвящая эффективности

международно-правовых норм один из разделов монографии, С.В. Черниченко делает вывод, согласно которому мерилом эффективности международного права в целом является международная законность. Последняя определяется автором как высокий уровень реализации правовых норм с учетом того, что реализация диспозиций этих норм должна быть значительно преобладающей над реализацией их санкций при общем высоком уровне реализации тех и других. С.В. Черниченко также считает, что международную законность обеспечивает соответствие поведения подавляющего большинства субъектов международного права международно-правовым предписаниям, дозволениям и запретам. Для утверждения международной законности недостаточно формальной реализации правовых норм. На эффективность международного права влияют как правовые, так и неправовые факторы, которые должны оцениваться в их совокупности.

Одним из центральных вопросов, рассматриваемых в части первой монографии, является, без сомнения, вопрос об особенностях международных правоотношений. С.В. Черниченко исходит из того, что специфику международных правоотношений следует искать не в их юридическом содержании и форме, а в их социальном содержании, а также в оценке соотношения воли создателей международно-правовых норм и индивидуальной воли сторон в тех международных правоотношениях, которые возникли на основе данных норм. Автор считает, что одно и то же международное правоотношение есть элемент разных надстроек, а не какой-то международной, совместной надстройки. Как надстроечное явление международное правоотношение одновременно входит в надстройку каждого из взаимодействующих друг с другом государств (обществ). Что касается соотношения воли творцов международно-правовых норм и участников конкретных правоотношений, складывающихся в процессе реализации этих норм, то этот вопрос решается с учетом того, что круг участников международного правоотношения, как правило, не совпадает с кругом создателей породившей это правоотношение нормы.

Последний является более широким, например за счет тех государств, которые признали для себя норму обязательной путем присоединения к многостороннему договору.

Во второй части монографии исследуется проблема пределов международного права. Оно понимается автором как система предписаний, дозволений и запретов, выражающих волю участников межгосударственных отношений и созданных ими для урегулирования этих отношений. С.В. Черниченко определяет объективные и субъективные границы международного права. Объективные границы международного права связаны с объектом и субъектами между-

народно-правового регулирования. Объект международно-правового регулирования — межгосударственные отношения — определяет пределы действия норм международного права. С.В. Черниченко, не ограничиваясь констатацией данного обстоятельства, пытается ответить на следующие вопросы: 1) почему международное право не может регулировать международные отношения немеждународного характера; 2) почему международное право не может регулировать непосредственно внутригосударственные отношения; 3) может ли внутригосударственное право в некоторых случаях регулировать межгосударственные отношения?

Автор делает вывод о том, что осуществление международного права не происходит без осуществления внутригосударственного права. В этих целях внутригосударственное право должно быть согласовано с международным правом таким образом, чтобы обеспечить осуществление последнего. Данный процесс связан с приведением государства своего внутреннего права в соответствие с правом международным. Такая деятельность государства выражается посредством принятия новых норм внутригосударственного права либо изменения соответствующих норм, а в случае необходимости отмены действовавших норм — принятия иных мер согласования норм. Однако при согласовании норм международного права и внутригосударственного права нормы международного права не теряют своего качества, так как они не меняют своей природы. Как подмечает С.В. Черниченко, объективные границы международного права, имеющего собственный объект правового регулирования и особый круг субъектов, исключают возможность непосредственного его применения во внутригосударственном праве, в котором существуют иной объект правового регулирования и иные субъекты. Нормы международного права начинают применяться во внутригосударственном праве не непосредственно, а в результате трансформации. Автор дает оценку различным проявлениям такой трансформации. В частности, большой интерес представляет понятие общей трансформации.

Действительно, общей трансформацией будет являться установление при помощи особой (нередко конституционной) нормы внутригосударственного права положения, согласно которому нормы международного права для данного государства являются частью его внутреннего права (или его системы права). Конституционная практика государств дает примеры общей трансформации. В статье 15 Конституции Российской Федерации, принятой 12 декабря 1993 г., закреплено положение о том, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Таким образом, указанная статья предписывает соответствующим

органам Российской Федерации осуществлять согласование норм ее национального права с требованиями определенных международно-правовых норм. Такое согласование вовсе не растворяет нормы одной правовой системы в нормах другой: они существуют самостоятельно. Указанное конституционное предписание лишь вводит нормы международного права в систему внутригосударственных норм, санкционирует их применение и реализацию. Недаром статья 15 Конституции Российской Федерации помимо уже названных положений содержит требование применять именно правила международного договора в случае, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены законом. С учетом сказанного следует поддержать вывод, содержащийся в монографии, о том, что «трансформационная норма — правило, в соответствии с которым происходит согласование внутригосударственного права с международным с целью обеспечить осуществление последнего» (с. 139).

Данный вывод позволяет С.В. Черниченко определить субъективные границы международного права. Если его объективные границы указывают предел, за который международное право перейти не в состоянии, то его субъективные границы связаны с пределом, за который международное право переходить не должно. Субъективные границы устанавливаются субъектами международного права, имеющими возможность выбора модели поведения из многих вариантов поведения. Этот выбор связан с регулированием данными субъектами международных общественных отношений таким образом, чтобы не выходить из определенных рамок функционирования на международной арене. Так, недопустимо создание юридических правил поведения с нарушением императивных норм международного права, с нарушением ранее взятых на себя государством международных обязательств, с нарушением внутренней компетенции без согласия соответствующего государства. С.В. Черниченко глубоко анализирует субъективные границы международного права применительно к внутренней компетенции государства. Он выделяет два существенных аспекта этого вопроса: материальный и процедурный. Первый аспект касается анализа того, что относится к внутренней компетенции государства, а второй связан с определением того, кто решает, относится ли тот или иной вопрос к внутренним делам государства или нет. При этом автор верно подмечает, что факт регулирования какого-либо вопроса нормами внутригосударственного права еще не служит доказательством того, что вопрос относится к внутренней компетенции государства. Внутренняя компетенция государства как характеризующий элемент субъективной границы международного права выступает в этом качестве и на стадии нормообразования, и на стадии правоприменения.

Третья часть работы С.В. Черниченко посвящена анализу международно-правового принуждения. Автор показывает, что не всякое осуществляемое государством принуждение является правовым и не всякое правовое принуждение будет представлять собой реакцию на правонарушение. Специфика принуждения связана со спецификой международного права, в первую очередь с координационным характером его норм. Вместе с тем государство обеспечивает международное право, как и свое собственное — национальное, принудительной силой. Однако отличие международно-правового принуждения от внутригосударственного заключается в том, что первое может иметь непрямой характер, в то время как во внутригосударственной сфере это исключено. Использование средств и мер принуждения в международном праве не является также беспредельным. Оно ограничено действием принципа запрещения применения силы или угрозы ее применения в межгосударственных отношениях. Поэтому автор особое внимание уделяет рассмотрению проблемы неправомерного использования силы, что помогает ему определить границы ее правомерного применения. Этот метод позволяет С.В. Черниченко вычленить систему мер международно-правового принуждения, дать характеристику санкционированного (деликтного) и несанкционированного международно-правового принуждения и соответственно санкционной и несанкционной международно-правовой ответственности.

Вывод, к которому приводит анализ монографии С.В. Черниченко, однозначен — капитальность исследования, стремление обозначить глубинные явления международно-правовой жизни. Капитальность исследования в значительной степени связана и с учетом практики ООН. Конечно, решение теоретических проблем, поднимаемых в работе, не всегда безупречно с точки зрения подбора аргументов, в ряде случаев встречаются неточные положения. В большом, серьезном исследовании трудно уйти от такого рода недостатков. Главное состоит в том, что С.В. Черниченко в своей монографии продвигает исследование теоретических проблем современного международного права на новую ступень с учетом реальных международной жизни. Работа также имеет большое практическое значение, так как содержащиеся в ней выводы имеют ценность для реализации во внутригосударственной и во внешнеполитической деятельности, для конкретных действий государства по претворению в жизнь норм международного права.

О.И. Тиунов,  
доктор юридических наук

*Рецензия поступила в редакцию в январе 1996 г.*

## ДВЕ КНИГИ ОДНОГО ПРОФЕССОРА

*Тузмухамедов Р.А.* Право национальных меньшинств, Уфа: «Восточный университет», 1996. — 127 с.

«Права народов. Международно-правовой толковый словарь». Составление и общая редакция профессора *Р.А. Тузмухамедова*. — Уфа: «Восточный университет», 1996. — 124 с.

В течение нескольких последних лет профессор Р.А.Тузмухамедов последовательно разрабатывает и пропагандирует тему прав народов. В Уфе и Казани, в Москве и Ташкенте выходят его публикации на эту тему. Он частый гость у нас в Башкирии и в Казани с лекциями по этим вопросам. Не случайно именно в Казани в прошлом году вышла его книга «Права и свободы народов» (см. МЖМП, 1995, № 4, рецензия Хакимова).

И вот в Уфе в феврале—апреле с.г. вышли одна за другой две новые монографии профессора. Одна из них — «Право национальных меньшинств» имеет посвящение «К 70-летию автора». Для меня эта цифра была неожиданной. Мы встречаемся в каждый приезд Раиса Абдулхаковича в Башкирию. Никогда не думал, что он берет такой рубеж...

Взявшись за проблему прав народов, профессор расширяет в 1995 году плацдарм своих исследований, включая в них теперь и вопрос о правах национальных меньшинств. Еще до выхода отдельной книги по данной теме он опубликовал серию статей\*. Более того, издал в Казани и Москве два законопроекта: «Об уполномоченном о правах народов Российской Федерации» (газета «Татарские края», Казань, август 1995 г., № 30) и «Об обеспечении прав национальных меньшинств в Республике Татарстан» (газета «Татарские новости», Москва, № 12/22/1995 г. и журнал «Панорама-Форум», Казань, 1995 г., № 3). Он — один из разработчиков законопроекта Госдумы РФ «О национальных меньшинствах в Российской Федерации». Его доклад об этих меньшинствах лег в основу парламентских слушаний Госдумы 20 июня 1995 г. о проекте Федерального закона «О защите национальных меньшинств» (см. издание Государственной Думы «Материалы парламентских слушаний», 1996 г.).

И вот теперь отдельная монография.

Если взять и прошлогоднюю, и две книги этого года, то их объединяет то, что сам профессор на других парламентских слушаниях — 19 марта с.г. — назвал в своем докладе «этническими правами в международном праве». Он тогда даже дал определение этим пра-

\* Последнюю см. «Государство и право». — 1995. — № 2.

вам: «Это права этнических общностей, а также отдельных лиц, принадлежащих к ним, связанные и устанавливаемые в связи с их этнической самобытностью и направленные на защиту их по причине такой самобытности».

Словарь «Права народов» содержит почти 120 терминов, из коих более половины описаны самим Р.А.Тузмухамедовым. Базой словаря стал другой, составленный им совместно с профессором В.И.Кузнецовым и выпущенный «Международными отношениями» ничтожным тиражом в 1993 г. «Словарь прав человека и народов». Но новый почти наполовину состоит из новых терминов, статьи о которых принадлежат перу профессора. Такой словарь, насколько знаю из уст генерального секретаря Организации непредставленных стран и народов барона Майкла Ван Праага, единственный в мире (он собирается выпустить его на английском языке). Кстати, об этой любопытной организации в словаре тоже есть статья.

Лиха беда — начало. Хорошо бы продолжить работу над словарем. И тогда надо бы дополнить его словник за счет новых терминов. Думаю, к примеру, что в нем должны найти отражение Международная лига за права и освобождение народов, Международная организация по миграции, оба Гаагских трибунала (по Югославии и Руанде), Международный фонд за права и освобождение народов и т.д.

Надеюсь, что, коль скоро словарь посвящается Декаде ООН прав коренных народов, он привлечет внимание и в штаб-квартире ее, и в Центре по правам человека в Женеве. Там должны знать, сколь активно российские юристы-международники разрабатывают проблемы, важные для ООН.

Почти столь же уникальна и вторая книга. Насколько знаю, у нас (в 1959 г. в Тбилиси) была опубликована единственная монография по проблемам национальных меньшинств. Это работа покойного Г.К.Жвания «Международно-правовые гарантии защиты национальных меньшинств». Она была, естественно, посвящена анализу деятельности только Лиги Наций.

Р.А.Тузмухамедов анализирует сегодняшнее положение. Там нет перечня прав и пересказа. Все это вынесено автором в большое приложение, содержащее все основные как международно-правовые, так и национальные источники. Таким образом, приложение само по себе чрезвычайно полезный источник справок для тех, кто интересуется проблемой. Зато в работе содержатся рассуждения автора и его собственные подходы как эксперта.

Работа важна для нынешней российской ситуации и теоретически, и практически. В ней сжато обобщены изыскания как отдельных западных специалистов, так и длительная работа Подкомиссии Комиссии ООН по правам человека по предупреждению дискримина-

ции и защите меньшинств. Она базируется на всех основных международно-правовых, а также национально-законодательных источниках (европейских государств). Автор обеспечил перевод, отредактировал и опубликовал в приложении и Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств, открытую Советом Европы для подписания 1 февраля 1995 г., которую Россия подписала в день своего официального вступления в Совет 28 февраля 1996 г.

Такую исследовательскую базу Р.А.Тузмухамедов использует и для того, чтобы приложить ее к российской действительности. Главная ее черта в этом отношении состоит, как известно, в том, что развал СССР резко усложнил картину. Если раньше национальными меньшинствами, по международным стандартам, были у нас те лица и этнические группы, которые имели свои государства вне Союза, то с конца 1991 года число таких общностей резко возросло — национальными меньшинствами оказались и этнические представители народов, давших титульное наименование новым государствам на территории бывшего СССР. Одновременно в связи с утверждением автономных республик в составе Российской Федерации возникли меньшинства (точнее — оказались формально в таком качестве) от «титульных наций» этих государственных образований. Для Москвы проблема резко обострилась политически в связи с тем, что Беловежские соглашения трех (8 декабря 1991 г.), а затем и Алма-Атинская декларация одиннадцати (21 декабря 1991 г.) совершенно не просчитанно оставили вне России более 20 млн. русских, которых надо, как оказалось, защищать. Выяснилось постепенно, что лучший путь — добиться от новых государств признания и закрепления для них статуса национальных меньшинств, ибо статус двойного гражданства за ними никто, кроме Туркмении, так и не захотел признать (впрочем, это доказала и долгая практика международного права).

Короче, то, как Россия решит проблему национальных меньшинств у себя, отразится и на судьбах русских в других странах СНГ. Но это решение теперь зависит и от аккуратного подхода к проблеме, связанной с новой государственностью более трети национально-территориальных субъектов самой Российской Федерации. Очень показателен в этом отношении пример моей Республики Башкортостан. По численности у нас на первом месте стоят русские, на втором — татары. И лишь на третьем месте (около 20%) — сами башкиры. Если подходить по представлениям советских времен, когда национальными меньшинствами («нацменами») Москвой считались все, кого меньше, чем русских, то башкиры должны считаться национальным меньшинством в собственной республике. То же относится к якутам в Саха (Якутии), тувинцам в Туве и т.д.

Или взять другой аспект этой же проблемы. Татар вне Татарстана, но в России живет почти втрое больше. Где они «национальное

меньшинство»? В связи с этим и другой вопрос: решает ли проблему национальных меньшинств лишь предоставление им национальной-культурной автономии, как считали и считают до сих пор в Миннаце России? Или следует, учитывая мировую практику (Венгрия, Румыния, Словения и т.д.), а также наше собственное прошлое (немцы Поволжья, еврейская автономия и т.п.), иметь в виду, что в случаях компактного проживания национальных меньшинств они должны иметь право и на создание своих территориальных административных образований?

Мне кажется, что на эти вопросы позитивно отвечал закон, принятый весной 1993 года Верховным Советом РФ, но так и не подписанный Президентом. Сегодня, по моему убеждению, удачно то определение, которое дает, приведя и проанализировав другие, автор книги. Вот оно: «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 самоназванием и единым этническим самосознанием» (с.21). Думаю, что такое определение было бы весьма удачным и для защиты прав русских, оставшихся после 1991 года вне нынешней России.

Ничего кроме благодарности Раису Абдулхаковичу за эту его монографию, равно как и за словарь, не могу не высказать. В связи с тем что из своих 70 лет он более полувека отдал международному праву, наиболее влиятельный общественно-политический казанский журнал «Панорама-Форум» и единственный ташкентский правовой журнал «Хаёт ва хукук» («Жизнь и право») посвятили ему специальные номера. В Ташкенте и Уфе вышли юбилейные брошюры о профессоре\*. Его труд приветствовал Генеральный секретарь ООН профессор Буртос Бутрос Гали.

Присоединяюсь к потоку приветствий этой рецензией. Спасибо Вам, Учитель!

Х.А.Тимершин,  
доцент, кандидат юридических наук,  
заведующий кафедрой Юридического института  
МВД Башкортостана

---

\* Наш журнал в № 4 за 1992 год опубликовал научно-биографическую статью о профессоре Р.А. Тузмухамедове.

# Хроника

## ПРИМЕНЯТЬ, ПРИМЕНЯТЬ И ЕЩЕ РАЗ ПРИМЕНЯТЬ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## ПЕРЕКЛИКАЮТСЯ МОСКВА И НЬЮ-ЙОРК

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

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

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

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

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

на какой-то темно-синей скатерти научно-практической конференции, которой покрыт стол президиума, изображался медальон с профилем человека в средневековом парике с буклями? Или чтобы после каждых двух часов работы конференции президиум полностью обновлялся. в нем сидят одни докладчики, но перед каждым из них появляется табличка-трафаретка, на которой огромными буквами, видными из глубины зала, написаны его имя, фамилия и должность? Или чтобы доклад, кто бы его ни делал, независимо от поста и звания, положения в обществе или государстве, науке или бизнесе, длился всего десять минут? Или чтобы на такой важной и интересной международной конференции почти совсем не было представителей прессы и других СМИ, если не считать газеты «Коммерсантъ Дейли» и вездесущего телевидения, да и то всего одной компании? Или чтобы материалы конференции были изданы, да еще и на двух языках, до ее начала и раздавались участникам заранее? Ларчик открывается просто. Институт Адама Смита (эвон кто в парике!) проводит первую международную конференцию по привлечению в Россию инвесторов. В небольшом зале просторно. Общаются бизнесмены, среди которых много юристов зарубежных фирм. Стоимость такого общения — тысяча долларов, то есть по пятьсот за каждый день. А от зала к президиуму, затем за какие-то таинственные кулисы порхает изящно-воздушное юное существо, которое на поверку оказывается менеджером (извольте мне простить ненужный прозаизм, как писал поэт, да еще на иностранщине) института Людмила Васильева — организатор всего этого действа. Сразу же развее удивление читателя: ваш покорный слуга попал туда по знакомству, или по благу, как выражались в «добрые советские времена», либо на халяву, как принято эпатировать сегодня.

Говорили сами инвесторы. Практически все зарубежные участники отмечали большую привлекательность России для того, чтобы в ней разворачивался бизнес. Но нет гарантий, что инвестиции не канут в бездонную пропасть. Об этом можно было услышать почти от всех иностранцев, выходявших на трибуну в Москве. Среди них были и те, кто уже давно работает в России (а начинали даже в Советском Союзе), и те, кто недавно ведет свои дела здесь, и даже те, кто еще не ступил на эту «опасную» стезю инвестирования в российские проекты, но намерен это сделать и во имя достижения цели занимается саморекламой. Руководитель отдела финансовых и корпоративных услуг Восточного отделения нидерландской компании «Debenham Zadelhof» Тамара Кушвахта откровенничала: «Инвесторы в России вкладывают средства в недвижимость в двух целях: во-первых, чтобы владеть ею и развивать ее или, во-вторых, чтобы ее с выгодой перепродать».

Чистосердечным стало выступление президента американской компании «Sawyer & Co» Камерона Сойера. По его мнению, Москва — самый выгодный рынок недвижимости со времен второй мировой войны. В Москве и сейчас никто не знает, где маржа, по каким законам лучше работать, потому что московские порядки очень отличаются от общероссийских. В общем, это совсем не Прага, Варшава или Будапешт. С одной стороны, это самый большой и очень сложный рынок недвижимости, а с другой — здесь несравнимые ни с чем трудности в работе, поскольку мало хороших квартир европейского уровня и при больших возможностях в строительстве жилья совершается множество ошибок, в том числе и финансовых, и правовых, и проектно-конструкторских, и строительных. Среди конкретных ошибок он назвал такие: в густонаселенных пригородах продолжают строиться многоэтажные дома, в то время как во всем мире многоэтажные дома центра постепенно переходят в малоэтажные дома пригородов; очень дорогая земля, цена трудно сравнима с международными аналогами, и потому трудно делать проекты доходными; невероятно трудно создавать по многим причинам коммуникации, постоянно приходится иметь дело с коррумпированной бюрократией; обязательно по неписаному закону надо делать проект совместно с российским архитектором; с трудом, к примеру, приходится пробивать идею, что местоположение объекта играет во многом решающую роль (русские, к слову, не хотят понимать, почему запад города ближе, чем юго-запад); с трудом внедряется такое понятие, как «эффективность здания».

Из тех, кто, пожалуй, больше всех рекламировал свои инвестиционные успехи, были представители США. Исполнительный директор международной компании БОВИС Эрвин Стерн объявил, что в компании 305 тыс. сотрудников, что среди ее сооружений — Олимпийский стадион в Атланте, аэродром в Тель-Авиве, огромные здания в Лондоне и Париже, наконец, участие (4 млн. долларов) в строительстве многоярусного сооружения в Москве на Манежной площади, завода компании «Марс» в подмосковном Ступино, 20-этажного дома у Речного вокзала, других жилых и административных зданий в столице России. Главное в работе компании — глубокое изучение рынка, его законодательства. Другой американец, исполнительный директор компании «Хайнс интерес», тоже одной из крупнейших в Америке, докладывал о ее успехах. Она работает в 35 городах США. Строила в Мехико, Берлине, Лондоне, Пекине, Дели. Ее профиль — отели, предприятия и административные здания. Сейчас прицеливается к Москве. Но надеется на новое налоговое законодательство. Все зависит от новых норм права.

Отвечали представители Москвы и федеральных властей. Александр Кох из Госкомимущества объяснял, что земельное законодательство 1991 года установило многоукладность форм собственности и это дало толчок развитию рынка жилья и дачно-садовых участков. 50% квартир в Москве к началу 1996 года уже приватизировано. Законодательство постоянно совершенствуется: сейчас введена норма, согласно которой для продажи квартиры требуется согласие всех членов семьи, а не только взрослых, как практиковалось ранее. Однако глава XVII Гражданского кодекса РФ не применяется на практике, поскольку нет закона, разрешающего продажу земли. Пока в этом отношении существует правовой вакуум. Его заменяет судебная практика. Колхозы и совхозы быстро преобразовываются в акционерные общества. Бурно развивается на практике процесс продажи земель, в котором зарубежные компании действуют обычно через третьих лиц — резидентов страны пребывания, поскольку им самим, как иностранцам, закон пока запрещает совершать операции купли-продажи земли. А земельный оборот нужен, как нужны и долгосрочные кредиты для таких сделок. Один из выводов А. Коха: «Отсутствие гражданского правооборота на рынке недвижимости требует дополнительного финансирования».

Руководитель рабочей группы Госдумы по разработке закона об ипотеке и закона о регистрации прав на недвижимое имущество, депутат Георгий Задонский обвинил фракции коммунистов и аграриев в том, что они задерживают принятие необходимых законов о недвижимости. Из закона об ипотеке изъяли все, что касается земель сельскохозяйственного назначения. И для выхода из кризиса есть два пути: первый — милитаризация экономики, второй — включение интересов каждого человека через сферу жилищного строительства и садоводства.

Однако самые радужные перспективы открыл перед зарубежными инвесторами заместитель министра строительства правительства Москвы Александр Воронов. Политика московского руководства состоит в том, чтобы город сам зарабатывал на свое содержание и развитие, да к тому же еще и поддерживал государственный бюджет. При этом защищать интересы инвесторов, как своих, так и зарубежных, — это главное. Широкие возможности предпринимателям город дает путем льготного кредитования и льготного налогообложения. При этом емкость рынка Москвы — десятки миллиардов долларов. Потому-то многие проекты в городе предлагаются инвесторам для осуществления на конкурсной основе. В ближайшее время предстоит построить до одного миллиона квадратных метров жилья с целью переселения москвичей из пятиэтажек. Переделывается и расширяется Московская кольцевая

автодорога с системой кемпингов, отелей, автотерминалов на пересечениях с магистральными автострадами. Он привел много примеров новостроек как в центре, так и в районах города, куда зарубежные инвесторы с выгодой могли бы вложить свои средства. Приход инвесторов из-за рубежа правительство Москвы расценивает как творческое взаимодействие на взаимовыгодной основе. А на хитрый вопрос одного из зарубежных участников, «сколько Москва дает в бюджет России», последовал столь же хитрый ответ: «Москва получает из государственного бюджета России всего 20% от того, что она в него вносит».

*О Нью-Йорке.* Конференция, в которой приняли участие более 400 представителей крупнейших финансовых корпораций США и 14 государств, показала, что западный капитал самым серьезным образом ищет выходов на российские финансовые рынки. Совокупный капитал, контролируемый участниками нью-йоркской конференции, по некоторым оценкам, достигает многих сотен миллиардов долларов. Поэтому неудивительно, что выступить перед ее участниками сочли уместным заместитель министра финансов США Лоуренс Саммерс, Д. Васильев и представитель руководства ЕБРР Майкл Дэви.

*О Москве.* Конференция, которая проходила в самом высококлассном отеле российской столицы, где останавливается во время визитов в Россию сам президент США Билл Клинтон, собрала около 150 участников из доброго десятка стран, не считая хозяйку — Россию. Да и принимавшая сторона была обозначена не только москвичами, но и представителями ряда других городов, а гости из Санкт-Петербурга и Самары даже прорвались в число докладчиков, что тоже небезынтересно. Кстати, как сообщил генеральный директор АО «Солнечный город» Каргин, в Самаре только за 1995 год зарегистрировано около 350 иностранных юридических лиц. А среди зарубежных компаний и фирм помимо упомянутых выше зарегистрировались и другие всемирно известные, которые, если суммировать их с российскими, контролируют многие сотни миллиардов долларов. Вот наименования только некоторых: «Commonwealth Property Investors», «Societe General Vostok», «S+T Handels Gmb H & Co KG», холдинг TSR, «Baker & McKenzie», «Perestroika JV» (начиналась как совместное предприятие, а стала типично российской компанией), «Hines Interests», «Cooper & Lybrand», «Coudert Brothers», «Zinklatters & Pains», «Skanska SPB», «Savatzky» и т.д.

Рассыпали бисер перед иностранцами российские государственные мужи. Первый зампреьера правительства Москвы, он же глава Москомзема, Олег Толкачев, к примеру, показал, куда и, главное, как надо вкладывать инвестиции в российской столице, назвав возможности для деятельности инофирм в этом направлении «сверхин-

тересными». По его мнению, существуют четыре легальных и законодательно подкрепленных канала для иностранных инвестиций. Первый — через департамент строительства. Здесь имеется одна особенность: инвестиции начинают приносить прибыль после окончания возведения проекта жилого дома или комплекса и начала реализации квартир. За пять последних лет в Москве построено 16 млн. кв. м жилья, а в 1996 году планируется возвести еще 4 млн. кв.м, в том числе 1 млн. кв.м в центре города, где жилье самое дорогое. Второй — через департамент внешних связей. Речь идет о строительстве гостиниц. Сюда входят и небольшие проекты, и первоклассные пятизвездочные отели-монстры. Доходы от их строительства возросли от нескольких тысяч в год до 500 млн. долларов в 1995 году. Третий — так называемый региональный канал. В столице 10 префектур, и каждая обладает самостоятельностью заключать контракты и сделки с инофирмами. Те инвесторы, которые вкладывают свои средства по этому каналу, получают доходы от вложений быстрее, чем по другим каналам. И четвертый — это сделки по поводу земли. По закону земля все еще иностранцам — юридическим и физическим лицам — пока не продается. Но в аренду — можно, совместному предприятию, в котором львиная доля российского капитала. Да, зарубежному инвестору можно строить на ней на правах подряда или субподряда. Все это идет, по существу, через земельный комитет, московскую земельную палату. В значительной степени такому виду сделок способствует и биржа.

По результатам работы со всеми видами недвижимости, в том числе с землей, в 1995 году в московский городской бюджет поступило 4,3 трлн. рублей. Эта цифра выше, чем во всей остальной России. Москва, если говорить и далее цифрами, вносит в общероссийский бюджет 20% от всех поступлений в казну государства.

Цены по сделкам купли-продажи, которые осуществляются в Москве, подошли к реальным международным ценам на землю. В сентябре 1995 года постановлением Городской думы определены нижние границы цен за один кв.м: в центре — 1500, в пределах кольцевой автодороги — 1000, за ее пределами, но в границах Москвы — 600 долларов. Но в некоторых местах центра эти границы были обозначены как 3000, а на Кузнецком мосту, в частности, — 5000 долларов. Деньги в город пошли, и это повышает ответственность властей за работу на рынке земли. Деньги в городской бюджет поступают и от арендной платы, и от земельного налога, и от продажи права на арендную плату. В значительной степени в этих сделках участвуют иностранные инвесторы. Только в 1996 году мэрия и правительство Москвы, которые поставили все сделки с городской землей под свой контроль, планируют получить от этих операций свыше 1 млрд. долларов.

Фонд имущества Москвы, в свою очередь, занимается продажей имущества, которое осталось в наследство от прошлого. Называется оно недострой — объекты, почти законченные, но без отделки, отопления, сантехники. Такая продажа даст в казну города в 1996 году еще 5,8 трлн. рублей из общего бюджета в 47 трлн. рублей. Таким образом, от работы с недвижимостью Москва за текущий год должна получить до 30% доходов. По наметкам Мосархитектуры принято постановление Городской думы, на основании которого даже памятник архитектуры может быть передан в частные руки, только при этом требуется более тщательная проработка сделки. В общем, стратегический курс Москвы — приватизация. Национализация не планируется, и не будет ставиться под сомнение прошедшая приватизация. В городе на объектах федеральной собственности работает много москвичей. К этим объектам мэр города предложил применить московскую схему приватизации. Там, где федеральные власти не могут взять на себя пуск некоторых объектов, московское правительство готово взять на себя их пуск, но все это будет делаться только в соответствии с законом. По результатам 1995 года ввод жилья в эксплуатацию повлек за собой его немедленную продажу. По результатам прошлого года в Москве не осталось ни одной непроданной квартиры. В начале 1996 года из числа построенных осталось непроданными пока 15 тыс. кв.м.

Что же изменилось буквально за последний год, спросил О. Толкачев, и сам же ответил. В Москве научились собирать налоги и не задерживать зарплату; в «черный вторник», 25 августа, когда рухнула вся платежная система, в Москве она не остановила работы, поскольку организовалась резервная система, средства из которой можно было пустить на срочную выплату зарплат; цены на жилье в столице не только остановились в росте, но уже начали показывать тенденцию к снижению; наконец, что удивляет больше всего, ранее в городе никто и слышать не хотел, а теперь даже в правительстве Москвы поговаривают о возможности введения нормы закона о свободной продаже земли физическим и юридическим лицам, в том числе и иностранным.

Заместитель председателя Москомимущества Сергей Бенедиктов рассказал о таком нововведении в Москве, как реестр собственности. Создано Управление реестра собственности, в котором, оказывается, регистрируется все — здания, строения, сооружения, словом, все, кроме жилья. В реестре регистрируется как право собственности, так и право аренды. Из судов в реестр регистрации попадают и препятствия сделок на зарегистрированное имущество, а Москомимущество занимается даже проверкой обоснованности решений судов по этим вопросам. Но это — только первые шаги. Уже разрабатывается нормативная база по созданию центра по

регистрации прав собственности на все объекты недвижимости. В нем будет единый реестр недвижимости. Жизнь требует создания такого органа. Подобрано помещение, и земельный комитет продает на конкурсной основе право застройки. В городе выявлено 3500 памятников архитектуры, — надо определить их значение: федеральное или муниципальное, а исходя из этого и определится вид собственности: федеральный или муниципальный. Перевод муниципального жилья из жилого в нежилой проходит в департаменте муниципального жилья, а потом передается на регистрацию.

О работе еще одной новой и любопытной организации в области недвижимости говорил генеральный секретарь Российского общества оценщиков (РОО) Алексей Воронин. Оказывается, 3 октября 1995 г. в Госдуме представительное собрание обсуждало первый проект закона об оценочной деятельности. Сошлись на том, что у нас существует оценка ненормативная. Она не отвечает потребностям рынка и рыночной оценке. Не сложилась практика подходить к оценке с позиций рынка. В стране уже имеется 68 отделений РОО. Но даже в Москве платится за место, то есть за землю, без учета того, какой объект будет здесь построен. Нормальная сделка с учетом всех сторон оценки была, оказывается, в Москве только в XVIII веке. Иными словами, в каждой коммерческой сделке по недвижимости должна присутствовать и ее историческая оценка. РОО создано в 1993 году, в нем уже 2000 членов. В 1994 году открыта Академия оценки. Она подготовила уже свыше 5000 специалистов, из которых около 3000 работают по специальности.

Любая работа в области совершения сделок по недвижимости, иными словами, риэлтерской деятельности, требует лицензии. Заместитель председателя Московской лицензионной палаты Елена Черновол освещает именно эту сторону сложной работы в сфере недвижимости. Общий порядок лицензирования определяется статьей 49 Гражданского кодекса РФ. Лицензии в области работы с недвижимостью выдаются на срок от двух до пяти лет. Отдельно существуют фирмы по операциям купли-продажи жилых помещений (таких в Москве около 400), отдельно — по нежилым помещениям (таких 70), отдельно — по купле-продаже земельных участков (таких 5). К сожалению, по словам докладчицы, большинство фирм работает незаконно, то есть без лицензии. Помимо того, необходимо иметь банковскую гарантию о надежности данной фирмы, а минимальная банковская гарантия составляет 50 тыс. ЭКЮ. Потому и развит рынок, где рвут и мечут «черные маклеры». Налоговая полиция сейчас обращает особое внимание на эту сферу рынка недвижимости.

Наверное, не случайно питерский представитель инвестиционно-тендерной комиссии А. Шведов, говоря о тех, кто работает на рынке

недвижимости, вспомнил слова великого А. Суворова: «Интендантов можно сажать через два года, не спрашивая, за что». Эту же мысль высказал и один из московских докладчиков, когда в перерыве у него попросили визитную карточку: «Таких карточек не держу, потому что не знаю, продержусь ли на этом месте даже полгода».

*О Нью-Йорке.* Гарантии для иностранных инвестиций стали лейтмотивом практически всех выступлений. «Причудливость российской налоговой системы, — заявил руководитель финансовой группы «Ренессанс капитал» Б. Джордан, — отбивает охоту рисковать и представляет собой наиболее серьезное препятствие для притока инвестиций в эту страну». Только коренная налоговая система может привлечь сюда реальные деньги, делает вывод Б. Джордан.

*О Москве.* Подтверждением того, о чем говорилось в Нью-Йорке, было выступление председателя Московской земельной палаты Сергея Мельниченко. Складывается впечатление, судя по его словам, что на рынке недвижимости работать нельзя. Несовершенство или отсутствие законодательства, куча самых разных проблем, всеильные бюрократы, огромные и непонятные налоги. Он объяснил всю неловкость даже своей собственной ситуации: с одной стороны, он одновременно является первым заместителем председателя Москомзема, а с другой, будучи коммерсантом, он должен иметь дело и с Москомимуществом. С его точки зрения, эти два комитета давно требуют объединения в один. В мире очень мало примеров того, когда на рынке отдельно оборачивается земля и здания, строения на ней. Необходимо латать дыры в земельном праве. Имеются огрызки старого земельного кодекса — новый еще не принят. Москва сама восполнила пробелы в законах по поводу рыночных отношений, связанных с землей. Земельная биржа — площадка, где будут встречаться продавцы и покупатели. Цены в этой сфере не должны регулироваться государством, и мы находимся на переходном этапе. Земельный комитет занимается созданием земельного кадастра и мониторинга. В этих делах важно иметь качественно подготовленные и юридически грамотные документы. А задача земельной палаты сейчас — не допустить сделок, которые были бы юридически не чисты. Технические условия для каждой сделки должны быть подготовлены, и с западными юридическими компаниями в этом отношении у нас полный контакт. На бирже будет создана система аккредитации. Можно считать, что рынок земли в Москве не только создан, но будет и развиваться. Чего уже добился Москомзем совместно с Московской земельной палатой? Во-первых, правительство Москвы уже отказывается от иммунитетов в земельных вопросах. Во-вторых, в случае необходимости обращения в арбитражный суд оно готово согласиться на разбирательство

в арбитражных судах Гааги и Стокгольма. В-третьих, оно готово на неувеличение арендной платы на 6—8% в год, как это уже было, и на неувеличение налогов.

Осталось в плане обсуждения темы о налогах добавить, что, по словам заместителя председателя Высшего арбитражного суда Василия Ветрянского, в 1995 году 55% всех исков налогоплательщиков в спорах с налоговыми органами по земельным вопросам были удовлетворены.

*О Нью-Йорке.* Инвесторы, работающие в производственной сфере, особый упор делали на проблему доступности информации в российских предприятиях — потенциальных объектах крупных вложений капиталов. Неполнота и отрывочность информации не позволяют разработать реалистичные бизнес-планы, определить степень риска и перспективы рентабельности.

О необходимости переориентации всей производственной базы России говорил, к примеру, Александр Кизстер из «Креди Сюисс Ферст Бостон банк». До тех пор, пока предприятия не начнут вырабатывать собственную маркетинговую стратегию, коренных перемен в использовании мощностей ожидать не приходится.

*О Москве.* В Нью-Йорке, конечно, не знали, что 30 января 1996 г. мэр Москвы Юрий Лужков подписал постановление об упорядочении получения распорядительных документов и технических условий в полном комплексе при осуществлении любой сделки, где участвуют инвесторы в каком-либо проекте, связанном с недвижимостью. Это подзаконный акт, а для Москвы закон сводится к тому, что Москомзем не выдает никаких документов, пока Москомархитектура сама не выдаст всех документов. Архитекторы готовят документы за счет бюджета города, а затраты возмещаются затем покупателем или подрядчиком. Должны быть получены на тех же условиях и задания по подсоединению объекта к сети коммуникаций соответствующими городскими организациями. Самое интересное в новом постановлении то, что техническую документацию теперь не надо ни с кем согласовывать. Если кто-то в проекте допустил какую-то недобросовестность или просчет, то риэлтера, который ведет данную сделку, можно наказывать сколь угодно серьезно, вплоть до лишения права на риэлтерскую деятельность. Докладчик говорил о предстоящей международной выставке в Каннах. Забегая вперед, можно сказать, что 14—17 марта эта выставка во Франции состоялась и для Москвы, делегация которой там работала во главе с мэром Ю.М. Лужковым, и прошла с огромным успехом.

Декан юридического факультета МГУ Евгений Суханов доказывал, что понятие права частной собственности на землю (недвижимость) обозначено в I части, а разработано во II части

Гражданского кодекса РФ. Правда, закон об ипотеке даже во втором чтении в Госдуме пока не прошел. Однако институт права частной собственности на землю уже существует реально: индивидуальное жилищное строительство и садовые участки, фермерские хозяйства и ряд юридических лиц, которые приобрели не только какое-то недвижимое имущество, но заодно и землю, на которой оно стоит. В части II ГК дана регламентация отношений с недвижимостью, в том числе с землей. Может быть аренда земли, может быть отчуждение недвижимости совместно с землей при условии пожизненного содержания владельца. Но пока нет купли-продажи. При этом следует обратить внимание на два момента. Первый — когда закон регулирует отношения передачи приобретателю ограниченного права собственности (права владения), при этом ограниченные вещные права, в том числе сервитуты, известны со времен Рима. Второй — ряд объектов недвижимости получили специальный правовой режим, их можно отчуждать, передавать кому-то в собственность, но со специальным условием, что члены семьи бывшего собственника имеют свои права на помещения, землю и т.д. Новый Гражданский кодекс и установил такой правовой режим.

О необходимости создать здоровый инвестиционный климат для зарубежных инвесторов, о совершенствовании учета цен как системы на нашем рынке недвижимости, о выработке российской маркетинговой стратегии говорила крупный эксперт в области недвижимости Светлана Бачурина, главный специалист отдела комплекса перспективного развития Москвы.

*О Нью-Йорке.* Жалобы на недоступность объективной информации о российских банках, без сотрудничества с которыми западным инвесторам, по существу, закрыт доступ в регионы и на особо доходные сегменты финансовых рынков, звучали из уст ведущих американских фондовиков. По словам одного из крупных американских банкиров, самого пристального внимания заслуживают процессы формирования российских финансово-промышленных групп, сердцевину которых составляют отечественные банки. Именно эти ячейки хозяйственной структуры, по его словам, могут привести к взрывному росту производства.

*О Москве.* Участие в работе конференции заместителя председателя правления Центрального банка Российской Федерации, одного из крупных политических деятелей последних лет Константина Лубенченко придало всей конференции особый колорит. Константин Дмитриевич — первоклассный юрист, знаком многим россиянам и иностранцам по своим страстным и взвешенным выступлениям еще на I Съезде народных депутатов, а затем по работе в Верховном Совете РСФСР, сейчас возглавляет юридический отдел Центробанка. Его доклад был посвящен вопросам ипотеки. Она важна для разви-

тия кредитно-денежной системы, представляет собой долгосрочную форму кредитования и одновременно помогает создать специальные банки, которые и будут этим заниматься. Развитые земельные отношения, включая форму ипотеки, представляют собой основу строя цивилизованных стран. Ипотечные учреждения должны создать рынок вторичных ценных бумаг, среди которых закладная станет самостоятельным предметом купли-продажи. В Центральном банке проблема ипотеки рассматривается в комплексе со строительством. У нас имеет место определенное кредитование стройсбережений. Однако при том уровне инфляции, который имеется сейчас в России, пока еще нельзя говорить о полноценной ипотеке, да и земельный кодекс пока отсутствует.

*О Нью-Йорке.* На вопрос о гарантиях для иностранных капиталовложений в России, прозвучавший десятки раз в ходе конференции, Д. Васильев ответил, что в этом он и видит главную цель своей комиссии, которая только в 1995 году добилась принятия Закона об акционерных обществах, введения стандартов ведения реестров. В 1996 году должны быть приняты поправки к Уголовному, Уголовно-процессуальному и Административному кодексам, обеспечивающие реализацию прав инвесторов. Должны быть приняты законы о ценных бумагах, об инвестиционных фондах и ряд других, которые и могут рассматриваться как законодательные гарантии инвестиций.

*О Москве.* В выступлениях российских участников только и говорилось о привлекательном климате для инвестиций, о гарантиях для них, о том, что делается и что будет сделано, чтобы поток вложений в российский бизнес возрастал. О многих выступлениях уже сказано выше.

Однако о нескольких наиболее интересных в плане оценки всей системы права России по привлечению зарубежных инвесторов стоит сказать особо. Прежде всего, это доклад руководителя Центра частного права при Президенте РФ Александра Маковского. Он не согласен с теми, кто скептически относится ко всей системе права России, разработанной для привлечения иностранных инвесторов. Движение есть, и немалое. Разработаны две части Гражданского кодекса, проект закона об ипотеке он оценивает на «хорошо». Нет пока закона о земле, но он обязательно будет. К этому идет ход реформ. Среди прочих проблем стоит и такая, как определение понятия «крупный город». Важной проблемой остается регистрация недвижимости. Москва показывает в этом отношении пример. Можно даже написать закон для всей России, но чтобы создать систему регистрации по всей стране — для этого нужны время и деньги. Предстоит, к тому же, сломить сопротивление регионов. Без строгого учета один и тот же собственник земли

в разных банках может заложить одно и то же. Еще одной важной проблемой А.Л. Маковский считает создание системы публичных торгов. С ними связана и организация судебного исполнения. У нас нет закона о судебных исполнителях, а исполнительное производство — одно из важнейших в судебной системе любой страны. К проекту закона об ипотеке тоже нужны дополнения: там нет ничего о незавершенных объектах, о строящихся проектах, о морских и воздушных судах, которые, как известно из частного права, относятся к разным видам недвижимости.

Начальник управления региональной приватизации и разграничения собственности Госкомимущества Борис Минц напомнил о том, что в обороте предприятий земельные участки никогда не находились и этот факт укоренился в сознании хозяйственников. Ныне появилась проблема выкупа участков под приватизированными предприятиями. Что мешает выполнению Указа Президента № 1535 о таком выкупе? Отсутствие разграничения полномочий Центра и регионов. Потому-то местные органы власти почти полностью проигнорировали этот указ. Но постепенно этот процесс начался. Уже не одна тысяча предприятий приватизировали землю под своими сооружениями. В передовиках идут Нижний Новгород и Оренбург. В остальных регионах этот процесс проходит пока вяло. Выяснились полная неподготовленность местных органов власти и их непонимание простого вопроса — использовать землю как важную и непреходящую ценность.

Обстановку на рынке недвижимости России подробно осветил президент Российской гильдии риэлтеров Константин Апрельев. Рынок для такой огромной страны, как Россия, пока невелик. 70 тыс. сделок по поводу жилья в Москве при средней стоимости 1 кв. м по 1200 долларов было совершено в 1995 году. За тот же период в Санкт-Петербурге — 17 тыс. сделок по цене 600 долларов в среднем за 1 кв. м. Да еще, пожалуй, в Нижнем Новгороде и Саратове — по 200—400 сделок в месяц по цене от 200 до 400 долларов за 1 кв. м жилья. Интересна табличка роста цен в валюте на 1 кв. м жилой площади в Москве:

Годы	Показатель среднего роста цен в валюте по сравнению с ценой в предыдущем году (в %)
1991	100
1992	98
1993	9
1994	39
1995	5

А вот еще одна интересная табличка, показывающая снижение (в среднем по Москве) цен на 1 кв. м жилья по месяцам в конце 1995 года:

Месяц 1995 г.	Сокращение цен на 1 кв.м жилья по сравнению с тем же месяцем 1994 г. (в %)
Сентябрь	20
Октябрь	30
Ноябрь	40
Декабрь	35

Эти две таблички свидетельствуют о многом. Прежде всего, введение «валютного коридора» повлияло в значительной степени на движение цен к стабилизации. К тому же, и банки начали изымать средства из этой сферы. Ряд проектов по строительству коттеджей в Подмоскowie окончился неудачей. Рост строительства коммерческого жилья привел к насыщению рынка. Вот и получилось, что в сентябре 1995 года коммерческие цены на недвижимость снизились в два раза, а престижное жилье подешевело вполнину по сравнению с началом года. На все это влияло также и то, что рентабельность бизнеса в Москве сократилась, подорожали кредиты, уменьшился объем продаж. К этому можно добавить также и ошибки инвестиционных организаций: они строили сооружения и здания без экономических обоснований. Жизнь доказывает, что в конкурентной схватке инвесторов выживают те, кто серьезно обосновывает свои проекты. Центральная часть Москвы становится все менее интересной для инвесторов, так как их интерес перемещается на прилегающие к центру районы. По прогнозам риэлтеров, в 1996 году ожидается рост цен на престижное и среднего качества жилье в среднем на 12%.

Специализируются в области недвижимости, оказывается, некоторые, можно сказать, считанные единицы журналистов. Таким специалистом стала, например, Елена Новомлинская, эксперт издательского дома «Коммерсантъ» и корреспондент газеты «Коммерсантъ Дейли». Уверен, что ее отчет о конференции появился в этой газете под псевдонимом «Группа недвижимости». Прекрасный отчет с тонкими женскими наблюдениями и ремарками. Здесь и неожиданная «нескрываемая грусть в глазах представителей банковских кругов», и «временами иронический тон иностранных докладчиков, говоривших о местных порядках и способах взаимоотношений», и «растерянность и неуверенность» этих же докладчиков, и прямо в яблочко подмеченная цитата какого-то докладчи-

ка о том, что московский гостиничный комплекс — это «индустрия радушия, приносящая хорошие деньги». Со страстью ревнивой любовницы выписана фраза о том, что встреча в приемной главного строителя Москвы, первого заместителя московского премьера Владимира Ресина по случаю его 60-летия оттянула на себя «некоторые стратегические силы» конференции. Из самого же отчета — «чердака» (прошу прощения за журналистский жаргон, и написал так специально, чтобы подчеркнуть несоизмеримо мизерные размеры статьи с огромнейшим, практически историческим значением **первой** в России конференции о недвижимости, считаю это недоглядом, непониманием, даже ошибкой редакции умнейшей газеты для умных людей) — хотелось бы привести всего одну фразу: «В целом же иностранцы выглядели самыми веселыми и оптимистичными из выступающих, особенно если сравнить их с банкирами, однажды связавшими свою жизнь с московским рынком недвижимости».

Стоит обратить больше внимания не столько на статью, сколько на выступление Елены Николаевны на конференции. В нем был дан краткий, насколько позволял регламент, обзор рынка недвижимости России в целом. Из ее наиболее запомнившихся постулатов и примеров приведем лишь некоторые. Она, как и многие выступавшие до нее, отметила резкую неравномерность рынка недвижимости в России. Точнее, как выразилась она, в стране имеется несколько точек этого рынка. В Москве, по ее мнению, 70% этого рынка, в Петербурге — 10%. В подавляющем большинстве остальных городов, как и раньше, происходит либо обычное распределение, а не купля-продажа жилья, либо традиционный обмен, часто с цепочками, иногда и длинными. Причем на цену у нас обычно не влияют качественные характеристики жилья (материалы стен, виды сантехники и т.д.). В области коммерческой недвижимости пока менее радужная ситуация. Здесь пока еще идет работа под конкретных заказчиков. Коммерческие банки быстро захватывают рынок недвижимости. Постепенно выявляется потенциал к росту этого рынка. Формируется он во Владивостоке, отдыхающие покупают постоянное жилье в зоне Пятигорска и Кисловодска. Врывается он даже в малые города. К примеру, в Малоярославце за два последних года продажа жилья увеличилась вдвое. Покупают жилье уже не только частные лица, но и организации. Так, Газпром начал это делать для своих рабочих и сотрудников, у которых имеется пятилетний стаж работы на его предприятиях.

Рассказывая о тенденциях в развитии законодательства, президент компании «Рескор» Сергей Лупашко отметил, что рынок жилья ощущает спад, что надо готовить — и, по его мнению, будет подготовлена — новую концепцию политики Москвы в области

недвижимости, новые принципы налогообложения. До сих пор аренда была предпочтительнее, чем покупка. Теперь их роли меняются. Началась купля-продажа готового бизнеса. В конце 1995 года продана станция техобслуживания автомобилей-иномарок. И еще одна тенденция, отмеченная докладчиком: крупные московские финансовые структуры начали интересоваться промышленным производством на периферии.

Наконец, о том, кто выступал вначале, — министр строительства Российской Федерации Ефим Басин. С точки зрения права самым интересным в его словах было изложение оригинальной схемы ипотеки, которую разработали и внедрили в Белгородской области. Местная администрация строит дома для жителей села, которые рассчитываются по ссудам не деньгами, а сельхозпродукцией — мясом, яйцами, овощами. По этой программе уже построено более четырех тысяч домов, новые владельцы которых сдали за год продуктов на 12 млрд. рублей. Об этом же почти дословно написала и газета «Коммерсантъ Дейли».

Не хочется приводить длинный список фамилий докладчиков — представителей иностранных компаний. Они ораторствовали в основном о себе, о своих успехах, о том, какие они богатые и хорошие, о том, что хотели бы поучаствовать в рынке недвижимости и в России. Кое-кто уже участвует в этом рынке, да укололся и пользуется случаем, чтобы запустить шпильки в адрес «бюрократов Москвы и Петербурга». Бог им судья! В нашей буче и российским деловым людям не всегда легко разобраться, но они делают скидку на время, тужатся и разбираются. И строят, строят, строят. Жилье и административные здания, спортивные сооружения и торговые ряды, гостиницы и даже тюрьмы. Вылезем мы из этого страшного кризиса. Смут в России было немало, и эта кончится. Вечных людей не бывает, эти уйдут — придут другие. Более умные и мудрые. Отрицательный опыт выбросят на помойку истории. Положительный возьмут на вооружение. Очень хотелось бы. В работе с недвижимостью — особенно.

*О Нью-Йорке.* Практически участники конференции были едины в том, что политическая нестабильность в России вынуждает инвесторов откладывать принятие серьезных решений на период после президентских выборов.

*О Москве.* Этот отчет о конференциях, состоявшихся в феврале, намеренно публикуется после президентских выборов. Вроде бы ничего не изменилось. Президент остался прежним. Россия, как и раньше, идет курсом реформ. Десятки тысяч рабочих бастуют, потому что месяцами не выплачивается зарплата. Закрываются все новые и новые предприятия — нерентабельны. Растет армия безработных. Словом, как открыто и точно сказал на конференции ис-

полнительный вице-президент МОСТ-Банка Андрей Цимайло, «происходит зарождение капитализма в России». Так и сказал: «зарождение». Не «рождение», не «восстановление», не «насаждение», а «зарождение», в смысле «навязывание старья», как определяют это слово известные российские языковеды.

Если бы я был Пушкиным, то о нашем времени писал бы стихи матом — благо у него есть блестящие образцы; если бы Лермонтовым — то сочинил бы поэму «На смерть курфюрста Бориса, у ракии которого скорбят его брат — кайзер Гельмут и лучший друг Билл», если бы Гоголем — то посмеялся бы по примеру «Ревизора» в десятке (подумаешь, Лопе де Вега написал тысячу) пьес с названиями, непонятными гениальному писателю: «Девелопер», «Инвестор», «Аудитор», «Риэлтер», «Брокер», «Менеджер», «Рэкетир», «Путана», «Бандформирование», «Мафия», «Царь-президент». Если бы Высоцким — то пропел бы на шипящих и рычащих согласных «Лучше гор, волейбола и тенниса бывает только Кремль». Ну, а если бы Вертинским — то просто повторил бы его известную песенку о мальчике при буфете на мирном пароходе, который мечтает стать пиратом, но которого обижают мэтр за выпитый коктейль, бьет повар за пропавшие бисквиты. Но с особой страстью пропел бы финал: «Я знаю, Джимми, если б стали вы пиратом, вы б их повесили однажды на рассвете на первой мачте вашего фрегата...»

В средствах массовой информации наш журнал — мальчик при буфете. Но попрошу помнить всех взрослых: дети растут.

*Материалы в рубрику «Хроника» подготовил В. Петров.*

## Кто есть кто в нашей науке



**КОЛОСОВСКИЙ  
ИГОРЬ КОНСТАНТИНОВИЧ**

Родился 7 декабря 1920 г. в г. Томске. После окончания в 1946 году испанской и английской секций Высшей дипломатической школы при МИД СССР находится на дипломатической службе. В период 1946—1949 годов, работая в Посольстве СССР в Аргентине, участвовал в подготовке советско-аргентинского Договора о дружбе, торговле и мореплавании (1946 г.). С 1947 по 1949 год, будучи заведующим этого отдела, занимался многими правовыми вопросами, связанными с защитой интересов проживающих в Аргентине выходцев из СССР (около 1 млн. человек), с возвращением советской собственности, с обеспечением интересов торгового сотрудничества и океанического рыболовства нашей страны. В 1949—1953 годах работал в центральном аппарате Министерства иностранных дел, принимал участие в переговорах о заключении Договора о развитии торгово-экономических связей между СССР и Аргентиной, подписанного в августе 1953 года.

С 1954 по 1957 год был советником Посольства СССР в Аргентине, затем временным поверенным в делах СССР в этой стране. Принимал участие в подготовке и проведении первой в Латинской Америке торгово-промышленной выставки СССР (Буэнос-Айрес, май 1955 г.).

С 1957 по 1962 год И.К.Колосовский — на ответственной работе в центральном аппарате министерства. С 1959 по 1962 год, в

период бурного образования молодых независимых государств в Африке и установления связей СССР с этими государствами, он был заместителем заведующего Африканским отделом МИД. В составе правительственных делегаций посетил Египет, Эфиопию, Судан, Марокко, Ливию, Мадагаскар, участвовал в переговорах с руководителями указанных стран об установлении и развитии отношений СССР с этими странами.

С 1962 по 1965 год И.К.Колосовский был советником посольства СССР в США. Находясь на этой должности, он принимал участие в заключительном этапе переговоров (Нью-Йорк, декабрь 1962 г. — январь 1963 г.) об урегулировании карибского кризиса. Выступал с лекциями в Южно-Калифорнийском университете в Лос-Анджелесе, в Калифорнийском университете в Беркли, в Колледже в Портленде, в Вашингтонском университете в Сиэтле, в Университете штата Монтана, в Висконсинском университете в Мэдисоне.

С 1965 по 1972 год И.К.Колосовский — посол СССР в Уругвае, а затем посол в Мексике. Находясь в Уругвае, он внес заметный вклад в развитие политических, экономических и культурных связей с этой страной. Способствовал, в частности, выработке Советско-уругвайского торгового соглашения и Соглашения о поставках в Уругвай машин и оборудования, а также проведению в феврале—марте 1969 года (первого в истории отношений нашей страны с Уругваем) визита в Москву вице-президента этой страны во главе представительной делегации, во время которого были подписаны указанные выше соглашения. Содействовал также проведению в Уругвае советских художественных выставок, приезду делегаций деятелей советской культуры, писателей и поэтов. В качестве посла СССР в Мексике И.К.Колосовский способствовал развитию культурных и научных связей, организовал приезд в Мексику делегации деятелей советского киноискусства, проводил работу по подготовке визита в Москву президента Мексики.

В последующие годы И.К.Колосовский был старшим, а затем главным советником Управления по планированию внешнеполитических мероприятий Министерства иностранных дел СССР; в апреле 1985 года назначен послом по особым поручениям. Имеет ранг Чрезвычайного и Полномочного Посла.

Уже на первом этапе своей дипломатической карьеры И.К.Колосовский начал принимать участие в деятельности ООН, других международных организаций и форумов. Был в числе участников 1-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН (Нью-Йорк, декабрь 1946 г.), участвовал в работе Международного экономического совещания в Москве (август 1953 г.), на котором отвечал за группу переводов и информации.

В конце 50-х — начале 60-х годов участвовал в сессии Экономической комиссии ООН для Африки (Танжер, 1960 г.), был членом делегации на специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН по Тунису. В начале 70-х годов был наблюдателем на одной из сессий Афро-азиатского юридического консультативного комитета; возглавлял делегацию на сессии Комиссии ООН по правам человека (Нью-Йорк, март 1974 г.).

Посол И.К.Колосовский возглавлял делегацию СССР на 2-й сессии Конференции ООН по морскому праву (Каракас, июнь—август 1974 г.), которая была создана по решению Генеральной Ассамблеи ООН для выработки Конвенции ООН по морскому праву. С этого времени вопросы конвенции и связанные с ней вопросы международного морского права стали главными в его дипломатической деятельности. Начиная с 1974 года И.К.Колосовский в течение многих лет был заместителем председателя межведомственной комиссии по морскому праву при МИД СССР. В период 1975—1982 годов участвовал во всех сессиях Конференции ООН по морскому праву в качестве первого заместителя руководителя делегации и представителя СССР во Втором главном комитете конференции, который занимался подготовкой частей конвенции, касающихся, в частности, режима территориальных вод, проливов, используемых для международного судоходства, прибрежных вод государств-архипелагов, исключительных экономических зон, континентального шельфа, открытого моря, закрытых и полузакрытых морей, а также режима гражданского судоходства и военного мореплавания в указанных морских пространствах, режима рыболовства в них. Принимал непосредственное участие в выработке текстов статей этих частей конвенции и ряда других ее разделов.

В этот период посол И.К.Колосовский возглавлял также делегации нашей страны на многочисленных официальных и неофициальных совещаниях государств—участников Конференции по вопросам будущей конвенции, на двусторонних переговорах по этим вопросам с представителями ведущих морских держав, с представителями и руководителями многих других стран.

После принятия и подписания Конвенции ООН по морскому праву (декабрь 1982 г.) И.К.Колосовский в течение нескольких лет возглавлял делегацию нашей страны на сессиях Подготовительной комиссии для международной организации по морскому дну и Международного трибунала по морскому праву, которая была создана по решению Конференции для выработки, среди прочего, норм, правил и процедур деятельности указанных международных организаций, а также для первоочередного выделения участков морского дна для разведки и разработки их минеральных ресурсов тем государствам, которые отвечали критериям, установленным

конференцией. Он много сделал для того, чтобы в декабре 1987 года нашей стране по решению Подготовительной комиссии был выделен перспективный участок морского дна в Тихом океане, на котором имеются богатые запасы железомарганцевых конкреций, содержащих марганец, никель, медь и кобальт (эти запасы оцениваются примерно в 6250 млрд. долл. США).

Участвовал в совещаниях представителей различных групп стран, проходивших в 1990—1995 годах под эгидой Генерального секретаря ООН, с целью выработки соглашения об осуществлении части XI конвенции, касающейся режима морского дна, призванного скорректировать положения этой части, неприемлемые для промышленно развитых стран, а также в заседаниях специальной сессии ГА ООН (июль 1995 г.), принявшей это соглашение.

В течение ряда лет И.К.Колосовский принимал участие в заседаниях Руководящего совета Совместной Международной организации для проведения работ по поискам, разведке и подготовке к промышленному освоению железомарганцевых конкреций («Интерокеанметалл»), созданной в 1987 году, штаб-квартира которой находится в г. Щецине (Польша) и в которую в настоящее время входят Россия, Польша, Болгария, Чехия, Словакия и Куба.

Наряду с дипломатической деятельностью посол И.К.Колосовский многие годы занимается научной работой, основными темами которой были вначале вопросы внешней политики латиноамериканских стран, политики США в Латинской Америке и международных отношений в Западном полушарии.

В 1961 году опубликована статья И.К.Колосовского, содержащая детальный анализ работ историков Соединенных Штатов, посвященных политике США в Латинской Америке в годы Второй мировой войны (журнал «Вопросы истории», № 11 за ноябрь 1961 г.). Его статья об эволюции внешней политики латиноамериканских стран в послевоенный период, особенно в период 1960—1975 годов, опубликована в журнале «Новая и новейшая история», № 4 за 1977 год. Он является одним из авторов книги «Международные отношения и внешняя политика СССР» (М., 1961) и автором ряда статей для Дипломатического словаря и некоторых других подобных изданий. В 1979 году издательством «Международные отношения» издана его монография «Новые тенденции в дипломатии латиноамериканских стран».

Основными вопросами научной работы И.К.Колосовского начиная с 1974 года, стали вопросы морского права. В журнале «Международная жизнь», в ряде столичных газет были опубликованы его обзорные статьи о Конвенции ООН по морскому праву, о ее значении, а также по некоторым другим вопросам, связанным с этой конвенцией. Он является вице-президентом Российской ассо-

циации морского права. Выступал с докладами на организованных этой ассоциацией российско-германском семинаре (ноябрь 1992 г.), российско-американском семинаре (август 1994 г.), на ежегодных заседаниях ассоциации в Дипломатической академии при Министерстве иностранных дел.

Посол И.К.Колосовский участвовал во многих международных конференциях, проводимых Американским институтом морского права, Норвежским фондом Нансена, мальтийским Международным институтом океанов, Океанской ассоциацией Японии, Корейским институтом океанических исследований и развития и научными учреждениями некоторых других стран. Он выступал с докладами на международной конференции по вопросам новой Конвенции по морскому праву (Осло, июль 1983 г.), на коллоквиуме по тем же вопросам во французской Международной академии (Париж, июнь 1983 г.), прочел доклад «О значении Конвенции ООН по морскому праву и путях достижения ее универсальности» на заседании представителей китайских научных кругов (Пекин, январь 1990 г.).

Был докладчиком на международной научной конференции «Рамки будущего международного сотрудничества» (Токио, июль 1990 г.), научной конференции «Институционализационные последствия широкого развития морской деятельности» (Лиссабон, ноябрь 1991 г.).

Посол И.К.Колосовский выступил с большим докладом на международной конференции «Морское право: новые миры, новые открытия», организованной научными учреждениями ряда стран по случаю 500-летнего юбилея открытия Америки Колумбом (Генуя, июнь 1992 г.). Прочел также доклады на международной конференции «Роль океанов в XXI столетии» (Сеул, июль 1993 г.), на конференции «Управление Океаном — стратегии и подходы для XXI века» (Гонолулу, Гавайи, июль 1994 г.).

Принимал активное участие в «Международной конференции по восточно-азиатским морям: совместные решения международных вопросов» (Сеул, сентябрь 1992 г.). Выступал на пленарных заседаниях конференции и на ее сессиях по вопросам судоходства, рыболовства и полезных ископаемых; был председателем секции этой конференции по морским научным исследованиям. Тексты докладов И.К.Колосовского были опубликованы в материалах указанных конференций и в отдельных изданиях их организаторов.

В своих докладах и выступлениях посол И.К.Колосовский последовательно развивал и обосновывал соображения о важном значении Конвенции ООН по морскому праву для укрепления мира и безопасности на морях и плодотворного равноправного сотрудничества между всеми странами в использовании морских про-

странств, минеральных и живых ресурсов Мирового океана. В них особо подчеркивается значение действительно равного партнерства и широкого сотрудничества между Россией и США и другими ведущими морскими странами для достижения указанных целей. В концентрированной форме эти идеи были сформулированы в статье И.К.Колосовского, опубликованной в журнале «Морская политика» (Кардифф, Великобритания, январь 1993 г.).

Посол И.К.Колосовский награжден орденом Трудового Красного Знамени, орденом Дружбы народов, двумя орденами «Знак Почета», медалью «50 лет Победы в Великой Отечественной войне 1941—1945 гг.», знаком «Житель блокадного Ленинграда», высшим мексиканским орденом «Большого ацтекского орла». В 1995 году награжден также Почетной грамотой Национального комитета Российской Федерации по десятилетию международного права ООН и Российской ассоциации международного права в честь 150-летия со дня рождения Ф.Ф.Мартенса.

В то небольшое свободное время, которое оставляла ему дипломатическая и научная деятельность, И.К.Колосовский подробно ознакомился с творчеством классиков испанской литературы и испанского искусства, а также произведениями основоположников литературы латиноамериканских стран. Большой интерес проявлял он и к творчеству современных писателей, поэтов, художников, театральных деятелей Испании и стран Латинской Америки, таких, в частности, как крупнейшие испанские поэты Хуан Рамон Хиненес, Федерико Гарсиа Лорка, Рафаэль Альберти, драматург Алехандро Касона, всемирно известный чилийский поэт Пабло Неруда, известный аргентинский писатель Хорхе Луис Борхес, уругвайские писатели Энрике Аморим и Марио Биндетти, талантливая уругвайская художница и скульптор Мария Кармен, кубинский поэт Николас Гильен, крупнейший бразильский художник Кандидо Партинари, видный мексиканский писатель Карлос Фуэнтес и поэт Октавио Пас, знаменитый мексиканский художник Давид Альфаро Сикейрос, со многими из которых он был лично знаком.

И.К.Колосовский является автором статьи о театре в Аргентине («Советское искусство», ноябрь 1950 г.) и статьи о бразильском художнике Кандидо Партинари («Советское искусство», апрель 1951 г.). Он перевел несколько рассказов мексиканских писателей для сборника этих рассказов, вышедшего в издательстве «Иностранная литература» в 1961 году, участвовал в редактировании переводов стихов чилийского поэта Пабло Неруды, включенных в один из первых сборников его стихов на русском языке.

*Отвечая на вопрос редакции журнала о том, что он считает наиболее важным в его многолетней дипломатической и науч-*

ной деятельности, И.К.Колосовский сказал, что любые оценки этой деятельности, в том числе и выделение наиболее важных ее этапов, он предпочел бы оставить на усмотрение руководства МИД и его коллег и друзей из числа дипломатов и ученых, так как их мнения на этот счет были бы, видимо, более объективными, чем его собственные, поскольку любому человеку, даже при большом желании быть максимально объективным по отношению к себе, обычно трудно этого добиться.

Он мог бы сказать лишь о собственном отношении к своей дипломатической и научной работе, причем не проводит жесткую грань между той и другой, имея в виду, что любой дипломатический работник, оценивая обстановку в данной стране и политику ее правительства, должен, если хочет добросовестно выполнять свой государственный долг, базировать свои оценки на всестороннем научном анализе этих вопросов.

Таким же образом, по его глубокому убеждению, должен поступать дипломат при подготовке своих выступлений в средствах массовой информации, на формальных и неформальных форумах и в беседах с представителями той или иной страны. Естественно, также тщательно должен анализировать дипломат все вопросы, по которым он выступает на научных конференциях, в научных изданиях и т.п.

Далее он отметил, что именно этим правилом — необходимостью глубокого научного анализа всех вопросов, которыми ему пришлось заниматься, — он неизменно руководствовался во всей своей дипломатической и научной деятельности. Такой анализ давно убедил его в том, что любые попытки той или иной страны или группы стран с помощью силы или путем экономического, финансового или другого давления добиваться для себя односторонних выгод и преимуществ за счет ущемления интересов других стран неизбежно ведут к обострению международной обстановки, к возникновению трений и конфликтов, в том числе и очень серьезных, могущих поставить под угрозу не только мир, но и саму жизнь на земле.

Вместе с тем такой анализ сделал его убежденным сторонником тезиса о том, что отношения между отдельными странами и международные отношения в целом во второй половине XX века и в будущие времена должны строиться на строгом соблюдении норм международного права, на уважении и учете законных интересов всех государств, на развитии всестороннего взаимовыгодного сотрудничества между всеми странами и что только такие отношения между государствами могут обеспечить мир и безопасность на земле и на море, материальный и духовный прогресс человечества.

Посол сказал, что во всей своей дипломатической и научной деятельности он стремился теоретически обосновывать этот тезис и по мере своих сил и возможностей содействовать его претворению в практике международных и межгосударственных отношений.



**МАКОВСКИЙ АЛЕКСАНДР ЛЬВОВИЧ**

Родился 21 ноября 1930 г. в Ленинграде. Его отец — Маковский Лев Александрович, инженер завода «Электроаппарат», умер в Ленинграде в мае 1942 года от голода и цинги. Мать — Маковская (Арамянц) Тамара Арамовна, после окончания в 1930 году художественной школы работала художником в ленинградских театрах. Умерла 20 ноября 1941 г. в Ленинграде от туберкулеза.

Летом 1942 года был эвакуирован в Москву, где в 1942—1945 годах воспитывался в семье своего родственника — архитектора Л.В. Руднева. В августе 1945 года вернулся в Ленинград и до 1951 года жил вместе с опекуном — тетей матери и адвокатом Ленинградской городской коллегии адвокатов Н.М. Михайловой. В 1946—1950 годах получал республиканскую персональную пенсию как правнук художника В.Е. Маковского.

В 1948 году окончил среднюю школу № 157 и поступил на юридический факультет Ленинградского университета, который окончил с отличием в 1953 году. Ученым советом факультета был рекомендован для обучения в аспирантуре, и осенью 1953 года поступил в очную аспирантуру Всесоюзного института юридических наук (ВИЮН) в Москве по специальности «гражданское право». В аспирантуре его руководителем была профессор Е.А. Флейшиц.

По окончании аспирантуры в 1956 году был оставлен работать в этом же институте в должности младшего научного сотрудника. В 1959 году защитил кандидатскую диссертацию на тему «Правовое регулирование морских перевозок грузов на советских судах». С 1961 года — старший научный сотрудник. Работая в институте, участвовал в подготовке проектов ряда крупных законодательных актов — Основ гражданского законодательства СССР и союзных республик 1961 года (1960—1961 гг.), Гражданского кодекса РСФСР 1964 года (1957—1964 гг.), Кодекса торгового мореплавания СССР 1968 года (1962—1968 гг.), в консультировании проектов ГК других союзных республик (1964—1965 гг.). За участие в этой работе имел благодарности от Президиумов Верховных Советов ряда союзных республик. Участвовал также в подготовке проекта ГК МНР (1961—1962 гг.), за что был награжден Почетной грамотой Совета министров МНР.

Ко времени работы в ВИЮН относится начало его занятий международным частным правом. Его привлек к ним профессор Л.А. Лунц, попросивший сначала подготовить статью для одного из сборников, а затем и участвовать вместе с О.Н. Садиковым в курсе «Международное частное право» (см. т. II, гл. VIII).

После создания в Государственном проектно-конструкторском и научно-исследовательском институте морского транспорта «Союзморниипроект» отделения морского права перешел в июле 1968 года, в порядке перевода на работу в этот институт, на должность начальника отдела и проработал там до конца 1980 года. В этот период в качестве члена, советника и заместителя руководителя делегаций в Юридическом комитете Межправительственной морской консультативной организации (ИМКО) и на ряде международных дипломатических конференций участвовал в подготовке и принятии многих международных конвенций по различным вопросам морского права.

Началась эта работа в 1968 году с конвенций, рождение которых было вызвано первой крупной аварией супертанкера «Торри Кэньон», — Конвенции о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью 1969 года и Конвенция о создании международного фонда для компенсации ущерба от загрязнения нефтью 1971 года. Затем были Афинская конвенция о перевозке морем пассажиров и их багажа 1974 года, Конвенция об ограничении ответственности по морским требованиям 1976 года и другие международные договоры.

В 1975—1980 годах участвовал в составе делегации СССР в Конференции ООН по морскому праву. Вместе с Ф.Н. Ковалевым работал в ее III Комитете, занимаясь вопросами предотвращения загрязнения моря, режима арктических морей и др. За эту работу

имел ряд благодарностей и награжден знаком «Почетный работник морского транспорта».

Теперь уже не только научный интерес, но и практическая работа в области международного права заставили его активно заниматься исследованиями проблем международного частного права, в том числе таких основополагающих, как предмет и понятие этой отрасли права, его сущность, состав, и в особенности проблемами международной унификации права.

С 1964 года — член Морской арбитражной комиссии и с 1984 года — Внешнеторговой арбитражной комиссии (ныне — Международного коммерческого арбитражного суда) при Торгово-промышленной палате.

В конце 1980 года вернулся на работу во ВНИИ советского законодательства (ныне Институт законодательства и сравнительного правоведения), где работает по настоящее время. В 1985—1991 годах являлся заместителем директора института.

С 1987 года участвует в подготовке проектов основных законодательных актов по вопросам гражданского права — Закона СССР об индивидуальной трудовой деятельности, Закона СССР о собственности, Закона РСФСР о собственности. Руководил рабочей группой по подготовке проекта Основ гражданского законодательства СССР и республик. С 1991 года является руководителем рабочей группы по подготовке проекта Гражданского кодекса Российской Федерации и с 1992 года — проекта Закона о залоге недвижимости (ипотеке).

В 1984 году защитил докторскую диссертацию на тему «Проблемы международного частного морского права». В 1988 году присвоено ученое звание профессора.

За время научной работы им опубликованы около 140 работ по различным вопросам гражданского, международного частного и морского права.

С 1991 года является заместителем председателя Совета Исследовательского центра частного права при Президенте Российской Федерации.

Решением Совета глав правительств государств — участников СНГ в апреле 1994 года был образован Научно-консультативный центр частного права СНГ, и одновременно Александр Львович был назначен Председателем Совета этого центра. В этом качестве руководит работой по подготовке модельных гражданско-правовых законодательных актов для стран СНГ, прежде всего модели Гражданского кодекса, две части которого в 1994—1995 годах одобрены Межпарламентской ассамблеей государств — участников СНГ.

*Отвечая на вопрос редакции нашего журнала, какое место в его законопроектной работе занимают вопросы международного частного права, А.Л. Маковский сказал:*

«Достаточно большое. Сегодня меня уже вряд ли упрекнут в нескромности, если я скажу, что был одним из основных разработчиков Кодекса торгового мореплавания СССР 1968 года. И в нем была создана развитая система норм международного частного морского права. Позднее, в конце 80-х годов, когда во ВНИИ Советского законодательства был разработан проект Закона СССР о международном частном праве и международном гражданском процессе, я вместе с О.Н. Садиковым и Н.И. Марышевой участвовал в этой работе. Шансов у этого проекта стать законом было немного, но при подготовке Основ гражданского законодательства СССР и республик 1991 года мы включили в них основную часть этого проекта. Эти статьи Основ 1992 года действуют в России и по сей день и будут действовать до тех пор, пока не будет принята и введена в действие Третья часть нового Гражданского кодекса. Последний раздел ее посвящен гражданским правам иностранцев и применению в России гражданских законов других государств. Озаглавлен этот раздел ГК «Частное международное право». В его подготовке участвуют известные специалисты в этой области М.М. Богуславский, В.П. Звеков, И.С. Зыкин, Н.И. Марышева и др. Вместе с ними в этой небольшой рабочей группе работаю и я».



**МАТВЕЕВА ТАТЬЯНА ДМИТРИЕВНА**

Родилась на Украине в Киеве. Окончила Киевский университет. Там же на факультете международных отношений и международного права в 1980 году защитила диссертацию на тему «Американс-

кая историография о роли ОАГ в латиноамериканской политике США». Кандидат исторических наук.

Карьеру «международника» начала сразу после окончания университета. Прошла путь от переводчицы в Секретариате ЮНЕСКО и атташе протокольно-консульского отдела Министерства иностранных дел УССР до первого секретаря отдела международных организаций. Выполняла обязанности ответственного секретаря Комиссии Украины по делам ЮНЕСКО, а также ответственного секретаря Украинского общества дружбы с зарубежными странами. Первые научные публикации были связаны именно с этими направлениями практической деятельности: работа «Украина— член ЮНЕСКО», статьи по различным вопросам деятельности ООН и ее специализированных учреждений.

Т.Д.Матвеева входила в состав правительственных делегаций на сессиях ГА ООН, Генеральной конференции ЮНЕСКО и на других международных форумах (всего более тридцати). Неоднократно участвовала в работе Комиссии ООН по правам человека, Подкомиссии по ликвидации дискриминации в отношении сексуальных меньшинств (в составе делегаций международных неправительственных организаций). Решением Генерального секретаря ООН была назначена членом попечительского совета Фонда ООН по современным формам рабства. В этой работе применяет знания о неправительственных правозащитных организациях, помочь которых призван созданный под эгидой ООН фонд.

С 1981 года Т.Д. Матвеева занимается преподаванием. В настоящее время читает курс международного права в Российской академии государственной службы при Президенте РФ. Является доцентом кафедры государственного строительства и права.

Что же касается научных интересов, то они по-прежнему очерчиваются гуманитарными аспектами деятельности международных организаций, в том числе и неправительственных. Т.Д. Матвеева убеждена, что сегодня изучение правовой природы, статуса и практической деятельности НПО особенно актуально. Их все возрастающая роль в международных отношениях неразрывно связана с усиливающимися процессами демократизации в мире, стремлением общественности более активно влиять на механизмы, которые обеспечивали бы на деле «господство и верховенство права». Формула «консультаций» с НПО успешно работает в ООН. В Совете Европы, с которым Россия уже связана юридическими обязательствами, также отлажены надежные механизмы взаимодействия с международными неправительственными организациями. Что же касается российских НПО, то они пока находятся вне этих сфер. На это есть свои причины: они еще слабы и не соответствуют

международным критериям. А пока среди международных неправительственных организаций, имеющих консультативный статус при ЭКОСОС, — а их более тысячи — ни одной российской. Проблема, очевидно, есть — и не только практическая, но и научная. И тот факт, что НПО не признаны субъектами международного права, не может служить оправданием невнимания к ним ученых и дипломатов.

Всем этим вопросам и посвящены последние публикации Т.Д. Матвеевой. Это работа «Международные и национальные механизмы защиты прав человека» (М., 1996), статьи в сборнике, посвященном 50-летию ООН, «Мы — народы Объединенных Наций», в журнале «Международная жизнь» (лауреатом которого за 1995 г. она является).

Свои научные исследования Т.Д. Матвеева постоянно увязывает с практической деятельностью, отнюдь не являясь «кабинетным ученым». Она активно сотрудничает с российскими НПО, консультируя их в трудный период становления. Ее статьи публикуются на страницах издаваемого при поддержке Центра ООН по правам человека, правительства Финляндии и правительства Швейцарии ежеквартального журнала для неправительственных организаций «Правозащитник». Т.Д. Матвеева является координатором образовательной программы в рамках проекта, проводимого совместно Московским научно-исследовательским центром по правам человека и Американским фондом развития. Она — ведущая рубрики «Знания о правах человека» в издаваемом центром информационном бюллетене «Права человека в России».

*На вопрос редакции о ее взглядах на перспективы преподавания международного права Т.Д. Матвеева ответила:*

«Назначение преподавания международного права определено Конституцией РФ, той ролью, которую она отвела нормам международного права. Но, к сожалению, мало что изменилось в учебных планах наших вузов (я не говорю о тех, где готовят дипломатов). На примере нашей Академии государственной службы не замечаю, чтобы что-то существенно изменилось: часов на международное право, особенно публичное, катастрофически мало. Вот и получается, что «солдатские матери» демонстрируют сегодня большую осведомленность о международных «инструментах» и «механизмах» прав человека, чем представители власти, несущие ответственность за их соблюдение. Этому во многом способствуют многочисленные заокеанские фонды и организации, которые не жалеют ни материальных, ни людских ресурсов на образование россиян в духе международных стандартов демократии. Думаю, что-то надо делать и нашему государству.

Пользуюсь случаем выразить благодарность авторам последних учебников по международному праву под редакцией профессоров Ю.М. Колосова и В.И. Кузнецова, Г.В. Игнатенко, а также авторам учебника под редакцией Г.И. Тункина. Они реально помогают преподавателям и студентам в осмыслении как традиционных проблем международного права, так и тех особенных вопросов, которые возникли после распада СССР».



**ПОЛЕНИНА СВЕТЛАНА ВАСИЛЬЕВНА**

Заведующая сектором общей теории и социологии права Института государства и права Российской академии наук.

В 1949 году окончила юридический факультет Института внешней торговли, а в 1952 году — аспирантуру Института народного хозяйства имени Плеханова.

В 1963 году защитила диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук, а в 1971 году — на соискание ученой степени доктора юридических наук. С 1991 года является профессором права, а с 1994 года — академиком Международной академии информатизации (отделение феминологии).

Специализируется в основном на теории права, включая вопросы взаимодействия международного и национального права, на конституционном, гражданском и семейном праве, на правах человека и особенно на правах женщин.

Является автором около 170 книг и статей, в том числе «Основы гражданского законодательства и Гражданского кодекса» (1968 г.), «Теоретические проблемы системы советского законодательства» (1979 г.), «Нормативно-правовые акты СССР» (1987 г.), «Проект

Конституции Российской Федерации сквозь призму международных стандартов о правах женщин», «Качество закона и эффективность законодательства» (1993 г.), «Законотворчество в Российской Федерации» (находится в издательстве).

Состоит членом ряда общественных организаций, в частности является председателем Комиссии по правовому положению женщин Международной неправительственной организации «Союз юристов», член исполкома международной неправительственной организации «Равенство и мир», член Комитета по вопросам женщин Комиссии по делам ЮНЕСКО Российской Федерации.

Участвовала в качестве координатора и докладчика во многих конференциях и коллоквиумах в СССР, Российской Федерации и за рубежом. В их числе: международная конференция «Советское право и перестройка» (Университет Бриджпорта, США, 1987 г.), международный коллоквиум по конституционному праву (Швейцарский институт сравнительного правоведения, Лозанна, 1990 г.), международная конференция «Женщина и рынок» (Москва, 1990 г.), международная конференция «Законодательство Восточной и Юго-Восточной Европы» (Вена, 1991 г.), международная конференция «Женщина и свобода» (Российская академия наук, Москва, 1992 г.), национальная конференция «Женщина и труд» (Государственная Дума Российской Федерации, Москва, 1996 г.).

В составе официальных делегаций Российской Федерации выехала для участия во Всемирной конференции по правам человека (Вена, 1993 г.) и в Северном женском форуме (Турку, Финляндия, 1994 г.).

*На вопрос редакции, какие пути взаимодействия международного и национального права представляются существенными в настоящее время, С.В. Поленина ответила:* «Статьей 15 Конституции РФ установлены две новеллы. Во-первых, провозглашено, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ входят в правовую систему страны. И во-вторых, что нормы Конституции имеют прямое действие. Все это придало новое дыхание извечной проблеме взаимодействия международного и национального права. Как и раньше, важна имплементация международно-правовых норм в национальное законодательство, на что должно обращать большое внимание в ходе нормотворческой деятельности всех органов федеральной власти РФ и законодательных органов входящих в нее субъектов.

Следует, однако, учитывать, что понятие «правовая система» шире понятия «законодательство». Следовательно, правило статьи 15 Конституции РФ адресовано не только правотворческим, но и прямо правоприменительным органам, в том числе судам. Отсутст-

вие имплементации по закону не является ныне препятствием для применения судом норм международного договора и общепризнанных принципов и норм международного права, разумеется, если эти нормы исполнимы практически.

Однако и вопросы самоисполнимости выглядят ныне иначе в свете прямого действия конституционных норм, в первую очередь касающихся прав и свобод человека, в которых воспроизведены положения Всеобщей Декларации прав человека и Международных пактов о политических и гражданских правах и о социально-экономических и культурных правах. По сути положения этих международных документов давно уже трансформировались в общепризнанные нормы международного права и, следовательно, входят в правовую систему страны. А поскольку в качестве конституционных норм они имеют прямое действие, национальные суды и иные правоприменители сами обязаны изыскивать пути и методы их практической реализации, если они не установлены в каком-либо национальном законе».



**ТИМЕРШИН ХАЛИЛЬ АСКАТОВИЧ**

Родился в 1955 году в Башкирии. Окончил юридический факультет Казанского государственного университета, адъюнктуру Академии МВД СССР. Кандидат юридических наук, доцент.

С 1980 года на научно-педагогической работе в учебных заведениях Министерства внутренних дел. В настоящее время работает начальником кафедры охраны прав личности и соблюдения законности Уфимской высшей школы МВД РФ.

Х.А.Тимершин — автор более 20 работ, посвященных проблемам уголовной юстиции, правам человека. Под его редакцией в

1995 году опубликован первый выпуск кафедрального сборника научных работ «Права человека: история, теория, практика». Им разработаны и внедрены в учебный процесс Уфимской ВШ МВД РФ оригинальные курсы «Теория и практика прав человека», «Обеспечение прав личности в РФ».

Доцент Х.А.Тимершин — организатор и активный участник многих межвузовских российских и международных конференций и семинаров, посвященных правам человека и народов, проблемам правозащитной деятельности. Он поддерживает творческие контакты с учебными заведениями, научно-исследовательскими учреждениями, государственными органами, правозащитными организациями, Информационным центром ООН в Москве. По его инициативе в г. Уфе учреждается филиал Кафедры ЮНЕСКО по правам человека и демократии. Является членом Российской ассоциации международного права, сторонником Всемирного федералистского движения, членом Ассоциации юристов стран Азии и Тихого океана.

*На вопрос редакции о роли международного права в общественно-политической и правовой жизни Республики Башкортостан (РБ) Х.А. Тимершин ответил, что в последние годы в республике интерес к международному праву существенно возрос. Этому способствуют различные факторы. Прежде всего, речь идет об объективной потребности Республики Башкортостан интегрироваться в международное сообщество, желание строить цивилизованные отношения с другими народами и государствами. В Конституции 1993 года закреплено важное положение о том, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РБ являются составной частью его правовой системы (ст. 16). В развитие конституционных положений приняты несколько политико-правовых актов, в которых выражается готовность РБ оказывать поддержку любым практическим шагам, способствующим динамичной интеграции Российской Федерации в мировое сообщество, а обеспечение международных стандартов в области прав человека провозглашается в качестве задачи, к выполнению которой должны стремиться все государственные органы РБ (см., например, Заявление Верховного Совета о соблюдении РБ стандартов в области прав человека от 12 октября 1994 г., Заявление Государственного собрания о соблюдении РБ Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека от 17 января 1996 г.).*

Республику часто посещают высокие гости — главы государств, послы, представители политических партий, неправительственных организаций, крупных фирм. В частности, на торжествах, посвященных пятой годовщине суверенитета РБ, побывал директор Информационного центра ООН в Москве г-н Самир аль-Жижакли.

В Уфе открыто представительство МИД РФ. Обсуждаются вопросы о представительствах республик, с которыми Башкортостан заключил договоры о сотрудничестве, об уфимском агентстве Информцентра ООН и др. Одним словом, РБ имеет широкомасштабные международные контакты. Это, в свою очередь, способствует расширению научных исследований в сфере международных отношений, информированию, пропаганде, обучению населения основам международного права. В нескольких учебных заведениях студенты изучают курс международного права. Например, в Восточном институте экономики, гуманитарных наук, управления и права (ВЭГУ) этот предмет преподает известный ученый-международник профессор Р.А. Тузмухамедов (г. Москва). Кроме того, слушатели Уфимской высшей школы МВД РФ с 1993 года обучаются международным стандартам прав человека, изучая специальный курс «Теория и практика прав человека».

Все сказанное способствует формированию у населения международно-правового сознания, культуры прав человека.



**ШИНКАРЕЦКАЯ ГАЛИНА ГЕОРГИЕВНА**

В 1967 году окончила восточное отделение факультета международных отношений МГИМО МИД СССР и осталась там же преподавать, затем уехала на работу в посольство Советского Союза в Джакарте.

С 1974 года работает в Институте государства и права РАН. В том же году защитила кандидатскую диссертацию на тему «Международно-правовой режим вод архипелагов», в 1983 году защитила магистерскую диссертацию (LLM) в Институте общественных исследований (Гаага, Нидерланды) на тему «Пределы обязательной юрис-

дикции судов и арбитражей по Конвенции ООН по морскому праву».

Вице-президент международной организации ученых «Исследования для развития» (PRELUDE) (Консультативный статус Б при ЮНЕСКО). Член Научного совета РАН по проблемам СНГ.

В первые десять лет своей научной карьеры занималась проблемами международного морского права, результатом чего явились множество статей и докладов, соавторство в пятитомнике «Мировой океан и международное право», а также монография «Государства на архипелагах».

Следующие десять лет были посвящены проблемам международного судебного и арбитражного разбирательства. Опубликованы монография «Международная судебная процедура» и десятки статей в СССР и за рубежом.

С 1993 года она занята проблемами Содружества Независимых Государств, поэтому большая часть ее сил и времени уходит на экспертную и консультативную работу в различных государственных учреждениях.

Неоднократно выступала с лекциями в европейских и американских университетах. Преподает в Академическом правовом университете.

Опубликован ряд переводов книг иностранных авторов: с вьетнамского — «Международное морское право», с немецкого — «Охрана тайны персональных данных в процессе компьютеризации», с французского — серия статей председателя Международного Суда М.Беджауи и др.

*На вопрос редакции нашего журнала, что она думает об СНГ, Галина Георгиевна Шинкарецкая ответила: «Я думаю, что распад СССР и образование на его месте международной организации — объективный процесс, поэтому не нужно во что бы то ни стало стремиться восстановить Советский Союз, а нужно стараться установить с соседями России действительно добрососедские отношения. В первый год существования Содружества оно было в основном «инструментом развода», но уже тогда начали формироваться новые по форме, но все так же административно-командные по существу рычаги управления отношениями с партнерами по СНГ, так что полного разрыва связей не произошло и были даже сохранены многие так называемые технологические цепочки. Мы воспроизвели модель СЭВа. Но надо учесть, что эта модель характерна для всех интеграционных объединений на раннем этапе. А сейчас уже появились элементы цивилизованной интеграции — не братание всех со всеми, а объединение с теми, с кем возможно, в тех сферах, где возможно, — и только на основе права».*

# Документы

## РАЗНОФОРМАТНЫЙ ХАРАКТЕР ИНТЕГРАЦИИ

Несмотря на возобладание в Содружестве Независимых Государств центристских тенденций в области экономического сотрудничества, без чего невозможен прогресс в других сферах жизни государств, интеграция стран—членов СНГ тем не менее сохраняет разноформатный характер.

В Меморандуме Совета глав государств «Основные направления интеграционного развития Содружества Независимых Государств», принятом 21 октября 1994 г., указывается, что «сохранение возможности разноскоростного движения в Содружестве, многовариантность форм участия в его деятельности позволят гибко учитывать интересы партнеров, их возможные позиции, продвигаться по пути углубления интеграции между теми странами, которые готовы к более тесному взаимодействию в различных сферах».

Жизнь показала, что не у всех участников Содружества имеется готовность к углубленной интеграции. Россия, Белоруссия и Казахстан явились генераторами этого процесса и смогли в 1995 году сформировать в рамках Экономического союза СНГ своеобразное «ядро» — тройственный Таможенный союз. 29 марта 1996 г. после предварительной подготовки к ним присоединилась Киргизия.

Эти четыре государства продемонстрировали свое намерение продвигаться ускоренными темпами по пути интеграции, подписав в этот же день Договор между Белоруссией, Казахстаном, Киргизией и Россией об углубленной интеграции в экономической и гуманитарной областях.

Что принципиально нового, в отличие от документов, подписанных в формате 12 государств, заложено в четырехстороннем договоре? Его главная цель состоит в создании в перспективе Сообщества интегрированных государств за счет поэтапного углубления интеграции в различных областях сотрудничества. Это предполагает более эффективную реализацию потенциалов стран, повышение материального и духовного уровня жизни людей, устойчивое демократическое развитие. Основная задача при этом — создание необходимых условий для функционирования общего рынка (свободного перемещения товаров, услуг, капиталов и рабочей силы). В этих целях стороны впервые с момента распада Союза ССР договорились о согласовании основных направлений, этапов и сроков проводимых экономических реформ, мерах по борьбе с инфляцией и о согласовании струк-

турной экономической политики для налаживания рационального разделения труда между ними. Что немаловажно, к концу 1996 года завершается создание единой таможенной территории государств-участников. Поставлен вопрос об усилении координации в валютно-финансовых отношениях с перспективой введения единой валюты.

Экономические мероприятия будут сопровождаться созданием адекватной правовой базы, регулирующей экономические отношения в рамках четырех государств.

Реализация договоренностей в гуманитарной сфере откроет простор более тесному общению народов и повседневному человеческим контактам. Будет обеспечен упрощенный порядок приобретения гражданства, поставлена задача гармонизации национальных систем социальной защиты населения и постепенного выравнивания уровней пенсий и пособий.

Заключение договора «четырех» будет способствовать координации действий в таких областях, как внешняя политика, развитие демократических институтов, обеспечение прав человека, борьба с организованной преступностью, международным терроризмом и наркобизнесом и охрана окружающей среды.

Для реализации договора учреждаются совместные органы управления интеграцией: Межгосударственный совет — высший орган, Интеграционный комитет — постоянно действующий исполнительный орган, Межпарламентский комитет — орган межпарламентского сотрудничества.

Договоренность между Россией и Белоруссией опирается на добрую волю двух народов, решивших продвинуться еще дальше в своем сближении, образцов Сообщество. В самые короткие сроки намечено синхронизировать этапы и сроки проводимых экономических реформ, до конца 1996 года осуществить мероприятия по формированию общей транспортной системы, объединенной энергосистемы, общего научно-технологического и информационного пространства.

С 1997 года стороны приступят к структурному объединению своих промышленных и аграрных комплексов, перейдут к составлению совместных балансов производственных мощностей и согласованному их использованию. До конца 1997 года унифицируются денежно-кредитные и бюджетные системы стран с перспективой введения общей валюты. Унификации подлежит также и законодательство сторон в ряде областей, системы налогообложения, меры по поддержке производства, стимулированию инвестиций и т.д. Планируется объединить таможенные территории с учреждением единой службы управления (что в известной мере облегчается соответствующими мероприятиями, осуществленными в рамках тройственного Таможенного союза). Не обойдены вниманием гуманитарные аспекты сотрудничества: вводятся единые стандарты социальной защиты (пенсии, пособия, льготы, гарантии), предусматривается ряд важных имущественных и социально-экономических прав для граждан сторон, создается общая информационная база по вопросам занятости населения.

Договором учреждаются органы Сообщества: Высший совет, состоящий из глав государств и правительств, руководителей парламентов сторон, Парламентское собрание и Исполнительный комитет — постоянно действующий исполнительный орган Сообщества, а также ряд отраслевых органов управления.

За счет ежегодного отчисления средств из государственных бюджетов России и Белоруссии формируется совместный бюджет Сообщества.

Разумеется, эти два документа имеют рамочный характер, создавая правовую основу для дальнейшего интеграционного строительства, архитектура которого будет постепенно формироваться путем подписания других дополняющих и развивающих документов.

Оба договора имеют важное политическое значение ввиду их направленности на создание действенных и эффективных интеграционных объединений. Положения договоров не ограничивают экономические и политические отношения каждой из сторон с третьими государствами и не затрагивают их международных обязательств, в том числе в рамках Содружества. Договоры базируются на основополагающих принципах и нормах международного права и соответствуют интересам каждой страны. Участие государств в договорах не повлияет на их суверенитет при том понимании, что будут сохранены атрибуты государственности и международная правосубъектность каждого из участников.

Сотрудники Первого департамента СНГ МИД РФ.

**А.Н.Ерохин**  
Первый секретарь

**Ф.И.Сапрыкин**  
Второй секретарь

*Статья поступила в редакцию 10 мая 1996 г.*

# ДОГОВОР

## между Российской Федерацией, Республикой Белоруссия, Республикой Казахстан и Киргизской Республикой об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 года

Российская Федерация, Республика Белоруссия, Республика Казахстан, Киргизская Республика, именуемые далее Сторонами, основываясь на исторически сложившихся связях своих народов, их стремлении к дальнейшей интеграции и всестороннему сближению, сознавая необходимость согласованного использования материального и интеллектуального потенциалов своих государств, признавая государственную независимость, суверенитет и территориальную целостность Сторон, подтверждая свое участие в Содружестве Независимых Государств и готовность осуществлять в его рамках интеграционные процессы, руководствуясь общепризнанными нормами и принципами международного права, договорились о нижеследующем:

### ЦЕЛИ И ПРИНЦИПЫ

#### Статья 1

С целью создания в перспективе Сообщества интегрированных государств Стороны решили направить совместные усилия на поэтапное углубление интеграции участников настоящего Договора в экономике, науке, образовании, культуре, социальной сфере и иных областях при соблюдении суверенитета Сторон, принципов равноправия и взаимной выгоды, нерушимости существующих между ними государственных границ, невмешательстве во внутренние дела друг друга.

#### Статья 2

Основными целями интеграции являются:  
последовательное улучшение условий жизни, защита прав и свобод личности, достижение социального прогресса;  
обеспечение устойчивого демократического развития государств;  
формирование единого экономического пространства, предусматривающего эффективное функционирование общего рынка товаров, услуг, капиталов и рабочей силы, развитие единых транспортных, энергетических, информационных систем;  
разработка минимальных стандартов социальной защиты граждан;  
создание равных возможностей получения образования и доступа к достижениям науки и культуры;

гармонизация законодательства;  
согласование внешнеполитического курса, обеспечение достойного места на международной арене;  
совместная охрана внешних границ Сторон, борьба с преступностью и терроризмом.

## ЭКОНОМИЧЕСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

### Статья 3

Стороны осуществляют согласование основных направлений, этапов и сроков проводимых экономических реформ, создают необходимые условия функционирования общего рынка, обеспечивают равно благоприятные условия для свободной экономической деятельности хозяйствующих субъектов своих государств.

Стороны обеспечивают равное право на приобретение имущества в собственность, владение, пользование и распоряжение им на территории любого из этих государств в соответствии с их национальным законодательством.

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

### Статья 4

Стороны проводят согласованную политику ценообразования, исключаящую ценовую дискриминацию в отношении хозяйствующих субъектов Сторон, применяют свободные (договорные) цены, складывающиеся на своих внутренних рынках.

Стороны завершают в 1996 году создание единой таможенной территории с обеспечением общей системы управления.

### Статья 5

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

### Статья 6

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

### Статья 7

Стороны последовательно усиливают координацию политики в денеж-

но-кредитной и валютно-финансовой сферах, создают эффективную платежно-расчетную систему.

На начальном этапе Стороны добиваются существенного снижения инфляции и стабилизации обменных курсов национальных валют, полной конвертируемости национальных валют, обеспечивают равный доступ субъектов — резидентов Сторон на рынки валют государств — участников Договора. Центральные банки Сторон создадут межбанковский союз в целях взаимных консультаций и координации осуществляемых мер.

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

#### Статья 8

Стороны создают единое научно-технологическое пространство, обеспечивают взаимодействие в проведении фундаментальных и прикладных исследований, включая организацию совместных научных работ по проблемам, представляющим общий интерес.

#### Статья 9

Стороны наращивают сотрудничество в области охраны окружающей среды, включая разработку и принятие единых стандартов экологической безопасности, предпринимают совместные меры по предотвращению ликвидации последствий аварий, стихийных бедствий, ядерных и экологических катастроф.

### СОТРУДНИЧЕСТВО В СОЦИАЛЬНОЙ И КУЛЬТУРНОЙ ОБЛАСТЯХ

#### Статья 10

Стороны проводят согласованную социальную политику, гармонизируют национальные системы социальной защиты, поэтапно выравнивают уровни пенсионного обеспечения, пособий и льгот ветеранам войны и труда, инвалидам и малообеспеченным семьям.

#### Статья 11

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

#### Статья 12

Стороны определяют межгосударственную стратегию образования, разрабатывают совместные программы обучения студентов, подготовки и переподготовки специалистов.

Стороны взаимно признают без легализации дипломы, свидетельства об образовании, соответствующие документы о присвоении ученой степени и ученого звания.

### Статья 13

Гражданам Сторон, постоянно проживающим на территории других государств — участников настоящего Договора, предоставляется правовой статус, установленный их национальным законодательством, двусторонними и многосторонними договорами; обеспечивается упрощенный порядок приобретения гражданства гражданами Сторон.

## СОТРУДНИЧЕСТВО В ДРУГИХ ОБЛАСТЯХ

### Статья 14

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

### Статья 15

Стороны координируют законопроектную работу, создают модельные законодательные акты, обмениваются правовой информацией, оказывают правовую помощь по гражданским, семейным и уголовным делам, содействуют развитию правовой науки и подготовке юридических кадров.

### Статья 16

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

## ОРГАНЫ УПРАВЛЕНИЯ ИНТЕГРАЦИЕЙ

### Статья 17

Для достижения целей настоящего Договора Стороны учреждают совместные органы управления интеграцией: Межгосударственный Совет, Интеграционный Комитет, Межпарламентский Комитет.

Каждый из указанных органов действует в рамках полномочий, определенных для него настоящим Договором и соответствующим Положением об этом органе.

## Статья 18

Межгосударственный Совет является высшим органом управления интеграцией. В нем представлены главы государств, главы правительств, министры иностранных дел, а также председатель Интеграционного Комитета с правом совещательного голоса.

Межгосударственный Совет возглавляется председателем, избираемым из числа глав государств Сторон сроком на один год на ротационной основе.

Межгосударственный Совет разрабатывает стратегию сотрудничества, определяет его основные этапы, принимает соответствующие решения и контролирует ход их исполнения, утверждает положения об органах управления интеграцией и порядке их финансирования.

Расходы на содержание органов управления интеграцией финансируются Сторонами в фиксированных размерах и направляются исключительно на эти цели.

## Статья 19

Интеграционный Комитет — постоянно действующий исполнительный орган, принимающий и осуществляющий меры, необходимые для реализации целей и задач интеграции, определенных настоящим Договором.

В состав Интеграционного Комитета входят первые заместители глав Правительств каждой из Сторон, а также министры, ответственные за вопросы сотрудничества с государствами СНГ, экономики и финансов Сторон.

Интеграционный Комитет возглавляется председателем, назначаемым Межгосударственным Советом на ротационной основе.

Интеграционный Комитет:

через Правительства Сторон контролирует выполнение решений органов управления интеграцией;

обеспечивает в пределах своей компетенции проведение в жизнь решений Межгосударственного Совета, программ интеграции, договоров и соглашений, действующих между Сторонами;

учреждает соответствующие межгосударственные комиссии и комитеты, привлекает независимых экспертов в различных областях экономики, права, управления и иных сферах интеграции.

## Статья 20

Информационное, материально-техническое и организационное обеспечение деятельности Межгосударственного Совета и других органов управления интеграцией осуществляется аппаратом Интеграционного Комитета, формируемым на паритетной основе.

Органы управления интеграцией располагаются, по договоренности, в столицах государств—участников Договора.

## Статья 21

Для освещения практического опыта и результатов интеграции Сторон, публикации официальных правовых актов и других документов орга-

нов управления Интеграционный Комитет издает печатный орган — Бюллетень развития интеграции.

## Статья 22

Межпарламентский Комитет является органом межпарламентского сотрудничества и формируется на паритетных началах из парламентариев, делегируемых парламентами Сторон.

Межпарламентский Комитет в целях сближения и гармонизации законодательств Сторон в пределах своих полномочий:

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

вносит предложения по вопросам развития правовой основы интеграции;

участвует в иных предусмотренных Положением о Межпарламентском Комитете формах законодательной деятельности.

Рекомендательные акты Межпарламентского Комитета предлагаются к рассмотрению в парламентах Сторон в порядке, установленном их национальным законодательством.

## ФИНАНСОВОЕ И ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИНТЕГРАЦИИ

### Статья 23

Интеграционный Комитет ежегодно разрабатывает конкретные предложения по финансово-бюджетным вопросам интеграции и представляет их на рассмотрение Межгосударственного Совета.

### Статья 24

Межгосударственный Совет вправе принимать решения, имеющие обязательный характер для органов и организаций Сторон, обеспечивающих непосредственное их исполнение, либо решения, подлежащие трансформации в национальное законодательство Сторон.

Стороны обеспечивают ответственность должностных лиц своих органов государственной власти за исполнение положений настоящего Договора и решений совместных органов управления интеграцией.

Разногласия, возникающие в ходе реализации настоящего Договора, разрешаются путем консультаций между Сторонами, при необходимости — Межгосударственным Советом по представлению Интеграционного Комитета.

### Статья 25

Положения настоящего Договора не ограничивают экономические и политические отношения каждой из Сторон с другими странами мирового сообщества, не наносят ущерба международной правосубъектности каждой из Сторон и не затрагивают их обязательств по ранее принятым меж-

дународным договорам и соглашениям, в том числе в рамках Содружества Независимых Государств.

## ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

### Статья 26

Настоящий Договор временно применяется со дня подписания и вступает в силу со дня сдачи депозитарию, которым признается Российская Федерация, уведомлений, подтверждающих выполнение Сторонами внутригосударственных процедур, необходимых для вступления Договора в силу.

### Статья 27

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

Участники Договора, признавая возможность равноуровневой интеграции в рамках Содружества Независимых Государств, могут подписывать двусторонние и многосторонние соглашения, обеспечивающие более продвинутые интеграционные отношения в политической, экономической и иных областях.

### Статья 28

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

Каждая Сторона имеет право выйти из настоящего Договора путем письменного уведомления об этом депозитария не менее чем за двенадцать месяцев.

Совершено в Москве 29 марта 1996 года в четырех экземплярах на белорусском, казахском, киргизском и русском языках, причем все тексты имеют одинаковую силу. Подлинные экземпляры Договора хранятся в Российской Федерации, которая направляет каждому государству—участнику настоящего Договора его заверенную копию.

За Республику Белоруссию  
За Республику Казахстан  
За Киргизскую Республику  
За Российскую Федерацию

## РЕШЕНИЕ

### Межгосударственного Совета Республики Беларусь, Республики Казахстан, Киргизской Республики и Российской Федерации от 29 марта 1996 г. № 1

О первоочередных мерах по реализации Договора между Республикой Беларуссией, Республикой Казахстан, Киргизской Республикой и Российской Федерацией об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях

1. Избрать Председателем Межгосударственного Совета Президента Республики Беларусь А.Г. Лукашенко.
2. Утвердить Интеграционный Комитет в следующем составе:  
Председатель Н.К. И син гарин — Первый заместитель Председателя Правительства Республики Казахстан  
Заместители Председателя — по представлению Глав государств  
Члены Интеграционного Комитета:  
Бамбиза И.М. — Министр Республики Беларусь по сотрудничеству с государствами СНГ  
Абдуллаев К.А. — Председатель Госкомитета по сотрудничеству со странами СНГ Республики Казахстан  
Фишер Я.Е. — Министр по сотрудничеству со странами СНГ Киргизской Республики  
Серов В.М. — Министр Российской Федерации по сотрудничеству с государствами — участниками СНГ  
Бадей Г.П. — Министр экономики Республики Беларусь  
Шукеев У.Е. — Министр экономики Республики Казахстан  
Койчуманов Т.Д. — Председатель Госкомитета по экономике Киргизской Республики  
Ясин Е.Г. — Министр экономики Российской Федерации  
Дик П.В. — Министр финансов Республики Беларусь  
Павлов А.С. — Министр финансов Республики Казахстан  
Нанаев Т.В. — Министр финансов Киргизской Республики  
Пансков В.Г. — Министр финансов Российской Федерации.
3. Поручить Интеграционному Комитету:  
в месячный срок представить на утверждение Межгосударственного Совета проект Положения об Интеграционном Комитете и предложения о смете расходов на его содержание в 1996 году;  
утвердить до 25 мая 1996 г. Программу первоочередных мер по реализации Договора, рассчитанную на 1996 год.
4. Поручить Председателю Интеграционного Комитета совместно с заместителями утвердить до 12 апреля 1996 г. порядок работы Интеграционного Комитета и решить организационные вопросы его деятельности. Информировать о принятых решениях Межгосударственный Совет.
5. Расположить аппарат Интеграционного Комитета в здании Администрации Президента Российской Федерации (г. Москва, Старая площадь, подъезд 3).

6. Интеграционному Комитету в 2-месячный срок внести в Межгосударственный Совет предложения о структуре и численности аппарата Интеграционного Комитета, исходя из того, что:

руководители подразделений аппарата и их заместители назначаются на квотной основе с равным представительством от государств — участников Договора, а другие работники аппарата являются международными служащими и назначаются из числа российских граждан;

оплата труда, социальное, материально-техническое обеспечение, медицинское обслуживание работников аппарата осуществляются на условиях, действующих в отношении сотрудников Администрации Президента Российской Федерации, с надбавкой до 80% за работу в Интеграционном Комитете.

7. Правительству Российской Федерации совместно с правительством Москвы в недельный срок решить вопрос о выделении Интеграционному Комитету 70 служебных квартир.
8. Национальным органам исполнительной власти Республики Беларусь, Республики Казахстан, Киргизской Республики и Российской Федерации принимать незамедлительные меры по реализации решений Межгосударственного Совета, оказывать всестороннее содействие в работе Интеграционного Комитета и его аппарата.

За Республику Белоруссия

За Республику Казахстан

За Киргизскую Республику

За Российскую Федерацию

## ДОГОВОР об образовании Сообщества от 2 апреля 1996 г.

Российская Федерация и Республика Беларусь, именуемые далее Сторонами,

основываясь на исторически сложившейся общности судеб своих народов,

опираясь на их волю к дальнейшему сближению, выраженную в итогах майского (1995 года) референдума в Республике Беларусь и в октябрьских (1995 года) решениях палат Федерального Собрания Российской Федерации,

основываясь на положениях Договора о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 21 февраля 1995 года,

подтверждая свое участие в Содружестве Независимых Государств, Договоре между Российской Федерацией, Республикой Белоруссия, Республикой Казахстан и Киргизской Республикой об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 года,

договорились о нижеследующем:

## Статья 1

Стороны решили на добровольной основе образовать глубоко интегрированное политически и экономически Сообщество России и Беларуси в целях объединения материального и интеллектуального потенциалов своих государств для подъема экономики, создания равных условий повышения уровня жизни народов и духовного развития личности.

## Статья 2

Сообщество основано на принципах суверенитета и равенства Сторон, демократии и уважения прав человека, общепринятых принципов и норм международного права.

## Статья 3

Стороны согласовывают свою внешнюю политику, общие позиции по основным международным вопросам, взаимодействуют в обеспечении безопасности, охране границ и борьбе с преступностью.

В целях обеспечения надежной безопасности Стороны разрабатывают общие принципы военного строительства, использования элементов военной инфраструктуры в соответствии с национальным законодательством.

## Статья 4

Для создания единого экономического пространства, эффективного функционирования общего рынка и свободного передвижения товаров, услуг, капиталов и рабочей силы Стороны до конца 1997 года синхронизируют этапы, сроки и глубину проводимых экономических реформ, создадут единую нормативно-правовую базу для устранения любых межгосударственных барьеров и ограничений, создания равных возможностей для свободной экономической деятельности.

В этот период Стороны образуют унифицированную систему антимонопольного законодательства, налогов, государственной поддержки производства, режима инвестиций, норм и правил охраны труда, а также завершат создание общего таможенного пространства с объединенной службой управления.

## Статья 5

До конца 1996 года Стороны обеспечат проведение мер по формированию общей транспортной системы с едиными тарифами по перевозке грузов и пассажиров, а также объединенной энергосистемы, общего научно-технологического и информационного пространства.

## Статья 6

Стороны согласуют, начиная с 1997 года, структурную политику дальнейшего развития своих экономик, имея в виду создание промышленного

и аграрного хозяйственных комплексов, основанных на взаимодополняемости экономик, максимальном использовании преимуществ рационального разделения труда, специализации и кооперировании производства.

Начиная с 1997 года осуществляется переход к составлению совместных балансов производственных мощностей и согласованному их использованию в интересах Сторон.

#### Статья 7

До конца 1997 года проводится унификация денежно-кредитных и бюджетных систем Сторон, создаются условия для введения общей валюты.

#### Статья 8

Стороны:

обеспечивают равные права граждан Сторон при получении образования, трудоустройстве, оплате труда, предоставлении других социальных гарантий;

вводят единые стандарты социальной защиты;

обеспечивают равное право физических лиц на приобретение имущества в собственность, владение, пользование и распоряжение им на своих территориях;

выравнивают условия пенсионного обеспечения, уровни пособий и льгот ветеранам войны и труда, инвалидам и малообеспеченным семьям;

унифицируют нормы в области охраны труда, социального страхования, производственной и социальной гигиены;

создают общую информационную базу по вопросам занятости населения и наличия трудовых вакансий.

#### Статья 9

Высшим органом Сообщества является Высший Совет, в который входят главы государств и правительств, руководители парламентов Сторон, а также председатель Исполнительного Комитета.

Высший Совет в пределах полномочий Сообщества рассматривает и решает важнейшие вопросы развития Сообщества, контролирует и направляет деятельность его органов по исполнению принятых решений.

Высший Совет определяет местонахождение органов Сообщества.

Высший Совет избирает Председателя на ротационной основе сроком на два года.

Решения Высшего Совета принимаются на основе единогласия, при котором каждая из Сторон имеет один голос. Председатель Исполнительного Комитета имеет совещательный голос.

Высший Совет утверждает свой статут.

#### Статья 10

Стороны учреждают Парламентское Собрание, формируемое из равного числа парламентариев от каждой из Сторон.

Парламентское Собрание принимает модельные законодательные акты и вносит соответствующие предложения в органы, имеющие право законодательной инициативы, в парламенты Сторон и в Высший Совет — по вопросам развития правовой базы Сообщества.

Решения Парламентского Собрания принимаются квалифицированным большинством голосов.

Заседания Парламентского Собрания правомочны, если на них присутствует не менее двух третей депутатов от каждой из Сторон.

Парламентское Собрание принимает свой регламент.

## Статья 11

Для организации практической работы по выполнению Договора Высший Совет создаст Исполнительный Комитет в качестве постоянно действующего исполнительного органа, а также отраслевые органы управления.

Председатель Исполнительного Комитета назначается Высшим Советом.

В состав Исполнительного Комитета входит равное число представителей Сторон. Персональный состав представителей Сторон в Исполнительном Комитете утверждается Главой соответствующего государства.

Исполнительный Комитет:

разрабатывает проекты и программы по реализации целей и задач Сообщества; предложения по финансированию мероприятий, осуществляемых Сообществом; предложения по созданию органов и организаций, обеспечивающих решение соответствующих задач Сообщества, и вносит их на утверждение Высшего Совета;

разрабатывает и утверждает мероприятия по выполнению решений Высшего Совета, утвержденных проектов и программ Сообщества, организует и контролирует их выполнение;

координирует деятельность других органов и организаций, привлекаемых каждой из Сторон для осуществления проектов и программ Сообщества; заключает от своего имени соответствующие гражданско-правовые договоры;

в пределах выделенных в бюджет Сообщества средств осуществляет финансовое и иное обеспечение реализуемых проектов, программ и отдельных мероприятий;

ежегодно представляет Высшему Совету отчеты о ходе исполнения проектов и программ Сообщества.

Функции Исполнительного Комитета, порядок его деятельности определяются Положением об этом Комитете, утверждаемым Высшим Советом.

Исполнительный Комитет имеет аппарат, численность которого устанавливается Высшим Советом.

## Статья 12

К функциям создаваемых органов Сообщества относятся:

проведение общей экономической и социальной политики, разработка и реализация совместных программ;

формирование единой нормативно-правовой базы;  
осуществление мероприятий, направленных на унификацию денежно-кредитных, налоговых и бюджетных систем;  
разработка и осуществление мер, создающих условия для введения общей валюты;  
формирование единой энергетической, транспортной систем и системы связи;  
рациональное размещение новых и модернизация существующих производственных мощностей;  
взаимодействие в решении вопросов занятости населения;  
согласованное осуществление внешнеэкономических связей;  
совместная организация таможенного дела;  
формирование единых стандартов, эталонов, метрических систем, статистики;  
всемерное содействие развитию общего научного, образовательного и культурного пространства;  
взаимодействие в обеспечении охраны окружающей среды, ликвидации последствий аварий и стихийных бедствий;  
создание единой метеорологической службы;  
взаимодействие в обеспечении безопасности и охране границ.

#### Статья 13

Высший Совет и Исполнительный Комитет вправе в пределах своей компетенции принимать решения, подлежащие непосредственному их исполнению, без ущерба конституциям Сторон, либо решения, подлежащие трансформации в национальное законодательство.

#### Статья 14

Бюджет Сообщества формируется за счет ежегодного отчисления средств из государственных бюджетов Сторон и направляется на финансирование общих программ и содержание органов Сообщества.

Стороны на основе дополнительных соглашений передают органам Сообщества имущество, необходимое для осуществления возложенных на них полномочий. Это имущество является совместной собственностью Сторон и используется исключительно в их общих интересах.

#### Статья 15

Участвуя в Сообществе, каждая из Сторон сохраняет государственный суверенитет, независимость и территориальную целостность, свою Конституцию, Государственный флаг, Герб, Гимн и другие атрибуты государственной власти.

#### Статья 16

Государства, образующие Сообщество, являются субъектами международного права и самостоятельно устанавливают дипломатические и кон-

сульские отношения, торговые и иные связи с иностранными государствами, заключают международные договоры.

Стороны сохраняют свое членство в ООН и других международных организациях.

#### Статья 17

Дальнейшее развитие Сообщества и его устройство определяются референдумами, которые проходят на территориях Сторон в соответствии с их национальным законодательством.

#### Статья 18

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

#### Статья 19

Настоящий Договор временно применяется со дня подписания, подлежит ратификации и вступает в силу в день обмена ратификационными грамотами.

Совершено в г. Москве 2 апреля 1996 года в двух экземплярах, каждый на русском и белорусском языках, причем оба текста имеют одинаковую силу.

За Российскую Федерацию  
**Б. ЕЛЬЦИН**

За Республику Беларусь  
**А. ЛУКАШЕНКО**



**ПРОЩАЙТЕ, АЛЕКСАНДР СЕРГЕЕВИЧ ПИРАДОВ!**

19 <sup>27</sup> 22 — 19 <sup>29</sup> 96  
III IV

Ушел Александр Сергеевич Пирадов. Шагнул в вечность.

Провожали его, ученого и дипломата, в последний путь послы и профессора. Их было много. Министр иностранных дел Евгений Максимович Примаков прислал скорбную телеграмму. Тридцать человек, знавших покойного, выступили с траурным словом. У лиц официальных спазмы перехватывали горло. Некоторые доктора наук плакали. И все потому, что его религия состояла в том, чтобы делать людям добро. Бескорыстно и свято.

Вспоминали, как он любил земную юдоль, как считал естественным своим состоянием вдохновлять учеников: «Пиши диссертацию, это — подвиг!» Из друзей делал подвижников: «Создавай книгу, это нужно тебе, это нужно науке!»

Фронтвик. Разведчик. Посол высочайшей пробы. Свыше двадцати орденов и медалей сверкали на подушечках у гроба. А седые да лысые старики соревновались в том, кто назовет большее число лет — 40, 45, даже 54, — на протяжении которых они были с ним знакомы. Выиграл в этом споре, пожалуй, тот, кто увидел его впервые всего... 25 лет назад. Студент сдавал профессору экзамен по международному праву, да возьми и ляпни: «На Кавказе есть такие народности, у которых пока нет письменности». Экзаменатор вежливо, но жестко поправил: «На Кавказе нет таких народностей». Откуда было студенту знать, что этот российский интеллигент с идеальным московским говором... кавказец? Взгляды разошлись, но началась дружба.

Он тоже был доктором наук и действительным членом Международной академии, он тоже был Чрезвычайным и Полномочным. Его подробную научную биографию наш журнал опубликовал в № 2 за 1994 год. Но главное — он был Человеком.

А Человек остается на земле в потомках. Его старший сын — член коллегии МИД России, его средний — светило медицины, за помощью к которому обращаются даже арабские шейхи, его младшенький — консультант в Госдуме. А семнадцатилетняя дочурка стала студенткой-математиком и будет специалистом в области прикладной науки XXI века — информатики. У него достойные внуки, есть и правнук.

Александр Сергеевич. Вы прошли незаурядной тропой жизни. Вы специализировались в области космического права, а теперь Ваша душа сама там — в космосе...

*Редколлегия «Московского журнала международного права»*

---

## МОСКОВСКИЙ ЖУРНАЛ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Сдано в набор 25.6.96. Подписано в печать 16.9.96. Формат 60 x 88 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>.

Бумага офсетная. Гарнитура «Таймс». Печать офсетная.

Усл.печ.л. 19,6. Уч.-изд.л. 20,49.

Тираж «плавающий». Цена договорная.

Заказ № 1247. Изд. № 3-МЖМП/96.

Отпечатано с готового оригинал-макета  
издательства «Международные отношения»  
в типографии № 9 Комитета РФ по печати.  
109033, Москва, Волоцасвская, 40.

Министерство связи Российской Федерации

Ф.СП-1

70893

Московский журнал  
международного права

(индекс издания)

количество  
комплектов

на 1997 год по месяцам:

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12

Куда:

(почтовый индекс) (адрес)

Кому:

(фамилия, инициалы)

доставочная карточка

		ли- тер
ПВ	место	

на

70893

журнал

Московский журнал международного права

Стои- мость	по каталогу	_____ руб.	количество комплектов
	за доставку	_____ руб.	

на 1997 год по месяцам:

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12

Куда:

(почтовый индекс)

(адрес)

Кому:

(фамилия, инициалы)

f

Стоимость подписки по каталогу (без доставки):

на три месяца

— один номер — 24.000 руб.

на полугодие

— два номера — 48.000 руб.

Наценка за доставку определяется отделениями Минсвязи.

## ПРОВЕРЬТЕ ПРАВИЛЬНОСТЬ ОФОРМЛЕНИЯ АБОНЕМЕНТА!

На абонемента должен быть проставлен оттиск кассовой машины.

При оформлении подписки (переадресовки) без кассовой машины на абонемента проставляется оттиск календарного штампа связи. В этом случае абонемент выдается подписчику с квитанцией об оплате стоимости подписки (переадресовки).

Для оформления подписки на газету или журнал, а также для переадресовки издания бланк абонемента заполняется подписчиком чернилами, разборчиво, без сокращений, в соответствии с условиями, изложенными в каталогах Роспечати.

Заполнение месячных клеточек при переадресовке издания, а также клетки «ПВ → МЕСТО» производится работниками предприятий связи и Роспечати.

На «Московский журнал международного права» («Moscow Journal of International Law») на английском языке можно подписаться:

Россия — 121019, г. Москва Г-19, а/я 32

НЕСТОР АКАДЕМИК ПАБЛИШЕРЗ Лтд.  
телефон 915-62-22; телефакс 915-16-38

США и Канада —

Wm. W. Gaunt & Sons, Inc.  
Gaunt Building 3011 Gulf Drive  
Holmes Beach, Florida 34217-2199 USA

или через каталоги таких подписных агентств, как «Книга Сервис» (Россия); EBSCO (1996-97 Periodicals for Law Libraries); Dawson UK Ltd. Цена одного номера на английском языке — 30 \$ США, подписка на полгода — 60 \$ США; на год — 120 \$ США.

**В издательстве «Международные отношения»**

ВЫШЛИ в свет семь первых номеров за 1996 год журнала **«ДИПЛОМАТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК»**, издаваемого МИД РФ.

Среди опубликованных материалов журнала внимание читателей, несомненно, привлекут следующие:

— в разделе **«Официальные сообщения»** — 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;

— 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.

# Московский журнал международного права

Подписаться на остальные номера «Московского журнала международного права» на 1997 год можно в любом отделении связи.

Индекс издания — 70893. Стоимость подписки по каталогу (без доставки):

на № 1 и 2 — два номера — 48000 руб.

Наценка за доставку определяется отделениями Минсвязи.

---

На «Московский журнал международного права» («Moscow Journal of International Law») на английском языке можно подписаться: Россия — 121019, г. Москва Г-19, а/я 32

НЕСТОР АКАДЕМИК ПАБЛИШЕРЗ Лтд.  
телефон 915-62-22; телефакс 915-16-38

США и Канада — Wm. W. Gaunt & Sons, Inc.  
Gaunt Building 3011 Gulf Drive  
Holmes Beach, Florida 34217-2199 USA

или через каталоги таких подписных агентств, как «Книга Сервис»

(Россия); EBSCO (1996-97 Periodicals for Law Libraries); Dawson UK Ltd.

Цена одного номера на английском языке — 30 \$ США,  
подписка на полгода — 60 \$ США; на год — 120 \$ США.

# Moscow Journal of International Law