

Московский журнал международного права



- ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ГОСУДАРСТВ (ПРОЕКТ КОДЕКСА)
- КАК ОСУЩЕСТВЛЯТЬ ЗАПРЕТ ХИМИЧЕСКОГО ОРУЖИЯ
- СУДУ ООН — 50 ЛЕТ
- РОССИЯ И США СОВМЕСТНО СОЗДАЮТ "АЛЬФУ" В КОСМОСЕ

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, И.Г. ФОМИНОВ, О.Н. ХЛЕСТОВ

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

И.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

№ 4 — 1996

октябрь-декабрь

СОДЕРЖАНИЕ

Вопросы теории

- Черниченко С.В. Принцип самоопределения народов (современная интерпретация)..... 3
Дрожжин В.А. Был ли Советский Союз империей?..... 22

Международное и внутригосударственное право

- Пунжин С.М. Требования к имплементационному законодательству в Конвенции о запрещении химического оружия и их реализация на практике..... 28

Международно-правовые проблемы СНГ

- Сапрыкин Ф.И. Правовой режим воздушного пространства участников СНГ..... 46

Международные организации

- Вейс Эдит Браун (США). Иерархичность системы и вызов времени..... 59
Тузмухамедов Р.А. Международному Суду ООН — пятьдесят лет..... 62
Колодкин Р.А., Панин И.А. Обсуждение проекта Устава Международного уголовного суда в Специальном комитете Генеральной Ассамблеи ООН..... 69

Экономика и право

- Громыко-Пирадов А.А. Некоторые особенности трех основных этапов экономической реформы в России 1985—1993 годов и их международно-правовые аспекты..... 81

Вопросы территории	
Бур А. (Франция). О судоходстве по Рейну	96
Морское право	
Зеланов В.К. Морскими живыми ресурсами можно управлять	101
Дабнер Барри Харт (США). Современное пиратство	106
Международная безопасность	
Шепельский А.В. Военные наблюдатели	110
Космическое право	
Афанасьев А.Н. Правовое обеспечение международного сотрудничества США и России в строительстве международной орбитальной космической станции «Альфа»	114
Страницы истории	
Похлебкин В.В. Правовые аспекты абхазской проблемы в свете исторического опыта	122
Книжная полка	
Окунева Л.С. Президентская республика: о чем говорит латиноамериканский опыт (Орлов А.Г. «Президентские республики в Латинской Америке»)	136
Хроника. Заметки участников XXXIX Ежегодного собрания Российской ассоциации международного права.	
Хлестов О.Н. Международно-правовые проблемы окружающей среды	149
Пархитко В.П. Проблемы, проблемы, множество проблем ..	155
Кто есть кто в нашей науке	
Дашков Геннадий Владимирович	163
Ковалев Феликс Николаевич	166
Королев Матвей Анатольевич	168
Родионов Александр Анатольевич	169
Шатров Вячеслав Павлович	171
Шепельский Александр Валерьевич	173
Документы	
Кодекс основных прав и обязанностей государств (проект). Вступительный комментарий В.А. Романова	175
Премии журнала за 1996 год	186
Предметный указатель статей и материалов, опубликованных в «Московском журнале международного права» в 1996 году	187

Публикация материала в «Московском журнале международного права» всегда означает, что редколлегией разделена точка зрения автора. При перепечатке материала или его части ссылка на наш журнал обязательна.

Вопросы теории

ПРИНЦИП САМООПРЕДЕЛЕНИЯ НАРОДОВ (современная интерпретация)

С.В.Черниченко *

Принцип самоопределения народов нередко отождествлялся с правом наций на образование собственного государства (или с правом на собственную государственность), то есть на отделение от государства, в пределах которого данная нация (или большая ее часть) проживает. В качестве примера можно привести известную фразу В.И. Ленина из его работы "О праве наций на самоопределение", которую неоднократно цитировали: "...Под правом на самоопределение наций разумеется государственное отделение их от чуженациональных коллективов, разумеется, образование самостоятельного национального государства"¹. Действительно, в тот период, когда была написана эта работа, такая интерпретация права на самоопределение была особенно актуальной. Однако с течением времени стало выкристаллизовываться гораздо более широкое понимание права на самоопределение. Начало этому положило провозглашение принципа самоопределения народов в Уставе ООН. Некоторое время в западной доктрине после принятия Устава высказывались сомнения по поводу того, что данный принцип является правовым. Но интенсивный процесс деколонизации в конце 50 — начале 60-х годов и принятие 14 декабря 1960 г. Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам положили конец таким сомнениям. Она стала рассматриваться как официальное толкование ООН содержания принципа самоопределения народов. Более полно его содержание было раскрыто в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, от 24 октября 1970 г. (в той части, которая относилась к указанному принципу). И если Декларация 1960 года была принята 90 голосами при 9 воздержавшихся (в основном западные страны), то Декларация 1970 года

* Профессор, доктор юридических наук. Подробнее об авторе см. № 3 нашего журнала за 1992 год.

была принята без голосования. К этому времени, таким образом, никто уже не оспаривал того, что принцип самоопределения народов, закрепленный в Уставе ООН, является одним из основных принципов современного международного права.

В отечественной юридической литературе после создания СССР всегда подчеркивалось, что реализация права на самоопределение не обязательно означает отделение, а может выражаться в получении какого-либо статуса в рамках многонационального государства (субъекта федерации, автономного образования в пределах унитарного государства). Эта точка зрения созвучна положению Декларации 1960 года, согласно которому все народы имеют право на самоопределение и в силу этого свободно устанавливают свой политический статус и осуществляют свое экономическое, социальное и культурное развитие. Вместе с тем в 60-е, 70-е и даже 80-е годы (в первой половине) большая часть членов международного сообщества, состоящая преимущественно из участников Движения неприсоединения, ориентировалась на процесс деколонизации и акцентировала внимание на получении независимости при реализации права на самоопределение. В 70-е годы в документах Движения неприсоединения все чаще появляется осуждение неокOLONИализма как препятствия на пути достижения молодыми, формально же независимыми государствами, народы которых, казалось бы, осуществили свое право на самоопределение, реальной независимости. В условиях конфронтации Восток — Запад толкование принципа самоопределения народов было предельно политизировано. СССР и его союзники активно поддерживали антизападную направленность этого толкования. Следует отметить, что в отечественной доктрине того периода особого внимания на различие между народом и нацией не обращалось. Создается впечатление, что эти термины нередко употреблялись как синонимы. Например, Р.А. Тузмухамедов в своей работе “Национальный суверенитет” в одних случаях говорит о праве народов и наций на самоопределение, в других — о праве всех народов на самоопределение, в третьих — о суверенности нации и вытекающем отсюда ее праве на самоопределение².

Не останавливаясь на всех зигзагах эволюции взглядов на принцип самоопределения, так как это не входит в нашу задачу, можно констатировать, что его содержание, если исходить из анализа документов и доктрины, к концу 70-х годов включало в себя следующие основные элементы:

- а) все народы и нации имеют право на самоопределение;
- б) все участники международного общения обязаны уважать это право;
- в) оно реализуется путем свободного волеизъявления данного народа или нации;
- г) его реализация исключает какое-либо давление, принуждение или вмешательство извне;

д) оно означает возможность выбора между государственным отделением данного народа или нации и вхождением его (ее) на тех или иных условиях в другое государство, то есть свободный выбор политического статуса;

е) оно означает также возможность выбора формы государства (т.е. формы правления, государственного устройства, политического режима);

ж) оно, наконец, означает возможность выбора социально-экономического строя и путей своего развития.

Естественно, эти элементы взаимосвязаны, и один выбор может предопределять другой. Например, вхождение народа (или нации) в состав какого-либо государства означает и выбор существующего там социально-экономического строя и т.д.

Как показывает практика, самый сложный вопрос — выявление воли народа или нации. Эта воля может выявляться как мирным путем, так и в процессе вооруженной борьбы, причем никаких общих правовых рецептов здесь подобрать невозможно. Даже классический способ выявления воли народа или нации мирным путем — проведение плебисцита (референдума) — не всегда может считаться обеспечивающим подлинную свободу волеизъявления. Право (и внутригосударственное, и международное) может лишь способствовать созданию условий для такого волеизъявления, но глубинные процессы, лежащие в основе самоопределения, протекают в соответствии с закономерностями общественного развития. Право может оказать существенное воздействие на их ход, но не изменить их. С помощью плебисцита можно время от времени решать вопрос о форме правления, государственном устройстве. Вряд ли, однако, какой-либо плебисцит в состоянии решить, каким будет политический режим или, тем более, социально-экономический строй.

Вооруженная борьба как способ волеизъявления в ряде случаев была характерна для процесса деколонизации. Разумеется, считать, что таким путем наилучшим образом осуществляется свободное волеизъявление народа или нации было бы аморальным. Этот путь всегда сопровождался многочисленными жертвами. В вооруженную борьбу нередко вовлекались такие слои населения, которые предпочитали более долгий, но мирный путь достижения независимости. Вместе с тем реализация права на самоопределение вооруженным путем не противоречит принципу самоопределения. Если нет иной возможности, такой путь правомерен. Неправомерной является попытка вооруженным путем воспрепятствовать реализации права на самоопределение. В Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам указывается: «...Любые военные действия или репрессивные меры какого бы то ни было характера, направленные против зависимых народов, должны быть прекращены, с тем чтобы предоставить им возможность

осуществить в условиях мира и свободы свое право на полную независимость”³. В ст. 19 проекта статей об ответственности государств, одобренных в предварительном порядке Комиссией международного права по докладу профессора Р. Аго, предлагается, среди прочего, следующая формулировка: “...Международные преступления могут, в частности, возникать в результате:

...b) тяжкого нарушения международного обязательства, имеющего основополагающее значение для обеспечения права народов на самоопределение, такого, как обязательство, запрещающее установление или сохранение силой колониального господства...”⁴.

Следовательно, предлагается к международным преступлениям отнести не только применение вооруженной силы, но и вообще какой-либо силы с целью воспрепятствовать реализации права на самоопределение.

Более того, в различных резолюциях органов ООН прямо или косвенно неоднократно подчеркивалось право государств и международного сообщества в целом оказывать помощь народам, ведущим борьбу за свое освобождение. Так, в ст. 7 определения агрессии, одобренного Генеральной Ассамблеей ООН 14 декабря 1974 г., сказано: “Ничто в настоящем определении... не может каким-либо образом наносить ущерба вытекающему из Устава праву на самоопределение, свободу и независимость народов, которые насильственно лишены этого права., в частности народов, находящихся под господством колониальных и расистских режимов или под другими формами иностранного господства, а также **праву этих народов бороться с этой целью и испрашивать и получать поддержку...**” (выделено мной. — С.Ч.)⁵.

В западной доктрине и практике высказывалось несогласие с тем, что иностранные государства вправе оказывать материальную помощь национально-освободительным движениям. Используемый в определении агрессии термин “поддержка” афро-азиатские и бывшие социалистические государства интерпретировали как подразумевающий и материальную поддержку (например, оружием), тогда как западные страны считали, что она должна ограничиваться моральной и дипломатической поддержкой⁶.

Обращает на себя внимание то, что, когда принимались соответствующие резолюции, принцип самоопределения толковался главным образом в контексте процесса деколонизации, и в самих резолюциях и в дискуссиях, которые вокруг них разворачивались, речь шла практически о народах, находящихся под колониальным или иными формами иностранного господства, и об оказании помощи именно данным народам. В этом контексте затрагивался и вопрос о праве на вооруженную борьбу с целью реализации права на самоопределение.

В западной доктрине отмечалось, что, хотя Декларация 1960 года говорит о том, что все народы имеют право на самоопределение, органы ООН проявляли весьма мало озабоченности по поводу самоопределения каких-либо территорий, кроме самоуправляющихся, подопечных и мандатных. Единственными "неколониальными" народами, чье право на самоопределение недвусмысленно признала Генеральная Ассамблея ООН, были арабский народ Палестины и народ ЮАР (имелось в виду большинство населения, страдавшее от режима апартеида)⁷.

К концу 80 — началу 90-х годов стало высказываться мнение, согласно которому государственное отделение не является той формой самоопределения, которая при реализации права на самоопределение играет основную роль. Указанное мнение никем особенно не оспаривалось (на межгосударственном уровне), поскольку к этому времени процесс деколонизации в принципе завершился. Ю.А. Решетов, явно симпатизируя точке зрения М. Кампельмана (США), считающего, что право на отделение не является правом по международному праву, хотя может быть частью конституционной процедуры, называет сведение права на самоопределение к праву на отделение экстремистской интерпретацией этого права⁸.

Нельзя согласиться с категорическим отрицанием того, что право на самоопределение включает в себя право на отделение. Однако право на отделение далеко не всегда является обязательным компонентом права на самоопределение. Иными словами, право на самоопределение может включать в себя право на отделение только при наличии определенных условий. Но и в этом случае отделение не обязательно будет осуществлено: субъект самоопределения может свободно выбрать другую форму реализации самоопределения.

В ряде ситуаций свобода волеизъявления не охватывает выбор отделения. В этом смысле действительно неизменным элементом содержания права на самоопределение в широком понимании право на отделение не является, то есть не является "правом по международному праву".

Между прочим, в советской юридической литературе постоянно подчеркивалось, что право на самоопределение нельзя отождествлять с правом на отделение, которое рассматривалось как одна из конституционных гарантий осуществления права на самоопределение народами союзных республик, входящих в состав СССР. В постсталинский период, в середине 60-х годов, советскими авторами в осторожной форме ставился вопрос о праве наций, государственной формой которых в рамках некоторых союзных республик была автономия различных уровней, на "пересамоопределение" вплоть до получения статуса союзной республики и вытекающего из этого права на отделение. Разумеется, такая постановка вопроса

в тот период носила чисто теоретический характер. Строгая централизация, царившая в СССР, которая превращала советскую федерацию и автономные образования в явления формальные, исключала попытки хоть в какой бы то ни было степени подойти к данному вопросу практически. Но сам вопрос о праве на “пересамопределение” ставился правильно.

Условия жизни народа или нации могут меняться, и изменение таких условий может побудить к пересмотру сделанного ими в прошлом выбора относительно формы своего государственного существования, вида политического режима, социально-экономического развития. Пересмотр должен осуществляться на основе свободного волеизъявления, поскольку речь идет о самоопределении. Формы волеизъявления могут быть различными, включая и вооруженный путь (т.е. внеплановый с точки зрения внутригосударственного права заинтересованной страны). Выбор другого политического режима или социально-экономического строя не обязательно связан с выбором формы государственного существования. Он может осуществляться в рамках одного и того же государства как субъекта международного права. Чаще всего он осуществляется неконституционным путем, хотя и не всегда сопровождается открытым насилием. Иногда такой выбор называют реализацией права на революцию. Сомнительно, чтобы в юридическом смысле это право существовало. Революции происходят не в порядке реализации права на них, а в результате особенностей исторического развития того или иного общества. Можно, конечно, представить себе революцию, происходящую в рамках конституции. Но в любом случае революция происходит не потому, что право на нее записано в каком-либо внутригосударственном или международном акте и кто-то решил воспользоваться этим правом. Она происходит независимо от этого, то есть тогда, когда в обществе сложились соответствующие условия. Вместе с тем подлинные революции (а не дворцовые перевороты и тому подобные “верхушечные” неконституционные смены власти), то есть происходящие достаточно быстро социальные перемены, затрагивающие более или менее глубинные пласты общественной жизни, находящаяся в русле права на самоопределение в том смысле, что такое “социальное самоопределение” не может быть запрещено какими-либо внутригосударственными правовыми средствами, если движение в этом направлении набирает определенную силу.

Что касается права на самоопределение как принципа международного права, то оно исходит из возможности соответствующего социального выбора. Имеет важное значение вопрос о поддержке извне, если народ или нация осуществляют вооруженным путем свой социальный выбор. Однако если по вопросу о характере такой поддержки возникали серьезные разногласия между государствами, даже

когда речь шла о борьбе народов колоний за создание собственных государств, то в данном случае, поскольку не возникает вопрос об отделении, проблема становится еще более сложной. Практика показывает, что противоборствующие стороны получают серьезную поддержку от других государств (в том числе и оружием), основанную исключительно на политических симпатиях последних. Учитывая, что нередко, помимо всего прочего, неясно, какая из противоборствующих сторон олицетворяет народ, ориентироваться, очевидно, следует не на право народа испрашивать и получать поддержку, а на недопустимость вмешательства в свободу волеизъявления. В Декларации о принципах международного права 1970 года сказано:

“В силу принципа равноправия и самоопределения народов... все народы имеют право свободно определять **без вмешательства извне** (выделено мной. — С.Ч.) свой политический статус и осуществлять свое экономическое, социальное и культурное развитие...”⁹.

Выбор формы государственного существования или пересмотр такой формы в гораздо большей степени “поддается” внутригосударственной правовой регламентации, хотя также может осуществляться вооруженным путем. Вооруженный путь, как свидетельствует практика, обычно связан со стремлением отделиться и образовать собственное государство (Эритрея), реже — с желанием войти в состав другого государства (на определенном этапе — Абхазия). Иногда здесь важную роль играет национальный состав населения соответствующей территории. Население, компактно проживающее на определенной территории, составляющее на ней большинство, но являющееся в национальном отношении в данном государстве меньшинством, может стремиться войти в состав другого государства, население которого в основном имеет такие же национальные корни, образует так называемую титульную нацию. Территориальная близость этого другого, “материнского” государства может оказаться очень серьезным фактором, способствующим указанному стремлению. Однако на пути реализации такого стремления стоят, как правило, помимо политических, весомые правовые препятствия. Одно из них заключается в том, что национальное меньшинство, имеющее общие корни с большинством населения другого государства, как таковое вряд ли может претендовать на применимость к нему принципа самоопределения.

Возникают два важных вопроса:

- а) к кому применим принцип самоопределения;
- б) в каких случаях реализация права на самоопределение не должна приводить к отделению?

Ответ на первый вопрос пытались дать много раз. Исчерпывающим он, однако, никогда не был. Споры в этой области продолжа-

ются и в настоящее время. Объяснение следует искать в том, что такие понятия, как “народ” и “нация”, не имеют и не могут иметь четкого правового содержания. Иногда народ понимают в узком смысле, отождествляя его с нацией. Широкое распространение получил термин “этнос”, который время от времени рассматривают как синоним нации, хотя возможно и более широкое его толкование. До сих пор обсуждается вопрос о том, относится ли изучение этносов к сфере естественных или социальных наук. Существует точка зрения, согласно которой этнос — природная общность людей, лишь коррелирующаяся с общественными закономерностями, а также прямо этой точке зрения противоположная, относящая этнос к социальным организациям¹⁰. По-видимому, прав Л.Н. Гумилев, утверждая, что этнос, как и язык, — “явление не социальное, потому что оно характерно для всех формаций”¹¹. Во всяком случае, его нельзя считать синонимом нации. Поскольку принцип самоопределения никогда не считался применимым по отношению к этносам, не имеет смысла углубляться в споры относительно содержания данного понятия.

Проще всего было бы сказать, что принцип самоопределения распространяется и на нации, и на народы. Но трудно дать идеальное определение как нации, так и тем более народа. За точку отсчета можно принять то или иное определение, учитывая, что с изменением общественных условий могут изменяться взгляды на соответствующие явления, и это потребует изменить ранее принятые определения. К тому же, необходимо иметь в виду, что Устав ООН закрепил принцип самоопределения народов, а не наций. В те годы, когда В.И. Ленин написал две свои основные работы по национальному вопросу (1913—1914 гг.), акцент делался на праве **наций** на самоопределение. В этом была своя логика. Он подчеркивал, что “для полной победы товарного производства необходимо завоевание внутреннего рынка буржуазией, необходимо государственное сплочение территорий с населением, говорящим на одном языке, при устранении всяких препятствий развитию этого языка...”¹². С течением времени “государственное сплочение территорий с населением, говорящим на одном языке”, перестало играть столь важную роль в развитии производства. Однако даже в 60-е годы в отечественной юридической литературе продолжали говорить о праве наций на самоопределение как об одном из основных принципов современного международного права, несмотря на то что в Уставе ООН использовалась другая формулировка — принцип равноправия и самоопределения народов.

В настоящее время не вызывает сомнений то, что право наций на самоопределение и право народов на самоопределение — не одно и то же. Народ и нация могут совпадать в том случае, если мы

имеем дело с многонациональным государством. Тогда действительно можно говорить об осуществлении самоопределения народа или нации как о синонимах. Но идеально многонациональных государств нет. В составе соответствующего народа, практически совпадающего с нацией, всегда можно обнаружить инонациональные “примеси”. Просто они иногда настолько незначительны, что ими можно пренебречь. Жизнь показывает, тем не менее, что, как правило, этого делать нельзя.

В современных условиях народ может состоять преимущественно из какой-либо одной нации и небольших других национальных групп. Он может состоять из нескольких наций, в численном отношении не слишком отличающихся одна от другой. Он может также состоять из племен, из различных национальных групп, которые в целом еще не сложились в нацию или нации (это характерно, например, для значительной части Африки). Короче, компоненты народа бывают самыми различными в расовом и национальном отношении. Чтобы данное население можно было рассматривать как народ, необходимо, во-первых, его проживание на общей территории. Географически это не обязательно должно быть единое пространство: территория может представлять собой острова. Во-вторых, необходима экономическая целостность соответствующего населения и связанная с ней его социальная целостность. Другими словами, необходимо, чтобы население было социально организовано, образовывало общество (уровень развития общества значения не имеет). В-третьих, данное население должно иметь определенные элементы общей культуры и сознавать, что они существуют. Это приводит к самоидентификации народа, выражающейся, в частности, в самом названии. Фламандцы и валлоны в Бельгии — две разные нации, но по отношению к остальному миру они пока сознают себя как бельгийцы, то есть как представители бельгийского народа, хотя в Бельгии довольно заметны центробежные тенденции.

Дополнительными факторами, стимулирующими целостность, могут быть расовая или языковая близость, общность религии и т.д. Экономическая целостность, влекущая за собой образование единого народа, может быть привнесена извне. В качестве примера достаточно сослаться на народы ряда стран так называемой Черной Африки, до сих пор делящиеся на племена, экономическая целостность которых первоначально возникла как результат колонизации. Наличие общего государства у разнородного (в языковом, религиозном, национальном отношении) населения может способствовать созданию его экономической целостности и сплочению его населения в единый народ. Но это происходит не всегда. Разъединяющие факторы могут быть сильнее. Факт существования данного государства сам по себе еще не свидетельствует о том, что оно яв-

ляется государством какого-либо народа. Каковы бы ни были причины возникновения государства “без народа”, оно может оказаться непрочным, если составляющие его население группы представляют собой различные нации и народы, особенно в тех случаях, когда они имели в прошлом опыт самостоятельного государственного существования. Процесс консолидации населения и превращения в народ требует времени, и степень консолидированности народа может быть либо высокой, либо незначительной. В последнем случае он может под воздействием тех или иных факторов сравнительно легко распасться, а это может повлечь за собой распад и государства. Даже длительное сосуществование наций или народов друг с другом в рамках одного государства, когда, казалось бы, образовался более или менее целостный народ, не гарантирует от распада. Примером может служить Чехословакия.

Три названных выше критерия народа плюс определенная его устойчивость, обусловленная относительно длительным сроком его существования, — не рецепты на все случаи жизни, а скорее лишь ориентиры. Всегда можно найти примеры, как будто бы укладываемые в нарисованную схему, но вместе с тем выходящие за ее рамки. Так, население Тайваня проживает на общей территории, представляет собой социально-экономическое целое, имеет общую культуру и, вдобавок, имеет более или менее однородный национальный состав и говорит на одном языке. Однако считать его народом в нашем понимании нельзя. Оно составляет часть народа Китая. Разумеется, исторически длительное сохранение сходной ситуации могло бы привести к обособлению данного населения в отдельный народ или нацию, как это произошло с австралийцами, новозеландцами, канадцами, но такой результат наступает в связи с особенностями исторического развития и обычно непредсказуем.

Государственное существование народов свойственно всему периоду цивилизации, о праве же на самоопределение как о политическом требовании, а затем и в правовой плоскости заговорили только в конце XIX — начале XX века. Следует еще раз подчеркнуть, что первоначально речь шла о самоопределении наций, а не народов, хотя нации возникли намного позднее народов. Ни в древнем мире, ни в эпоху феодализма о праве народов на самоопределение не имели ни малейшего представления. Даже когда нации уже стали складываться, вопрос о самоопределении не возникал. И лишь когда ряд наций оказался в неравноправном положении в рамках многонациональных государств, а логика экономического развития толкала к формированию национальных государств, встал вопрос о самоопределении наций. Не останавливаясь на всех оттенках толкования и эволюции права наций на самоопределение различными политическими силами, отметим, что необходимо хотя бы

приблизительно выделить основные признаки не только народа (мы это попытались сделать выше), но и нации. По-видимому, ее определение, данное И.В. Сталиным в работе “Марксизм и национальный вопрос”, является достаточно приемлемым: “Нация есть исторически сложившаяся устойчивая общность людей, возникшая на базе общности языка, территории, экономической жизни и психического склада, проявляющегося в общности культуры”¹³.

Любое определение несовершенно, и это тоже. Возникает, например, вопрос, что такое общность экономической жизни. Она в каком-то виде была и в древних Афинах, когда наций не существовало. Указанный признак нуждается в уточнении. Нации возникают на определенном этапе развития товарного производства, когда возникает устойчивый внутренний рынок, происходит экономическое сплочение территорий, население которых говорит на одном языке, и т.д.

Когда в повестку дня международной жизни встал вопрос о деколонизации, стало более естественным говорить о праве народов, а не наций на самоопределение, поскольку в ряде колоний, где имело место антиколониалистское движение, нации еще не сложились. Первоначально такая замена, вероятно, делалась не вполне осознанно. Но она была вполне логичной и нашла свое отражение в Уставе ООН. В последние годы практика добавила еще один аргумент, оправдывающий использование формулировки “право народов на самоопределение”: самоопределение нации, проживающей на данной территории, не должно осуществляться в ущерб населению, не принадлежащему к титульной нации и интегрированному в общество, сложившееся на данной территории, то есть образуемому вместе с титульной нацией народ. Следовательно, право наций на самоопределение, которое никто не отрицает, должно реализовываться только в контексте права народов на самоопределение, не должно противопоставляться последнему. Но исторически право народов на самоопределение выросло из права наций на самоопределение.

В принципе в современных условиях понятие “народ” (в том значении, о котором говорилось ранее) ориентировано на существование или становление наций и ни в коем случае не должно использоваться для поощрения принудительного смешения наций, ассимиляции. Современное понятие “народ” не равнозначно понятию “народ” в период до возникновения наций (например, франки, галлы). Нация и народ в настоящее время — явления преимущественно социальные. Народ в прежнем его понимании означал, по-видимому, либо племя, либо группу родственных племен, либо этнос, как его понимает Л.Н. Гумилев. По мнению Л.Н. Гумилева, универсальный критерий различия этносов между собой — “стереотип поведения — особый поведенческий язык, который передается по наслед-

ству, но не генетически, а... через механизм сигнальной наследственности, основанной на условном рефлексе, когда потомство путем подражания перенимает от родителей и сверстников поведенческие стереотипы, являющиеся одновременно адаптивными навыками”¹⁴. Отстаивая концепцию этноса как природного коллектива, который должен изучаться методами естественных наук, он, однако, не отрицает его связи с социальным развитием общества. Обращает на себя внимание следующее его высказывание: “...Этнос — явление природы, обнаруживаемое нами через ощущение (отнюдь не сознание или самосознание), облекающееся в формы социальных институтов и определяемое в каждом отдельном случае через те или иные индикаторы: язык, традиции, религии, материальную культуру и т.п.”¹⁵. Вариантов определения этноса у Л.Н. Гумилева довольно много, но их сущность едина. Можно в чем-то с ним и не соглашаться. Важно другое. Если признать, что этнос — явление природы, взаимодействующее с процессом социального развития, можно сделать и обратный вывод: относя народы и нации к социальным явлениям, следует признать, что они взаимодействуют с этносами как с явлениями природы. Более того, они неразрывно связаны с этносами. Здесь уместно провести сравнение с человеком. Человек, с одной стороны, — явление природы, а с другой — социальное существо. Но и то и другое совмещены в одном лице. В какой-то степени то же самое можно сказать и об этносах. В ряде случаев, даже в большинстве, либо нации, либо современные народы совпадают с этносами, оставаясь в то же время в своей плоскости — социальной. Если исходить из того, что этнос — явление природы, становится ясным бессмысленность постановки вопроса о праве этносов на самоопределение. Это приблизительно то же самое, что пытаться провозгласить право человека быть homo sapiens.

Ответ на второй вопрос (в каких случаях самоопределение не должно приводить к отделению) можно найти прежде всего в Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам 1960 года и в Декларации о принципах международного права 1970 года.

В Декларации 1960 года сказано: “...Всякая попытка, направленная на то, чтобы частично или полностью разрушить национальное единство и территориальную целостность страны, не совместима с целями и принципами Устава Организации Объединенных Наций...”¹⁶.

Еще более полно эта же мысль отражена в Декларации 1970 года (в той ее части, где раскрывается содержание принципа самоопределения народов): “Ничто в вышеприведенных абзацах не должно толковаться как санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к расчленению или к частичному или полному нарушению территориальной целостности или политического единст-

ва суверенных и независимых государств, действующих с соблюдением принципа равноправия и самоопределения народов, как этот принцип изложен выше, и, вследствие этого, имеющих правительства, представляющие весь народ, принадлежащий к данной территории, без различия расы, вероисповедания или цвета кожи”¹⁷.

Намного позже почти то же самое было отражено в Венской декларации и Программе действий, принятых Всемирной конференцией по правам человека 25 июня 1993 г. В этом документе после положений, подтверждающих право всех народов на самоопределение и, соответственно, их право предпринимать любые законные действия в соответствии с Уставом ООН для его осуществления, говорится:

“Согласно Декларации о принципах международного права..., вышесказанное не должно истолковываться как разрешение или поощрение любых действий, нарушающих или подрывающих, полностью или частично, территориальную целостность или политическое единство суверенных и независимых государств, которые соблюдают принцип равноправия и самоопределения народов и в силу этого имеют правительства, представляющие интересы всего народа на их территории без каких-либо различий”¹⁸.

Член Подкомиссии ООН по предупреждению дискриминации и защите меньшинств А. Эйде в своем исследовании, посвященном меньшинствам, проанализировал содержание принципа самоопределения и пришел к ряду выводов, с которыми можно согласиться, за исключением того, что он смешивает право на самоопределение с правом на отделение. Так, он утверждает, что право на самоопределение имеют народы, проживающие в колониальных территориях, добавляя: «Это касается территорий, находящихся за пределами Европы, в отношении которых был установлен колониальный или аналогичный контроль европейскими государствами или государствами, впоследствии заселенными выходцами из Европы. Попытки использовать понятие колониализма в других ситуациях усложняют данную проблему и их не следует рассматривать в рамках понятия “деколонизация”»¹⁹. Совершенно очевидно, что в данном случае речь идет о самоопределении в виде отделения. Далее он говорит о том, что право на самоопределение принадлежит народам, проживающим на территориях, оккупированных или аннексированных после принятия Устава ООН в 1945 году. Здесь явно имеется в виду не просто право на самоопределение, но право на освобождение, на восстановление своей государственности, то есть право на отделение от захватчиков. Неясно одно: почему не упоминаются народы, территории которых были аннексированы между двумя мировыми войнами? По-видимому, это можно объяснить тем, что соответствующие народы уже восстановили свою государственность и вопрос потерял актуальность. А. Эйде указывает также на то, что право на выход имеют члены фе-

дераций, если в их конституциях это право закреплено. Одновременно он делает важную оговорку: “В таких ситуациях право на самоопределение, основанное на принципе добровольного объединения, применимо только к союзным республикам, а не к более мелким образованиям, которые могли иметь различные режимы автономии при существовавшем ранее порядке”²⁰. Вновь в данном случае право на самоопределение смешивается с правом на отделение. Режимы автономии, о которых говорит А. Эйде, представляют собой форму реализации права на самоопределение, исключая право на отделение, но не отрицание того, что соответствующие народы имеют право на самоопределение.

Он приходит также к следующему заключению: “В остальных случаях вопрос об одностороннем праве на самоопределение является крайне сомнительным. Это право является второстепенным по сравнению с основополагающим принципом территориальной целостности при условии, что государство соблюдает принцип равноправия и самоопределения народов и имеет правительство, в состав которого входят представители всего населения, без каких-либо различий по признаку расы, вероисповедания или цвета кожи. Следует помнить о том, что основа принципа самоопределения заключается в праве населения на участие в управлении государством как образованием. Когда правительство не создает возможностей для участия в этом процессе всех слоев населения и всех народов, то вопрос о праве на самоопределение различных групп населения становится более насущным”²¹. Здесь выражена та же мысль, что и в цитированном выше положении Декларации 1970 года. С учетом сформулированных выше исключений она означает, что во всех остальных случаях вопрос об отделении может быть поставлен только тогда, когда соответствующему народу государство не предоставляет возможности для участия в управлении этим государством, когда государство не соблюдает принцип равноправия и самоопределения народов.

Следует отметить, что А. Эйде допускает возможность мирного добровольного разъединения различных групп населения, проживающих в рамках одного государства, не связывая такое разъединение с правом на самоопределение²². События в Боснии — Герцеговине свидетельствуют о том, что разъединение по этническому и даже религиозному признаку может происходить и в результате вооруженной борьбы, если нет другой возможности прекратить кровопролитие. Однако к праву на самоопределение это отношения не имеет. Вообще сепаратизм с правом на самоопределение прямо не связан. Термин “сепаратизм”, понимаемый как стремление к государственному отделению, не всегда имеет негативное значение. Как мы видели, в определенных случаях сепаратизм выражает вполне правомерное желание реализовать право на самоопределение. Иногда

да, вместе с тем, он представляет собой явление, направленное против территориальной целостности государств, причем нередко в таких ситуациях он облекается в форму борьбы за самоопределение, хотя либо о самоопределении не может быть и речи, либо принцип самоопределения к данным случаям применим, но не должен реализовываться в виде отделения.

В качестве примера неприменимости принципа самоопределения можно сослаться на ситуацию, сложившуюся на Кипре. Провозглашение лидерами турецкой общины Кипра 15 ноября 1983 г. Турецкой Республики Северного Кипра ничего общего с самоопределением не имеет. Во-первых, турецкая община может рассматриваться как турецкое меньшинство. Часть населения, имеющая общие национальные корни с большинством населения другого государства (нацией), как уже говорилось, не вправе претендовать на самоопределение. Она может лишь претендовать на предоставление ему гарантий сохранения ее языка, культуры, самобытности. Во-вторых, турецкая община исторически являлась частью народа Кипра, целостность которого неоднократно подтверждалась ООН. Право на самоопределение относится ко всему народу Кипра. Поэтому провозглашение сепаратного турецкого государства на Кипре противоречит принципу самоопределения народов, не говоря уже о том, что нарушает территориальную целостность Кипра. Совет Безопасности, исходя из этого, прямо заявлял о том, что решение о создании кипрского турецкого государства неправомерно, и призывал его не признавать (резолюции 541 от 18 ноября 1983 г. и 550 от 11 мая 1984 г.)²³.

Сопредельные государства могут столкнуться с ситуацией, когда население, составляющее по своему национальному составу большинство в одном из них, частично проживает на территории другого, причем компактно. Возникающие иногда на этой почве конфликты между ними чаще всего бывают связаны с ущемлением прав той части указанного населения, которая является меньшинством на территории соответствующего государства. Возможны случаи, когда в связи с этим заинтересованные государства, чтобы погасить конфликт, обмениваются частями своих территорий с учетом национального состава их населения. Такое решение проблемы в целом находится в русле принципа самоопределения, хотя и не подразумевает, что национальное меньшинство имеет право на самоопределение.

Примерами ситуаций, когда право на самоопределение, с одной стороны, оспариваться не может, а с другой — не должно в процессе реализации вести к отделению, являются ситуации в Чечне и Абхазии. По-видимому, то же самое относится и к ситуации в Шри-Ланке, где сепаратистское тамильское движение не имеет под собой право-

вых оснований. Следует, однако, учитывать, что конечный результат сепаратистского движения во многом зависит от неправовых факторов, в первую очередь от соотношения сил между противоборствующими сторонами. Стремление какого-либо народа или нации к отделению может увенчаться успехом несмотря на то, что право на самоопределение в данном случае не включает в себя в качестве обязательного элемента право на отделение. Отсутствие такого элемента не означает запрета на стремление к отделению. Но это дает властям заинтересованного государства в отношении международного сообщества право защищать свою территориальную целостность, противодействовать такому стремлению всеми допускаемыми международным правом средствами, то есть с учетом обязательств в области прав человека, Протокола II к Женевским конвенциям 1949 года о защите жертв войны (если ведется вооруженная борьба) и т.д. Если отделение, тем не менее, произошло, значит, реализация права на самоопределение все же состоялась именно в таком виде. Отсутствие права на отделение в качестве **обязательного** элемента права на самоопределение не говорит о полном его отсутствии. Иначе вся упомянутая ситуация просто не укладывалась бы в рамки самоопределения. Скорее право на отделение в таких ситуациях может рассматриваться как факультативный элемент права на самоопределение, реализация которого зависит от согласия, добровольного или вынужденного, государства, от которого отделяются. Вероятно, эта схема в какой-то степени отражает то, что произошло, когда Эритрея отделилась от Эфиопии. Могут указать на то, что согласие метрополий на отделение колоний также было вынужденным, в ряде случаев данным после длительной вооруженной борьбы, но в этих ситуациях право на отделение не было факультативным. В чем же разница? Очевидно, в том, что в первом случае государство **вправе** препятствовать отделению, а во втором — **обязано** согласиться на отделение, если таково будет волеизъявление народа колонии (независимо от фактически занимаемой государством позиции).

Бесспорно, реализация принципа самоопределения народов в современных условиях не должна нарушать территориальной целостности и политического единства государств с учетом перечисленных ранее исключений. Но вряд ли можно говорить, как это делает А. Эйде, что принцип самоопределения в ряде случаев является второстепенным по сравнению с принципом территориальной целостности. Во-первых, основные принципы международного права не должны противопоставляться друг другу; они находятся в балансе друг с другом. Во-вторых, принцип территориальной целостности относится к сфере межгосударственных отношений. Сепаратистское движение, опирается оно или не опирается на принцип самоопределения народов, не нарушает принципа территориальной целостности

как принципа межгосударственных отношений. Это движение созревает **внутри** государства. Только вооруженная поддержка такого движения иностранным государством может рассматриваться как нарушение указанного принципа. Между прочим, неприменимость к такого рода ситуациям принципа территориальной целостности подчеркнул Р.А. Тузмухамедов, анализируя ситуацию в Абхазии. Однако попутно он высказал сомнение по поводу существования принципа территориальной целостности государств, ссылаясь на то, что в Уставе ООН такого принципа нет и лишь в формулировке принципа неприменения силы говорится, в частности, о недопустимости применения силы или угрозы ее применения против территориальной неприкосновенности государств. Далее он обращает внимание на подмену, которую якобы в последние годы совершили государства, ставя на место “территориальной неприкосновенности” “территориальную целостность”. Он усматривает “подмену” в том, что в хельсинкском Заключительном акте 1975 года появился новый принцип — принцип “территориальной целостности”²⁴.

В связи с этим следует отметить некоторое несоответствие между формулировками принципа неприменения силы в русском и английском текстах Устава ООН: в русском тексте действительно говорится о “территориальной неприкосновенности”, но в английском — о “территориальной целостности” (“territorial integrity”). Таким образом, “подмены” терминов не было. Устав ООН не содержит отдельного положения, посвященного принципу территориальной целостности. Необходимо, однако, учитывать, что ряд положений Устава, относящихся к принципам международного права, сформулирован так, что их можно рассматривать и как комбинации двух принципов. Например, принцип равноправия и самоопределения народов можно при желании разделить на два принципа. Некоторые принципы в Уставе закреплены косвенно, например принцип уважения прав человека. Упоминание в п. 4 ст. 2 Устава территориальной целостности государств в рамках формулировки принципа неприменения силы можно расценивать как косвенное закрепление принципа территориальной целостности, который в хельсинкском акте был уже прямо выделен. Учитывая отмеченное выше несоответствие русской и английской формулировок п. 4 ст. 2 Устава, в отечественной доктрине часто говорят о принципе территориальной целостности и неприкосновенности государств. Даже в более ранний период в исследованиях, относящихся к международно-правовым проблемам территории, опубликованных в СССР, подчеркивалось, что одним из основных принципов современного международного права является принцип территориальной целостности и неприкосновенности государств²⁵. Иногда отмечалось, что точное его наименование не установилось²⁶.

В современных условиях очень сложным является вопрос о праве на самоопределение народов, которые в результате исторического развития оказались разделенными между несколькими государствами. Характерным примером являются курды, насчитывающие около 30—35 миллионов. В основном они проживают в примыкающих друг к другу районах Ирака, Ирана, Турции и Сирии. Несмотря на общность языка, культуры и в каком-то смысле территории, они вряд ли могут считаться нацией, так как у них отсутствует общность экономической жизни из-за их проживания на территориях различных государств. Но в целом они, бесспорно, образуют народ, который имеет право на самоопределение. Специфика такого рода ситуаций состоит в том, что, во-первых, реализация этого права не должна затрагивать территориальную целостность соответствующих государств и, во-вторых, неизбежно будет протекать по-разному в каждом из них. Вместе с тем, эти государства, уважая право на самоопределение данного народа в целом, обязаны предоставить определенные правовые гарантии той его части, которая проживает на их территории, например автономии либо эффективную защиту прав в качестве лиц, принадлежащих к меньшинствам, и т.п., хотя сама по себе часть народа права на самоопределение не имеет. Если той или иной части разделенного народа отказывают в возможности принимать участие в управлении государством, на территории которого она проживает, предоставлении надлежащих гарантий сохранения их самобытности и т.д., это можно расценивать как нарушение права на самоопределение всего народа. Последствия могут оказаться самыми тяжелыми и непредсказуемыми, и властям заинтересованного государства трудно будет в такой ситуации сослаться на свою территориальную целостность. Необходимо, однако, помнить: то, что относится к положению, в котором находится “разделенный” народ, не должно механически переноситься на меньшинства вообще, к которым право на самоопределение не применимо. Впрочем, предусмотреть все возможные варианты и особенности осуществления права на самоопределение нереально. Всегда требуется конкретный анализ.

Остается открытым и, по-видимому, не поддающимся детальной правовой регламентации вопрос о том, каким образом государства, которые считают, что проживающий в их пределах народ не может претендовать на самоопределение в виде отделения, должны доказывать, что они, как это предусмотрено в Декларации 1970 года и в Венской декларации, соблюдают принцип равноправия и самоопределения народов, а их правительства представляют весь народ, без различия расы, вероисповедания или цвета кожи. Неясно также, в какой степени “бремя доказывания” лежит на заинтересованном народе. Судя по всему, такие вопросы относятся к области политики.

- ¹ Ленин В.И. Полн. собр. соч. — Т. 25. — С. 259.
- ² Тузмухамедов Р.В. Национальный суверенитет. — М., 1963. — С. 13—14, 15, 60.
- ³ Права человека. Сборник международных договоров. — Т. I (часть первая). Универсальные договоры. — Н.-Й. и Женева, 1994. — С. 64.
- ⁴ Ежегодник Комиссии международного права. 1980 г. — Т. II, часть 2. — Н.-Й., 1981. — С. 32.
- ⁵ Резолюции, принятые Генеральной Ассамблеей на двадцать девятой сессии. — Т. I. 17 сентября — 18 декабря 1974 г., Дополнение № 31 (A/9631). — Н.-Й., 1975. — С. 182.
- ⁶ Akenhuret M. A Modern Introduction to International Law. — L., 1985. — P. 257—258.
- ⁷ Ibid. — P. 254.
- ⁸ Решетов Ю.А. Право на самоопределение и отделение // Московский журнал международного права. — 1994. — № 1. — С. 3—4.
- ⁹ Резолюции, принятые Генеральной Ассамблеей на двадцать пятой сессии. 15 сентября — 17 декабря 1970 г., Дополнение № 28 (A/8028). — Н.-Й., 1971. — С. 154.
- ¹⁰ Гумилев Л.Н. Этносфера. История людей и история природы. — М., Экопрос, 1993. — С. 228, 331.
- ¹¹ Там же. — С.44.
- ¹² Ленин В.И. Полн. собр. соч. — Т.25. — С. 258.
- ¹³ Сталин И.В. Соч. — Т.2. — С. 297.
- ¹⁴ Гумилев Л.Н. Указ. соч. — С. 301.
- ¹⁵ Там же. — С. 252.
- ¹⁶ Права человека... — С. 64.
- ¹⁷ Резолюции, принятые Генеральной Ассамблеей на двадцать пятой сессии... — С. 154.
- ¹⁸ Док. ООН A/Conf.157/23, 12 July 1993. — С. 4.
- ¹⁹ Возможные пути и средства мирного и конструктивного решения проблем, связанных с меньшинствами // Второй доклад о проделанной работе, представленный г-ном Асбьерном Эйде. — Док. ООН E/CN.4/Sib.2/1992/37. — С. 35.
- ²⁰ Там же.
- ²¹ Там же.
- ²² Там же. — С. 36.
- ²³ Резолюции и решения Совета Безопасности за 1983 год. — Н.-Й., 1984. — С. 15. Резолюции и решения Совета Безопасности за 1984 год. — Н.-Й., 1985. — С. 11.
- ²⁴ Абхазия. — 1995. — № 4(82). — С. 9—10.
- ²⁵ Клименко Б.М., Порк А.А. Территория и граница СССР. — М., 1985. — С. 36—37.
- ²⁶ Курс международного права. — М., 1989. — С. 101—102.

Статья поступила в редакцию в июне 1996 г.

БЫЛ ЛИ СОВЕТСКИЙ СОЮЗ ИМПЕРИЕЙ?

В.А. Дрожжин*

Крупнейшим событием XX века, бесспорно, является факт создания и прекращения существования Союза ССР, несмотря на принятое народом 17 марта 1991 г. решение о его сохранении.

Многократно, изо дня в день повторяемые в отечественных и зарубежных средствах массовой информации утверждения о том, что Советский Союз был «империей» и «распался», не соответствуют действительности.

Истоки переживаемой советским народом трагедии не в далеких анналах его истории и не в октябре 1917 года, а в марте 1990 года, в деятельности властных структур, сумевших вопреки народному решению ликвидировать Союз ССР.

Империи прошлого, как известно, были конгломератами экономически не связанных между собой частей, которые насильственно удерживали в своем составе различные нации, боровшиеся за освобождение.

В отличие от них, Советский Союз обладал такой степенью экономической интеграции, какой не знает ни одна высокоразвитая страна. Все то, что так необходимо для успешного развития экономики и с таким трудом ныне создается в Западной Европе, было уже создано на одной шестой части земли, в Советском Союзе. За каждой союзной республикой ст. 72 Конституции СССР закрепляла «право свободного выхода из СССР». Более того, 3 апреля 1990 г. в стране был принят закон «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР». Как уже говорилось, отношение советского народа к самому факту существования СССР было выявлено 17 марта 1991 г., когда в ходе всесоюзного референдума 76,4 процента граждан, участвовавших в нем, приняли решение о сохранении Союза. Уместно заметить, что процент голосовавших за сохранение СССР на его национальных «окраинах» был значительно больше среднего общесоюзного и составил свыше 90 процентов. Все это еще раз подтверждает, что была и существует исторически сложившаяся общность — единая территория.

Материальная основа единства страны — единая территория, единая экономическая система, единая семья народов, а вместе с тем единое политическое, экономическое, правовое и военно-стратегическое пространство — составляла «общее достояние всего советского народа», что и закреплялось в ст. 11 Конституции СССР, ис-

* Профессор Санкт-Петербургского университета. Кандидат юридических наук.

ключавшей проявление сепаратизма в какой бы то ни было форме. Подтверждением этого явились события в Эстонской ССР, где 16 ноября 1988 г. Верховный Совет Эстонской ССР, не выяснив мнение народа, под давлением национал-сепаратистов принял декларацию о суверенитете и закон о внесении изменений в Конституцию Эстонской ССР, ст. 4 которого исключительной собственностью республики объявлялись объекты, перечисленные в ст. 11 Конституции СССР, находившиеся в пределах ее границ. 26 ноября 1988 г. Президиум Верховного Совета СССР принял указ, которым отменил принятые Верховным Советом Эстонской ССР акты по тем основаниям, в частности, что положение ст. 4 «противоречит статье 11 Конституции СССР, предусматривающей, что такие объекты являются достоянием всего советского народа». Стало очевидным, что препятствием на пути к сепаратизму является ст. 11 Конституции СССР.

Демонтаж государственности и экономической системы страны связан с деятельностью народных депутатов СССР. В целях внесения изменений и дополнений в Конституцию СССР народными депутатами СССР были приняты законы о земле от 28 февраля 1990 г. и о собственности от 6 марта 1990 г.

Союзу ССР, как и любому другому государству, были присущи три признака: 1) территория; 2) право и 3) органы (см. БСЭ, изд. 3-е, т. 3, с. 176). Независимо от унитарной или федеративной формы устройства всем государствам присуще единство территории, что и закреплялось в ст. 75 Конституции СССР.

Статья 20 закона о собственности и ч. 3 ст. 10 Конституции СССР в редакции от 14 марта 1990 г. путем закрепления безраздельных прав собственности на землю (а она не мыслится без территории и наоборот) за национально-административными образованиями, которых в стране по состоянию на 1 января 1987 г. насчитывалось свыше 52 600, был осуществлен раздел территории СССР, за которым на правах собственности не было оставлено ни одного вершка, ни одной пяди земли, чем Союз ССР обрекался на ликвидацию. Этим одновременно была перечеркнута ст. 75 Конституции СССР и узаконен сепаратизм, заявивший о себе декларациями о суверенитете, начиная с союзных республик и кончая сельскими Советами. Так, особое значение среди них имеет Декларация о государственном суверенитете от 12 июня 1990 г., принятая I Съездом народных депутатов РСФСР, которую американский профессор социологии и международных отношений Сьерин Биаллер оценил следующим образом: «Самая важная декларация о суверенитете была провозглашена не на нерусской периферии, а в самой России, в самом сердце Советского Союза. Документ российского парламента — революционная веха. Это, по существу, уничтожило Советский Союз» (*За рубежом*, 1990, № 42).

«Парад суверенитетов», в процессе которого шло растаскивание территории и власти, привел к «войне законов» и «параличу власти» союзных органов, оказавшихся после раздела территории вместе с правом между небом и землей. Наука о государстве и праве выработала такое понятие, как «действие закона», которое определяет пределы обязательности закона во времени, в пространстве и по кругу лиц (см. БСЭ, изд. 3-е, т. 8, с. 33—34). Властные веления союзных органов, выраженные в принимаемых ими актах, не исполнялись, ибо для их действия отсутствовало единое союзное пространство вследствие раздела территории страны, а поэтому в «войне законов» терпели поражение союзные законы, происходила их фактическая нуллификация. Вопрос о ликвидации безвластных союзных органов был только вопросом времени. Они прекратили свое существование в так называемый «переходный период», завершившийся в декабре 1991 года ликвидацией союзной государственности. Вместе с этим было ликвидировано и единое политическое, военно-стратегическое, экономическое и правовое пространство, а 280 млн. человек были лишены союзного гражданства.

Принятыми народными депутатами СССР в феврале—марте 1990 года законами не только ликвидировалась союзная государственность. Перечисленные в ст. 11 Конституции СССР в редакции от 14 марта 1990 г. объекты с полным основанием именовались «общим достоянием всего советского народа», ибо все они, за исключением земли и других природных ресурсов, были созданы совместным трудом прежних и нынешнего поколений советских людей и по праву принадлежали народу. Хотя эти объекты одновременно именовались и государственной собственностью, государство не было их собственником. Они только находились в его оперативном управлении в целях обеспечения их нормального функционирования, охраны и приумножения. Статьями 4 и 19 закона о собственности, а затем и ст. 13 Конституции СССР в редакции от 14 марта 1990 г. осуществлена денационализация «общего достояния всего советского народа», безраздельным собственником которого стало государство, то есть совершено ограбление народа.

Более того, этими нормами осуществлена не только денационализация, но и узаконен раздел объектов единого народнохозяйственного комплекса между десятками тысяч органов власти и управления национально-административных образований. Они стали прочной материальной основой сепаратизма, стимулируя последний к разрушению вышестоящих структур органов власти и управления, когда обладателями их собственности станут нижестоящие звенья (что и произошло с союзной собственностью), или поднимая свой ранг до уровня самостоятельного государства, когда все объекты, находящиеся на данной территории, станут его собственностью.

Экономическая система, как и любая другая система, — это совокупность элементов, связанных между собой и образующих благодаря этому определенное целое, способное функционировать только как единое и нераздельное, а ее расчленение неизбежно ведет к уничтожению вследствие разрыва при этом складывавшихся в течение многих десятилетий хозяйственных связей. Сопутствующим элементом такого разрыва станет тотальная безработица, а в перспективе — товарный и продовольственный голод.

Частью 1 ст. 20 закона о собственности, а затем и ч. 3 ст. 10 Конституции СССР в редакции от 14 марта 1990 г. земля и другие природные ресурсы объявлены «неотъемлемым достоянием народов, проживающих на данной территории». Этим заложена правовая основа для дискриминации граждан по национально-этническому признаку, создана почва для существования расизма и национализма, межнациональных конфликтов, в том числе и войн, так как таким народом будет только тот, по имени которого названо данное национально-государственное образование, т.е. только определенная часть общего населения, конкретная нация. Эта норма стала основой деления населения на «коренное» и «некоренное», «иноязычное». Последних законом СССР от 26 апреля 1990 г. отнесли к категории граждан, «проживающих за пределами своих национально-государственных образований или не имеющих их на территории СССР», а стало быть, живущих на «чужой» территории, поставив под вопрос само их право проживания. Таких граждан в стране оказалось свыше 70 млн. человек, и они ныне пополняют потоки беженцев, исчисляемые уже не сотнями тысяч, а миллионами человек. В этих нормах — истоки нарушения прав национальных меньшинств, прав человека. Данные нормы находятся в грубом противоречии со здравым смыслом. Земля и другие природные ресурсы не являются плодом деятельности человека или какой-либо группы этноса, и для нее, как гласит библейская мудрость, «нет ни эллина, ни иудея... род проходит и род приходит, а земля пребывает во веки». Они не соответствуют общепризнанным нормам международного права, среди которых можно назвать Всеобщую декларацию прав человека от 10 декабря 1948 г., Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 7 марта 1966 г. и ряд других.

Таким образом, народные депутаты СССР осуществили «развод» народа страны «по-советски», не имея от него полномочий ни на раздел территории, ни на денационализацию его общего достояния, ни на раздел общей системы хозяйства, ни на узаконение расового и национального неравноправия. Народ оказался распятым на кресте. Содеянное против народа содержит признаки преступлений, предусмотряемых ст. 64 (измена Родине в форме посягательства на терри-

ториальную целостность страны), 69 (вредительство в форме посягательства на народное хозяйство страны), 74 (посягательство на национальное и расовое равноправие граждан) УК РФ. Здесь будет уместным привести высказывание о содеянном руководителе американской автомобилестроительной корпорации «Крайслер» Ли Июкокки: «Голыми руками вы сделали то, что самые мощные армии, какие только есть на этой земле, сделать, наверное, не смогли бы со всеми своими самолетами, танками и кораблями» (*Известия*, 17 сент. 1991 г.).

После состоявшегося 17 марта 1991 г. всесоюзного референдума народные депутаты СССР обязаны были отменить принятые ими в марте 1990 года законы, а народные депутаты союзных республик — принятые ими декларации о суверенитете как противоречащие воле народа или сложить с себя полномочия, а первое сделали бы органы власти нового состава.

Такова правда о Союзе ССР в противовес «геббельсиаде» — самой большой лжи XX века о его «распаде», и знать ее необходимо хотя бы потому, что и российская государственность находится ныне в таком же состоянии, что и союзная с марта 1990-го по декабрь 1991 года, и ее ликвидация осуществляется по тому же сценарию, что и союзной.

Факт раздела территории России закреплен в ч. 3 ст. 3 трех «федеративных договоров» от 31 марта 1992 г., подписанных представителями федеральных органов государственной власти и органов власти 19 суверенных республик, 49 краев, областей, 1 автономной области и 10 автономных округов, входящих в состав РФ, городов Москвы и Санкт-Петербурга, то есть между 87 субъектами российской государственности, исключая Татарстан и Чечню. Постановлением VI Съезда народных депутатов РФ от 10 апреля 1992 г. текст «федеративного договора» без обсуждения, на «ура», был включен в Конституцию РФ и стал ее составной частью. С учетом договорного характера образования и раздела территории Россия из федеративного государства фактически превращена в конфедерацию.

Очередным ударом по российской государственности явился принятый Государственной Думой 12 августа 1995 г. и подписанный Президентом РФ 28 августа 1995 г. федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно ст. 1 которого муниципальным образованием могут быть «городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория» (ст. 1 закона). «Население городского, сельского поселения, независимо от его численности, не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления» (ст. 12 закона), то есть это может быть квартал, двор, улица, дом городского посе-

ления или хутор, лесной кордон. Является очевидным, что в таких условиях современная экономика не только развиваться, но и существовать не сможет. Тот факт, что закон говорит не о земле, а о «территории муниципальных образований» (ст. 12 закона) и что в состав собственности такого образования наряду с другими объектами входят «муниципальные земли и другие природные ресурсы», является свидетельством того, что осуществлен раздел территории России уже не между десятками субъектов федерации, а десятками тысяч муниципальных образований, органы самоуправления которых «не входят в систему органов государственной власти» (ст. 12 Конституции РФ, ст. 1 закона). Фактически оказался узаконенным геноцид народа России путем уничтожения основ его существования — государственности и народного хозяйства, и страна оказалась отброшенной на путь, ведущий «во тьму веков». Подобных по содержанию законов нет ни в одной стране мира, ибо во всех странах проводится работа по всемерному укреплению государства, а не наоборот, как это делается в России. Все это хорошо вписывается в прогноз политолога Д. Ольшанского, который может стать явью: «Развалился Союз, разваливается Россия. Эпизод с Чечней — лишь еще одно подтверждение. Дальше будет больше. Начнут «уходить» автономии, затем регионы (скажем, в виде «свободных экономических зон»), затем появятся все более мелкие единицы распада». И так далее — города, кварталы, дома, квартиры, семья. «Не семья, а индивид становится атомарной единицей распада» (*Независимая газета*, 16 янв. 1992 г.).

Россия находится у последней черты бытия, предотвратить ее переход за эту черту можно только одним путем — отменив законы о разделе ее территории. Положить конец страданиям советского народа можно, только признав недействительными принятые в марте 1990 года законы и основанные на них акты и выполнив решение народа о воссоздании Союза ССР. Только при этом условии может быть восстановлена экономика, уже сейчас оказавшаяся отброшенной на десятки лет назад. Это путь выхода из тупика, альтернативный нынешнему движению «вперед», ко временам феодальной раздробленности. Время собирать камни.

Статья поступила в редакцию в ноябре 1996 г.

Международное и внутригосударственное право

ТРЕБОВАНИЯ К ИМПЛЕМЕНТАЦИОННОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ В КОНВЕНЦИИ О ЗАПРЕЩЕНИИ ХИМИЧЕСКОГО ОРУЖИЯ И ИХ РЕАЛИЗАЦИЯ НА ПРАКТИКЕ (сравнительный анализ)

С.М.Пунжин*

I

Подписанная 13 января 1993 г. Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и его уничтожении (далее Конвенция, или КХО), представляет собой уникальный правовой инструмент не только в области права разоружения, но и в международном праве вообще. В практике международного права немного найдется международных договоров, сравнимых с Конвенцией в части проработки мельчайших деталей обязательств и установления подробнейших процедур их имплементации и контроля выполнения. Кроме того, Конвенция помимо запрещения вида оружия массового уничтожения создает международную организацию с единственной целью обеспечения полной реализации ее положений. В том же, что касается глубины проникновения международного права в сферу, относящуюся к внутренней компетенции государства, Конвенция практически не имеет прецедентов.

Естественно, подобный документ требует подробного и всеобъемлющего исследования, что, однако, невозможно сделать в рамках журнальной статьи. В связи с этим хотелось бы остановиться только на одном элементе Конвенции, имеющем особое значение для ее национально-правовой имплементации, — специальных обязательствах, прямо влекущих за собой приведение внутреннего законодательства в соответствие с положениями Конвенции, а также оценить необходимость участия норм внутреннего права в реализации КХО.

Несмотря на то что Конвенция сама по себе весьма детализирована, сложность проблемы уничтожения целого вида оружия и

* Кандидат юридических наук.

обеспечения его контроля не позволила выработать текст, который был бы полностью самоисполнимым. С учетом различий в системах обеспечения соответствия национального права нормам права международного каждое государство-участник объективно стоит перед необходимостью принятия внутреннего имплементационного законодательства.

С точки зрения процесса реализации Конвенции в рамках национальной правовой системы все ее положения можно разделить на три группы: самоисполнимые нормы; нормы, содержащие прямые требования осуществления национальных законодательных мер; несамоисполнимые нормы. Первую группу, в свою очередь, можно подразделить на общие обязательства в отношении поведения государства и конкретные процедуры осуществления требований Конвенции, причем со стороны как государства-участника, так и занимающейся проверкой Организации по запрещению химического оружия (далее — Организации, ОЗХО). В третью входят, во-первых, требования о разработке процедур деятельности ОЗХО; во-вторых, нормы, реализация которых может быть обеспечена только с помощью или при участии внутреннего законодательства государства. Для целей настоящей статьи особый интерес представляет именно эта, последняя подгруппа, а также вторая большая группа — нормы, содержащие прямые требования осуществления национальных законодательных мер, поскольку именно они влекут принятие имплементационного законодательства.

Учитывая сложность обеспечения обязательств по Конвенции, ее авторы решили не ограничиваться установлением общих обязательств государств в отношении химического оружия (ст. I Конвенции). Отдельная статья специально посвящена определенному минимуму мер, гарантирующих имплементацию этих обязательств (ст. VII “Национальные меры по осуществлению”). Причем, в отличие от традиционных, в международных договорах общих норм о том, что государство принимает необходимые меры по выполнению того или иного договора, КХО в достаточно высокой степени конкретизирует эти меры, вторгаясь в сферу внутренней компетенции и определяя направления законодательной деятельности государств-участников. Название ст. VII, однако, гораздо шире ее содержания. К национальным мерам по осуществлению можно отнести и многие другие положения Конвенции, в частности нормы, касающиеся действий государств в процессе уничтожения химического оружия и объектов по его производству, контроля над этим процессом в ходе контроля химической промышленности. Фактически ст. VII посвящена законодательным и административно-организационным мерам, необходимым для выполнения Конвенции.

В законодательстве к мерам по ст. VII относится установление

правовых запретов для юридических и физических лиц на осуществление деятельности, запрещаемой по Конвенции государствам-участникам. Тем самым производится передача регулирующего сигнала с международного уровня на уровень субъектов национального права. В первую очередь это относится к ст. I (“Общие законодательства”), касающейся общего запрещения химического оружия, а также к ст. VI (“Деятельность, не запрещаемая по настоящей Конвенции”), устанавливающей ограничения в отношении использования токсичных химикатов и их прекурсоров для целей, не запрещаемых по Конвенции. Административно-организационные меры включают назначение или учреждение национального органа для связи с Организацией и другими государствами-членами, определение порядка обращения с конфиденциальной информацией, полученной из ОЗХО, а также обеспечение безопасности людей и защите окружающей среды в процессе выполнения обязательств по Конвенции (уничтожение химического оружия, обеспечение доступа международных инспекторов для проверки объектов, связанных с химическим оружием, для химической промышленности).

В качестве своеобразного механизма контроля за выполнением всех обязательств, касающихся внутренних законодательных или административных мер (помимо ст. VII обязательство по изменению законодательства есть и в п. 2 *e* ст. XI “Экономическое и техническое развитие”), ст. VII предусматривает обязательство государства информировать Организацию о таких мерах.

Принятие национальных законодательных мер по ст. VII не исчерпывает выполнение законодательства. Без перевода ряда положений Конвенции на язык внутреннего права они не могут работать в полном объеме. В то же время целая группа норм КХО может исполняться и без посредства внутреннего права, например, п. 1 *a* ст. III “Объявления”. В соответствии с ним государство-участник предоставляет ОЗХО объявления, в частности о химическом оружии и объектах по его производству, находящихся в его собственности или владении или размещенных в любом месте под его юрисдикцией или контролем. Поскольку такая информация находится непосредственно в ведении государственных органов, подобная норма может осуществляться прямо, без посреднического участия национального права в доведении договорных требований до адресата.

Возможность прямого действия норм Конвенции, относящихся к обязательствам государств-участников, зависит от нескольких факторов: во-первых, от характера правила поведения и его адресата; во-вторых, от способа его выражения в соответствующем положении Конвенции; в-третьих, от решения вопроса о соотношении действия международного и национального права в право-

вой системе государства-участника; в-четвертых, от политико-правового подхода и правовых традиций.

В принципе тот или иной внутригосударственный механизм осуществления требований международного права внутри государства для имплементации данной Конвенции не специфичен и является необходимым предварительным условием национальной имплементации в той или иной форме, включая возможности прямого и непрямого действия, любого международного договора, в том числе и КХО. То же в общем можно сказать и о политико-правовом подходе к выбору способов составления имплементационного законодательства, и об особенностях традиций юридической техники.

Влияние вышеуказанных факторов на национальное осуществление Конвенции с учетом того, что на выбор принципов построения законодательства об осуществлении Конвенции в той или иной мере влияет и сама Конвенция, будет прослежено на примере законодательств различных стран.

Все нормы КХО для целей национальной имплементации можно разделить на две большие группы по адресатам: права и обязательства ОЗХО и права и обязательства государства-участника. Последовательный анализ статей Конвенции и частей Приложения по проверке, являющегося “неотъемлемой частью” Конвенции, позволит оценить нормы КХО с точки зрения необходимости имплементационного законодательства.

Статья I “Общие обязательства”. Статья содержит общие обязательства государства-участника в отношении запрещения химического оружия. Высокая степень обобщения, с одной стороны, определяет ее как фундамент КХО и имплементационных мер, а с другой — для реального осуществления требует конкретизации в самой Конвенции (пп. 1 *d*, 2, 3, 4 отсылают непосредственно к положениям Конвенции и, естественно, в имплементационном законодательстве).

Статья II “Определения”. Так же, как и часть I Приложения по проверке, она содержит согласованное понимание ключевых терминов Конвенции, без чего невозможно ее применение. Инструментальный характер этой статьи делает неизбежным появление соответствующих разделов в национальных нормативных актах, как того требуют принципы юридической техники.

Статья III “Объявления”¹. В совокупности с соответствующими положениями Приложения по проверке, определяющими содержание объявлений, и с форматами объявлений, разработанными на многостороннем уровне в качестве обязательных для применения стандартов предоставления информации государствами—участниками Организации, статья может применяться непосредственно как таковая. Национальные нормы для имплементации этой статьи

необходимы только в том случае, если для сбора информации государство должно запрашивать частных субъектов. По-видимому, это относится только к объектам по производству химического оружия, которые могли быть частными предприятиями, поскольку вряд ли в истории химического оружия имеются случаи, когда оно официально и законно находилось во владении частных лиц.

Статья IV “Химическое оружие” и ст. V “Объекты по производству химического оружия”, части IV и V Приложения по проверке. Основное обязательство, которое неизбежно требует имплементационного национального законодательства—предоставления доступа международным инспекциям к химическому оружию и объектам по его производству с целью систематической проверки посредством инспекции на месте. В законодательстве целесообразно также в той или иной форме отразить положения этих статей об обеспечении безопасности людей и защите окружающей среды, тем более что в них дается прямое указание на осуществление транспортировки, отбора, проб, хранения и уничтожения химического оружия, а также на уничтожение объектов по производству химического оружия в соответствии с национальными стандартами. Кроме того, применительно к объектам по производству химического оружия, которые являлись или являются частными предприятиями, могут потребоваться национальные нормы, определяющие порядок отношений их собственности с государством в процессе инспекций и уничтожения.

Статья VI “Деятельность, не запрещаемая по настоящей Конвенции”, части VI—IX Приложения по проверке. Данные статьи и части потребуют развернутого национального законодательства для урегулирования всего комплекса отношений государства и химической промышленности при выполнении государством Конвенции (объявления, инспекции, экспортный контроль, сбор информации, доступ на объекты химической промышленности).

Статья VII “Национальные меры по осуществлению”. Необходимость национального законодательства для установления юрисдикции и мер ответственности применительно к действиям юридических и физических лиц, нарушающих Конвенцию. Отсутствие реального национального механизма по этой статье может серьезно подорвать “прочность” Конвенции в целом, поскольку не будут выполнены прежде всего задачи превенции ее нарушений.

Статья VIII “Организация” не требует специального национального законодательства об иммунитетах Организации “на территории или в любом другом месте под юрисдикцией или контролем государства-участника”. Вполне вероятно, однако, что для этого будет достаточно соответствующего соглашения на основании п. 50².

Статья IX “Консультации, сотрудничество и выяснение фактов” предусматривает возможность проведения инспекции на месте “любого объекта или пункта на территории или в любом другом месте под юрисдикцией или контролем” государства-участника, причем государство-участник заранее дает право Организации на проведение такой инспекции (п. 10 ст. IX). Инспекции может подлежать любой объект, в том числе и не связанный с химическим производством. При наличии достаточных оснований таковым может быть и любое частное владение. Несомненно, что международные обязательства по выполнению положений ст. IX, а также соответствующей части X Приложения по проверке должны обеспечиваться в национальном законодательстве, гарантирующем реальность доступа международной инспекции в любую точку территории государства-участника, в том числе и в частное владение, через установление обязательств субъектов национального права разрешать такой доступ.

Статья X “Помощь и защита от химического оружия”. Единственными положениями настоящей статьи, которые могут потребовать принятия внутренних нормативных актов, являются обязательства государства-участника облегчать обмен оборудованием, материалами, научно-технической информацией о средствах защиты от химического оружия (внесение изменений в законодательство об экспортном контроле) и процедуре расследования применения или угрозы применения химического оружия по части XI Приложения по проверке (обеспечение доступа международной инспекции к необходимым объектам).

Статья XI “Экономическое и техническое развитие” содержит в пункте *e* прямое обязательство о пересмотре существующих национальных правил в области торговли химикатами.

Статьи XII—XXIV содержат нормы об ответственности государств-участников, процедуре урегулирования споров, поправках, заключительные договорные положения и не требуют национальных имплементаций.

Часть II Приложения по проверке “Общие правила проверки”. Национальное законодательство необходимо для: а) имплементации положений о привилегиях и иммунитетах членов инспекционной группы, наблюдателей при инспекциях по запросу, а также о правах инспекционной группы и инспекционного государства-участника; б) освобождения от посадочных, взлетных и иных сборов нерегистровых самолетов, используемых для доставки инспекционных групп ОЗХО; в) определения с целью доведения до адресатов общих прав и обязанностей инспекционной группы и инспектируемого государства-участника. В дополнение к этому существуют и специальные права и обязанности как государства-участника, так и

Организации, например в соответствии с частями X (Инспекция по запросу) и XI (Расследования в случаях предполагаемого применения химического оружия), для чего также может быть необходимо имплементационное законодательство.

Приложение по защите конфиденциальной информации. В национальном законодательстве целесообразно определить меры “действия и поддержки” при рассмотрении нарушений конфиденциальности сотрудниками Технического секретариата ОЗХО, а также принятии “соответствующих мер при установлении нарушения”³. При этом важно было бы установить линию действия государства при отказе Генерального директора Технического секретариата от иммунитета сотрудника, совершившего серьезное нарушение конфиденциальности⁴.

II

Практическое осуществление Конвенции может быть весьма затруднено без разрешения в принципиальном плане целого ряда юридических проблем и адекватного отражения найденных решений в национальном законодательстве.

1. Государство-участник должно обеспечить выполнение обязательств по контролю за национальной химической промышленностью, связанной с производством списочных химикатов⁵. Для этого требуется, во-первых, предоставление информации в виде объявлений о производстве списочных химикатов с указанием основных параметров таких производств и, во-вторых, допуск в производственные зоны, на предприятия инспекторов международной организации. Становясь участниками Конвенции, государство-участник берет на себя обязательства выполнять данные положения, однако для выполнения этого международно-правового обязательства ему необходимо урегулировать свои взаимоотношения с частными субъектами и выработать систему норм, налагающих на них соответствующие национально-правовые обязательства.

Реализация положений КХО об объявлениях и об инспекциях на местах означает вторжение международного права не только в сферу внутренних дел государства, что, в принципе, явление далеко не новое, но и во внутреннюю компетенцию частного субъекта.

Одним из основных принципов современного гражданского общества является свобода выбора поведения частного субъекта, регламентации им своей производственной деятельности в рамках существующих правил поведения и законов. Современное государство в странах с рыночной экономикой, а таковым, по-видимому, после распада СССР является подавляющее большинство госу-

дарств, не занимается микроменеджментом экономики. С этой точки зрения можно говорить о своеобразном “суверенитете” производящих субъектов, тем более что в условиях достаточно жесткой конкуренции, существующих в химической промышленности, любая информация об организации производства или о производимом продукте является весьма “чувствительной” и ее утечка может существенно повлиять на коммерческие результаты деятельности.

Тем не менее международное право оказывается весьма далеко “проникающим” инструментом. Естественно, что оно может выйти за границы собственной природы как права, регулирующего прежде всего международные отношения и определяющего параметры поведения государств как таковых. Однако потенциал международного права этим далеко не ограничивается. Международно-правовые нормы обладают способностью оказывать воздействие и на достаточно глубинные внутриобщественные отношения. Впервые, как представляется, это стало очевидно в связи с международно-правовыми отношениями в области прав человека. Затем — соглашения в области экспортного контроля. По этому же пути идет и развитие наиболее молодой из отраслей международного права — права разоружения.

Механизм правового воздействия на внутригосударственные отношения достаточно сложен и включает три элемента: а) международно-правовую норму, адресованную государству, однако при этом содержащую требования, которые непосредственно государством выполнены быть не могут; б) определенные действия со стороны государства, в том числе принятие законодательных и административных актов, направленных на достижение результата, предписанного нормой; в) действия субъектов (юридических и физических лиц), обеспечивающие реализацию нормы государством.

Нормы КХО предписывают государству представить в ОЗХО по каждой производственной зоне и предприятию, связанным с подлежащим контролю химикатами, среди прочего, объемы производства, виды химикатов, виды продукта, объемы продаж и поставок, экспорта и импорта. Для реализации норм Конвенции, устанавливающих обязательства по объявлениям, государство должно принять нормативные акты, предусматривающие передачу каждым производителем соответствующей информации государству и возможность для государства проверить ее, поскольку международно-правовую ответственность за неверные сведения, представленные Организации, будет нести государство. Создание правового режима сбора информации с частного производителя может, в принципе, вступить в коллизию с существующими в государстве нормами по защите частной собственности. На усмотрение государства оставлены пути решения этой проблемы.

Не менее серьезную проблему представляет и допуск инспекционных групп Организации на промышленные предприятия. Коллизия с нормами о защите частной собственности в данном случае становится еще более острой, поскольку фактически Конвенция требует присутствия на предприятии и проверки его деятельности посторонними по отношению к предприятию людьми и без согласия его владельца. Так международная организация на основе норм международного права будет проверять производственную деятельность частного субъекта, с которым она не состоит в каких-либо правовых отношениях. Возможное соглашение “относительно конкретного объекта, подлежащего проверке на месте” опять-таки является “соглашением или договоренностью” между государством и Организацией (Приложение по проверке, часть I, п. 7) и не создает непосредственно прав и обязательств для частного субъекта. Таким образом, государство должно в правовом плане урегулировать указанную ситуацию, вписав подлежащий проверке объект в общую систему правоотношений по выполнению обязательств государства и ОЗХО по Конвенции, в том числе, с одной стороны, обеспечив возможность доступа международных инспекторов на объект, а с другой — по возможности защитив интересы частного субъекта.

2. Усложненный вариант этой проблемы представляют инспекции по запросу. В соответствии с п. 8 ст. IX Конвенции “каждое государство-участник имеет право просить о проведении инспекции на месте по запросу любого объекта или пункта на территории или в любом другом месте под юрисдикцией или контролем любого другого государства-участника”. При этом не может быть отказа в проведении такой инспекции. В п. 10 этой же статьи государство-участник заранее “разрешает” Техническому секретариату проводить инспекцию на месте по запросу согласно п. 8.

Таким образом, государство-участник обязано предоставить доступ инспекционной группе ОЗХО в любое место, на любой объект на его территории, даже если это жилище. Одновременно государство должно выполнять конституционные и международно-правовые нормы о защите неприкосновенности частной собственности и жилища⁶. Возникает довольно трудная правовая ситуация: государство должно обеспечить реализацию норм, которые с формальной точки зрения противоречат друг другу. При этом коллизия возникает между международно-правовой и конституционной нормой либо между двумя международно-правовыми нормами (как в случае с неприкосновенностью жилища). Единственным руководящим принципом в этой ситуации может быть ст. 27 Венской конвенции о праве международных договоров: “Участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для

невыполнения им договора”. Однако сама КХО содержит существенное ограничение данного принципа применительно к инспекциям по запросу, отдающее, на первый взгляд, в определенной степени приоритет в случае коллизии нормам национального права. Пункт 41 части X Приложения по проверке устанавливает, что “при удовлетворении требования о предоставлении доступа инспектируемое государство-участник обязано допускать наибольшую степень доступа с учетом любых конституционных обязанностей, которые оно может нести в отношении прав собственности или обысков и секвестров”.

При имплементации положений ст. XI об инспекции по запросу очевидно, что речь не может идти о простом и механическом установлении примата тех или иных норм. Ситуация здесь более сложная, и государство должно ее учитывать при разработке национального законодательства. Необходимо одновременно обеспечить выполнение положений как КХО, так и национального права. Исходя из обязательств, содержащихся в ст. IX, доступ к любому месту должен быть предоставлен, однако степень его может быть различной, а процедура предоставления должна принимать во внимание требования по охране частной или личной собственности. Действия инспекционной группы не могут носить “произвольный или незаконный” характер с точки зрения национального права. Однако и ссылок на примат положений Конвенции даже в правовых системах, где примат международного права над национальным закреплен конституционно, видимо, недостаточно. С целью разрешения возникающих коллизий необходимо использование одного из двух вариантов либо их комбинация: 1) установление процедуры получения судебного или административного разрешения, достаточного в рамках данной правовой системы для выполнения обязательств по ст. IX, на каждый конкретный случай доступа; 2) законодательное закрепление положений об ограничении определенных прав, в том числе конституционных, в отношении собственности для случаев инспекций по запросу в соответствии с Конвенцией.

Как представляется, ссылка в п. 41 Приложения по проверке на “учет конституционных обязанностей” как раз и означает, что для случаев инспекции по запросу инспектируемое государство должно обеспечить условия, при которых действия инспекционной группы ОЗХО при инспекции по запросу будут правомерными и законными, несмотря на то что в обычных условиях такие же действия со стороны кого бы то ни было представляли бы собой нарушение действующих в государстве норм в отношении прав собственности или обысков и секвестров. При этом указанное положение п. 41 не влияет на само обязательство по предоставлению доступа на любой объект, в любое место или на объект этого обязательства. Таким образом,

единственный раз для инспекций по запросу Конвенция устанавливает специальное требование в отношении того, каким образом обязательство по доступу должно быть отражено в национальном законодательстве. Кажущаяся очевидность требования об учете национальных конституционных норм призвана подчеркнуть особый характер инспекций по запросу и обозначить проблему, которую государство должно решить в национальном законодательстве.

3. В соответствии с Конвенцией при проведении инспекций на территории государства-участника члены инспекционной группы обладают, во-первых, привилегиями и иммунитетами (пп. 11—13, часть II Приложения по проверке) и, во-вторых, целым рядом прав, необходимых для осуществления деятельности по проверке.

Привилегии и иммунитеты членов инспекционной группы практически приравнены к привилегиям и иммунитетам дипломатических агентов по Венской конвенции о дипломатических сношениях. В частности, члены инспекционной группы имеют те же привилегии и иммунитеты, которые представляются дипломатическим агентам на основании ст. 29 (“Личная неприкосновенность”), 30 (“Неприкосновенность помещений, бумаг и корреспонденции”), 31 (“Иммунитет от уголовной, гражданской и административной юрисдикции”), 34 (“Освобождение от налогов”) Венской конвенции. Кроме того, имеются и некоторые дополнительные привилегии и иммунитеты. Так, учитывая специфику инспекций, неприкосновенность предоставлена утвержденному оборудованию инспекционной группы и перевозимым пробам. Особых проблем для имплементационного законодательства привилегии и иммунитеты инспекционной группы создать не должны, поскольку речь идет о достаточно традиционном вопросе, принципиальные подходы к которому уже найдены: предоставление в соответствии с международным договором привилегий и иммунитетов определенной категории лиц.

Что, как представляется, должно обязательно найти отражение в национальном законодательстве — это права инспекционной группы. Права эти достаточно специфичны (например, ввоз специального оборудования и допуск его на объект, право опрашивать персонал, проверять документацию, производить фотосъемку на объекте, отбирать пробы), и их закрепления в Конвенции и в соглашении по объекту, подлежащему инспекции, может оказаться недостаточно для эффективной реализации этих прав инспекционной группы, так как это может быть сопряжено с вмешательством в частную деятельность и затрагивать частные права.

Механизм правового регулирования предполагает, что праву должна корреспондировать обязанность, иначе само право может превратиться в фикцию. В отношении прав инспекционной группы

Конвенция устанавливает обязанность инспектируемого государства-участника их обеспечить. Однако поскольку значительное число подлежащих инспекции объектов составляют предприятия химической промышленности, находящиеся в частной собственности, постольку общее международно-правовое обязательство государства не может полностью гарантировать права инспекционной группы. Необходима посредническая роль внутреннего права в доведении сведений о правах и установлении обязанностей до конкретного адресата. Как и для случаев инспекции по запросу, здесь возможно использование процедурного или материального подхода (или в комбинации): а) получение судебного или административного разрешения для отдельной инспекции, содержащего указание на права инспекционной группы; б) закрепление таких прав в законе в общем виде и определение наказания за их нарушение. Сами же права могут быть изложены в виде либо перечня, либо отсылки к Конвенции.

4. Целый ряд положений Конвенции связан с экспортным контролем передач или получений списочных химикатов. Химикаты Списка 1 передаются только между государствами-участниками. Химикаты Списка 2 через три года после вступления Конвенции в силу также передаются только между государствами-участниками. До этого срока от государства, не являющегося участником Конвенции, требуется предоставить сертификат конечного использования химикатов только в целях, не запрещаемых по Конвенции. Химикаты Списка 3 передаются неучастникам Конвенции только при наличии сертификата конечного использования. Одновременно в соответствии со ст. IX Конвенции государства-участники не должны сохранять в отношениях между собой каких-либо ограничений на торговлю химикатами и обязаны пересмотреть свои существующие национальные правила в этой области. Таким образом, свободно торгуя списочными химикатами между собой, государства должны установить максимально жесткий контроль на границах режима Конвенции. В результате в рамках Конвенции будет установлен в достаточной степени унифицированный режим экспортного контроля, который призван заменить все другие режимы, в том числе Австрийской группы, Европейского союза. По крайней мере все иные меры по экспортному контролю, принимаемые государствами-участниками, не должны противоречить этому режиму. Перед государствами-участниками стоят две равнозначные задачи: отменить ограничения на торговлю химикатами между собой и установить их в отношениях с государствами, не участвующими в Конвенции. В зависимости от разработанности национальных механизмов экспортного контроля основное внимание будет уделяться первой или второй задаче.

5. Конвенция предусматривает, что для эффективного осуществления ее положений каждое государство-участник должно принять меры по наказанию юридических и физических лиц за деятельность, запрещаемую государству-участнику по Конвенции. Таким образом, в международно-правовом плане создается механизм доведения требований норм международного права до субъектов национального права. Следует отметить при этом, что объем запрещенной деятельности как для государства, так и для юридических и физических лиц должен быть одинаков. Тем не менее фактически признается, что запреты Конвенции, прежде всего основные положения ст. I (“Химическое оружие”) и VI (“Химическая промышленность”), распространяются не только на государства, но и на юридических и физических лиц. При этом, учитывая специфику взаимоотношений международного и национального права, а также суверенитет государства, выбран механизм опосредованного воздействия, то есть через участие государства.

Параллельное существование идентичных международно-правового и национально-правового запретов гарантирует высокую эффективность международно-правовой нормы. Таким образом, выполнение всеми государствами-участниками обязательства о принятии законодательства, запрещающего юридическим и физическим лицам деятельность, не допускаемую Конвенцией (при этом можно игнорировать дублированные гипотезы и диспозиции в Конвенции и в национальном законодательстве, тем более что законодатель в качестве формы изложения гипотезы и диспозиции может выбрать отсылку к тексту КХО), фактически создает комплексную нормативную конструкцию реализации норм Конвенции, обеспечивающих запреты деятельности, связанной с химическим оружием и списочными химикатами.

Действия, нарушающие положения Конвенции, могут быть действиями не только государства, но и юридических и физических лиц, что вытекает из объекта и цели Конвенции — полностью исключить возможность применения химического оружия, запретить разработку, производство, приобретение, накопление и передачу химического оружия, подчинить определенные в КХО химикаты жестким ограничениям в отношении разработки, производства, приобретения, сохранения, передач и использования. Проводить разработку химического оружия, использовать списочные химикаты для запрещенных целей, действовать вопреки режиму, для них установленному, может не только государство, но и юридическое или физическое лицо. Несмотря на то что формально Конвенция в этой части содержит обязательства государства, по сути через механизм ст. VII они становятся обязательствами юридических и физических лиц, обеспечивая создание всеобъемлюще-

го режима. Соответственно, нормы этого режима состоят из гипотезы и диспозиции, содержащейся в международно-правовом документе, и санкций, состоящих из двух элементов: международно-правового (ст. XII “Меры по исправлению положения и обеспечению соблюдения, включая санкции”) — в отношении государств и национально-правового — внутригосударственные меры по наказанию нарушителей запретов по Конвенции.

Как следует из вышесказанного, действенность обеспечения запретов по Конвенции прямо зависит от характера национальных имплементационных мер. Пункт 1 а ст. VII требует, чтобы в отношении запрещенной деятельности были приняты соответствующие меры, и определяет характер этих мер. Однако между аутентичными текстами Конвенции существует некоторое разночтение. В русском тексте обязательство изложено в следующем виде: “в том числе принимает уголовное законодательство в отношении такой деятельности”, в английском — “including enacting penal legislation with respect to such activity”. В соответствии с толкованием специалистов англо-американской системы права “обязательства, содержащиеся в статье VII, не требуют явно выраженного принятия **уголовных** наказаний. Термин “penal” (по крайней мере в английском языке) предполагает, что законодательство может устанавливать административные наказания (например, штрафы, отзыв лицензии, ограничение прав пользования собственностью и т. д.), уголовные наказания или и те и другие вместе”⁷. Аналогично “Black’s Law Dictionary” определяет термин “penal” в достаточно широких рамках как имеющий отношение к наказанию вообще, а не только к уголовному наказанию⁸. Русский же текст однозначно сводит значение термина “penal” только к уголовному наказанию.

Существенное расхождение между пониманием термина “penal” в английском и русском текстах Конвенции не должно, однако, повлечь существенных последствий для имплементационного законодательства. Дело в том, что в данном случае ключевое значение имеют слова “в том числе” в п. 1а ст. XII, означающие, что далее следуют лишь возможные примеры путей реализации запретов, но список их не является исчерпывающим. Единственным несоответствием остается возможность ограничиться только административными наказаниями: английский текст представляет такую возможность, русский же требует обязательного наличия в системе наказаний за нарушение запретов по КХО уголовных наказаний.

В соответствии с традиционным подходом международно-правовых документов избегать излишней детализации в отношении конкретных мер, которые должно принять государство во внутреннем

законодательстве, КХО уходит и от определения условий установления наказаний, в частности в зависимости от наличия или отсутствия вины, а также по установленным размерам наказаний⁹.

Пункт 1с ст. VII требует от государства-участника распространить свое законодательство о наказаниях на его граждан, где бы они ни находились, “в соответствии с международным правом”. Таким образом, в данном случае речь идет об установлении государством экстерриториальной юрисдикции “в соответствии с международным правом”. Стремясь в пределах возможностей, предоставляемых международным правом, максимально предотвратить возможные нарушения, в том числе и за пределами территорий участников КХО, Конвенция предлагает государству-участнику совмещать принцип территориальной юрисдикции (запреты и наказания в отношении любых юридических и физических лиц “на его территории или в любом другом месте под его юрисдикцией, как это признано международным правом”, в п. 1а и персональной (запреты и наказания в отношении собственных граждан, независимо от того, где они находятся) в п. 1с.

Принцип персональной экстерриториальной юрисдикции признается в международном праве, однако, как правило, его практическое осуществление связано с выдачей правонарушителей. Принимая во внимание установление каждым государством-участником территориальной юрисдикции в соответствии с пунктом 1а, можно предположить, что принцип персональной юрисдикции во взаимоотношениях государств-участников будет иметь только вспомогательное значение. По-видимому, включая пункт 1с, авторы Конвенции прежде всего имели в виду отношения государства-участника с государством-неучастником, поскольку на практике только в этой ситуации может реально потребоваться установление персональной юрисдикции. Здесь опять же потребуется решение вопроса о возможной выдаче правонарушителя.

6. Пункт 2 ст. VII Конвенции предусматривает, что “каждое государство-участник... предоставляет в соответствующей форме правовую помощь, с тем чтобы облегчить выполнение обязательств по пункту 1”. Рассматривая вопрос о правовой помощи применительно к КХО, авторы “Учебника по национальной имплементации Конвенции о химическом оружии” описывают существующие в современной практике различные формы правовой помощи и возможности их использования для целей КХО¹⁰. В то же время они признают, что за пределами их анализа остаются два ключевых вопроса: “1) что представляет собой соответствующая форма правовой помощи по КХО и 2) каков объем обязательств государства-участника применительно к правовой помощи”¹¹. Несмотря на всю полезность, вышеуказанное исследование имеет слишком обоб-

щенный характер, что снижает его практическую ценность именно в плане национальной имплементации Конвенции.

Предварительным условием для выработки решений для национального законодательства в этом отношении является определение возможных сценариев предоставления правовой помощи по Конвенции, поскольку само обязательство безусловно. В соответствии с п. 2 ст. VII правовая помощь предоставляется не в любых ситуациях, которые могут возникнуть в связи с нарушениями КХО, а только чтобы “облегчить выполнение обязательств по пункту 1”. Принимая во внимание содержание пунктов 1a и 1c (территориальная юрисдикция), вряд ли их имплементация потребует правовой помощи в какой бы то ни было форме. Отсюда следует, что реально правовая помощь может потребоваться при осуществлении экстерриториальной юрисдикции по пункту 1c в форме выдачи правонарушителя и передачи материалов по нарушению Конвенции для преследования физического лица в государстве его гражданства. Однако и такие ситуации будут весьма редки, поскольку по пункту 1a государство-участник может наказать находящееся под его юрисдикцией даже лицо, не имеющее гражданства. Вывод из вышесказанного заключается в том, что положение п. 2 ст. VII о правовой помощи не будет широко применяться и специальных национально-правовых мер по его имплементации, по-видимому, не потребуются.

Вышеизложенный анализ п. 2 исходит из его толкования, которое отходит от буквы и опирается, скорее, на цель и объект. Текстуальное же толкование приводит к результатам, которые по терминологии Венской конвенции о праве международных договоров “являются явно неразумными”. Обязательство государства-участника по п. 1 заключается в том, что оно должно принять адекватное законодательство. Таким образом, если трактовать п. 2 буквально, то правовая помощь предоставляется с целью облегчения выполнения обязательства по принятию законодательства. Отсюда следует, что термину “правовая помощь” при текстуальном толковании придавалось бы не обычное, а специальное значение как помощи в составлении имплементационных правовых актов. Весьма сомнительно, чтобы у авторов Конвенции имелось именно такое намерение.

7. Ряд положений Конвенции связан с обеспечением конфиденциальности информации, относящейся к осуществлению КХО, в государствах-участниках, а также в Организации. В частности, это обязательство государства-участника установить особый режим обращения с получаемой от Организации на конфиденциальной основе информацией (п. 6 ст. VIII), а также обращаться к такой информации в соответствии с установленным для нее уровнем конфиденциальности (п. 4 Приложения по конфиденциальности).

Единственной проблемой, которая может здесь возникнуть, является установление соответствия уровней классификации, существующих в ОЗХО и национальных организациях. В принципе, это технические вопросы, и единственное, что требуется от государства в плане национально-правовой имплементации, — распространить на информацию, получаемую в ОЗХО, режим защиты конфиденциальной информации, действующей в данном государстве.

Гораздо более сложным является вопрос, связанный с национально-правовой имплементацией пп. 20 и 21 Приложения по конфиденциальности¹².

Пункт 20 не содержит прямых обязательств для государств, однако из него следует, что при отказе от иммунитета сотрудник, нарушивший конфиденциальность, должен оказаться под юрисдикцией государства-участника. По-видимому, и целью отказа от иммунитета является уголовное или административное преследование со стороны государства-участника. Для этого государство должно иметь в своем распоряжении нормы, позволяющие осуществить такое преследование и обеспечить наказание сотрудника ОЗХО, нарушившего конфиденциальность. В первую очередь это актуально для страны местопребывания Организации — Нидерландов, однако и всем другим государствам-участникам следует позаботиться о необходимом правовом инструментарии, чтобы не создавалось, по крайней мере среди участников КХО, своеобразных “убежищ” для нарушителей.

Пункт 21 фактически предполагает заключение договора о правовой помощи между Организацией и государством-участником. Хотя слова “по мере возможности” существенно ослабляют обязательство, содержащееся в п. 21, государство по крайней мере должно предпринять шаги, чтобы такие “возможности” существовали даже в отсутствие специального договора о правовой помощи. Расследования, проводимые Генеральным директором, будут касаться действий сотрудников Секретариата, поскольку вряд ли можно предположить намерение государств-участников придать ему функции органа следствия в отношении государства-участника, его юридических или физических лиц. В связи с этим “содействие и поддержка” могут выражаться в осуществлении государством на своей территории определенных следственных действий, касающихся нарушений, в передаче соответствующих документов и материалов. “Принятие мер” имеет достаточно широкое значение и может включать целый ряд действий — от организационных мер по повышению защиты конфиденциальной информации в Организации и государствах-участниках до уголовного преследования нарушителей при отказе Генерального директора от иммунитета.

(окончание следует)

¹ Статья III относится к химическому оружию; старому химическому оружию и оставленному химическому оружию; объектам по производству химического оружия; объектам, предназначенным, построенным или использованным преимущественно для разработки химического оружия; химическим средствам борьбы с беспорядками.

² Пункт 50 ст. VIII предусматривает, что "правоспособность, привилегии и иммунитеты... определяются в соглашениях между Организацией и государствами-участниками..."

³ Пункт 21 Приложения по конфиденциальности предусматривает: "Государства-участники, по мере возможности, оказывают Генеральному директору содействие и поддержку в расследовании любого нарушения или предполагаемого нарушения конфиденциальности и в принятии соответствующих мер при установлении нарушения".

⁴ В п. 20 записано: "Генеральный директор применяет соответствующие санкции и дисциплинарные меры в отношении сотрудников, нарушивших свои обязательства по защите конфиденциальной информации. В случае серьезных нарушений Генеральный директор может отказаться от иммунитета в отношении юрисдикции".

⁵ Приложение к Конвенции содержит три списка химикатов, определенных специально для применения мер проверки.

⁶ В Пакте о гражданских и политических правах, в частности, содержится положение о том, что "никто не может подвергаться... произвольным или незаконным посягательствам на неприкосновенность жилища..." (ст. 17).

⁷ *Kellman B., Tanzman E., Gualtieri D., Grimes W. Manual for National Implementation of the Chemical Weapons Convention.* — Chi., 1993. — P. 31.

⁸ *Black's Law Dictionary*, 6th ed. St. Paul. — Minn., 1990. — P. 1132—1133.

⁹ *Kellman B. Op. cit.* — P. 31.

¹⁰ *Kellman B. Op. cit.* — P. 106—128.

¹¹ *Ibid.* — P. 128.

¹² См. примечания 3 и 4, выше.

Статья поступила в редакцию в августе 1996 г.

Международно-правовые проблемы СНГ

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ВОЗДУШНОГО ПРОСТРАНСТВА УЧАСТНИКОВ СНГ

Ф.И. Сапрыкин *

Распад Союза ССР повлек, кроме прочего, расчленение того воздушного пространства, в котором именно Союзу ССР принадлежал полный и исключительный суверенитет.

По прошествии трех с лишним лет каждое из новообразовавшихся государств закрепило в национальном законодательстве принцип полного и исключительного суверенитета над своим воздушным пространством, являющимся неотъемлемой частью государственной территории. Сформированы авиационные управленческие структуры, активно идет процесс создания национальных авиапредприятий (в одной России, по неофициальным данным, на 1 марта 1996 г. их зарегистрировано около 400), проводятся мероприятия по нанесению на воздушные суда национальной символики (флагов, эмблем, регистрационных номеров), а также кодов Международной организации гражданской авиации (ИКАО), отрабатывается правовой режим пересечения воздушных границ полетов и иной деятельности в воздушном пространстве.

При этом необходимо особо отметить отсутствие нового авиационного законодательства в абсолютном большинстве государств — участников СНГ. На 1 марта 1996 г. базовые акты воздушного законодательства (воздушные кодексы) приняты только на Украине и в Узбекистане (готовится к выходу в России и Казахстане). Не говоря уже о несовершенстве этих документов, в остальных государствах по-прежнему используется нормативная база Союза ССР (Воздушный кодекс Союза ССР 1983 г., Основные правила полетов 1985 г., наставления и инструкции МГА СССР и др.), которые значительно устарели и не соответствуют новым правовым, политическим и экономическим реалиям.

Одновременно по Соглашению о гражданской авиации и об использовании воздушного пространства от 25 декабря 1991 г.¹

* Второй секретарь Департамента СНГ МИД РФ.

(далее Минское соглашение) воздушное пространство, расположенное над их территориями в целом, квалифицируется как «единое».

Воздушное пространство как территория

Правовое положение воздушного пространства как части государственной территории и как части международной территории общего пользования получило фундаментальное исследование в научной литературе². Тем не менее некоторые юридические реалии в рамках СНГ заставляют по-новому оценивать сложившиеся теоретические подходы в данной области.

Вопрос о правовом статусе воздушного пространства в современной правовой науке всегда рассматривался в тесной связи с вопросами правового режима. Эти два понятия между собой тесно связаны, но тем не менее не равнозначны.

Правовой статус как юридическое понятие определяет общее правовое положение воздушного пространства как части территории и в зависимости от этого характеризуется либо распространением на него полного и исключительного суверенитета государств (суверенное воздушное пространство), либо действием «принципа свободы» в пределах международной территории общего пользования (открытое воздушное пространство).

Правовой режим составляет систему юридических норм и правил, которые регулируют деятельность и поведение субъектов права на данной территории³.

Принцип полного и исключительного суверенитета государства в пределах его территории первоначально сложился как международно-правовой обычай, который со временем получил договорное оформление, как, например, в статье 1 Конвенции о международной гражданской авиации от 7 декабря 1944 г.⁴ (далее Чикагская конвенция). Теоретически верховенство государства на его территории носит неограниченный характер (иначе это не «верховенство»), однако в сообществе государств плюрализм суверенов и определенные международно-правовые нормы его частично ограничивают⁵.

В современном международном праве понятие «территория» уже не рассматривается, как это было ранее, под углом зрения отношений собственности (территория объекта), а признается пространственными рамками, где государство осуществляет свои суверенные полномочия. Опираясь на эту точку зрения, под «территорией» можно понимать определенный объем трехмерного пространства, включая сушу, «водную поверхность и воздушное про-

странство (среду)»⁶, в котором устанавливается и действует по принципу *ratione loci* определенный юридический порядок.

Воздушным же пространством принято считать любое пространство, наполненное воздухом. Однако не все надземное воздушное пространство входит в общий объем нормативного воздушного пространства, то есть в пространство, правовой статус которого определен нормами воздушного права. Ввиду известной конвекционности воздуха совершенно невозможно привязать часть государственной территории (нормативное воздушное пространство) к атмосферному слою земной поверхности (действительное воздушное пространство)⁷.

Вместе с тем ни в одном общем многостороннем договоре универсального характера не содержится норма, включающая в понятие «территория» расположенное над ней воздушное пространство⁸.

Несмотря на так и не закончившийся спор относительно юридической природы воздушного пространства, в доктрине международного права и в дипломатической практике сложился подход, согласно которому используемое пространство над сушей и водами государства является частью территории такого государства⁹.

Сфера действия полного и исключительного суверенитета государства в воздушном пространстве

Суверенитет государства действует в пространстве и во времени: во времени — с момента появления государства как субъекта международного права и до момента прекращения его существования как такового; в пространстве — в пределах вертикального и горизонтального пределов государственной территории.

Вертикальный предел действия суверенитета

В начале века среди специалистов в области международного права господствовала точка зрения, согласно которой суверенитет государства над воздушным пространством распространялся вверх до бесконечности¹⁰ и вниз до центра земли, в целом представляя собой форму усеченного конуса¹¹.

Если к последней формуле отношение юристов остается неизменным, то открытие космической эры в середине нынешнего столетия заставило изменить подход к решению проблем верхнего предела действия суверенитета государства¹². Понадобился четкий нормативный подход для разграничения двух пространственных сфер — воздушной и космической. Как оказалось, режимы их

использования основаны на противоположных друг другу принципах — суверенитете в воздушном пространстве над государственной территорией и полном отсутствии такового в космическом пространстве.

Несмотря на многочисленные попытки и методы, предложенные для урегулирования вопроса верхнего предела воздушного пространства¹³, по-прежнему он остается открытым.

В результате в таком же состоянии остаются проблемы, связанные с запуском государствами космических объектов, с притязанием группы экваториальных государств по поводу геостационарной орбиты и ее правового режима.

В настоящее время наиболее оптимальным и приемлемым, по мнению специалистов, остается предложение юридического подкомитета Комитета ООН по мирному использованию космоса, которое получило в 1976 году наиболее широкую поддержку государств¹⁴. Оно предусматривает высоту нижнего предела границы космического пространства 100—110 км над уровнем моря.

Горизонтальный предел действия суверенитета

Проблема горизонтального предела действия суверенитета в международном праве решается в зависимости от его распространения либо на сухопутную территорию государств, либо за ее пределы.

В том, что касается государств, не имеющих выхода к морским просторам, как общее правило, их суверенное воздушное пространство заканчивается там, где заканчиваются сухопутные границы. Такое положение, по мнению автора, аксиоматично и не требует дополнительной аргументации.

Прибрежное же государство осуществляет полный и исключительный суверенитет над воздушным пространством, а также и над **территориальным морем**¹⁵. Соответственно, горизонтальный предел действия суверенитета будет определяться размерами территориальных вод. Конвенция ООН по морскому праву 1982 года устанавливает 12-мильный предел территориального моря. Однако практика государств по этому вопросу неоднородна, поскольку государства по-разному подходят к определению фактической ширины территориального моря, что приводит к разночтениям в отношении размера границ воздушного пространства¹⁶.

Существует другая категория воздушного пространства, действие суверенитета государства над которым ограничено международным правом. К нему можно отнести **архипелажные воды и международные проливы**.

Ограничение суверенитета в данном случае заключается в том, что другие государства имеют право на осуществление архипелажного пролета, а в воздушном пространстве над международными проливами — транзитного пролета¹⁷. Государство-архипелаг и прибрежное государство не должны препятствовать осуществлению таких пролетов.

Не вдаваясь в описание различий режимов этих двух воздушных пространств, следует отметить одно общее сходство — их правовой статус нельзя полностью отнести к суверенному воздушному пространству, несмотря на то что они составляют часть территории того или иного государства. Видимо, наиболее точное его определение будет отражено в понятии воздушного пространства *sui generis*¹⁸.

В международной практике существует также ряд исключений в отношении пределов распространения действия суверенитета государств над воздушным пространством. Эти исключения делятся на две группы, которые **общепризнаны** государствами и которые остаются **спорными**.

К **общепризнанным** следует отнести исключения, которые ограничивают суверенные права государств на основе международного договора между двумя или группой государств. К таковым можно отнести Договор по Антарктике 1959 года¹⁹, в соответствии с которым Антарктика является международной территорией общего пользования и, соответственно, ни одно государство не имеет права претендовать на осуществление в ней своего суверенитета²⁰. Воздушное пространство над Антарктикой открыто для всех государств мира для его использования исключительно в мирных целях²¹.

Однако, несмотря на то что оно является частью международного воздушного пространства, его юридическая природа (ввиду указанного выше ограничения) не идентична воздушному пространству над открытым морем: по этой причине его также по юридическим соображениям можно отнести к воздушному пространству *sui generis*²².

К другому примеру общепризнанного исключения можно отнести **воздушное пространство над территориями, находящимися под мандатом и территориями под опекой ООН**.

Соответствующее соглашение наделяло государство-мандатария правом осуществлять свое территориальное верховенство в воздушном пространстве над подмандатными государствами²³. Однако оно не носило абсолютного характера, предоставляющего первому праву без основания запрещать полеты иностранных воздушных судов над этой территорией.

Несмотря на то что Чикагская конвенция 1944 года не включает в понятие «территория» воздушное пространство над подопечными территориями, государства, назначенные для управления ими, рас-

сма тривали последние как свои собственные²⁴. Вышеприведенные примеры тем не менее признаны государствами (opinio juris) как неоспоримые международные факты с вытекающими из этого соответствующими юридическими последствиями.

К исключениям из общепринятой международной практики распространения и действия суверенитета над воздушным пространством и являющимся спорным с точки зрения международного права можно отнести воздушное пространство над Суэцким каналом²⁵ и Панамским каналом²⁶.

В заявлении Союза ССР от 20 июля 1957 г. говорилось, что бухта Петра Великого (Владивосток) является внутренними водами СССР²⁷. Правительство СССР мотивировало это тем, что указанная бухта является историческим заливом, принадлежащим СССР.

Северная Корея в одностороннем порядке 1 августа 1977 г. установила в целях безопасности 50-мильную пограничную зону у своих берегов²⁸.

9 октября 1973 г. Ливия заявила о том, что залив Сидра (Большой Цирт) является отныне ее внутренними водами и подпадает под ее полный и исключительный суверенитет²⁹.

Не вдаваясь в подробности юридических последствий таких действий, можно констатировать, что подобные акции были встречены неоднозначно другими государствами, поскольку нарушали или препятствовали осуществлению их законных прав в открытом или международном воздушном пространстве.

Сфера действия «принципа свободы» открытого воздушного пространства

В открытом воздушном пространстве (или в воздушном пространстве над открытым морем) ни одно государство не может осуществлять свой суверенитет, а должно пользоваться своими правами и выполнять обязанности в установленном международным правом объеме³⁰.

В таком пространстве полеты воздушных судов всех государств мира осуществляются в соответствии с «принципом свободы» полетов при соблюдении ряда определенных правил³¹.

«Принцип свободы» полетов означает, что свобода в данном случае выражается в отсутствии необходимости запрашивать разрешение на осуществление таких полетов у какого-либо государства. Реализация этого принципа также связана с обязанностью всех государств не подчинять воздушное пространство над открытым морем своему суверенитету и не препятствовать воздушным судам других государств осуществлять полеты в этом пространстве³².

Правовой статус «единого воздушного пространства» государств—участников СНГ

Не вызывает сомнения, что воздушное пространство над территориями государств — участников СНГ по своей правовой природе относится к суверенному воздушному пространству каждого из них. В соответствии с принципом полного и исключительного суверенитета государства над воздушным пространством участники СНГ с учетом своих обязательств по двусторонним и многосторонним договорам должны установить в своем воздушном пространстве соответствующий нормативный порядок его использования, который будет составлять правовой режим данной территории, а также осуществлять контроль за его соблюдением.

В соответствии с Минским соглашением **«единое воздушное пространство»** включает воздушное пространство его участников, а также районы открытого воздушного пространства, где, согласно межгосударственным договорам, обслуживание воздушного движения было возложено на бывший Союз ССР.

«Единое воздушное пространство» по своей юридической природе в целом невозможно отнести к категории суверенного воздушного пространства уже по одному тому факту, что СНГ не обладает собственной суверенной территорией. Вызывает также серьезные сомнения и возможность произвольного объединения двух различных видов пространств — открытого воздушного пространства и суверенного — в единую целостность.

В отношении собственной территории государства, конечно, вправе договариваться (да и то при строгом учете своих других международно-правовых обязательств) об установлении «единого воздушного пространства», имеющего строго функциональную природу, составляющего арифметическую сумму суверенных воздушных пространств. Гораздо сложнее дело с включением в эту категорию открытого воздушного пространства.

С международно-правовой точки зрения «единое воздушное пространство» по своему правовому статусу напоминает спорные примеры распространения суверенитета государств за пределы их территорий. В данном случае группа государств как бы в одностороннем порядке распространяет правовой режим их суверенных воздушных пространств на области открытого воздушного пространства.

Такой подход не имеет аналогов в мировой практике, и, видимо, учитывая известную специфику отношений стран Содружества, было бы правильным отнести «единое воздушное пространство» к категории воздушного пространства *sui generis*. С понятийно-терминологических позиций в данном случае, на наш взгляд, вполне

оправданно использование концепции функционального воздушного пространства, предложенной Ю.Н. Малеевым в 1986 году³³.

«Функциональное воздушное пространство, — пишет Ю.Н. Малеев, — устанавливается и может правомерно использоваться субъектами права в целях осуществления какой-либо деятельности, действий, прав, т.е. функций, и определяться исключительно целью выполнения этой функции».

Примером подобного функционального воздушного пространства может послужить воздушное пространство над территориями ряда европейских государств (Бельгии, Великобритании, Нидерландов, Люксембурга, Франции, ФРГ и Ирландии), которые в соответствии с Конвенцией о сотрудничестве в области аэронавигации и совместной организации и обеспечения обслуживания воздушного движения (ОВД) в верхнем воздушном пространстве Западной Европы от 1960 года (далее «Брюссельская конвенция») создали в этих целях региональную организацию — Европейскую организацию по безопасности аэронавигации («Евроконтроль»)³⁴.

Аналогичный функциональный подход был применен в рамках Европейского союза, для чего начиная с 1 января 1993 г. внутри Евросоюза установлен многосторонний правовой режим, отменяющий все предыдущие двусторонние договоренности по вопросам деятельности воздушного транспорта, устанавливающий своего рода «открытое небо» для перевозчиков государств-участников³⁵.

Отмена воздушных границ и различного вида контроля не означает полное слияние территорий европейских государств в единое образование: они по-прежнему остаются существовать как самостоятельные субъекты международного права. Это также не влияет на правовую оценку полетов внутри Союза — они продолжают с точки зрения Чикагской конвенции 1944 года носить международный характер³⁶.

Тем не менее сотрудничество европейских государств неизбежно привело к пониманию необходимости частичного, чисто функционального ограничения их суверенитета в целях совместного решения общих задач.

Развитие современных международных отношений, особенно на региональном уровне, позволяет нам справедливо констатировать, что суверенитет как политико-правовая категория не вечен и его сущность может изменяться. В конечном итоге неизбежно также его ограничение, на чем, собственно, и основано современное международное право³⁷.

В этом контексте, как представляется, и следовало бы рассматривать сотрудничество стран СНГ в области использования воздушного пространства и толковать явление «единого воздушного пространства» как региональную систему отношений, основанную

на ограниченном суверенитете государств-участников по определенному кругу полномочий. Однако при этом, по мнению автора, категорически нельзя согласиться с отнесением к «единому воздушному пространству» части открытого воздушного пространства. При всей условности аналогий совершенно очевидно, что данное «единое» пространство призвано сохранить хоть какой-то (пусть временный) правопорядок в том пространстве, которое раньше входило в состав территории СССР. Иное было бы чревато катастрофическими последствиями для международной авионавигации всех государств мира. Но никому раньше и в голову не могло прийти включать части открытого воздушного пространства в состав «единого» союзного пространства, пусть даже в функциональных целях. Полагаем, что политики и ученые еще попросту не опомнились от подобной «новации» в нынешних условиях, и не сомневаемся, что конструктивная критика такого подхода не заставит себя ждать, едва станет очевидно, что договорные отношения между государствами—участниками СНГ в рассматриваемой области приведены в устойчивую систему.

Предложения по совершенствованию сложившейся ситуации

Единое воздушное пространство имеет целый ряд преимуществ как политического, экономического, так и юридического характера.

Остается экономически выгодной «прозрачность» воздушных границ, сохраняется относительно унифицированная правовая база деятельности авиации и использования воздушного пространства (правила полетов, правила сертификации, расследования авиационных происшествий, поиска и спасания воздушных судов, терпящих бедствие, борьбы с актами незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации), не изменилась и структура воздушного пространства бывшего Союза ССР с системой управления и организацией воздушного движения, выработаны общие принципы и методы противовоздушной обороны государств-участников.

Отмечая положительное значение «единого воздушного пространства» как формы сотрудничества стран СНГ, тем не менее следует упомянуть некоторые негативные факторы, порожденные Минским соглашением.

Так, например, по-прежнему остаются в силе во многом устаревшие законодательные акты Союза ССР, призванные регулировать деятельность по использованию воздушного пространства в нормативном воздушном пространстве одного государства.

Устаревшая во многом правовая база, и в частности отсутствие механизма ответственности, не имеет дальнейших перспектив в реализации режима «единого воздушного пространства». Более того, в таких условиях с юридической точки зрения вряд ли правомерно говорить и об адекватном международно-правовом режиме «единого воздушного пространства»: здесь речь, видимо, должна идти о постепенном становлении такого режима посредством подписания соответствующих дву- и многосторонних соглашений в рамках СНГ.

В русле этого процесса представляется целесообразным заключение рамочной конвенции по воздушному праву, предусматривающей (допустимо на базе бывшего союзного законодательства) унифицированный режим воздушного пространства государств—участников Содружества.

При этом начать следует с корректировки правового статуса воздушного пространства.

Воздушное пространство в пределах территорий стран СНГ должно стать по своей функциональной природе не «единым», как предлагалось в Минском соглашении, а **воздушным пространством совместного пользования**. Терминологически такое название будет в большей степени отражать его сущность, поскольку «единое воздушное пространство» может располагаться только над территорией одного государства — федеративного или унитарного — или в другом случае должно означать полное слияние воздушных пространств государств-участников, что в международно-правовой практике вряд ли осуществимо.

Воздушное пространство совместного пользования означает, что каждое государство-участник, реализуя свой суверенитет, самостоятельно осуществляет организацию, координацию и контроль за порядком использования воздушного пространства над своей территорией. В силу невозможности по каким-либо причинам осуществления некоторых суверенных функций государство может либо передать их осуществление другому государству, либо делегировать эти полномочия общему авиационному органу со всеми вытекающими из этого правовыми последствиями.

Воздушное пространство совместного пользования по своему правовому статусу будет также относиться к воздушному пространству *suī generis* ввиду функциональных изъятий из полного и исключительного суверенитета государств-участников в пользу другого участника либо общего авиационного органа в целях совместного решения тех или иных задач.

На практике скорее всего так и получится: большинству стран СНГ будет легче и дешевле передать определенные функции, пожертвовав, таким образом, частью своего суверенитета в пользу «более сильного соседа» либо общего авиационного органа.

Предложенная теоретическая модель сотрудничества государств в рассматриваемой области, на взгляд автора, нацелена на постепенное, по мере объективной готовности государств Содружества, развитие институциональной системы использования воздушного пространства. Теоретически это не должно ущемить суверенитет и интересы того или иного государства-участника, в отличие от мгновенного объединения частей их территорий в «единое воздушное пространство».

Концепция воздушного пространства совместного пользования, по мнению автора, в полной мере отвечает потребностям и задачам региональной интеграции и будет способствовать как в ближайшем будущем, так и в перспективе установлению в его пределах гибкого с экономической точки зрения режима воздушного пространства.

¹ Соглашение о гражданской авиации и об использовании воздушного пространства. ИКАО, Reg. № 3720, ст. 1.

² *Верещагин А.Н.* Международное воздушное право. — М., 1966. — С. 9—39; *Малеев Ю.Н.* Международное воздушное право. Вопросы теории и практики. — М., 1986. — С. 42—85; *Matte N.M.* Traité de droit aérien-aéronautique. — P. 1980. — P. 53—70; *Bin Cheng.* The Law of International Air Transport. — L., 1962. — P. 12.

³ *Молодцов С.В.* Международное морское право. — М., 1987. — С. 47.

⁴ The convention on International Civil Aviation, 7 Dec. 1944, 15 UNTS 295. — ICAO. — Doc. 7300/6.

⁵ *Le Fur L.* La souveraineté de l'Etat et ses limites nécessaires//Extrait de la Revue Politique. — 1932. — P. 8.

⁶ *Ch. Rousseau.* D.I.P. — Т. III. — 1977. — P. 9.

⁷ *Малеев Ю.Н.* Указ. соч. — С. 45—47.

⁸ Там же. — С. 50.

⁹ См., например, *Bin Cheng.* Op. cit. — P. 121.

¹⁰ *Ki-Gab Park.* La protection de la souveraineté aérienne. — P., 1991. — P. 25.

¹¹ *Малеев Ю.Н.* Указ. соч. — С. 51.

¹² *Верещагин А.Н.* Указ. соч. — С. 31.

¹³ См., например, *Ki Gab Park.* Op. cit. — P. 88; *Bin Cheng.* Delimitation of outerspace: is it necessary?//Rapport présenté au symposium tenu les 15 et 16 oct. 1981, Centre of Air and Space Law, McGill University. — P. 230—274; *N. Matesco-Matte.* Spatialisme ou fonctionnalisme juridique?//Rapport présenté au symposium tenu les 15 et 16 oct. 1981; *ibid.* — P. 287—320.

¹⁴ Etude sur l'altitude des satellites artificiels de la Terre, A/AC.105/164, Doc. 6 janv. 1976; *Ivan A. Vlasic.* The nineteens: Problems and prospects. — 1991, vol. XVII, part I, Ann of air and Sp. Law, McGill University. — P. 37.

¹⁵ *Молодцов С.В.* Указ. соч. — С. 69.

¹⁶ *Ki-Gab Park.* Op. cit. — P. 57—59.

¹⁷ *Молодцов С.В.* Указ. соч. — С. 209, 234—236.

¹⁸ *Ki-Gab Park.* Op. cit. — P. 123.

¹⁹ The Antarctic Treaty, 1959, UNTS 6, 402. — P. 71.

²⁰ IBID, art. 6.

²¹ IBID, art. 9.

²² *Stinson S.A. International airspace with emphasis on the polar regions.* — These LLM, non publiée, Institut de Droit Aérien et Spatial, McGill Univers. — 1982. — P. 176.

²³ *Ki-Gab Park.* Op. cit. — P. 149.

²⁴ Так, в двусторонних соглашениях о воздушном сообщении Великобритании с другими государствами в понятие “территория” входили также и территории, находящиеся под ее опекой. США провозгласили находящуюся под их опекой Микронезию “стратегической зоной”, поделив ее на шесть управляемых районов (Палаос Яп, Трук, Понапе, группа Каролинских островов, Маршалловы острова и Марианские острова). См. подробнее *Bin Cheng.* Op. cit. — P. 292.

²⁵ Согласно англо-египетскому Договору о дружбе и сотрудничестве от 1936 года, воздушное пространство над Суэцким каналом долгое время находилось под юрисдикцией Великобритании, несмотря на то что сам Договор предоставлял Египту независимость, а египетский Декрет-закон от 1935 года о воздушной навигации распространял суверенитет Египта на все его воздушное пространство. См. *Ki-Gab Park.* Op. cit. — P. 155.

²⁶ В соответствии с двусторонним Договором между Панамой и США по Панамскому каналу от 1977 года признается, что Панама осуществляет свой суверенитет над воздушным пространством над этим каналом. Однако при этом за Соединенными Штатами сохраняется до конца XX века основная ответственность за защиту и охрану канала (*Ibid.*, p. 162).

²⁷ *Revue General de Droit International Public.* — 1958. — P. 63.

²⁸ *American Journal of International Law.* — Vol. 72. — 1978, № 4. — P. 866—875.

²⁹ Письмо Ливии от 20 августа 1981 г. в Совет Безопасности ООН (*Doc. du Conseil de Securité des N.U., S/14636*).

³⁰ *Международное воздушное право в двух томах.* — Кн. 1. — С. 118.

³¹ *Saeed A.F. AL — Ghamdi. Towards Globalization in the 21st century (trend Analysis for civil aviation), (1994), Monograph Series No. 1, P. 88.*

³² *Бордунов В.Д., Котов А.И., Малеев Ю.Н. Правовое регулирование международных полетов гражданских воздушных судов.* — М., 1988. — С. 50.

³³ *Малеев Ю.Н. Указ. соч.* — С. 74—76.

³⁴ “Евроконтролю” были переданы полномочия по УВД и ОВД как гражданских, так и государственных воздушных судов в верхнем воздушном пространстве государств-участников (с высоты 7200 м), включая определение общей политики в отношении структуры воздушного пространства. “Евроконтроль” в пределах своих полномочий также был наделен определенной международной правоспособностью. С 1981 года, после подписания Протокола к Брюссельской конвенции, большинство государств (кроме стран Бенилюкса и некоторых северных земель Германии) отозвали эти исключительные полномочия, передав их своим национальным компетентным органам (*Yvüs Lambert. EUROCONTROL et l’OACT.* — (1994) XIX, Part I, Ann. air and Sp. Law. — P. 351—355.

³⁵ В пределах Европейского союза снимаются ограничения в отношении доступа на рынки государств-участников, авиакомпаниям разрешается самостоятельно устанавливать и обслуживать маршруты внутри единого рынка, осуществлять воздушные сообщения и полеты без получения предварительного разрешения соответствующего государства, а также предусматривается возможность осуществления каботаж (до 1997 г. — последовательный каботаж (consecutive cabotage), ограниченный определенным объемом перевозок, а с 1 апреля 1997 г. — полный (неограниченный) каботаж (stand alone cabotage) (*J. Ducrest. L'Union Européenne, Futur membre de l'OACI?* (1994) XIX, Part II, Ann. Air and Sp.Law. — P. 241.

³⁶ *Ludwig Weber. EEC Air Transport Liberalization and the Chicago Convention* (1992) XVII, Part I, Ann. Air and Sp.Law. — P. 252.

³⁷ *Евинтов В.И. Международное сообщество и правопорядок.* — Киев. 1990. — С. 64.

Статья поступила в редакцию в апреле 1996 г.

Международные организации

ИЕРАРХИЧНОСТЬ СИСТЕМЫ И ВЫЗОВ ВРЕМЕНИ

Эдит Браун Вейс *

Международное право традиционно фокусирует внимание на отношениях между государствами, а в последнее время — между государствами и межгосударственными международными организациями, а также между государствами, международными организациями и частными лицами. Эта система иерархична в том смысле, что суверенное государство находится наверху этой системы.

В системе международных отношений происходят подвижки, а регулируются они системой международного права. Возникающая система состоит из определенных сетей и становится все менее иерархичной. Суверенные государства по-прежнему составляют основу этой системы, они функционируют наряду с другими международными действующими лицами, включая международные организации. Мы видим это наглядно в сфере охраны прав человека и окружающей среды: там появились международные экспертные сообщества. Даже такие группы, как террористические, приобретают международный характер. Эта возникающая система не является иерархичной в том смысле, что она разложила предыдущие системы, которые подчинялись друг другу. Хотя по иронии судьбы отношения между государствами стали более иерархичными.

В этой системе существует ряд важных характеристик. Во-первых, неправительственные действующие лица на международной арене отличаются от действующих лиц правительственных. Они стали особенно важны в ряде стран и в ряде различных территорий. Они должны действовать в соответствии с международным правом, хотя подчас они от него отходят. Это можно видеть в сфере защиты окружающей среды, охраны прав человека, когда неправительственные организации зачастую созывают и проводят форумы в местах, где проходят переговоры или работают крупные международные конференции.

* Профессор Джорджтаунского университета (г. Вашингтон), президент Ассоциации международного права США.

Во-вторых, принимаются решения, которые являются обязательными, а также заключаются договоры. Мы используем здесь определенные юридические инструменты и все более важные источники норм и обязательств международного права. Это можно видеть в сфере торговли, где разработан кодекс поведения, а также в сфере охраны прав человека в соответствии с Хельсинкской декларацией, а также в сфере защиты окружающей среды в соответствии с Декларацией, принятой в Стокгольме. Примеры можно продолжить: кодекс поведения, принятый ФАО, или руководящие принципы Лондонской конференции о перевозке токсичных и других опасных веществ.

Имеются договоры, которые не являются обязательными, они обязательны только в какой-то своей части в зависимости от того, сколько времени уделялось переговорам. Они более гибки и иногда лучше отвечают существующим условиям. И может быть, их лучше применять в жизни в том случае, когда правительства могут изыскать средства на их выполнение.

В-третьих, грань между частным и публичным международным правом становится все более размытой. Мы видим это в сфере морского права, в правилах навигации. Мы можем видеть это также при транспортировке товаров в соответствии с международными конвенциями. Это ощущается в международных соглашениях, которые связаны с введением в силу арбитражных постановлений, а также в ряде других сфер деятельности, которые традиционно рассматривались как область международного частного права. Однако теперь это часть, и важная часть, международного публичного права.

В-четвертых, грань между международным правом и национальным правом становится все тоньше. И эти два вида права начинают все больше переплетаться. Приведу пример. В некоторых странах существует национальное законодательство, которое содержит положения относительно загрязнения воды в пограничных сферах. Имеются соответствующие международные законы, и они могут быть эффективны, если будут применяться на национальном уровне. Таким образом, сегодня многие юристы при обучении должны получать сведения о международном праве, для того чтобы действовать активно, решая сугубо национальные проблемы.

В-пятых, существует гораздо большая прозрачность и открытость в развитии и претворении в жизнь международного права. Это можно видеть как в частном секторе, так и в общественном секторе. Частично такие изменения произошли в результате развития техники информации, когда сведения могут поступать по ряду каналов и быть использованы в Интернет. Кроме того, общественность стала принимать гораздо большее участие в развитии исследований по международному праву.

Следующий момент. Международное сообщество озабочено тем, чтобы международное право соблюдалось. У нас более 33 тысяч соглашений, разработанных и принятых в рамках ООН. Что касается защиты окружающей среды, то только в этой сфере у нас имеется более 900 таких соглашений. Это означает, что мы должны уделять все большее внимание выполнению соглашений и ставить вопрос, стоит ли нам вести новые переговоры, если мы не выполняем уже заключенные соглашения.

Если мы признаем, что уделяли мало внимания соответствию национального права международному праву, то это означает, что мы признаем важную связь между международным правом и национальным правом. Для многих стран важно, чтобы у правительства был необходимый поток информации, следует улучшать образование и использовать все средства для того, чтобы национальное право было приведено в соответствие с международным правом.

Одно дело — претворение в жизнь, другое дело — соответствие, а третье — эффективность. Что касается претворения, то все законы, принятые на международном уровне, должны проводиться в жизнь на основе национального законодательства, и необходимо, чтобы действующие лица соответственно меняли свое поведение и отвечали динамическому процессу, который происходит после принятия международных соглашений. Очень важно отметить, что соответствие меняется со временем. Это не нечто застывшее.

И наконец, международное право очень специализированно по ориентации. Это доктрины, которые связывают прошлое и настоящее, и это документы, направленные в будущее. Поэтому нас особенно заботят вопросы адекватности в том, чтобы была связь между существующим поколением и будущими поколениями. И это особый вопрос, которым я занимаюсь.

Эти характеристики, на которых я остановилась, связаны с существованием правовой системы, и они ведут к возникновению двух проблем, которые только назову. Первая — вопрос об управлении, потому что функции ООН являются существенно важными и будут таковыми и впредь, тем не менее центральной власти в международной системе нет, и мы сами должны действовать в тесной взаимосвязи. Мы должны смотреть, в чем суть договоров, как они стыкуются, чтобы быть эффективными. Мы должны сохранять принудительные органы для осуществления международного права, которое развивается на различных конференциях, форумах и в различных резолюциях.

Далее — это вопрос об отчетности. В частности, мы должны быть уверены, что другие составные части системы работают. Разнообразие правительств, международных организаций требует, чтобы все они были подотчетны друг другу. Вот вызов, который стоит перед нами в XXI веке.

МЕЖДУНАРОДНОМУ СУДУ ООН — ПЯТЬДЕСЯТ ЛЕТ

Р. А. Тузмухамедов*

В мире нет второй такой зарубежной страны, где бы так чттили память российского императора Петра I. Здесь гордятся тем, что он обучался кораблестроению на голландских верфях.

Сегодня именно в Голландии вновь все чаще упоминают имя императора России, но уже другого — Николая II. Впервые о нем благодарно заговорили в самом начале века как об инициаторе проведения Первой Гаагской конференции по укреплению международного мира и развитию гуманитарного права. Конференция привела к созданию Постоянной палаты третейского суда. Американский магнат Карнеги пожертвовал деньги на строительство для этого первого в истории международного судебно-арбитражного учреждения специального здания.

Походящий на костел Дворец мира закончили уже после смерти благотворителя — в 1911 году. Николай II подарил Палате огромную малахитовую вазу. Недалеко от нее, в одном из холлов, установили и бюст царя. Они до сих пор сохранились во Дворце...

В 1999 году в Гааге соберется Третья Всемирная конференция мира, отмечая 100-летие Первой, созданной по предложению императора России.

Правда, сегодня Палата расположилась лишь в нескольких комнатах на втором этаже. В 1920 году ее потеснила Постоянная палата международного правосудия Лиги Наций, а в 1946 году — сменивший ее Международный Суд ООН. Позже к нему пристроили современное двухэтажное здание, невидимое со стороны площади Мира, разбитой перед Дворцом. (Сегодня и эти пристройки вынуждены расширять.)

В 1993 году в той же Гааге обосновался Международный трибунал по военным преступлениям на территории бывшей Югославии. С 1995 года здесь же временно расположился Международный трибунал по Руанде.

Таким образом, Россия может гордиться тем, что в превращении Гааги накануне второго тысячелетия в столицу международного правосудия есть и ее заслуга столетней давности.

* Доктор юридических наук, профессор, председатель Комитета международного права Всемирного федералистского движения, вице-президент этого движения.

Однако трудно отделаться от сожаления. Советская, а затем российская дипломатия последних лет иногда оказывается пассивной. Так, идея отметить столетие “гаагской” инициативы России принадлежала не Москве, а министрам иностранных дел стран Движения неприсоединения, выдвинувших ее на своей встрече в Гааге в 1989 году и предложивших предварить Третью конференцию 1999 года Декадой международного права ООН. Не прибыл представитель МИД России и на торжества по случаю 50-летия Международного Суда ООН и не участвовал в специальном международном коллоквиуме, организованном по этому случаю, хотя круг участников был ограниченным и приглашались они персонально.

Коллоквиум по теме “Повышение эффективности Суда” был созван совместно Международным Судом ООН и ЮНИТАР. Прошел он во Дворце мира 16—17 апреля и 18 апреля завершился торжественным заседанием Совета с участием королевы Нидерландов и дипломатического корпуса. На него было приглашено и прибыло около 80 экспертов, юристов-международников и руководителей правовых подразделений внешнеполитических ведомств из более чем 40 стран со всех континентов мира.

Радостной была встреча автора этих строк с судьей Международного Суда ООН профессором Владленом Верещетинным и прибывшим из Лондона за рулем собственного автомобиля Рейном Мюллерсоном с супругой. Оба пользовались большим уважением участников коллоквиума. Сфотографировались втроем на память. Оба просили передать наилучшие пожелания читателям МЖМП, который чтут как одно из лучших международно-правовых периодических изданий в мире.

Коллоквиум был очень интересен. Формулируя его цели в пленарном докладе, Председатель Суда Мухаммад Беджауи свел их к двум: с одной стороны, “выделить наиболее существенные черты Суда”, а с другой — обсудить будущее Суда, выявив то, в чем ему следует “организационно и функционально адаптироваться и модифицироваться”.

В рамках этих целей было выделено 13 тем, каждая из которых составила предмет работы двух параллельно функционировавших секций. Председателем дискуссии по каждой теме был один из членов Суда. Российский судья профессор В.С. Верещетин председательствовал при обсуждении темы “Космическое право как новая область международного права для деятельности Суда”.

Темы можно объединить в две группы:

1. Роль и значение Суда в международных отношениях как “главного юридического органа ООН” — формула, на которой сходились все участники (расширение пользования Судом, укрепление роли Суда в рамках ООН, соотношение компетенций Суда с иными

международными судебными органами, пути будущего развития Суда).

2. Организация работы Суда (повышение эффективности его работы, процедура подготовки дел, методы избрания судей, функционирование и управление делами Суда, роль судей *ad hoc*, учет новых отраслей международного права, последствия постановлений Суда).

В обеих секциях дискуссии прошли активно. К сожалению, официальные докладчики и специально назначенные комментаторы докладов забирали большую часть времени, оставляя другим участникам возможность лишь для нескольких кратких вопросов-выступлений. Тем не менее, как мне думается, было поставлено и обсуждено немало животрепещущих проблем.

Международного права непосредственно касались дискуссии по первой группе тем, о них и хочу рассказать. Но прежде — несколько слов о некоторых итогах полувековой работы Суда.

За 50 лет Суд вынес 60 постановлений по делам, которые он принял к рассмотрению, и дал 21 консультативное заключение. К моменту проведения коллоквиума на его рассмотрении было еще 8 дел (среди них и такое, как “Применение Конвенции о предупреждении и наказании преступления геноцида”), а также несколько запросов о консультативных заключениях (включая запрос ВОЗ и Генеральной Ассамблеи ООН “О правомерности использования ядерного оружия”). Обязательную юрисдикцию Суда, впрочем с многочисленными оговорками, признали 59 государств. Кстати, США, отозвавшие в 1985 году свое заявление в связи с иском Никарагуа, уже через два года обратились в Суд с жалобой против Италии, хотя прошлой безоговорочной формулы признания юрисдикции пока не восстановили. Как сообщил в своем докладе Председатель Суда, судебная обязательная юрисдикция, кроме того, к 1996 году включена в более чем 270 много- и двусторонних договоров.

Вместе с тем он не мог не отметить “относительный недостаток энтузиазма” государств в отношении признания юрисдикции Суда. По мнению Председателя Суда, тому есть объяснения. Кроме понятных политических интересов суверенных государств он выделил следующие два постоянных фактора. Первый — послевоенное давление холодной войны и связанный с ней “климат напряженности, неопределенности и подозрительности”. Второй — время финансовых затрат, связанных с разбирательством в Суде. Хотя для членов ООН процедура судопроизводства бесплатна, обратившееся в Суд государство несет немалые дополнительные расходы. Это не раз вызывало недовольство, особенно развивающихся стран. Как известно, именно поэтому Генеральный секретарь ООН в ноябре

1989 года учредил “Фонд помощи государствам в разрешении споров через Международный Суд ООН”.

К числу факторов, снижающих эффективность деятельности Суда, следует, видимо, отнести и то, что Председатель назвал “одним из наиболее беспокоящих обстоятельств”. Он имел в виду неуклонное возрастание числа различных форм особого мнения членов Суда. “Обретая нежелательные пропорции, такая практика наносит ущерб авторитету Суда”, — сказал он.

Соглашаясь с Председателем, не могу, однако, не отметить, что подобное явление — результат воздействия на работу Суда окончания холодной войны. В итоге, как мне кажется, деятельность Суда становится менее политизированной, что было весьма заметно в период холодной войны. Правда, было и сохраняется, по-моему, и желание отдельных судей “прозвучать”, “войти в историю”, высказав свое несогласие с остальными.

Одним из основных среди обсуждавшихся в рамках дискуссий по темам первой группы был вопрос о компетенции и юрисдикции Суда. Прежде всего — о круге субъектов (сторон), могущих пользоваться услугами Суда. Согласно его Статуту, как известно, это только государства и только правовые споры между ними. Кроме того, юрисдикция Суда различается согласно двум сферам его компетенции — рассмотрение споров и дача консультативных заключений. Во втором случае изначально субъектом была только Генеральная Ассамблея.

За 50 лет здесь уже произошли подвижки. За разрешением споров сегодня в Суд могут обращаться не только государства, но и такое межгосударственное объединение, как ООН. За консультативным заключением могут обращаться и Совет Безопасности, и ЭКОСОС, а также специализированные учреждения ООН.

Позиция консервативного крыла Суда по этому вопросу нашла отражение в докладе Председателя Суда, когда он заявил о нежелательности расширения круга субъектов по спорам за счет других образований, кроме межгосударственных организаций, а по консультативным заключениям — других органов и других ММПО. В качестве примеров были приведены: в первом случае — Генеральный секретарь ООН, во втором — региональные организации. Честно скажу, такое откровенное противостояние меня удивило. Известно, что Бутрос Гали не раз поднимал вопрос о том, чтобы Генеральному секретарю ООН также было предоставлено право на запрос консультативного заключения, хотя бы в вопросах руководимых им миротворческих усилий. Это его право на коллоквиуме отстаивал и представитель Правового департамента Секретариата ООН. Он нашел поддержку у ряда выступающих.

Один из участников предложил изыскать выход в том, чтобы заключить многостороннюю конвенцию, оговорив право ее учас-

тников обращаться в Суд за консультативным заключением. Были и более радикальные предложения. Одна из дам-“комментаторов” настаивала на том, чтобы не только правом на консультативное заключение, но и на то, чтобы быть стороной в спорах перед Судом, пользовались и “негосударственные образования, такие как неправительственные организации, группы и индивиды”. Соглашаясь с ней, другой участник сказал, что таким правом должны пользоваться по крайней мере народы. Он отметил явный диссонанс между позицией ООН, созданной от имени народов, утвердившей в качестве одного из основных принципов современного международного права принцип равноправия и самоопределения народов и решающим образом содействующей закреплению иных прав народов, и позицией Суда, который, будучи органом ООН, не идет, однако, далее подтверждения права народов на самоопределение в качестве одного из основных принципов международного права, как это последний раз было в связи с делом о Восточном Тиморе (1995 г.). Он обратил внимание участников на то, что в процессе демократического реформирования на рубеже XXI века в ее структуре могут появиться органы, прямо представляющие народы. Так, Всемирное федералистское движение и ряд других НПО, имеющих статус при ООН, добиваются создания в ООН Парламентской (Народной) ассамблеи, наряду с межгосударственной Генеральной Ассамблеей, а НПО коренных народов предпринимают усилия к созданию при ООН Форума коренных народов. В таком случае открыто встанет вопрос о равной правосубъектности народов и государств в рамках ООН и, соответственно, в ее Суде.

Уже сегодня народы должны иметь право на запрос консультативного заключения через свои представительные НПО. Ясно, что их ни в коем случае нельзя подгонять под положения сегодняшнего Статута Суда и принуждать искать государство (государства), которое согласилось бы представлять их запрос или иск, как это практически имело место в свое время с колониальной Намибией, интересы которой согласилась представлять Эфиопия.

В рамках проблемы юрисдикции и компетенции Суда некоторые выступавшие подчеркивали, что если 59 заявлений о признании обязательной юрисдикции отражают определенное признание авторитета Суда, то в то же время это и свидетельство известного несовершенства самой концепции обязательной юрисдикции. Та форма, в которой она сейчас существует, вызывая многочисленные оговорки при заявлениях, требует реформаторского подхода, говорили ряд участников.

Другая тема, вызвавшая активную дискуссию, была связана с “пролиферацией” в последние 15—20 лет международных судебно-арбитражных органов, помимо Международного Суда ООН. Вопрос

поднял сам Председатель Суда, заявив, что такое явление “может поставить проблему координации” юрисдикции таких учреждений. Действительно, сегодня речь идет о ряде существующих и создаваемых таких глобальных органов, как два трибунала (по преступлениям в бывшей Югославии и Руанде), Третейский суд Международной организации труда, Международный трибунал по морскому праву, Международный уголовный суд и др., а также о следующих региональных учреждениях: Европейский суд по правам человека, Межамериканский суд по правам человека, Центральноамериканский суд, Суд по примирению и арбитражу ОБСЕ, механизм Организации африканского единства по предупреждению, управлению и урегулированию конфликтов и др.

Положение, таким образом, качественно новое. С одной стороны, резко уменьшается число возможных обращений в Суд ООН, с другой — возникает вопрос: возможно ли, и если да, то каким должно быть соподчинение этих органов?

На коллоквиуме предлагались различные выходы из ситуации. Председатель в своем докладе высказал предположение, что сложившееся положение поможет Суду освободиться от “определенных частных категорий споров” и сконцентрироваться на “решении других споров, таких, которые посильны ему одному, и на его консультативных функциях”. Он отметил также, что, “будучи главным юридическим органом ООН, Суд будет отдавать предпочтение важнейшим вопросам, возникающим на глобальном уровне”.

Однако в ходе дискуссии были высказаны и иные суждения. К примеру, предлагалось восстановить идею о компетенции Суда, выдвигавшуюся, но отвергнутую еще в 1945 году на конференции в Сан-Франциско. Суть ее в том, чтобы Суд занимался лишь толкованием Устава ООН. Говорилось и о том, что другие судебные учреждения могли бы стать своеобразными подготовительно-тренировочными инстанциями, а Суд стал бы своеобразной апелляционной инстанцией. Иные высказывались в пользу установления “юридической иерархии” во главе с Международным Судом как главным юридическим органом ООН.

Оптимальной представляется, однако, следующая точка зрения, также высказанная на коллоквиуме. Каждый судебный орган должен быть самостоятельным в своей области (компетенции). От Международного Суда отошли бы обычные и специальные дела. Подсудными ему стали бы споры по юрисдикциям остальных судов и общие вопросы и дела. Таким образом, как юридическое учреждение Суд стал бы одним из “стоящих над” остальными.

Следует остановиться еще на одной теме, прямо касающейся перспектив развития международного права через деятельность

Суда. Обобщенно назвал бы ее реформированием состава Суда и выборов судей в него.

Исходя из общей тенденции в ООНовской политике Суда — заботиться о собственной автономии среди остальных пяти главных органов ООН, некоторые выдвигали мысль о том, чтобы судьи рекомендовались не национальными группами Постоянной палаты Третейского суда, назначаемыми опять же самими соответствующими государствами и действующими в интересах их правительств.

Выдвигалось и другое предложение, подразумевающее повышение профессионального уровня Суда. Учитывая, что практически в каждом составе Суда представлены пять постоянных членов Совета Безопасности, предлагалось на десять остальных судейских кресел иметь выбор из достаточно широкого круга кандидатов, известных своим авторитетом в области международного права. При этом рекомендовалось увеличить срок их службы либо до 15 лет, либо сделать его пожизненным. Идея понятна: хотя сами выборы — процедура политическая, надо использовать ее максимально для повышения профессионализма Суда.

Была высказана и такая мысль. Коль скоро международное право повсеместно проникает в сферу национального права, выбирать в Суд следует экспертов не только в области первой, но и второй отрасли права.

На коллоквиуме, естественно, прозвучала и реакция на известные решения Совета Безопасности ООН 1990-х годов о создании трибуналов по бывшей Югославии и Руанде. Она, как и в дискуссиях по другим темам, была разной. Один из официальных докладчиков утверждал, что в проблемах мира и безопасности Совет Безопасности и Международный Суд как бы дополняют друг друга: Совет занимается политикой, Суд — правом. Другой участник поставил вопрос прямо: “Почему Суд, будучи главным юридическим органом ООН, должен априорно руководствоваться политическими решениями одного из главных органов?” Суд должен иметь право принимать решения о таких постановлениях Совета Безопасности политического свойства, но касающихся международного судопроизводства.

В завершение не могу не изложить пассаж одной из своих бесед с участниками коллоквиума. Судья Абдул Карома — вероятно, самый молодой среди пятнадцати, но с богатым политико-дипломатическим опытом. Известна, например, его весьма полезная деятельность в составе Комитета 24-х по деколонизации. Он единственный, кроме профессора В.С. Верещетина, из членов Суда, читающий по-русски. По его просьбе с удовольствием подарил ему свой “Словарь прав народов”, изданный в Уфе в 1996 году. Согласившись с тем, что там написано о принципе равноправия и само-

определения народов, он сказал, что в его представлении субъектами прав на самоопределение могут быть не только колониальные народы, но и все народы вообще. Касаясь актуальной проблемы выполнения государствами их обязательств, связанных с этим правом народов, он сказал: “Мы ранее в Комитете 24-х, а теперь и в Суде сделали все, чтобы подтвердить его в качестве фундаментального принципа международного права. Теперь дело за самими субъектами этого права добиваться его реализации”.

В целом же коллоквиум в Гааге показал, что, несмотря на объяснимую и, видимо, неизбежную консервативность любого судебного органа, Международный Суд ООН, с одной стороны, находится под давлением процесса объективных изменений в мире за минувшие полвека, а с другой — в состоянии реагировать на них, адаптироваться и, следовательно, модернизироваться.

Это вселяет надежду на то, что практика и наука будут все чаще получать наиболее авторитетное подтверждение и развитие не только конвенционных основ, но и обычных норм международного права.

Москва — Гаага — Москва, апрель 1996 г.

ОБСУЖДЕНИЕ ПРОЕКТА УСТАВА МЕЖДУНАРОДНОГО УГОЛОВНОГО СУДА В СПЕЦИАЛЬНОМ КОМИТЕТЕ ГЕНЕРАЛЬНОЙ АССАМБЛЕИ ООН

В декабре 1996 года исполняется 50 лет с тех пор, как ООН приняла принципы Нюрнбергского трибунала — прообраза Международного уголовного суда. И хотя он был трибуналом ad hoc, тем не менее его принципы легли в основу всей послевоенной международной уголовной юстиции. Продолжая эту тему, МЖМП публикует настоящую статью.

История попыток создания постоянного органа международной уголовной юстиции насчитывает уже несколько десятилетий¹. Впервые Организация Объединенных Наций обратилась к этой проблеме в 1948 году. Тогда стимулом для этого стало создание Нюрнбергского и Токийского трибуналов. Уже в начале 50-х годов появился первый проект Статута Международного уголовного суда. Однако работа над ним была прервана главным образом по политическим причинам. Поворотным моментом в истории создания постоянного Суда стало учреждение Советом Безопасности

ООН двух трибуналов ad hoc — Международного трибунала для судебного преследования лиц, ответственных за серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории бывшей Югославии с 1991 года, и Международного уголовного трибунала для судебного преследования лиц, ответственных за геноцид и другие серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории Руанды, и граждан Руанды, ответственных за геноцид и другие подобные нарушения, совершенные на территории соседних государств в период с 1 января 1993 г. по 31 декабря 1994 г.

В 1993 году Генеральная Ассамблея ООН предложила Комиссии международного права (далее — КМП) продолжить свою работу над составлением проекта Статута Международного уголовного суда с тем, чтобы выработать этот проект уже на сессии КМП 1994 года².

КМП представила такой проект 49-й сессии Генеральной Ассамблеи. При этом Комиссия рекомендовала Генеральной Ассамблее созвать международную конференцию для рассмотрения проекта Статута и принятия конвенции о создании Суда³.

Мнения государств в Генеральной Ассамблее относительно предложения КМП разделились. Большинство было готово поддержать рекомендацию Комиссии. Однако значительное число стран выразило сомнение относительно целесообразности поспешного принятия такого решения.

В этой ситуации Генеральной Ассамблеей было принято решение создать Специальный комитет для обзора основных вопросов существа и административных вопросов, вытекающих из проекта Статута, подготовленного КМП, и рассмотрения в свете такого обзора вопроса о мероприятиях по созыву международной конференции⁴.

В соответствии с принятым решением в 1995 году состоялись две сессии Спецкомитета. В основу дискуссии на сессиях был положен публикуемый ниже проект Статута Международного уголовного суда, подготовленный КМП. В результате его обсуждения наметились контуры будущего Суда. В то же время по ряду принципиальных положений продолжается острая дискуссия.

Наибольшие разногласия на сегодняшний день вызывает вопрос о предметной компетенции (или юрисдикции) Суда. Проект Статута, подготовленный КМП, основывался на том, что Суд должен обладать юрисдикцией в отношении двух категорий преступлений. Во-первых, это так называемые преступления по общему международному праву, к которым относятся агрессия, геноцид, военные преступления и преступления против человечности. Во-вторых, так называемые договорные преступления, иначе говоря, преступления, квалифицируемые как таковые действующими универсальными международными договорами. В числе таких международных дого-

воров: Женевские конвенции 1949 года и Дополнительный протокол к ним, Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов 1970 года, Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации 1971 года, Международная конвенция о пресечении преступлений апартеида и наказания за него 1973 года, Международная конвенция о борьбе с захватом заложников 1979 года и др.

Результатом работы Спецкомитета стал, по существу, консенсус относительно того, что юрисдикция Суда должна распространяться только на самые серьезные преступления по международному праву, которые вызывают озабоченность мирового сообщества в целом⁵. Уже сейчас очевидно, что перечень преступлений первоначально будет ограничен тремя—пятью преступлениями. При этом Статут будет предусматривать механизм, предоставляющий государствам — участникам Статута возможность рассматривать на более позднем этапе вопрос о включении других преступлений⁶.

Необходимо отметить, что с точки зрения Комиссии Статут должен был стать чисто процессуальным документом. В нем не должны были содержаться определения преступлений, их составы. Однако государства почти единодушно решили по-другому. Осознавая предстоящие трудности в работе, они, тем не менее, договорились о том, чтобы включить в Статут квалификацию преступлений. Это, по их мнению, в наибольшей степени соответствовало бы принципу законности (*nullum crimen sine lege*). Именно это решение и предопределило разногласия в отношении преступлений по общему международному праву.

Вопрос о включении в перечень преступлений геноцида практически не вызвал споров (ст. 20, п. а проекта Статута). По мнению большинства делегаций, в Статуте следует использовать определение геноцида, содержащееся в Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказания за него 1948 года и в уставах югославского и руандийского трибуналов⁷.

Значительно больше трудностей вызвал вопрос о включении в перечень преступлений агрессии. Проект, подготовленный КМП, исходит из того, что «агрессия» является преступлением по общему международному праву. Именно поэтому преступление агрессии вошло в перечень преступлений, содержащийся в проекте Статута Суда, подготовленного КМП. В то же время еще в ходе подготовки проекта Статута высказывались сомнения относительно уместности включения в Статут агрессии. Ряд членов КМП уже на начальном этапе обозначили трудности, которые могут возникнуть в связи с включением этого преступления в проект. Подчеркивалось, что включение агрессии в Статут должно произойти лишь после того, как будет выработано ее общеприемлемое определение⁸. Некото-

рые члены КМП подвергли сомнению возможность индивидуальной ответственности за преступление агрессии, утверждая, что агрессия совершается только государствами.

Представители многих государств, принявшие участие в работе Спецкомитета, практически повторили уже ранее высказанные доводы против включения преступления агрессии в проект Статута. Помимо прочего, утверждалось, что определение агрессии, данное Генеральной Ассамблеей в известной резолюции 3314 (1974), носит политический характер, адресовано исключительно Совету Безопасности и что международное право не предусматривает индивидуальной ответственности за агрессию⁹.

Кроме того, отмечалось, что даже если преступление агрессии и будет включено в перечень, то уж никак нельзя сохранить в Статуте роль Совета Безопасности ООН в отношении определения совершения агрессии государством как предварительного условия для рассмотрения Судом вопроса об уголовной ответственности индивида за агрессию¹⁰.

В то же время, как справедливо указывается в докладе КМП, «невключение агрессии в Статут Суда было бы шагом назад через 50 лет после приговора Нюрнбергского трибунала»¹¹. Комиссия сочла, что трудности определения и применения в сочетании с особой ответственностью Совета Безопасности по главе VII Устава, на основании положений которой Совет Безопасности уполномочен определять существование любой угрозы миру, любого нарушения мира или **акта агрессии** (ст. 39 Устава ООН), означают, что специальное положение для обеспечения возбуждения судебного преследования за агрессию необходимо предусмотреть лишь в том случае, если Совет Безопасности сначала выносит определение о том, что данное государство совершило акт агрессии в обстоятельствах, когда преступление агрессии является предметом обвинения¹².

В поисках компромисса делегация России на второй сессии Спецкомитета предложила, чтобы в Статут Суда было включено не преступление агрессии как таковой, а — по аналогии с Уставом Нюрнбергского трибунала — планирование, подготовка, развязывание и ведение агрессивной войны. При этом российская делегация опиралась также на примерно такой же состав преступления, содержащийся в новом Уголовном кодексе Российской Федерации, принятом Государственной Думой и одобренном Советом Федерации.

Одновременно было предложено рассматривать вопрос о включении в Статут преступления агрессии в увязке с включением в него соответствующих полномочий Совета Безопасности на основании главы VII Устава ООН. Полномочия Совета Безопасности должны сохраняться в Статуте при том понимании, что квалифика-

ция Советом Безопасности действий того или иного государства как агрессии не будет иметь преюдициального характера для последующего рассмотрения Судом вопроса об уголовной ответственности тех или иных лиц за подготовку, планирование, развязывание или ведение агрессивной войны. В то же время такое решение Совета Безопасности явилось бы необходимым процедурным условием для того, чтобы Суд мог рассматривать вопрос об индивидуальной уголовной ответственности за агрессивную войну (или агрессию).

Большое внимание как КМП, так и Спецкомитет уделили серьезным нарушениям законов и обычаев, применимых в вооруженном конфликте (ст. 20, п. с проекта Статута). Проект КМП проводит различие между серьезными нарушениями законов и обычаев войны по общему международному праву и серьезными нарушениями Женевских конвенций 1949 года, которые были отнесены к разряду так называемых договорных преступлений. Данные две категории, по мнению КМП, пересекаются, однако они не идентичны. Тем не менее многие делегации в Спецкомитете предложили соединить эти две группы преступлений. Однако это не нашло поддержки у ряда делегаций, нашедших, что положения Женевских конвенций 1949 года в недостаточной степени отражают обычное право¹³.

Оппозицию ряда делегаций встретило на Спецкомитете предложение включить в ст. 20, п. с проекта Статута ссылки на ст. 3, общую для Женевских конвенций 1949 года, и Дополнительный протокол II к ним, посвященные вооруженным конфликтам международного характера. При этом те, кто выступал за включение таких положений, обращали внимание на современную реальность вооруженных конфликтов, Устав Трибунала *ad hoc* для Руанды и решение Трибунала *ad hoc* для бывшей Югославии о признании общей ст. 3 Женевских конвенций в качестве обычно-правовой нормы¹⁴. Противники этого утверждали, что положения ст. 3 и Дополнительного протокола II в целом не являются частью обычного права и потому имеют обязательную силу лишь для государств—участников Конвенций и Протокола¹⁵.

Рассматривая преступления против человечности (ст. 20, п. d проекта Статута), КМП исходила из того, что вопрос об определении этого преступления остается нерешенным. Вместе с тем имеется первоначальная формулировка преступлений против человечности, изложенная в ст. 6 с Устава Нюрнбергского трибунала, которая получила развитие в ст. 5 Устава Трибунала для бывшей Югославии. Основываясь на имеющемся материале по данному вопросу, КМП пришла к заключению, что определение преступлений против человечности охватывает бесчеловечные деяния крайне тяжелого характера, включающие широко распространенные

или систематические нарушения, направленные против гражданского населения в целом или какой-либо его части. Отличительной чертой таких преступлений является их широкомасштабный и систематический характер¹⁶.

Наибольшие споры на сессиях Спецкомитета вызвали два вопроса, касающиеся этой группы преступлений.

Во-первых, это все тот же вопрос об определении преступлений против человечности. Было отмечено, что, несмотря на то что преступления против человечности отвечают критериям, позволяющим включить их в группу преступлений по общему международному праву, какой-либо конвенции, которая содержала бы общепризнанное и достаточно точное юридическое определение преступлений против человечности, не существует¹⁷.

Однако большинство делегаций основывались на том, что определения, содержащиеся в Уставах Нюрнбергского и Токийского трибуналов и трибуналов для бывшей Югославии и Руанды, создают достаточную основу для дальнейшей работы над определением.

При этом с учетом замечаний, содержащихся в докладе Спецкомитета, в будущем определении отразятся следующие элементы: преступления могут совершаться против любого гражданского населения, в отличие от военных преступлений; эти преступления, как правило, сопряжены с широко распространенными и систематическими нападениями на гражданское население в отличие от изолированных правонарушений.

Во-вторых, это вопрос, касающийся того, должен ли перечень правонарушений, составляющих преступления против человечности, быть завершенным или он должен носить открытый характер.

Не было единства в Спецкомитете и по вопросу о том, могут ли преступления против человечности совершаться в мирное время в свете нюрнбергского прецедента, а также Устава Трибунала для бывшей Югославии¹⁸.

Выше уже говорилось о том, что так называемые «договорные преступления», очевидно, не войдут в сферу юрисдикции Суда. КМП исходила из того, что преступления, содержащиеся в договорах, определены таким образом, что Суд мог бы применять положения этих договоров в связи с конкретным преступлением с учетом гарантии принципа *nullum crimen, nullum poena sine lege*, содержащейся в ст. 39 проекта Статута. Кроме того, Комиссия учитывала, что каждый договор, содержащийся в проекте Статута, создает либо систему универсальной юрисдикции, основанную на принципе *aut dedere aut judicare*, либо возможность разбирательства преступления в Международном уголовном суде, либо обе указанные возможности¹⁹.

Наряду с этим Комиссия пришла к выводу о необходимости ограничения юрисдикции Суда в соответствии с договорами, пере-

численными в Приложении, по той причине, что многие из этих договоров охватывают правонарушения, которые, хотя и являются серьезными сами по себе, полностью подпадают под юрисдикцию национальных судов, компетентных рассматривать такие правонарушения, и которые (в контексте конкретного дела) не требуют рассмотрения Международным уголовным судом. Это ограничение устанавливается в ст. 20, п.е проекта Статута, в соответствии с которой требуется, чтобы данное преступление представляло собой исключительно серьезное преступление, вызывающее озабоченность у международного сообщества²⁰.

Рядом членов КМП было подчеркнуто значение фактора систематичности совершения «договорных преступлений», особенно связанных с террористической деятельностью. Международное сообщество еще не разработало универсального определения терроризма, хотя в некоторых региональных конвенциях дается определение этого понятия. Кроме того, из 14 договоров, перечисленных в Приложении к Статуту, 6 касаются террористических преступлений (например, угона самолетов и взятия заложников). Таким образом, как подчеркнули ряд членов Комиссии, терроризм, когда он имеет систематический и постоянный характер, является преступлением, вызывающим озабоченность международного сообщества и охватываемым тем или иным из преступлений, указанных в ст. 20 проекта Статута. Кроме того, отмечалось, что терроризм, практикуемый в любой форме, универсально признан в качестве уголовного деяния²¹.

КМП подчеркнула, что во многих случаях террористическая деятельность подкрепляется широкомасштабным оборотом наркотиков, несомненно вызывающим озабоченность у международного сообщества. В таких случаях требования ст. 20, п.е относительно исключительно тяжкого характера преступления будут легко удовлетворяться²².

В ходе сессий Спецкомитета было высказано мнение, что правонарушения, указанные в договорах, могут иметь меньший размах, чем другие правонарушения, предусмотренные в ст. 20, и что их включение в сферу юрисдикции Международного уголовного суда сопряжено с опасностью превращения Суда, который должен концентрироваться на наиболее тяжких преступлениях, вызывающих озабоченность международного сообщества в целом, в обычное судебное учреждение. Кроме того, в пользу исключения рассматриваемых преступлений из сферы юрисдикции Суда был высказан аргумент о том, что указанные преступления более эффективно рассматриваются национальными судами. С конкретной ссылкой на терроризм и незаконный оборот наркотиков была выражена озабоченность в связи с тем, что распространение юрисдикции Суда на эти преступления создаст для Суда чрезмерное бремя²³.

В то же время делегация России в Спецкомитете выступала за сохранение в компетенции Суда террористических преступлений, вызывающих озабоченность международного сообщества²⁴.

Учитывая разногласия между государствами по вопросу о включении «договорных преступлений» в сферу юрисдикции Суда, российская делегация предложила, чтобы Суд рассматривал не все террористические преступления, а лишь те, которые создают угрозу миру и безопасности и, таким образом, вызывают озабоченность мирового сообщества в целом. В соответствии с положениями главы VII Устава ООН прерогатива определять наличие угрозы миру и безопасности принадлежит Совету Безопасности ООН. Таким образом, принятие Советом Безопасности, как в случае с «делом Локерби», резолюции, квалифицирующей то или иное террористическое преступление как создающее угрозу миру и безопасности, станет необходимым процедурным условием для задействования Советом механизма Суда, не имея при этом (как и в ситуации с агрессией) преюдициального значения.

КМП заложила в проект Статута две системы признания юрисдикции Суда. Первоначальный замысел Комиссии состоял в том, что юрисдикция Суда в отношении всего круга преступлений, упомянутых в ст. 20 проекта Статута, должна признаваться государствами автоматически на основании того, что государство становится участником Статута. Только в ряде случаев допускалась возможность неавтоматического (по заявлению государства о признании юрисдикции Суда в отношении конкретного преступления) признания юрисдикции Суда²⁵.

Однако в дальнейшем Комиссия признала такой подход непродуктивным, и принятая в конечном итоге КМП система может быть в целом охарактеризована как неавтоматическая. В соответствии с ней юрисдикция в отношении большинства преступлений передается Суду посредством специального заявления, которое может быть сделано во время или после присоединения к Уставу²⁶.

В «собственной» («inherent») юрисдикции Суда в проекте КМП осталось лишь преступление геноцида, в отношении которого признание юрисдикции Суда государством, согласно ст. 22, не будет необходимым²⁷.

В соответствии с неавтоматической системой в п. 1 ст. 22 проекта Статута предусматривается возможность для государств сделать общее заявление о признании юрисдикции Суда, что во многом сходно с положением ст. 36 Статута Международного Суда. Такое заявление может носить общий характер или иметь ограничения *ratione materiae* или *ratione temporis*. Такое заявление может быть сделано и в связи с конкретным делом²⁸.

После первой сессии Спецкомитета большинство государств сошло во мнении, что, становясь участником Статута, каждое государство будет делать заявление о признании обязательной юрисдикции Суда в отношении тех или иных преступлений. Исключение, как и в проекте КМП, было сделано лишь для преступления геноцида. В отношении этого преступления Суд, по мнению большинства делегаций, должен был обладать обязательной юрисдикцией, то есть достаточно жалобы любого государства — участника Статута и при соблюдении некоторых условий Суд может осуществлять свою юрисдикцию в отношении лиц, совершивших это преступление на территории другого государства — участника Статута, без специального признания им юрисдикции Суда в отношении геноцида²⁹.

Однако уже в ходе второй сессии Спецкомитета, после того как стало ясно, что к компетенции Суда будут отнесены лишь три—пять преступлений по общему международному праву, все большее число делегаций стало высказываться в пользу того, что Суд будет осуществлять обязательную юрисдикцию в отношении всех преступлений, входящих в его компетенцию³⁰.

Практически не вызвал разногласий в ходе сессий КМП и Спецкомитета вопрос о механизме задействования Суда. Дело может быть рассмотрено в Суде либо по заявлению (жалобе) государства — участника Статута, либо по решению Совета Безопасности³¹.

Делегации в Спецкомитете отвергли предложение предусмотреть в Статуте возможность рассмотрения дела по жалобам физических лиц³².

Важная роль в проекте Статута отводится Совету Безопасности ООН. Помимо прерогатив, которыми он обладает в случае агрессии (см. выше), в соответствии с положениями ст. 23, п. 1 проекта Статута, Совет Безопасности, действуя на основании главы VII Устава ООН, полномочен передавать дело на рассмотрение Суда. Это снимает вопрос о создании все новых и новых трибуналов *ad hoc*. Такое право Совета Безопасности, вне зависимости от признания или непризнания тем или иным государством — участником Статута юрисдикции Суда, позволяет задействовать юрисдикцию Суда, когда этого требуют интересы мирового сообщества в целом (таким образом, и в этом случае Суд будет осуществлять обязательную юрисдикцию). При этом Совет Безопасности передает на рассмотрение Суда соответствующую ситуацию, а не вопрос об уголовной ответственности конкретных лиц³³.

В соответствии со ст. 33 проекта Статута Суд применяет положения Устава, применимые договоры, принципы и нормы общего международного права и в применимой степени — любую норму внутригосударственного права. Таким образом, проект Статута недвусмысленно отдает предпочтение нормам международного пра-

ва³⁴. В то же время последнее положение ст. 33 подверглось резкой критике в ходе работы сессий Спецкомитета. Многие государства сочли, что Суд должен применять не в применимой степени национальное право, а общие принципы права, внутрисударственное определение общих принципов права. При этом последние следует рассматривать как часть международного права³⁵.

Что касается порядка учреждения Суда, то первоначально рассматривались два альтернативных варианта. Некоторые члены Комиссии считали, что Суд должен быть вспомогательным органом ООН и учреждаться на основании резолюции Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи. Другие члены КМП настаивали на том, что Суд должен быть учрежден путем внесения поправок в Устав ООН³⁶.

В конечном итоге в КМП возобладал иной подход, согласно которому Суд будет учрежден на основании международного договора³⁷.

Подавляющее большинство делегаций в Шестом комитете и на сессиях Спецкомитета высказались в пользу международного договора как единственного юридически приемлемого способа учреждения Суда³⁸. Такой способ, основанный на прямом и явно выраженном волеизъявлении государств, полностью соответствовал бы принципу суверенитета государств.

КМП и Спецкомитет сошлись во мнении относительно того, что между ООН и Судом должна существовать тесная взаимосвязь. Такая взаимосвязь будет установлена как путем внесения соответствующих положений в Статут Суда, так и путем заключения соответствующего договора между ООН и Судом³⁹.

В заключение хотелось бы отметить, что на пути создания Суда стоит еще немало проблем. Среди них есть политические, прежде всего вопрос о предметной и юрисдикционной компетенции Суда, и юридино-технические, например целый ряд вопросов уголовно-правового характера (организация работы Суда, его правила процедуры и т.п.). И все же движение вперед налицо: государства не только пришли к пониманию необходимости создания постоянного Международного уголовного суда и приступили к практическому решению этой непростой задачи, но уже наметили основные параметры создаваемого института. А это значит, что сторонники идеи учреждения постоянного органа международной уголовной юстиции могут смотреть в будущее с определенным оптимизмом.

Р.А. Колодкин,

заместитель директора

Правового департамента МИД России,

кандидат юридических наук

И.А. Панин,

атташе Правового департамента МИД России,

соискатель кафедры международного права МГИМО(У) МИД РФ.

¹ Более подробно историю вопроса см.: *Блищенко И.П., Фисенко И.В.* Международный уголовный суд. — М., 1993 г.; *Jules Deschenes, Toward International Criminal Justice, Criminal Law Forum, Vol. 5, 1994. Nov. 2—3.* — P. 272—277, *Satu Suikkari. Debate in the United Nations on the International Law Commissions. Draft Statute for an International Criminal Court/Nordic Journal of International Law.* — 1995. — Vol. 64, No. 2. P. 205—207.

² UN. Doc. GA, Res. 48/31 (1993).

³ Доклад Комиссии международного права о работе ее 46-й сессии// UN. Doc. A/49/10 (1994).

⁴ UN. Doc. GA Res. 49/53 (1995).

⁵ UN. Doc. A/AC 244/CRP.6.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ UN. Doc. A/49/10 (1994) (комментарий к ст. 206).

¹² *Там же.*

¹³ UN. Doc. A/50/22, с. 1, а (iii), p. 15—16.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ UN. Doc. A/49/10 (1994), p. 49.

¹⁷ UN. Doc. A/50/22, с. 1, а (iii), p. 17.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ UN. Doc. A/49/10 (1994), p. 50.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

²³ UN. Doc. A/50/22, с. 1, а(VI), p. 18.

²⁴ В декабре 1988 года в результате взрыва бомбы на самолете рейса 103 американской компании «Пан-Америкен» погибли 259 человек и 11 жителей шотландской деревни Локерби, на которую упали обломки самолета. Итоги расследования показали, что взрыв стал результатом террористического акта, совершенного двумя агентами ливийской разведки.

В резолюции 731 Совет Безопасности, исходя из того, что акты международного терроризма представляют собой угрозу международному миру и безопасности, потребовал от ливийского правительства представить ответы на запросы Франции, Великобритании и США, касающиеся террористического акта, который произошел на борту самолета компании «Пан-Америкен». После того как данное требование Совету Безопасности осталось без ответа, последовала резолюция 748 Совета Безопасности, в которой прямо указывалось, что Совет Безопасности налагает санкции на Ливию, действуя на основании своих полномочий по главе VII Устава ООН, касающихся мер, предпринимаемых при наличии угрозы международному миру и безопасности. Более подробно историю вопроса см., например, *Блищенко И.П., Фисенко И.В.*, Указ. соч. — С. 93—102.

²⁵ UN. Doc. A/49/10 (1994), p. 54.

²⁶ *Ibid.*, p. 53.

²⁷ *Ibid.*, p. 54.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ UN. Doc. A/AC 244/CRP.1/Add.2, at 1.

³⁰ UN. Doc. A/50/22, C. 2a, p. 20—23.

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

³⁴ И.П. Блищенко и И.В. Фисенко в своей книге «Международный уголовный суд» отмечают, что положение, согласно которому Международный уголовный суд может применять лишь международное право, которое одно может признавать определенные деяния в качестве международных преступлений, а применение национального права свидетельствует о том, что Суд является общим для некоторых государств, но не международным, является в целом правильным.

³⁵ UN. Doc. A/49/10 (1994), p. 70.

³⁶ Доклад Комиссии международного права о работе ее 42-й сессии (1990). — Т. II, Часть 1, § 7. — С. 102.

³⁷ UN. Doc. A/49/10 (1994), p. 24.

³⁸ UN. Doc. A/AC. 244/CRP. 1, p. 1; UN. Doc. A/50/22, II A 1 (15), p. 3—4.

³⁹ UN. Doc. A/49/10 (1994), p. 24—25. UN. Doc. A/50/22. II A 1 (15), p. 4.

Статья поступила в редакцию в апреле 1996 г.

Экономика и право

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ТРЕХ ОСНОВНЫХ ЭТАПОВ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ РЕФОРМЫ В РОССИИ 1985—1993 годов И ИХ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

А.А. Громыко-Пирадов *

События, происходившие во второй половине 80-х годов и первой половине 90-х в СССР, серьезно изменили всю мировую ситуацию. Хотя в данной статье речь идет о внутриэкономических процессах, тем не менее они происходили на мировом фоне, и он, в свою очередь, оказывал сильное воздействие на эти процессы.

За годы советской власти сложилась определенная система экономических связей нашей экономики с зарубежной. Договоры и соглашения с зарубежными странами в экономической области носили в основном характер обмена советского сырья на готовую продукцию Запада. Особенно это относилось к машиностроению. Но на нефтедоллары, полученные Советским Союзом, покупались и зерно, и другие продовольственные товары. Все это в различных пределах, конечно. Не было того пережестота, который имеет место в последнее время, когда на валюту закупается любой импорт, в том числе и продукция машиностроительной промышленности, которая вытесняет с внутреннего рынка отечественную продукцию, заставляет закрывать заводы, создает армию отечественных безработных. Причем это в условиях почти нулевой защиты отечественного производителя с точки зрения правовой.

В 1985 году, с избранием М.С.Горбачева Генеральным секретарем ЦК КПСС, в СССР начались политические и экономические поиски прогрессивного реформирования социализма, прежде всего его экономических основ. Появилась концепция «перестройки» во внутренних процессах СССР и концепция нового мышления в международных отношениях. Оба эти момента — перестройка и новое

* Старший научный сотрудник ИМЭМО РАН. Кандидат исторических наук, помощник председателя Комитета по геополитике Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

мышление — должны были находиться в тесной связи и, по мнению их автора, привести к успехам. Но в действительности так не произошло. Через шесть лет не стало ни СССР, ни КПСС, ни, разумеется, президента СССР. Все пошло по странному пути, во многом неуправляемому, стихийному. Этот исторический ход, каким бы он ни был, должен быть понят и исследован.

Начнем с международного фона 1989—1990 годов. Эти годы ознаменовались важными международными событиями. Произошло воссоединение Германии, не стало ГДР, одного из союзников и экономических партнеров СССР. СЭВ прекратил свое существование, завершилась жизнь Организации Варшавского Договора; распались договоры о дружбе, сотрудничестве и взаимопомощи СССР и восточноевропейских государств, и произошли многие другие события. В международных экономических отношениях СССР получал новые кредиты, вползая в международные долги.

Требовалось коренным образом пересматривать внутреннюю и внешнюю политику. Необходимо было делать ставку на расширение внешних связей с учетом потребностей российской экономики, с учетом необходимости развития подотраслей, с учетом развития в первую очередь тех перерабатывающих и производящих отраслей, чья продукция пользовалась спросом на внешнем рынке, могла даже конкурировать со многими западными образцами.

Однако пошли почему-то по другому пути. Раскрыли широко двери для проникновения в Россию эмиссаров из Международного валютного фонда и Международного банка, а те поставили условия, которым должна следовать такая великая держава, как Россия. Нельзя при этом не отметить и ошибочность позиции, связанной с изменением практики экспортного контроля, когда из России практически бесконтрольно стали уплывать баснословные ее богатства.

Особенно значительные перемены произошли в международных отношениях в связи с распадом СССР и образованием на его территории новых независимых государств. Возник комплекс вопросов по международному правопреемству. Какие обязательства по международным договорам СССР, а их к тому времени насчитывалось не менее тысячи, должны были оставаться действующими для всех новых субъектов международного права, а какие из них связывают лишь некоторые новые государства? Так, все универсальные договоры по разоружению, правам человека, окружающей среде и т.д., заключенные в свое время СССР, являются обязательными по правопреемству для всех 15 государств. Договоры по двусторонним отношениям СССР с зарубежными странами оказались в более сложном положении. Каждому из них нужен был конкретный и согласованный подход заинтересованных новых государств. Некоторые из таких договоров прекратили свое существование с известным международ-

но-правовым началом — прекращение государства прекращает его обязательства, связанные непосредственно с этим государством. В этой связи между новыми государствами шли интенсивные переговоры по активу и пассиву в международном правопреемстве. В итоге таких переговоров было достигнуто соглашение, что основные долги СССР и основное имущество СССР за рубежом, в том числе имущество посольств, торгпредств, консульств и некоторых других советских организаций за границей, переходят к Российской Федерации. Принципиальным вопросом правопреемства в рамках ООН явился вопрос о месте СССР в Совете Безопасности. СССР, как и остальные четыре великие державы (США, Китай, Англия, Франция), обладал правом вето и постоянным местом в Совете Безопасности. Согласно Уставу ООН, на Совет Безопасности возлагается главная ответственность за поддержание всеобщего мира и безопасности; Совет Безопасности обладает правом принятия международных санкций в отношении государств, совершивших агрессию или другие нарушения мирового правопорядка, установленного Уставом ООН. Понятно поэтому, что постоянное место в Совете Безопасности может занимать только великая держава. После первых некоторых волнений и замешательств было подтверждено право России на место СССР в Совете Безопасности.

Наконец, кончилась «холодная война», упал «железный занавес», и началась массовая миграция людей и идей. В Россию хлынуло бесчисленное количество зарубежных экономических советников, которые обучали российских экономистов и политиков, как строить экономику России на западный лад и т.д.

Словом, экономические перемены в СССР, а затем в Российской Федерации происходили под влиянием всего огромного международного комплекса событий, вне которого был бы неполным анализ особенностей трех этапов экономического разрушения.

Оговорив этот международный фон — международно-правовой, экономический и политический, представляется возможным перейти к рассмотрению основного содержания данной статьи.

Говоря о «перестройке» и тех революционных преобразованиях, которые были вызваны ее центробежными и центростремительными силами, хотелось бы привести одну восточную мудрость.

В свое время в Китае Конфуций определил два основных принципа жизни китайского общества: первый принцип — сыновья почтительность, и второй принцип, говорящий о необходимости «благородства мужа» в государственно-управленческой деятельности.

Рассматривая первый принцип «сыновья почтительности», следует отметить, что в нем прежде всего заложено уважение к старшему и многоопытному поколению «отцов». Рассматривая этот

принцип в широком толковании, мы видим глубокий смысл в уважении младшим поколением трудов и деяний старшего. Преемственность знаний последующих поколений человеческой цивилизации есть один из основных законов развития общества, соответствующих переходу количества в качество. Человечество прошло путь от египетских пирамид до полетов человека в космос благодаря наращиванию и умножению многовекового опыта предыдущих поколений.

Перестроечные процессы, охватившие российское общество в середине 80-х годов и продолжающиеся поныне, свидетельствуют о полном отсутствии (в чем мы убедимся ниже) здравого смысла и четко выработанной планомерной программы при перекраивании одного типа общества в другое. Опыт экономического развития СССР прежних лет, когда за короткое время после окончания второй мировой войны страна была поднята из руин и к началу 50-х годов СССР стал мощной военно-политической и экономической державой, был полностью проигнорирован. «Цепь» между поколениями была прервана.

Современная Россия — наследница СССР погрузилась в пучину бесконечных, деструктивных для страны противоречий политического, экономического и военного характера. Перестроечные процессы в нашем советском обществе начались задолго до роковой черты перелома 1985 года. После смерти Сталина, создавшего основной фундамент отечественного машиностроения, тяжелой промышленности и вообще всей базы нашего народного хозяйства, происходила медленная деградация в 70—80-е годы, которая в конечном счете привела к застою, разложению и в финале — к концу коммунистической системы советского общества. В задачу данной работы не входит анализ глубоких корней случившегося. Мы рассмотрим основные этапы мучительного слома и краха советского общества и образования на его основе противоречивого государства под названием Россия.

* * *

В середине 80-х годов, наблюдая за все увеличивающимся отставанием СССР от западных стран по основным промышленным, социальным и экономическим показателям, которые определяют благосостояние и поступательное развитие общества, советское руководство во главе с М.С.Горбачевым определило необходимость глубоких реформ как внутри страны, так и за ее пределами. Мы разобьем ход реформ в советском, а затем и в российском обществе на три этапа: 1985—1987 годы, 1987—1991 годы и 1992—1993 годы.

Подготовку перестройки, а затем столь стремительный переход к либерально-демократическим реформам обусловили социально-политические сдвиги в 60—70-х и 80-х годах. Эти сдвиги толкали советское застывшее тоталитарное общество, уставшее от жестких рамок командно-административной системы, к более демократическому либеральному обществу. На протяжении всех этих лет происходила смена менталитета советского человека, которая в конечном счете и породила молодого, энергичного, мыслящего по-новому лидера советского общества — М.С.Горбачева.

Касаясь первого хронологического этапа экономической реформы в России, необходимо отметить, что своеобразием и основным стержнем первого этапа реформ является попытка реформировать социалистическую систему хозяйствования изнутри с помощью рецептов старой, малоэффективной социалистической экономики.

Объяснение «предкризисного» состояния советской экономики Горбачев видел исключительно в хозяйственно-организационных причинах. Промышленный «вал» вместо упора на качество продукции, строительство дорогостоящих, но не соответствующих высшим научно-техническим показателям объектов, «затратный» экономический механизм, означавший заботу не о приращении национального достояния, а о том, чтобы в то или иное изделие вложить побольше материалов и труда, доминирование экстенсивных методов хозяйствования над интенсивными, что приводило к истощению природных ресурсов и расточительному использованию рабочей силы, «остаточный» принцип финансирования социальной, научной и культурной сфер (в них направлялось столько, сколько оставалось после затрат на производственную сферу) — вот перечень главных недостатков, которые нужно было устранить, чтобы обеспечить общественное «ускорение», свершить «перестройку», раскрыть потенциал «социализма»¹.

Главными ошибками первого этапа реформ явились постановления ЦК КПСС «О мерах по преодолению пьянства и алкоголизма», принятое сразу после апрельского пленума ЦК КПСС, а также принятый в начале 1986 года «Закон о трудовых коллективах». Антиалкогольная кампания нанесла сильный удар по бюджету, который потерял не один десяток миллиардов рублей. (Так, за три года антиалкогольной кампании государство не досчиталось более 37 млрд. рублей.) Продажа спиртного издревле считалась прерогативой государства и одним из его основных источников дохода. Подорвав поступление денег от реализации спиртных напитков, Горбачев ослабил доходную часть бюджета СССР.

Согласно «Закону о трудовых коллективах», трудящиеся на производстве получали возможность избирать подходящего им руководителя, определять цены выпускаемой продукции, регулиро-

вать заработную плату; все это приводило к падению дисциплины и эффективности производства.

Необходимо отметить, что в экономике СССР во время первого этапа реформ сложились определенные парадоксы, заключающиеся в том, что промышленность и аграрный сектор производили все больше продукции, национальный доход рос, а государственная казна все худела и худела. «Дотации сельскому хозяйству и промышленности, как и выплаты на заработную плату, увеличивались, поступления же в казну все сокращались. Развивалась скрытая инфляция, печатный станок выпускал денег гораздо больше, чем производилось товаров, деньги в казну не возвращались, в стране сложился бюджетный дефицит. Это было поразительным открытием: ведь еще в 1985 году, согласно докладу министра финансов СССР, доходы казны превысили расходы. Как выяснилось позднее, то была ложь: в действительности бюджетный дефицит уже в 1985 году составил 17—18 млрд. рублей, а в следующем году возрос в три раза!»²

Эти сдвиги не могли не вызвать глубокие трещины в советской экономике, которые в дальнейшем раскололи и разрушили фундамент народного хозяйства СССР. Интересно отметить, что по поводу первого этапа реформ говорит М.С.Горбачев, указывая на свою основную ошибку, допущенную при реформировании экономики страны: «В экономике, следуя установившимся стереотипам, мы начали с реформы тяжелой промышленности, машиностроения. Правильнее же было начать с сельского хозяйства, с легкой и пищевой промышленности, то есть с того, что дало бы быструю и наглядную отдачу для людей, укрепило социальную базу перестройки. Словом, в ряде случаев, встав на путь реформ, мы неточно выбрали последовательность мер по ее осуществлению»³. В подтверждение мысли, высказанной Горбачевым, можно отметить, что уже с 1986 года начался ряд процессов, которые усугубляли структурные изменения в экономике.

«Так, с одной стороны, существовавшая плановая система отреагировала на очевидные явления «дефицитности» в экономике привычными для себя способами — отобилизовав большие материальные и финансовые ресурсы для инвестиционных проектов. И хотя их состав был определен в общем и целом с учетом макроструктурных диспропорций, они концентрировались на развитии гражданского (в первую очередь инвестиционного) машиностроения и импортозамещающих производств, на поддержке сельского хозяйства, а также на осуществлении товарных интервенций (как полагали, на время инвестиционного лага), расчетный эффект от этих проектов не учитывал общей эффективности хозяйственной системы. Уже к 1988 году, после того как стало ясно, что экономи-

ка перекормлена кредитами и явно не справляется с поставленными задачами, иллюзии относительно возможностей быстрой модернизации машиностроения и расширения потребительского сектора в экономике рассеялись как дым»⁴.

За началом структурного кризиса в экономике СССР наступил следующий этап — 1987—1991 годы, когда модернизация и попытка реформирования социалистического строя строились на заимствовании и инкорпорировании в него западных известных моделей экономического развития. Одним из основных этапов второго периода реформ «перестройки» явилось принятие «Закона о госпредприятии», в соответствии с которым предприятия, функционируя на началах полного хозрасчета, получали права собственника, не неся за это присущей собственнику ответственности. Поэтому вместе с принятым уже «Законом о трудовых коллективах» контроль над предприятиями был частично потерян уже с 1987 года, а отнюдь не с началом реформ Гайдара. Идеологическим прикрытием второго этапа реформ явилась 19-я партконференция, прошедшая летом 1988 года. На ней было положено начало устранению и попытки слома старой административной системы, мешавшей модернизации социализма.

Интересно, что говорит сам Горбачев относительно второго этапа реформ: «По моему мнению, было два благоприятных момента для радикальной реформы — это 1987 и 1992 годы. Оба они не были должным образом использованы по причинам политического и, я бы сказал, идеологического порядка. Многие из присутствующих здесь помнят, как тщательно готовились решения июньского (1987 г.) Пленума ЦК КПСС о радикальной экономической реформе. В их подготовке активно участвовали присутствующие здесь А.Аганбегян, Л.Абалкин, В.Медведев, Р.Белоусов, В.Можин, покойный А.Анчишкин и многие другие. Естественно, этим занималось и правительство. Я не склонен переоценивать те решения, ту программу. С учетом последующего развития событий она сейчас представляется недостаточной, но она открыла путь к назревшим преобразованиям всего хозяйственного механизма».

Что же произошло дальше? Консервативные силы в государственном и партийном аппарате начали активно тормозить проведение реформы. Это препятствие было усилено мощной волной популистского противодействия реформе, и в первую очередь реформе ценообразования. Даже отдельные ученые, с которыми мы выстраивали планы на будущее, выступили против практической реализации реформы системы ценообразования. В результате был упущен момент, когда рынок оставался еще относительно стабильным»⁵.

Необходимо также упомянуть, что причины, предопределившие распад экономики СССР, можно найти в финансовой системе

СССР того периода. Так, например, «инъекция беспрецедентно большой денежной массы через колоссальные инвестиционные проекты и программы социальных льгот (1986—1988); сформированное снятие ограничений на использование финансовых «остатков» на счетах предприятий (1987); отмена планового контроля за целевым использованием «собственных средств» предприятий (1987); бесконтрольное перераспределение «безнала» в наличный оборот, монетизация спроса (1988); снятие ограничений уровня личных доходов (1988)»⁶. Все эти факторы дестабилизировали и без того шаткую финансовую систему СССР.

Важным фактором распада явился внешний фактор. Деидеологизация геополитической доктрины СССР и политический развал соцлагеря привели не только к разрыву экономических связей, больно ударивших по экономике страны, но и наглядно демонстрировали перспективу радикального хода реформ, который предполагал, помимо шоковой терапии в экономике и монетарного подхода (по Фридману) в решении экономических проблем, решение и политических наболевших вопросов, как-то: создание многопартийной системы, устранение КПСС с центральной политической сцены и полный демонтаж административно-командной системы социализма. Завершение второго этапа реформ и начало реформ Гайдара характеризуются прежде всего стремлением населения СССР адаптировать западную модель развития общества к местным условиям, а не китайскую или какую-либо другую, с элементами хорошо знакомого тоталитаризма.

«Так, по данным опроса ВЦИОМ в 1990 году, 32% респондентов считали образцом для подражания США, 32% — Японию, 17% — Германию, 11% — Швецию и только 4% — Китай»⁷.

Завершение второго этапа реформ также ознаменовало приход на политическую и экономическую арену жизни советского общества радикалов во главе с Гайдаром. Политика Гайдара, базирующаяся в основном на идеях качественного, быстрого экономического прорыва, характерного для радикалов, в конце концов потерпела полное фиаско. На момент принятия решения о выборе той или иной экономической программы развития страны существовало три варианта хода реформ: эволюционный, радикальный, радикально-умеренный. Интересно отметить, как М.С.Горбачев характеризует выбранный в конечном счете вариант реформ: «...радикальный (вариант реформ. — *Авт.*) включал одновременное снятие всех ограничений для рыночных механизмов, полный отказ от контроля за ценами и доходами, массовый переход к новым формам собственности. По сути дела, это тот самый вариант, который с начала 1992 года начала осуществлять команда Гайдара под лозунгом «шоковой терапии». Так вот, еще тогда предполагали, что в наших

условиях он сулит разлад денежного обращения и галопирующую инфляцию, резкий спад производства, массовую безработицу, значительное снижение жизненного уровня населения и его расслоение, усиление социальной напряженности. Картинка, хорошо узнаваемая и сегодня»⁸. И действительно, все те негативные последствия резкого перехода к рыночным отношениям 1992 года мы испытываем по сей день.

Рассмотрим теперь некоторые экономические данные, отрицательно сказавшиеся на развитии страны. Ни одна из целей, поставленных на этом (третьем. — *Авт.*) этапе реформы, не была достигнута. Вместо обещанной к осени 1992 года стабилизации обстановка резко ухудшилась. Потребительские цены в декабре 1992 года выросли по сравнению с декабрем 1991 года в 26 раз, оптовые цены в промышленности — в 34 раза. Гиперинфляция из потенциальной угрозы стала реальностью. Эмиссия наличных денег в 1992 году составила 1513 млрд. рублей по сравнению с 28 млрд. рублей в 1991 году. Резко возрос дефицит федерального бюджета.

Не удалось реализовать и широко разрекламированную программу малой приватизации. На 1 декабря 1992 г. было приватизировано 8,5% предприятий розничной торговли (из намеченных 60%). Сорвалась и попытка провести кавалерийским наскоком «фермеризацию всей страны»⁹. Одним словом, провал «кавалерийского наскока» выразился и в утрате лидирующих позиций России на мировой арене.

В бывшем СССР с 1990 по 1993 год произошел значительный провал по всему аспекту индексов и показателей экономики. Причем в бывшем СССР падение производства было более значительным, чем в других странах бывшего социалистического содружества. «Так, в России валовой внутренний продукт сократился в 1993 году по сравнению с 1989 годом не менее чем на 38—40%. Если в 1990 году СССР делил с Германией 3—4-е места в мире по объему ВВП, то ныне, после распада СССР и экономической катастрофы последних лет, Россия, объем ВВП которой составил в 1993 году не более 36—38% ВВП СССР в 1990 году, находится на грани перехода во вторую десятку стран, а по ВВП на душу населения опустилась ниже всех индустриально развитых капиталистических стран (в том числе Греции, Португалии) — на уровень Алжира, Бразилии»¹⁰. При сравнении России и бывших государств стран СЭВ возникает грустная картина устойчивой динамики падения ВВП России с 1990 года по настоящее время. Это наглядно видно на примере таблицы 1.

ПАДЕНИЕ ПРОИЗВОДСТВА ВВП/НАЦИОНАЛЬНОГО ДОХОДА

в % к предыдущему году								Падение в 1993г., в % к 1989 г.
	1989г.	1990г.	1991г.	1992г.	1993г.	1994г.*	1995г.**	
Страны, осуществлявшие последовательные радикальные реформы								
Польша	0,0	-11,6	-9,1	2,6	4,0	4	3	-14
Венгрия	0,4	-1,6	-10,1	-5,0	-1,0	1	2	-18
Чехия	0,7	-1,1	-16,0	-6,6	-0,3	2	5	-23
Словакия	0,7	-1,1	-16,0	-7,0	-4,1	0	2	-26
Страны, осуществлявшие радикальные реформы непоследовательно								
Румыния	-5,8	-7,4	-14,0	-15,4	-1	0	1	-32
Болгария	-0,4	-11,8	-17,0	-7,1	-4	0	0	-35
Беларусь	3,0	-2,0	-11,0	-11,0	-15	-31		-42
Казахстан	3,0	-2,8	-10,0	-10,0	-12	-27		-41
Украина	3,0	-2,0	-8,0	-8,0	-8	-6		-40
Россия	3,0	-2,0	-14,3	-14,3	-12	-15	-2	-40
Кыргызстан	3,0	-2,0	-23,0	-23,0	-27	-28		-57
Страны, осуществляющие постепенные реформы								
Туркменистан	3,0	-2,0	-23,0	-10,0	11	-33	-25	
Узбекистан	0,0	0,0	-19,0	-13,0	-3	-8	-33	

Примечание: В 1989—1990 годах для Чехии и Словакии показаны темпы прироста в Чехословакии, для бывших советских республик — в СССР.

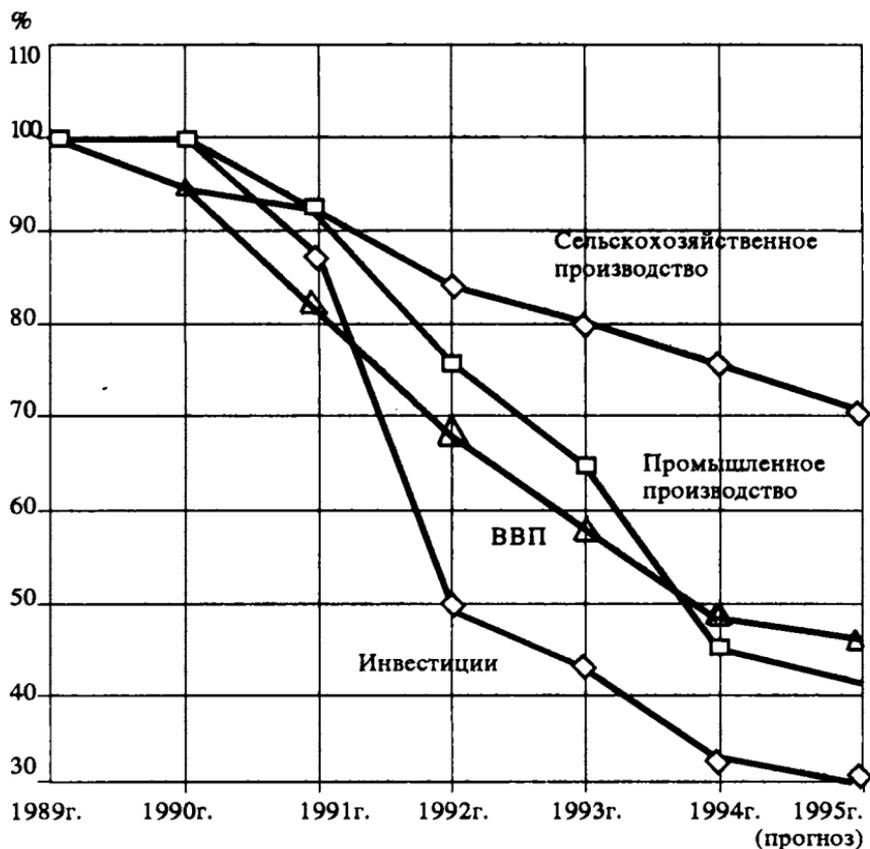
* Оценка.

** Прогноз.

Далее уместно будет привести ряд данных, касающихся динамики падения сельскохозяйственного производства, промышленного производства, инвестиций и ВВП.

Таблица 2

**ДИНАМИКА ВВП,
ПРОМЫШЛЕННОГО И СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА,
ИНВЕСТИЦИЙ**
1989г.=100%¹²

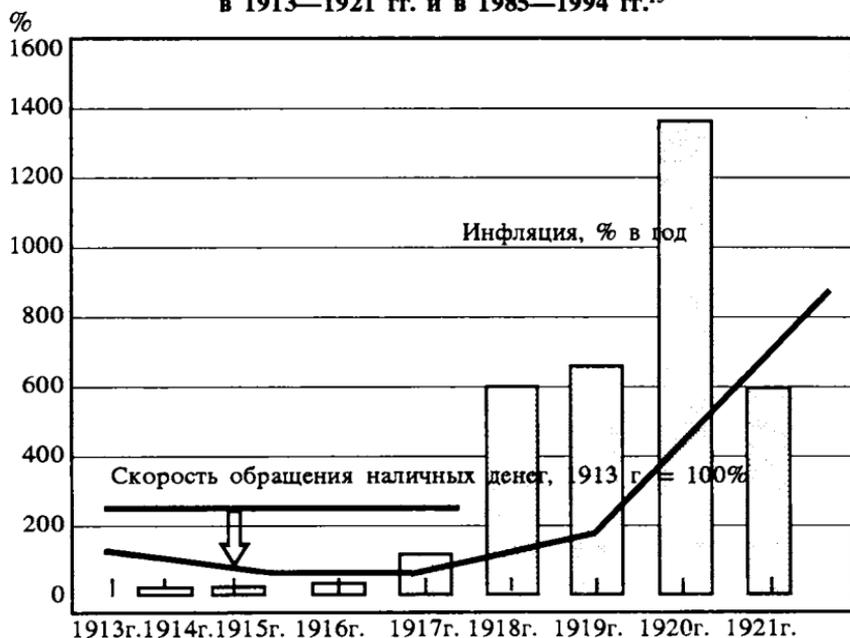


Резкое падение всех вышеперечисленных показателей свидетельствует об очевидных просчетах «кавалерийского наскока» на экономику СССР и молодой России. Непродуманные действия Гайдара и его правительственного кабинета привели в конечном счете

к падению инвестиций и к переходу России в разряд развивающихся стран с второстепенной экономикой. По привлекательности инвестиций Россия занимает на 1995 год предпоследнее место перед Ираком. А как мы знаем, без инвестиций поднять экономику демократическими, рыночными методами практически невозможно, что, в свою очередь, толкнет население России сделать выбор в пользу «сильной руки», авторитарного руководства. Отсутствие внешних реанимирующих факторов для экономического развития и выхода из кризиса толкает страну к непродуманному командно-административному прошлому, когда на руинах царского самодержавия возродилась новая большевистская империя, замешанная на крови миллионов граждан. Идея создания социализма в одной отдельно взятой стране оказалась реальностью, а не мифом — но какой ценой! Готова ли Россия к новым экспериментам? Для наглядного отображения мысли автора о том, что октябрь 1917 года и серия реформ начала 90-х годов являются симметричным отображением ряда экономических показателей, перекликающихся во времени между собой, рассмотрим таблицу 3.

Таблица 3

**СКОРОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ ДЕНЕГ И ИНФЛЯЦИИ
в 1913—1921 гг. и в 1985—1994 гг.¹³**



Из вышеуказанных показателей следует отметить определенную аналогию между октябрем 1917-го и серией реформ 1991—1993 годов в отношении скорости обращения денег и инфляции.

Иллюстрируя глубину и всю серьезность разлома и крушения СССР и образование России нужно вспомнить, что в первые годы второй мировой войны падение ВВП было меньше в сравнении с 40% падения ВВП за период с 1990 по 1994 год. Вышесказанное свидетельствует о том, что в XX веке в истории развития российского государства период распада СССР и первые годы существования России 1991—1994 годов являются сравнимыми по драматизму и напряжению всех сил общества с двумя трагедиями, постигшими Россию в XX веке, как-то: Октябрьская революция и вторая мировая война. Теперь, возвратясь к концу 3-го этапа реформ, подведем итог. Среди негативных последствий «шоковой терапии», активно проводившейся кабинетом министров во главе с премьером Гайдаром, можно отметить основные, но отнюдь не единственные показатели глубокого кризиса реформ в России.

Так, например, «предпринимавшиеся в течение 1992—1993 годов попытки борьбы с инфляцией традиционными для рыночной экономики монетаристскими методами принципиально проблему не решили. Более того, за некоторое нестабильное сокращение темпов инфляции к концу 1993 года заплачено ценой, не адекватной полученным результатам. Среди наиболее негативных последствий проводимого курса следует отметить:

- перевод инфляции из «инфляции спроса», более эластичной к воздействию мерами ограничения кредитно-денежной массы, к «инфляции издержек», требующей дорогостоящих и длительных мер воздействия;

- серьезное нарушение финансовой и производственной систем функционирования экономики;

- подрыв склонности к накоплению практически у всех экономических агентов, включая государство;

- разрушение на этой основе системы обеспечения воспроизводственных процессов в экономике;

- чрезмерная дифференциация населения, отдельных отраслей и регионов по уровню доходов, имеющая крайне негативные социально-политические последствия»¹⁴.

Помимо тяжелого экономического положения, в которое попала Россия «благодаря» реформам, необходимо отметить, что драматизм и острота распада СССР были вызваны противоборствующими социальными, классовыми слоями населения. Одни не хотели расставаться с прошлым, другие не желали мириться с настоящим. Вообще, к августу 1991 года, времени свершения «первого» ГКЧП,

сложилась в определенной степени революционная ситуация, когда «верхи» не могли жить по-новому, а «низы» не хотели жить по-старому. Провал попытки государственного переворота, предпринятой ближайшим окружением Горбачева, и распад СССР на независимые государства под эгидой формального межгосударственного союза СНГ явились следствием экономического кризиса и анархии управления властными структурами. Всю ответственность за развал СССР, и это явствует из вышеперечисленных экономических показателей, следует возложить на руководителей бывшего СССР и лично М.С.Горбачева. Интересно отметить по этому поводу высказывание бывшего премьера правительства СССР Н.И.Рыжкова, пережившего все трагические мгновения двух основных этапов экономической реформы в СССР в 1985—1991 годах. В своей работе «Десять лет великих потрясений» Н.И.Рыжков отмечает: «Битва на путях реформирования 90-м годом не закончилась: она продолжается и сейчас. Но в этих сражениях есть существенная разница. В конце 80-х годов борьба шла за цели реформ, методы их проведения. После непродолжительного послеавгустовского безвременья 91-го началась битва уже со своим народом и государственностью. В декабре была разрушена единая держава, а через месяц на головы людей обрушились «шоковые реформы» молодого отца российских шокоотерапевтов Гайдара и его не менее радикальных поделельников»¹⁵.

Вторым важным сокрушительным и завершающим событием кризиса российской государственности и экономики явился «второй» ГКЧП, то есть расстрел в октябре 1993 года легитимного и законного парламента нынешним президентом России — Борисом Ельциным.

Относительно «второго» ГКЧП и кровавого подавления парламента Н.И.Рыжков отмечал: «В сентябре 1993 года с выходом в свет «исторического» антиконституционного Указа Президента начался завершающий этап контрреволюционного переворота. После расстрела Верховного Совета Российской Федерации народовластие в лице Советов прекратило существование. В стране установился авторитарный режим (ответ получен на заданный в этой работе автором вопрос относительно готовности России к новым экспериментам. — *Авт.*). Исторический круг замкнулся в еще худшем варианте, чем в доперестроечные времена»¹⁶.

Чередой экономических ляпов и просчетов, наравне с политическими ошибочными действиями руководства бывшего СССР, привела к логическому краху российской экономики.

Перед нашими глазами предстает типичная «банановая республика», возглавляемая компрадорской буржуазией, смысл эконо-

мического развития которой состоит в активном экспорте и добыче сырьевых ресурсов при полном игнорировании перерабатывающих отраслей производства.

¹ *Вопросы философии.* — 1994. — № 11. — С. 5.

² *Там же.* — С. 7.

³ *Там же.* — С. 8.

⁴ *Свободная мысль.* — 1994. — № 7—8. — С. 6.

⁵ *Вопросы экономики.* — 1995. — № 4. — С. 6.

⁶ *Свободная мысль.* — 1994. — № 7—8. — С. 7.

⁷ *Вопросы философии.* — 1994. — № 11. — С. 13.

⁸ *М. Горбачев. Жизнь и реформы.* — Кн. 1. — М., 1995. — С. 567.

⁹ *Вопросы экономики.* — 1993. — № 2. — С. 6.

¹⁰ *Вопросы экономики.* — 1994. — № 4. — С. 12.

¹¹ *Экономика России в 1995 году. Прогноз. Обзор экономической ситуации в 1994 году.* — М., 1994. — С. 15. Авт. колл. Аукционек С.П. и др.

¹² *Там же.* — С. 14.

¹³ *Там же.* — С. 55.

¹⁴ *Н.И. Рыжков. Десять лет великих потрясений.* — М., 1995. — С. 460.

¹⁶ *Там же.* — С. 484.

Статья получена редакцией в начале апреля 1996 г.

Позиция Совета Федерации, как неоднократно подчеркивал Егор Строев, сводится к тому, что приобщение к деятельности европейских институтов не является механическим процессом. Россия была, есть и будет неотъемлемой частью Европы. Однако необходимы усилия, в том числе и интенсификация контактов с Советом Европы, чтобы мы научились в полной мере применять у себя признанные нормы международного права, которые имеют для нас «прямое действие». ПАСЕ — это инструмент достижения стабильности и согласия, важнейший общественный институт, обеспечивающий равноправное участие государств в обще-европейских делах.

(Из интервью руководителя пресс-службы Совета Федерации Федерального Собрания России Юрия Алгунова по случаю пребывания в Москве по приглашению спикера Совета Федерации Егора Строева председателя Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) Лени Фишер. Интервью опубликовано в «Известиях» 17 окт. 1996 г.

Вопросы территории

О СУДОХОДСТВЕ ПО РЕЙНУ

А. Бур*

Специальной комиссией по речному судоходству, которая работает под эгидой ООН и тесно сотрудничает с Европейским союзом, является Центральная комиссия судоходства по Рейну. Она вносит большой вклад в развитие принципов международного судоходства, в том числе в юридической области. Центральная комиссия судоходства по Рейну является одним из самых старых межправительственных органов, которые регулируют принципиальные правовые аспекты международного судоходства.

Реки всегда являются соединительными артериями между государствами, и общность прибрежных государств вылилась в принятие оперативных документов — своеобразных инструментов по регулированию речного судоходства в общих интересах.

В Европе это развитие завершилось принятием на Венском конгрессе основных принципов речного судоходства. Была создана чрезвычайно хорошо разработанная система юридических принципов, и эта система существует уже более 180 лет. Система рейнского судоходства разработана в 1831 году. Она была подтверждена в 1931 году, то есть почти 100 лет спустя. Так европейцы создали интеграционную систему управления судоходством, которая обеспечила безопасность и хорошее качество судовождения по Рейну.

Постоянный секретариат организации по рейнскому судоходству находится в Страсбурге. В данный момент этот орган состоит из представителей пяти стран. Великобритания недавно вышла из его состава, а Австрия просила о включении ее представителя в состав этого органа. Постоянный секретариат призван регулировать все текущие вопросы по рейнскому судоходству, прежде всего обеспечение выполнения основных принципов, отраженных в конвенциях и межправительственных договорах по этому вопросу, а также в двусторонних межправительственных соглашениях.

* Представитель Центральной комиссии судоходства по Рейну (г. Страсбург, Франция).

В первую очередь речь идет об обеспечении безопасности и свободы судоходства по Рейну, которая подразумевает перемещение грузов и лиц. В это понятие также включаются свободный фрахт и перемещение торговых грузов по Рейну. Этот принцип свободы судоходства также предполагает свободу предпринимательства в прибрежной зоне, прилегающей к реке. Никакие ограничения этой свободы невозможны, кроме как по соображениям безопасности. И это соображение является единственным, по которому может ограничиваться принцип свободы судоходства по Рейну. Сейчас рассматривается важная конвенция по экологическим вопросам судоходства по Рейну, и, конечно, она будет содержать ряд новых ограничений.

Другой принцип — равный режим для всех. Речь идет о том, что во всех прибрежных странах Версальский договор распространил эту свободу и равноправие на все страны и на все корабли, которые ходят под флагами любых стран. Они должны также учитывать различные условия, которые действуют, с одной стороны, в Рейнском бассейне и, с другой стороны, в Дунайском, например, в отношении национального каботажного и международного каботажного, а это касается 80 процентов общего объема перевозок, которые обеспечиваются национальными судами. Центральная комиссия судоходства по Рейну приняла дополнительный протокол № 2, в котором были уточнены принципы свободы судоходства. А именно, здесь закладывается принцип взаимности и взаимной выгоды, причем явно выраженной сторонами. Имеется в виду, что перемещение грузов или перевозка лиц между двумя странами или двумя пунктами на Рейне судами третьих стран, то есть не входящих в состав Комиссии, должны быть подтверждены разрешением, исходящим от Центральной комиссии, то есть это должно регулироваться положениями двустороннего соглашения между рейнской стороной и не рейнской стороной. Эти важнейшие изменения в режиме судоходства по Рейну были внесены в 1992 году.

Еще один важный момент. Пошлины, которые взимались со времен средневековья, во время феодальной раздробленности, местными князьями, в 1861 году были отменены, и Конвенция по судоходству на Рейне объявляет, что в соответствии с принципом свободы судоходства по Рейну ни одна из пошлин не должна взиматься с перевозчика. Однако к нам в Центральную комиссию поступил иск некоторых рейнских стран, которые считают, что их права по рейнскому судоходству ущемляются.

Теперь вопрос о безопасности судоходства. Это — важнейший вопрос. Речь идет о соблюдении соответствующих мер предосторожности, поскольку по Рейну перемещаются 300 тыс. тонн грузов в год, о постоянной, никогда не прекращающейся работе: вопросы

безопасности всегда должны находиться под контролем, а сама Комиссия обязана следить за развитием техники и технологий. Поэтому необходимо обеспечить судоходство по Рейну в соответствии с наиболее высоким стандартом, существующим в области безопасности. В настоящее время приняты определенные правила, которые можно приравнять к правилам дорожного движения; существуют также определенные правила в области строительства и конструкций кораблей, судов, соответствующие правилам в отношении перевозимых грузов, а также система контроля, которая постоянно действует в отношении опасных грузов. Мы производим постоянный мониторинг перемещения опасных грузов.

Необходимо отметить, что прежде, чем какое-либо судно выходит в плавание по Рейну, оно должно иметь справку об освидетельствовании, которая выдается на основании тех положений, которые принимаются в рамках нашей Комиссии. Мы также участвуем в работе в данной области органов ООН в Женеве, где эти органы в основном воспроизводят регламентацию, которая существует в рамках нашей Комиссии. В настоящее время создана международная рабочая группа для того, чтобы разработать Международную регламентацию в области перевозки опасных грузов.

Что касается безопасности, то нашей Комиссии удалось создать действующую эффективную систему контроля за перемещением опасных и других грузов, а также за соблюдением существующих правил. Был создан первый административный международный орган. Если большинство правил в данной области носило характер рекомендаций, то этот порядок был изменен. Мы создаем специальные комиссии по любому вопросу: ни один из вопросов, который имеет какое-либо отношение к навигации по Рейну, не ускользает от нашего внимания.

Мы обсуждаем все предложения, имеющие отношение к развитию рейнского судоходства, в частности те, которые направлены на дополнение или на развитие положений Конвенции. Наша Центральная комиссия судоходства по Рейну — одна из редких, если не единственная организация, которая может сама принять решение относительно изменения своих конституционных и уставных правил. У нас также существует право на жалобы по дипломатическим каналам, и каждое правительство имеет право обратиться с жалобой относительно применения и соблюдения правил Конвенции по рейнскому судоходству либо о несоответствии правил национальным условиям или каким-либо другим положениям. Поэтому мы приветствуем работу правительств по выявлению как положительных моментов, так и недостатков в нашем международном законодательстве или правилах.

Что касается вопроса юрисдикции прибрежных государств, то были созданы в каждом прирейнском государстве специальные комиссии по разрешению юридических споров или ситуаций и по оценке ущерба, нанесенного судовладельцами или перевозчиками в различных конфликтных ситуациях. Существует специальный орган, который состоит из судей, назначенных государствами — членами Комиссии, по одному от каждой страны, и решения национальных судебных инстанций в данном случае не имеют важного значения, а обязательны к исполнению решения международных судей по данному вопросу.

Вся судебная процедура является бесплатной для государств-членов. И таким образом, деятельность Комиссии является положительным и обнадеживающим примером того, как можно принимать в расчет различные условия и пожелания, различные интересы, развитие возможностей и учет новых реальностей. Таким образом, мы подаем пример сотрудничества на международном уровне, а также с международными организациями в рамках, соответствующих международной конвенции, а также мы ведем работу по определению точного круга ответственности тех судов, которые обеспечивают рейнское судоходство и ходят под флагами тех стран, которые состоят в составе нашей Комиссии, а также под флагами других европейских стран.

Кроме того, существуют специальные положения относительно тех судовых отходов, которые сбрасываются в Рейн: они должны быть соответствующим образом обработаны. Туда включается ответственность как отправителей, так и получателей грузов, не говоря уже о судовладельцах и перевозчиках грузов. Эти функции обработки судовых отходов, которые сбрасываются в Рейн, также чрезвычайно важны в свете проводимой ныне экологической политики.

Всем хорошо известно, что Рейн связан с Дунайским бассейном, но там положение несколько иное. В 1948 году была принята Белградская конвенция, которая изменила систему дунайского судоходства, и принципы свободы судоходства в Дунайском бассейне значительно отличаются от тех, которые утверждены в Рейнском бассейне.

В 1993 году состоялось совещание министров транспортных стран, которые приняли решение развивать как можно интенсивнее речные перевозки по сравнению с другими видами транспорта. И конечно же, это все входит в круг ведения нашей Центральной комиссии по рейнско-дунайскому судоходству и, в частности, Комиссии по судоходству на Дунае.

Сейчас имеют место попытки изменить, пересмотреть режим дунайского судоходства. Речь идет о конкретных специфических

интересах. Поэтому нас призывают не говорить об общих принципах, если они нарушают какие-то конкретные интересы участников. В каком-то смысле происходит откат назад. Вот почему, и я это подчеркиваю, необходимо рационализировать нашу деятельность в области транспорта, в частности, в новых условиях Европейского союза.

В Римском договоре нашли отражение принципы, которые были зафиксированы ранее в предшествующих документах, и функционирование нашей Центральной комиссии стало возможным только при согласии Европейского союза и его руководящих органов, а также на основе двусторонних межправительственных соглашений. Но сотрудничество всех прибрежных государств, которые осуществляют судоходство по двум рекам, развивается и развивается на принципах взаимной дополняемости и взаимной выгоды, а также на принципах всемерного содействия судоходству в бассейнах Рейна и Дуная.

Почему бы не расширить нашу компетенцию и на бассейн Рейна? Для чего создавать отдельные комиссии? Почему бы не поручить нашей хорошо отработанной системе мониторинг всех вопросов, связанных с Рейном и судоходством по Рейну, и всего, что к этому относится?

Мы могли бы создать союз в данной области — союз западных центральноевропейских государств. В Бахрейне недавно был подписан документ, который является международным многосторонним договором, относящимся ко всем центральноевропейским и восточноевропейским странам. Это привело к созданию новой системы со штаб-квартирой в Страсбурге, то есть при нашей Комиссии, которая занимается, таким образом, многими областями сотрудничества, и главной ее целью остаются, как и для всех, мир и международная безопасность.

Морское право

МОРСКИМИ ЖИВЫМИ РЕСУРСАМИ МОЖНО УПРАВЛЯТЬ

В.К. Зиланов*

Я взял на себя смелость предложить вам тезисно некоторые свои замечания по проблемам международного права в области управления морскими живыми ресурсами и в области рыболовства по следующим причинам.

Первая. Если верить Библии, то, когда мы уйдем в мир иной, первый, кто нас встретит, — это святой Петр. Известно, что святой Петр был рыбаком. Я думаю, если мы здесь поговорим немножко о рыболовстве, это нам всем зачтется.

Вторая. Любой государственный прием, любой хороший обед друзей всегда начинается с рыбы, с рыбной пищи. Более того, ряд прибрежных стран на сегодняшний день удовлетворяют свои потребности в белке животного происхождения исключительно за счет рыбы. Достаточно сказать, что от 10 до 25 процентов населения планеты удовлетворяет свои потребности в белке за счет морских живых ресурсов. И в этой связи также эта проблема заслуживает внимания.

И, наконец, третья, главная. Мне, как специалисту-практику в области морского рыболовства, хотелось бы поделиться с вами — теми, кто разрабатывает международное право в этой области, нашей оценкой проделанной работы Организации Объединенных Наций за 50 лет, а также рассказать о трудностях, которые мы испытываем на практике при выполнении положений международного права.

Сказав все это, я хочу присоединиться к уважаемым профессорам, и отечественным и зарубежным, которые говорили о том, что Организация Объединенных Наций за свои 50 лет проделала действительно огромную работу по созданию, я бы сказал, правового

* Заместитель председателя Комитета по рыболовству, профессор. Статьи обоих авторов, опубликованные под этой рубрикой, представляют собой отрывки из выступлений на международной конференции «50 лет ООН и международное право».

фундамента в области морского рыболовства. Но она не только построила этот правовой фундамент в области международного права, но и создала добротное здание, хотя и не без изъянов.

Я бы сказал, что за 50 лет Организация Объединенных Наций с помощью юристов-международников, с помощью практиков в области рыболовства, с помощью сотрудничества между государствами, с тем чтобы избежать морских конфронтаций в области рыболовства, сумела создать шесть основополагающих документов. Это упоминаемые здесь Женевские конвенции 1958 года, где закреплялось право свободы рыболовства в территориальных водах; важные документы, о которых упоминал в своем выступлении профессор Бекашев, это Стокгольмская конвенция 1972 года; основополагающий документ — Конвенция ООН по морскому праву 1982 года. Важные два документа, принятые в Риме в 1984 году, — это стратегия развития и программа действий в области рыболовства, принятые на Первой Всемирной конференции в этой области. Наконец, Рио-де-Жанейро, повестка дня на XXI век, которая провозгласила устойчивое развитие мирового сообщества и внесла, извините меня, путаницу в биологию, провозгласив устойчивое развитие рыболовства.

Из-за недостатка времени не буду в своем выступлении этот тезис расшифровывать, но у меня в некоторых работах эта тема затронута.

И последнее. Совсем недавно закончилась конференция Организации Объединенных Наций, которая приняла совершенно новый документ, соглашение, касающееся так называемых трансграничных рыбных запасов и далекомигрирующих рыб. Это те запасы, которые находятся и в 200-мильной экономической зоне, и выходят за зону, и те, которые далеко мигрируют.

Я думаю, что этот перечень документов, разработанных при участии Организации Объединенных Наций, а также при участии специализированных органов Организации Объединенных Наций, уже говорит, что мир действительно избежал громадных конфронтаций в области рыболовства, в области использования мировых рыбных запасов и морских живых ресурсов.

Конечно, можно было бы еще указать ряд документов, разработанных на региональном уровне, конвенций, соглашений. Все это так. Но как оценить нам, практикам, то, что сделано? Какие критерии избрать?

Если касаться Конвенции 1982 года, о которой уже здесь была полемика, то мы почувствовали разное отношение к ней. Я бы выделил два критерия.

Первый критерий: что же произошло с мировым уловом, поскольку Конвенция 1982 года, которая применялась на практике в

последние годы, дала рост вылова, создала стабилизацию рыбных запасов? Вот это первый критерий.

И второй критерий: конфликтность на море в области рыболовства уменьшилась или нет? Или появилось то, что Организация Объединенных Наций называет «безопасностью рыболовства»?

Если мы посмотрим мировой улов, то в 1982 году он составлял около 80 млн. тонн, в 1993 году — 101 млн. тонн. Казалось бы, можно было 15—20 млн. тонн отнести, как говорится, к плюсам Конвенции. Однако тщательное рассмотрение этого материала показывает, что рост улова произошел за счет резкого развития марикультуры, то есть искусственного выращивания водных морских ресурсов. И в этой области для нас, или, вернее, для вас, специалистов в области международного права, возникает совершенно новая проблема. Резкое развитие марикультуры уже затрагивает интересы не одного государства, а нескольких государств.

Приведу только два примера. В северной части Тихого океана японскими специалистами выращивается искусственно значительное количество лососевых, в частности кеты. Выходя на откорм в открытые районы Мирового океана, эти ресурсы могут затрагивать естественные ресурсы других видов, которые ограничены. Емкость экосистемы ограничена, и за счет искусственного развития морских живых ресурсов мы можем создавать конфликтную ситуацию. Назрела необходимость приступить к разработке конвенции об управлении производством марикультуры.

Вторая проблема в этой же области. Россия акклиматизировала камчатский краб в Баренцевом море. По расчетам ученых предвиделось, что он будет обитать только в зоне России. Однако природа сделала так, что он вышел за пределы этой зоны и широко распространился в зоне Норвегии. Должна ли Норвегия возмещать какие-то затраты России в области воспроизводства этих ресурсов? Это вопрос и практики международных отношений, и международного права. Вот вам один критерий по оценке Конвенции.

Наконец, второй критерий: удалось ли избежать с помощью Конвенции конфронтации на морских просторах? У меня двойственное отношение к этому. С одной стороны, вроде бы да. Но когда помотришь развитие тенденции в цифровом значении — нет. Именно после Конвенции по морскому праву в таких районах, как полузамкнутые, замкнутые моря, где образуется анклав, я его так называю, анклав, окруженный со всех сторон 200-мильной зоной двух или более государств, а в ряде случаев экономической зоной одного государства, как это имеет место в Охотском море, был нанесен огромный ущерб рыбным запасам Берингова моря, Охотского моря. Сейчас он наносится Баренцеву морю, и в бли-

жайшее время это же будет происходить, я могу совершенно точно вас уверить, в Норвежском и Гренландском морях.

Таким образом, здесь тоже есть большое поле деятельности для совершенствования и выработки новых концептуальных подходов в области международного права.

И последнее соображение, касающееся Конвенции по морскому праву. Здесь уже сегодня звучало, что ее нельзя трогать, она даже святее Библии, другие говорят — нет, она должна совершенствоваться. Я выскажу свою точку зрения как практика.

Прежде всего, Конвенция по морскому праву 1982 года — это продукт политический, это компромисс, достигнутый между Востоком и Западом, это компромисс, достигнутый между экспедиционными флотами и прибрежными государствами, это компромисс, достигнутый между богатым Севером и бедным Югом. Наконец, это компромисс столкновений двух политико-экономических систем в области использования морских живых ресурсов. Одна система главной целью видела прибыль, и она сейчас начинает превалировать в мире; вторая система ставила задачу удовлетворения растущих потребностей своего населения в рыбных продуктах. И здесь разработанный документ получился настолько компромиссным, что прав профессор Бекашев, когда он говорит, что мы три года разрабатывали, по существу, два положения Конвенции — статью 63, пункт 2, и статью 123. Три года мы разрабатывали, 50 статей наработали. По моему мнению, все-таки Конвенция, конечно, это не окончательная Библия, а документ, который в своей основе заложил элементы для дальнейшего совершенствования. И надо в условиях изменившегося мира, в условиях изменяющей свою структуру и свои подходы Организации Объединенных Наций идти по пути совершенствования Конвенции.

Конечно, стоит вопрос: что же ожидать в преддверии окончания XX века и наступления XXI века? Я, наверное, не буду оригинален, если скажу, что мое видение этого процесса не очень оптимистично. Дело в том, что однополюсной мир в экономическом, я не боюсь сказать этого слова, идеологическом отношении не дает стимула к бурлению идей и мыслей. В этой связи с большой долей вероятности можно прогнозировать, что в XXI веке могут преобладать в области морского рыболовства в связи с развитием международного права две тенденции.

Первая — на дальнейший окончательный раздел Мирового океана и всего океанического пространства. При безусловном развитии этой тенденции он принесет конфронтацию и нагнетание обстановки в Мировом океане.

Вторая тенденция — может быть, на создание более совершенного международного морского права по справедливому и устойчивому

вому использованию морских живых ресурсов и динамичному развитию рыболовства. Не исключено, что эти два направления будут развиваться одновременно. Мы видим, что уже ряд латиноамериканских стран, и в частности Перу, в официальных документах заявляют о прилегающем к ее 200-мильной зоне довольно большом пространстве.

Во избежание этого, я думаю, задача Организации Объединенных Наций и нас всех — юристов в области международного права, тех, кто советует представителям властей, — не допустить, чтобы принимались политические решения там, где речь идет о вопросах охраны окружающей среды, использования каких бы то ни было ресурсов, потому что один из главных конфликтов, заложенных в самой Конвенции Организации Объединенных Наций, — это то, что Конвенция определила правовой режим, искусственно разделив неделимые ресурсы, потому что ресурсы неделимы, и, наконец, к ресурсам нельзя применять политический компромисс. Политический компромисс в области экологии неминуемо ведет к разрушению самой экосистемы.

Сказав все это, я хотел бы все-таки, чтобы система Организации Объединенных Наций и наша российская наука в области международного права дали нам, практикам, новые разработки, особенно по ответственности государств флага за деятельность своих судов.

Нам надо иметь ясные разработки, принятые, конечно, на международном уровне, о недопущении рыболовной агрессии в том или ином районе Мирового океана. Простите меня, неспециалиста в области международного права, что я применяю этот термин — рыболовная агрессия. Я его уже использовал в литературе и понимаю, что очень агрессивен в этих вопросах. Но это действительно так. Вдумайтесь: двум ведущим государствам в мире — Соединенным Штатам и в прошлом Советскому Союзу, а сейчас России — нанесен ущерб в районе Берингова моря. За пять лет нерегулируемого промысла другие страны выловили 8 млн. тонн рыбы, разрушили мощнейший алеутский запас, который не восстановится в ближайшее время.

Или возьмите тот ущерб, который наносится в Охотском море. Ведь это, по существу, рыболовная агрессия. Так давайте разработаем эту концепцию рыболовной агрессии. Давайте разработаем элементы возмещения ущерба за такую агрессию, о котором говорилось на прошлом совещании. Должен быть создан орган по рассмотрению этих вопросов.

Теперь о рассмотрении споров, которое заложено в ряде положений Конвенции по морскому праву и в других документах. Там содержится многоступенчатый характер длительного рассмотрения этих споров, а запасы будут разрушаться.

И наконец, в системе Организации Объединенных Наций, по моему мнению, должен быть создан специализированный орган по контролю за использованием морских живых ресурсов в морях и океанах, независимый орган, но при Организации Объединенных Наций. Я разделяю те опасения, о которых здесь говорил по этому вопросу профессор Бекашев, но без такого органа мы не двинемся в XXI век.

В заключение я, пользуясь случаем, хотел бы поблагодарить вас от имени рыбаков России за те усилия в области международного права, которые дают нам возможность надеяться, что в XXI веке мы все-таки вступим в эпоху сотрудничества, в эпоху устойчивого развития морского рыболовства во всех морях и океанах.

СОВРЕМЕННОЕ ПИРАТСТВО

Барри Харт Дабнер*

Хотел бы остановиться на насилии на море и на современном пиратстве. Буду базироваться на различных документах, которые уже приняты в этой области, а также на Конвенции об открытом море, которая рассматривала пиратство только с практических позиций. Также буду ссылаться на свою докторскую диссертацию, которая тоже была посвящена этим вопросам. Тогда я преподавал в Австралии, писал эту диссертацию исключительно из любопытства. Меня тогда очень беспокоили вопросы окружающей среды и то, как они повлияют на международную безопасность. Тогда уже существовали страны, которые беспокоились по поводу растущего количества случаев пиратства. И хотя обычное законодательство о пиратстве рассматривалось всего лишь как рядовой случай терроризма на море, таким образом, можно было трактовать пиратство просто как рядовой случай, как терроризм, который может существовать где угодно.

Почему же именно о современном пиратстве говорим мы сегодня? Потому, что пиратство — это не только экономическая проблема. Пиратство может внести сумятицу и хаос в проблемы судоходства и создать серьезную угрозу на море. Прежде чем пойти дальше, я хотел бы сказать о нескольких терминах, которые буду употреблять в своем докладе.

Когда мы говорим о пиратстве, мы говорим о насилии, ограблении или задержании, которое совершается в личных интересах и

* Профессор Школы права Томаса М. Кули, штат Мичиган (США).

происходит в открытом море. Терроризм, например, в обычном понимании может существовать и на земле, а морское насилие может существовать где угодно в море. Это, можно сказать, родовой или всеобъемлющий термин — морское насилие.

Обычно я говорю также об исторической подоплеке пиратства, об истории этого вопроса, о том, как пиратство развивалось. Имеются различные подходы, ортодоксальные и не ортодоксальные, к трактованию самого понятия пиратства. Мы уже говорили о том, что Конвенция, заключенная по этому поводу, придает практическое толкование проблеме пиратства. Часто можно услышать мнение, что пиратство — это не международное преступление и посему носит весьма ограниченный характер.

Макси Фарли, например, провел статистический анализ и выпустил труд, создал базу данных, которая охватывает все акты пиратства до 1993 года. Это пиратские акты, которые он относит именно к этому конкретному виду насилия. Международное право трактует пиратство как нападение одного корабля на другой в открытом море.

Некоторые считают, что пиратство — это местное явление. В статистическом анализе, о котором мы говорили, все акты пиратства подразделяются на 12 регионов. Кроме того, они подразделяются по тому, происходят ли они в открытом море или в территориальных водах. Пиратство в основном развито в Юго-Восточной Азии, и около 500 зарегистрированных актов пиратства произошли именно здесь. Это — статистика за последние пять лет.

Ученый, о котором я говорил, базировал свои данные на изучении массы материалов морской разведки, Топографического центра, Министерства энергетики Соединенных Штатов и так далее.

Сэмюэл Менефи, один из профессоров, которые работают в Университете Вирджинии, считает, что пиратство не представляет собой экономическую угрозу для судоходства, это всего лишь частный акт насилия. И тот ущерб, который наносит сегодня пиратство, практически незаметен по сравнению с теми привычными нам угрозами, которые представляют различные другие типы насилия. И даже в регионах, где пиратство развито, экономический ущерб от него низок.

Интересно отметить, что очень часто владельцы судов не сообщают об актах пиратства, поскольку боятся, что это бросит тень на ситуацию на судне, на дисциплину на судне. И, кроме того, некоторые из них считают, что если они сообщат об акте нападения, то таким образом повысят угрозу быть повторно ограбленными пиратами. Кроме того, вопросы страховки здесь также играют большую роль, поскольку за прохождение через территориальные воды, где риск выше, чем в среднем, страховка тоже выше.

Кроме того, господин Фарли говорил также о том, что для окружающей среды пиратство не представляет большой угрозы, поскольку достаточно ограниченное число нападений было зарегистрировано за все последние годы. Однако пиратство развивается, и случаев пиратства становится все больше. Обычно пираты выбирают для своих нападений танкеры, это самый частый случай пиратства. Во время таких атак они редко крадут грузы, чаще всего предпочитают забирать личное имущество команды или деньги. Очень часто пираты, нападая на корабль, задерживают команду, и тогда в течение какого-то времени судно остается без управления, поскольку нарушаются средства связи и навигации. И 25 процентов пиратских нападений приходится именно на различные виды танкеров. Иногда грузы являются целью нападения пиратов, особенно это касается нефтяных танкеров, но, даже когда груз захватывается пиратами, разлив нефти в районе Аляски приносит значительно больше ущерба, чем захват такого танкера. И даже в районе Сингапура, где по-настоящему насыщенный район судоходства, не так много случаев пиратства, хотя их больше, если смотреть в целом на весь мир.

Господин Фарли в свое исследование включил суда, которые подвергались нападениям пиратов на расстоянии 30 морских миль от берега. Как правило, целью пиратов было ограбление. Все случаи пиратства были разбиты на те, которые осуществляются в территориальных водах, и на те, которые происходят в открытом море. Однако каким-то образом систематизировать эти категории было достаточно трудно, поскольку несколько государств претендуют на одни и те же территориальные воды, и именно в этом регионе, где больше всего пиратских нападений, труднее всего каким-то образом представить себе полную картину того, что происходит. Иногда пираты нападают на беженцев и на частные суда, однако эти случаи не попали в исследование, которое провел господин Фарли.

Мы рассмотрели 54 процента случаев всех пиратских нападений. В течение определенного периода времени было 7 судов, которые находились под командой неизвестно кого, они не были зарегистрированы, и произошло это в районе, где очень развито судоходство. Большинство случаев пиратских нападений имеет место в территориальных водах государств в ночное время. Поэтому оказывается, что суда бывают в безопасности в течение 7 процентов времени, а в 48 процентах случаев пираты покидают суда, ничего не забрав. Статистика показывает, что в тех случаях, когда пиратов увидели до захвата судна, кораблю, который должен был подвергнуться нападению, удавалось уйти. В 15 процентах случаев случалось так, что члены экипажа гибли. В Юго-Восточной Азии

обычно погибает около 15 процентов членов экипажа, которые оказывают сопротивление пиратам. Но в том случае, когда все экипажи сопротивляются, количество смертей в 2 раза больше. Было сообщение о том, что в 18 случаях из 272 имелись раненые, причем это случилось в те моменты, когда экипаж оказывал сопротивление. Руководство нападениям обычно ведется на расстоянии, с берега, там, где происходит акция захвата. Например, в районе Индонезии среднее расстояние, с которого производится нападение с берега, составляет всего 11,5 морских миль. В Юго-Восточной Азии эти нападения случаются даже и на большем расстоянии, примерно 50 морских миль. Часто нападают на коммерческие рыболовецкие суда, причем рыбаки обычно считают нападающих или же таможенными чиновниками, или же представителями пограничного патруля.

В заключение несколько слов о том, как можно решить экологическую проблему. Единственно, что я могу предложить, хотя предложение совершенно нереалистичное, — поставить охранника на каждый корабль, так же как ставят лоцмана. Но я думаю, что моряки со мной не согласятся. В своей книге я много раз говорил, что нельзя допускать преступления в территориальных водах других государств. Обычно этим никто не занимается, потому что возникает вопрос о нарушении территориальной целостности.

Что касается России, то у меня есть несколько случаев и по России. С 31 декабря 1983 г. 27 судов под российскими флагами подвергались таким нападениям. Было три инцидента в марте 1995 года. Один из российских кораблей был просто угнан, на борту находилось 24 члена экипажа. Местные власти не сумели обеспечить охрану этого судна от нападения местных пиратов. Это был грузовой корабль, который стал жертвой пиратского нападения. Такое же нападение было в июне 1994 года. В июне 1995 года подвергся нападению украинский сухогруз. Международное морское бюро дает эту информацию раз в квартал и, естественно, в хронологической последовательности.

Международная безопасность

ВОЕННЫЕ НАБЛЮДАТЕЛИ

А.В. Шепельский *

НАБЛЮДАТЕЛИ ВОЕННЫЕ (НВ) — это лица из состава военного или гражданского персонала отдельных государств, направляемые по соглашению между государствами или по решению международных организаций с целью наблюдения за выполнением заключенных между ними соглашений.

НВ стали широко использоваться после второй мировой войны, в частности, в деятельности ООН для наблюдения и контроля за исполнением решений ООН, касающихся перемирия, прекращения огня, отвода войск на исходные позиции, установления демаркационных линий и т.д. В 1948 году ООН создала Орган по наблюдению за выполнением условий перемирия в Палестине (ОНВУП). Первые попытки ООН создать группы военных наблюдателей свелись в основном к их “буферной” миссии. Эти попытки отражали складывающуюся тогда международную ситуацию — неготовность противоборствующих сторон идти как на дальнейшее обострение конфликта, так и на его урегулирование.

Позже создавались: группа наблюдателей ООН в Ливане (1958 г.), наблюдательная миссия ООН в Йемене (1963 г.), группа по наблюдению за разъединением на Голанских высотах (1974 г.), миссия ООН по наблюдению за прекращением огня между Ираком и Кувейтом (1991 г.), миссия ООН в Сальвадоре (1991 г.), миссия ООН по проведению референдума в Западной Сахаре (1991 г.) и др.

К настоящему времени уже сложился более или менее устоявшийся механизм создания миссий военных наблюдателей и порядок их применения. Члены ООН предоставляют в распоряжение ООН по просьбе ее Генерального секретаря своих офицеров. Решение о направлении их в тот или иной район принимает Совет Безопасности при условии согласия тех государств, на территории которых они будут осуществлять свою деятельность. Он же определяет функции военных наблюдателей, которые весьма широки и

* Кандидат юридических наук. Аджункт кафедры теории государства и права Военной гуманитарной академии.

сводятся в основном к следующему: наблюдение за соблюдением соглашений о перемирии или прекращении огня, а в случае их нарушения — проведение расследования; контроль над буферными зонами, за передвижением вооруженного персонала и оружия в районе конфликта; наблюдение за соблюдением конфликтующими сторонами соглашений об отводе (или выводе) войск, разоружении вооруженных группировок; содействие поддержанию законности и порядка; оказание помощи местным властям в восстановлении нормальных условий в районе, где были военные действия; представление докладов в Совет Безопасности; наблюдение за проведением выборов (например, в Намибии, Западной Сахаре) и др.

Статус военных наблюдателей определяется ООН. Это, прежде всего, невооруженный офицер. В определенных ситуациях он может иметь личное оружие только для самозащиты. Военные наблюдатели имеют право свободно передвигаться в демилитаризованных зонах с целью наблюдения и установления фактов нарушения соглашений; они могут опрашивать свидетелей, вести переговоры о местном прекращении огня; проводят расследование инцидентов.

Использование военных наблюдателей предусматривается и на региональном уровне (например, в рамках СНГ и ОБСЕ), и на основе двусторонних соглашений (например, договором между США и СССР о РСМД 1987 г.).

Правовой основой формирования и использования военных наблюдателей в рамках СНГ являются Договор о коллективной безопасности от 15 мая 1992 г. и три Протокола о группах военных наблюдателей и коллективных силах 1992 г. В этих нормативных актах определяются статус военных наблюдателей, командование, структура, материально-техническое обеспечение, временный порядок их формирования и использования.

Решение о создании и использовании групп военных наблюдателей принимает Совет глав государств методом консенсуса. На военных наблюдателей могут быть возложены следующие задачи: наблюдение за выполнением условий перемирия, за соглашением о прекращении огня, за разъединением противоборствующих сторон; создание демилитаризованных зон, зон разъединения, гуманитарных коридоров, восстановление законности и порядка. Военные наблюдатели не могут использоваться в боевых действиях. Их статус определяется как миротворческий, нейтральный, беспристрастный.

Военные наблюдатели могут применять оружие только в порядке исключения, а именно: в целях самообороны, для отражения открытого вооруженного нападения террористов, диверсантов, бандитов, для защиты гражданского населения, если против него применяется оружие.

В каждом конкретном случае Совет глав государств назначает командующего группой военных наблюдателей. При нем создается объединенный штаб.

О всех действиях, связанных с использованием групп военных наблюдателей, Совет глав государств СНГ информирует Совет Безопасности ООН.

Наиболее подробно разработан механизм формирования и использования военных наблюдателей в рамках Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Правовой основой задействования военных наблюдателей являются Хельсинкский Заключительный акт 1975 года и Документы Стокгольмской конференции по мерам укрепления доверия и безопасности и разоружению в Европе 1986 года. Согласно этим документам, взаимный обмен наблюдателями для присутствия на военных учениях, маневрах, при крупном перемещении войск осуществляется с целью лучшего понимания военной деятельности другого государства, с целью рассеять подозрительность и исключить ошибки в толковании его намерений. Как отмечается в преамбуле Заключительного акта, эта мера доверия "будет содействовать контактам и взаимопониманию". Исходя из этого, государства-участники, в добровольном порядке и на двусторонней основе, в духе взаимности и доброй воли в отношении всех государств-участников, будут "направлять наблюдателей для присутствия на военных учениях". Количество наблюдателей, порядок и условия их участия определяет само приглашающее государство; оно будет предоставлять информацию, которую сочтет полезной, и будет обеспечивать нормальные условия работы для наблюдателей. Приглашающее государство несет транспортные расходы по проезду своих наблюдателей в столицу приглашенного государства или в другое место и обратно.

Военным наблюдателям предоставляются одинаковые права и одинаковые возможности для выполнения ими своих функций; им будут предоставляться привилегии и иммунитеты, которые предоставляются дипломатическим представителям в соответствии с Венской конвенцией о дипломатических сношениях 1961 года; во время исполнения своих функций они, как правило, будут носить свою форму одежды и знаки различия.

Военные наблюдатели используются также для проведения инспекций на месте. Согласно Стокгольмскому документу, в течение 36 часов после передачи запроса об инспекции группе наблюдателей должно быть дано разрешение на въезд на территорию инспектируемого государства, причем независимо от того, считает оно такой запрос мотивированным или нет. Инспектирующее государство в своем запросе указывает границы района инспекции; в этом районе военным наблюдателям инспекционной группы, которых

сопровожают представители принимающего государства, будут разрешены доступ, въезд, беспрепятственное обследование (за исключением закрытых районов) военных объектов, военно-морских кораблей, других военно-транспортных средств, летательных аппаратов и т.д.

Очень подробно регламентирована деятельность военных наблюдателей по проверке Договора об уничтожении ракет средней и меньшей дальности между СССР и США 1987 года. Правовой статус наблюдателей и инспекторов в этом Договоре расширен: в нем говорится об их неприкосновенности, неприкосновенности их жилых помещений, находящихся при них документах и корреспонденции, транспорта и т.д.

Российские военнослужащие впервые приняли участие в качестве военных наблюдателей в 1973 году в составе ОНВУП, затем они участвовали в ирако-кувейтской миссии, миссии по проведению референдума в Западной Сахаре, временном органе ООН в Камбодже и в силах ООН по охране в Югославии.

Координирует всю деятельность по обеспечению российского участия в составе групп ВН Межведомственная комиссия по координации участия РФ в миротворческой деятельности.

При подготовке статьи была использована следующая литература:

Договор о коллективной безопасности СНГ от 15 мая 1992 г.;

Соглашение СНГ о группах военных наблюдателей и коллективных силах по поддержанию мира от 20 марта 1992 г. и два протокола к нему от 15 мая и 16 июля 1992 г.: о Статусе Групп военных наблюдателей и Коллективных сил по поддержанию мира в зонах конфликтов между государствами и в государствах — членах СНГ.

Кривчикова Э.С. Вооруженные силы ООН//Международное право. — Отв. ред. Ю.М. Колосов, В.И. Кузнецов. — М., 1994. — С. 609.

Статья получена редакцией в апреле 1996 г.

Космическое право

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА США И РОССИИ В СТРОИТЕЛЬСТВЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ ОРБИТАЛЬНОЙ КОСМИЧЕСКОЙ СТАНЦИИ «АЛЬФА»

А.Н. Афанасьев *

Стремительное развитие событий после августа 1991 года в общественной, политической и экономической жизни России, связанное с капитализацией всех сфер жизнедеятельности государства, заставляет нас переосмыслить подходы к международному сотрудничеству России с зарубежными странами. Более всего это касается международного сотрудничества в области освоения и исследования космического пространства.

С начала космической эры наметились два подхода к международному сотрудничеству в космосе: коммерческий и некоммерческий. Они были обусловлены существованием в мире двух противоборствующих систем, во главе которых стояли США и СССР.

Концепция международного сотрудничества СССР в космосе сводилась к следующему: участники космической деятельности — государства — в межгосударственных соглашениях закрепляли равные права на обладание результатами деятельности в космосе, каждая из сторон при этом вносила посильный вклад в реализацию международного космического проекта. Таким образом, СССР строил свои отношения, исходя из принципа равноправного и взаимовыгодного сотрудничества.

США с самого начала космической эры строили международные отношения в области исследования и использования космического пространства на коммерческой основе. Для этой страны равноправие и взаимная выгода существуют только тогда, когда за ними скрывается неоспоримое превосходство и выгода для самих Соединенных Штатов.

* Аспирант кафедры международного права Дипломатической академии МИД РФ.

С самого начала становления США как самостоятельного государства основным принципом американской внешней политики стал «просвещенный эгоизм», который требовал от руководителей страны рассматривать все внешнеполитические шаги и акции сквозь призму прагматических национальных интересов. Сегодня национальный интерес США в области международного космического сотрудничества сводится к получению максимальных экономических, политических и научно-технических выгод. США не знают и, по сути дела, никогда не знали такого понятия, как партнерство между реально равными, они не имеют ни опыта партнерства между фактически равными, ни хотя бы концепции такого типа отношений. Более того, американская сторона не имеет и стимула к выработке такой концепции, поскольку Российская Федерация, в отличие от Советского Союза, не рассматривается в Вашингтоне как фактически равный партнер¹.

И поэтому международное сотрудничество США с Россией в космосе также нельзя рассматривать как качественно новый уровень взаимоотношений, отличающихся от подобного рода сотрудничества США с другими странами—партнерами Соединенных Штатов по международному сотрудничеству в области освоения и исследования космического пространства. Международное сотрудничество в космосе США традиционно рассматривают как существенный вспомогательный элемент реализации национальной космической программы.

Четко организованный государственный механизм реализации космических программ и развитое национальное космическое законодательство позволяют США получать от партнерства в космосе максимальную коммерческую, политическую и научно-техническую выгоду. Национальное космическое законодательство играет при этом роль правового инструмента, регулирующего не только внутригосударственные отношения в области космической деятельности, но и отношения в области сотрудничества США в космосе с другими странами.

Правовые механизмы, закрепленные в национальном космическом законодательстве США, позволяют подписывать только такие межгосударственные соглашения по космосу, в которых неоспоримость выгод для США очевидна. Более того, американской стороне в них необходимо превосходить своего партнера по всем аспектам: финансовым, правовым, политическим, что позволяет ей подвести правовые отношения, возникающие в результате совместной деятельности, под действие своего национального космического законодательства.

Вильям Смойсер, доктор Джорджтаунского университета, на 101-м заседании дискуссионного клуба Бергедорфской конферен-

ции, проходившем в Санкт-Петербурге в 1994 году, так определил некоторые принципы партнерства США с другими странами: «Во внешнеполитических делах так же трудно, а порой еще труднее быть другом Соединенных Штатов, чем их врагом. Это так, поскольку американская внешняя политика осуществляется очень странным образом и, по сути, покоится на непредсказуемой смеси двух вещей: во-первых, зачастую выставляются моральные принципы, а во-вторых, ярко выраженное чувство национальных стратегических интересов американцев, то бишь политических, военных и экономических...

Хочу подчеркнуть, что американцы неважно себя чувствуют с друзьями, которые преследуют противоречащие американской политике цели, или же с теми, кто нарушает желаемую ими стабильность»².

Для того чтобы понять, что на сегодняшний день представляет американско-российский проект по строительству орбитальной космической станции «Альфа», как сделать будущую станцию действительно международной с точки зрения российского понимания принципа равноправного и взаимовыгодного сотрудничества национальных интересов России, если это еще возможно, и какие шаги нужно предпринять России для того, чтобы по крайней мере защитить свои национальные интересы в этом проекте, необходимо взглянуть на происходящее глазами наших сегодняшних американских партнеров, вернувшись к предыстории создания орбитальной космической станции «Альфа».

В 1984 году президент Рональд Рейган торжественно заявил, что в течение десяти лет США построят орбитальную космическую станцию, способную на все, от обслуживания спутников Земли до предоставления опорной базы для полетов на Марс. Эта станция должна была называться «Фридом». Она позволила бы также Америке отобрать у Советского Союза, бывшего в те годы мировым лидером строительства космических станций, пальму первенства.

На строительство станции «Фридом» предусматривалось израсходовать 27,5 млрд. долларов. После того как было израсходовано 12 млрд. долларов, оказалось, что этих денег хватило лишь на строительство незначительной доли американского аппаратного оборудования. В связи с неэффективным расходованием средств из-за бесконечных изменений конструкций и громоздкой системы управления, конгресс то и дело сокращал финансирование и обращался с просьбами о внесении крупных изменений в производственные мощности, что влекло за собой дорогостоящие задержки из-за изменения конструкции.

Неприятности преследовали амбициозный проект «Фридом» с самого начала. Тратились сотни миллионов долларов ежегодно, а

станция к 1994 году так и не появилась в космосе, так как возникали различного рода проблемы с ее сборкой в космическом пространстве. И только с лета 1993 года станция «Фридом» получила свое второе рождение, когда администрация НАСА и правительство США переработали программу создания станции, видоизменив ее конструкцию и дав ей наименование «Альфа»³.

Так, в «Альфе» прежние системы двигателей и навигационного оборудования будут заменены российским оборудованием или совершенно новыми системами. Эти изменения содействовали усилению поддержки в конгрессе. Примерно 75% прежней аппаратуры, предназначавшейся для «Фридом», будет использовано на станции «Альфа». В результате около 62% затрат на проект «Фридом» пригодятся для новой станции.

НАСА и администрация Клинтона обещают американцам довести до конца строительство станции «Альфа» к 2002 году, израсходовав на это дополнительно 17,4 млрд. долларов. Ответственность за проект «Фридом» несли четыре учреждения: Центр космических исследований им. Л.Джонсона в Хьюстоне (Техас), Центр космических полетов им. Дж.Кеннеди на мысе Канаверал (Флорида), Центр космических полетов им. Маршалла в Кантсвилле (Алабама) и Центр космических полетов им. Годдарда в Гринбелте (Мэриленд). После переработки программы управление переключилось с трех основных подрядчиков на одного — компанию «Бринг» и переместило свою руководящую команду в Центр им. Л.Джонсона.

Сотрудники НАСА указывают, что в реализации программы «Альфа» идут на большой риск, так как вместо строительства прототипов, всесторонних их испытаний и создания затем окончательного полетного оборудования группа, строящая «Альфу», планирует, например, включить в рабочий вариант многие из деталей их первого испытания.

Почему американцы торопятся? Ответ на этот вопрос очевиден. Положение российской стороны в реализации совместного проекта с технической точки зрения является определяющим, а с точки зрения политико-правовой и экономической — второстепенным. Российская сторона выступает в этом проекте с точки зрения американского национального космического законодательства всего лишь иностранным подрядчиком НАСА.

Насколько выгоден этот проект России? На сегодняшний день реализация данного совместного проекта дает России хороший источник поступления столь необходимой для поддержания отечественной космонавтики валюты, но вместе с тем она теряет приоритет в строительстве орбитальных космических станций. Станция «Мир» признается сегодня российскими специалистами выработавшейся, а весь российский интеллектуальный потенциал

и новейшие технологии идут на создание «проекта века» — орбитальной космической станции «Альфа».

Для американцев станция «Альфа» однозначно является их станцией, для российской стороны — это международная российско-американская станция. Если американцы могут обосновать свои притязания на станцию с помощью национального космического законодательства США и многолетним опытом международного сотрудничества в космосе по претворению в жизнь совместных коммерческих космических проектов с другими странами, то Россия в данном случае может опираться только на межгосударственные и рабочие соглашения по реализации этого проекта. В этой связи следует обратить внимание на слова помощника директора НАСА по проблемам координации политики и международным отношениям, который на раннем этапе работ над проектом международной коммерческой станции «Альфа», когда американская сторона формулировала права собственности на саму станцию и на информацию, получаемую в ходе ее эксплуатации, так прокомментировал сложившееся тогда положение. Р.Кларк сказал: «У русских нет опыта в правовых вопросах (касающихся взаимодействия подрядчиков по проекту «Альфа». — Г.Х.). И они хорошо знают, что мы не можем иметь наши законы, регулирующие закупку техники, чтобы сделать исключение для одного контракта»⁴.

Наиболее ярко выразил тогда же отношение США к «равноправному» международному сотрудничеству с Россией в космосе один из самых авторитетных американских законодателей, председатель комитета палаты представителей по науке, космосу и технике Дж.Браун. Выступая в январе 1993 года в Национальном космическом клубе в Вашингтоне, он заявил: «США следует принять новую модель международного сотрудничества в (космосе)... Сейчас время огромных возможностей в отношениях с русскими потому, что они голодны, дешевы и в то же время обладают научно-техническими центрами мирового уровня, которые могли бы быть полезными для нас. Если мы позволим им развалиться, растерять их научные и технические ресурсы, они не будут помогать никому, включая нас и самих себя, напротив, вероятнее всего, их подхватит какое-нибудь другое государство, которое воспользуется этими их ресурсами в ущерб нам»⁵.

Следует добавить, что в США, согласно Закону об авионавигации и исследовании космического пространства 1958 года и судебной практике, к национальной может быть отнесена любая космическая деятельность, каким-либо образом контролируемая правительством, независимо от того, кто ее финансирует и фактически проводит. А согласно разделу 6 Закона о коммерческих запусках 1984 года гражданами США считаются не только индивиды, но и «любая корпорация, товарищество, совместное предприятие, ассо-

ция или иное объединение, организованное или существующее по законам США, а равно по законам другого государства, если контролирующий интерес в этих объединениях принадлежит гражданам США (в собственном значении этого слова. — *В.П.*) или их национальным юридическим лицам. Что такое «контролирующий интерес», в каждом случае должен определять министр транспорта, который будет учитывать при этом не только традиционные факторы, в частности долевое участие американского капитала в той или иной деятельности, но и факторы, специфические для американской космонавтики: какая-либо формальная связь с НАСА (например, соглашение о сотрудничестве или коммерческий контракт, безопасность и иные национальные интересы)»⁶.

Необходимо отметить, что США имеют специальный правовой механизм контроля за космической технологией. Согласно закону о космосе 1958 года, каждый контракт НАСА должен содержать положения, **обязывающие** контрагентов своевременно представлять директору НАСА письменный доклад с полной информацией, касающейся открытий и изобретений, которые могут быть сделаны при осуществлении соответствующих работ. Причем любое открытие или изобретение, а равно любое открытие или изобретение, сделанное при каком-либо содействии правительства, является исключительной собственностью США, право распоряжения которой принадлежит НАСА. И только если НАСА откажется от исключительных прав на то или иное изобретение или открытие, на него может, согласно специальной и довольно сложной процедуре, быть выдан патент действительному автору. Эти положения широко применяются в международных программах НАСА, что позволяет США, по существу, присваивать результаты труда ученых и специалистов разных стран⁷.

Именно это подразумевал Р.Кларк, когда говорил, что у русских нет опыта в правовых вопросах и что американцы не могут менять законы, регулирующие закупку техники, чтобы сделать исключение для одного контракта (т.е. для России. — *Прим. авт.*).

Таким образом, мы видим, что национальное космическое право играет роль определяющего фактора осуществления успешной внешней космической политики в условиях все возрастающей коммерциализации космической деятельности, как национальной, так и международной.

Россия на сегодняшний день не имеет такого эффективного национального правового инструмента, защищающего ее национальные интересы.

Единственный Закон РФ о космической деятельности 1993 года отдает приоритет при осуществлении международного сотрудничества в космосе международным договорам. Повторяющаяся почти что

в каждой статье Закона оговорка «если иное не предусмотрено международным договором» сводит нормы внутригосударственного права, защищающие национальные интересы России, на нет.

Такая оговорка в Законе РФ о космической деятельности обусловлена категорическим императивом примата международного права над внутригосударственным, закрепленного в Конституции РФ.

В США действует общая норма: «Международное право есть часть права страны», что означает лишь допущение для применения нормы международного права.

Более того, международный договор по космосу, становясь частью права страны, подпадает под влияние национального космического права США, которое активно используется при обосновании притязаний США как на право собственности международного космического объекта, так и на право распоряжаться достижениями, открытиями в результате совместной деятельности.

Строительство орбитальной космической станции «Альфа» только начинается, и без участия российской стороны оно для американцев не состоялось бы в этом веке, что косвенно и подтверждают сегодня в своих выступлениях в печати многие высокопоставленные американские политические деятели и ведущие специалисты.

Без всякого сомнения, материальный вклад России в создание новой орбитальной космической станции «Альфа» намного превышает затраченные американской стороной впустую 12 млрд. долларов на создание станции «Фридом».

В этой связи, по нашему мнению, России следовало бы принять национальный закон, регулирующий отношения собственности на космический объект, создающийся совместно с иностранным государством, интеллектуальной собственности, открытий, отношений между членами смешанного экипажа и других вопросов, касающихся создания и функционирования российско-американской международной космической станции «Альфа».

Для того чтобы стать равноправным членом проекта «Альфа», необходимо, по крайней мере, закрепить это право в своем национальном космическом законодательстве. Параллельно с разработкой и принятием соответствующего Закона необходимо также принять соответствующие поправки к ныне действующему Закону РФ о космической деятельности 1993 года.

Поправки, на наш взгляд, должны касаться прежде всего оговорки в статьях Закона «если иное не предусмотрено международным договором», а также закрепления правового механизма защиты национальных интересов России при осуществлении международного сотрудничества в области освоения и исследования космического пространства.

Только после того, как право на владение станцией и результатами деятельности на ней будет закреплено в российском национальном космическом законодательстве и тем самым уравновесятся притязания на нее американской стороны, только после этого можно будет ставить вопрос о приобретении международного правового статуса станции и разработке международного договора, регулирующего как отношения при создании, совершенствовании, функционировании самой станции «Альфа», так и порядок работы на ней международного экипажа. Этот договор должен иметь универсальный характер и регулировать вопросы, связанные со строительством и функционированием подобных станций с другими государствами для решения в рамках мирового сообщества глобальных проблем цивилизации.

Принятие такого универсального договора означало бы начало отработки и внедрения в практику организационных форм и принципов в полном смысле равноправного и взаимовыгодного сотрудничества на благо живущих и будущих поколений.

Функционирование международных орбитальных станций затрагивает жизненно важные интересы практически всех государств. В связи с этим возникает необходимость в научной разработке проблемы международно-правового регулирования использования и функционирования международных орбитальных космических станций, дальнейшем развитии и конкретизации общих положений международного космического права, а также в выработке новых международно-правовых норм применительно к специфическим условиям создания и функционирования таких объектов с должным учетом политико-правовых, научно-технических, экономических и иных последствий их применения.

¹ Богатуров А.Д., Давыдов Ю.П., Трофименко Г.А. Российско-американские отношения: испытания выбором// США: экономика, политика, идеология. — 1995. — № 9.

² Смайсер В. Быть другом Америки так же трудно, как и ее врагом// Международная жизнь. — 1995. — № 2. — С. 66, 68.

³ Кэри Джон. Космическая одиссея: возможно ли это?// США: экономика, политика, идеология. — 1995. — № 2. — С. 103.

⁴ Хозин Г.С. Международное сотрудничество в космосе после «холодной войны»// США: экономика, политика, идеология. — 1995. — № 12. — С. 24.

⁵ Там же. — С. 23.

⁶ Постышев В.М. Коммерческая космонавтика (некоторые особенности правового регулирования)// Новое в космическом праве. — М., 1990. — С.20.

⁷ Там же. — С. 30.

Страницы истории

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ АБХАЗСКОЙ ПРОБЛЕМЫ В СВЕТЕ ИСТОРИЧЕСКОГО ОПЫТА

В. В. Похлебкин *

1. Постановка вопроса и характер правовых аргументов

Абхазскую проблему, как и всякий сложный вопрос, касающийся национальных и территориальных отношений да к тому же имеющий длительную, почти 2500-летнюю историю, можно рассматривать с различных сторон: исторической, национально-этнической, военной, а также с государственно-правовой и международно-правовой. На двух последних аспектах, которые вообще не затрагивались никогда при обсуждении абхазского вопроса за все время его существования, мы и сосредоточим наше внимание.

В основном нам придется заняться выяснением прав, возникающих у того или иного субъекта международных отношений или у национальной части какого-либо государства в процессе ее отделения от метрополии и ведения войны за свою национальную независимость как отдельного государства.

Специфической стороной абхазской проблемы является то, что как раз ее правовые аспекты, хотя и существуют вполне объективно, на практике выступают лишь в косвенном, опосредствованном виде, а не в виде ясных, точных, убедительных правовых коллизий, дилемм или аргументов.

Происходит это от того, что на первый план в абхазской проблеме ярко, четко, определенно выдвигаются исторические и национальные вопросы, которые в своей совокупности дают достаточный материал для доводов в пользу независимого существования Абхазии как государства. В такой ситуации нет особой нужды искать какие-то дополнительные и непременно производные от исторических и этнических реалий юридические зацепки и аргументы, когда имеются базовые историко-этнические доказательства, то есть многовековым опытом и национальными восстаниями

* Кандидат исторических наук.

неоднократно подтвержденная несовместимость как абхазско-турецкого, так и абхазско-грузинского государственного объединения.

Иными словами, зачем искать правовые аргументы, когда вполне достаточно исторических, политических, экономических и этнических, чтобы увидеть и понять неоспоримость прав абхазского народа именно на самостоятельное, без чужой опеки, независимое существование как государства?

С точки зрения здравого смысла действительно незачем. Но спросим себя честно: многие ли вопросы государственной и межгосударственной политики — в том числе и вполне очевидные — решались и решаются с точки зрения здравого смысла?

Ведь, в сущности, само возникновение правовых принципов для выяснения истины было исторически обусловлено тем, что **одной лишь очевидности** той или иной проблемы для спорящих сторон, одних лишь аргументов в пользу здравого смысла было или казалось **недостаточно**, по крайней мере одной, «неправой» или «теряющей» в том или ином споре стороне.

При этом речь идет не о внутреннем, естественном убеждении, а о таком, которое заставило бы буквально против воли одного из спорящих признать правоту своего оппонента или решение, вынесенное третейским судом.

А для этого, оказывается, необходимы не одни лишь очевидные, разумные аргументы, но и *формальные*, особые логические построения, которые своей категоричностью заставили бы одну из спорящих сторон согласиться с мнением противной стороны, несмотря на свое нежелание и даже вопреки невыгодности такого согласия. *Именно так возникли формальности правовых знаний, правовой науки и практической юриспруденции*: они явились «беспристрастным» инструментом, исключающим эмоциональный подход, то есть субъективность при решении разного рода щекотливых проблем, в том числе имущественных, национальных и территориальных.

Особенно необходимыми становятся правовые аргументы в чрезвычайных или сложнейших, запутанных и не поддающихся разрешению из-за упрямства сторон вопросах. Во всех иных случаях, при наличии доброй воли сторон, достаточно аргументов разума, фактических (экономических, этнических, религиозных и т.п.) и иных рациональных доказательств для справедливого, взаимопризнанного спорящими сторонами решения любого вопроса.

Но мы, доживя до XXI века, к сожалению, забыли об этом и требуем правовых аргументов даже в очевиднейших и простейших случаях, ибо ни одна из участвующих в споре политических сил не желает признавать очевидное право другой и надеется решить во-

прос в свою пользу на основе реально складывающегося соотношения своих сил, и не в последнюю очередь сил военных.

Именно в таких случаях необходимо применить право, ввести в действие формальные приемы для обуздания сторонников силового решения проблемы, то есть необходимо **доказывать очевидное** при помощи всеми объективно признаваемых формальных методов или **при помощи юридических аргументов**.

Именно таким представляется ныне абхазский случай, *абхазская проблема*. Исторические и национально-этнические права абхазского народа и Абхазии как особой страны очевидны. Но юридические?

По крайней мере до сих пор они при решении абхазской проблемы никем активно и последовательно не применялись. И происходит это потому, что юридические аспекты не выступают на первый план, они скрыты, их надо еще найти. С теоретической точки зрения поиск правовых аргументов для решения любого вопроса — весьма интересная, увлекательная работа. Но везде ли, в любом ли вопросе имеются правовые аспекты? А потом, где и как искать правовые аргументы? Что ставить в юридическую плоскость — историческое развитие, дающее материал для обоснования прав Абхазии на отдельное государственное существование, или выдвигать право абхазской нации на самоопределение и самостоятельную жизнь?

Думается, что все так называемые национальные аргументы должны быть подвергнуты проверке на их «прочность» с юридической точки зрения и затем суммированы как некий общий юридический аспект абхазской проблемы.

Весьма обычными аргументами в абхазско-грузинской полемике о статусе Абхазии, и особенно в поддержку ее автономного, а тем более независимого от Грузии существования, служат исторические аргументы. Однако указание на то, что, скажем, Абхазия существовала как самостоятельное государство еще тысячу лет тому назад, не служит убедительным доводом для той части грузинской городской образованной общественности, которая всегда привыкла рассматривать абхазцев как кучку деревенских базарных торговцев в преобладающем море грузинского образованного культурного городского населения. Ссылки на историю кажутся ныне таким современным грузинским деятелям даже несколько комичными, и во всяком случае архаичными, не имеющими отношения к современной обстановке. Именно при таких обстоятельствах необходимо поставить исторические аргументы в строго юридическую плоскость, придать им вес вполне объективного фактора, то есть рассматривать их как определенный, регулярно повторяющийся на протяжении длительного исторического развития страны **преце-**

дент, то есть вполне легитимную юридическую категорию, обладающую традиционным солидным правовым статусом и весом.

Итак, во-первых, с середины VIII века, то есть на 100 лет ранее создания Киевской Руси, Абхазия стала независимым государством (746 г.) и просуществовала в этом качестве непрерывно 200 лет — до 985 г. За это время Абхазия распространила свое влияние на более отсталую в экономическом и культурном отношении Имеретию (Западную Грузию) и, присоединив к себе эту территорию, стала именоваться Абхазским царством, сохраняя этот статус до 1239 года. Таким образом, Абхазия не перестала быть в конце X века самостоятельным государством, а еще и повысила свой статус с княжества до царства.

Абхазское же царство прекратило существование в 1239 году потому, что процветающая приморская Абхазия не захотела более тащить на своих плечах нищую, отсталую Имеретию и отделилась от нее вновь в самостоятельное княжество как удел князей Шервашидзе. Таким образом, и в 1239 году, при новом изменении своего статуса, Абхазия не лишилась государственности, а продолжала оставаться независимым, хотя и меньших размеров, княжеством, то есть вернулась в прежние пределы и состояние. Ее фактическая «смерть», то есть отказ от государственной независимости, наступила примерно в середине XIII века по причинам, совершенно независящим от самого абхазского государства, а в связи с монголо-татарским завоевательным процессом, охватившим весь тогдашний мир. Чтобы избежать монголо-татарского ига, маленькая Абхазия отдалась под военный протекторат Генуи, избрав меньшее зло.

Следовательно, Абхазия как независимое государство просуществовала непрерывно свыше 500 лет (746—1248 гг.), продемонстрировав за полтысячелетие свою социальную, экономическую и национальную устойчивость как государства. Причиной утраты Абхазией своей государственности были внешние обстоятельства — агрессия сильнейшего в то время в военном отношении государства Евразии — державы Чингизидов, и в первую очередь — Золотой Орды. Лишь с ликвидацией последней открылась возможность восстановления абхазской государственности.

Вторично абхазское государство было восстановлено в 1497—1501 годах, то есть на рубеже XV и XVI веков, и просуществовало как абсолютно независимое вплоть до 1578 года, то есть до нового турецкого завоевания. Как и в первый раз, абхазское государство пало под ударами внешней интервенции сильнейшей в военном отношении державы данного региона — Османской империи.

Таким образом, второй раз независимое абхазское государство просуществовало всего около 80 лет. Лишь в начале XIX века, после русско-турецкой войны 1806—1812 годов, Абхазия вышла из

турецкой неволи, так как была уступлена Турцией России и стала частью Российской империи (формально с 1810 г.).

Таким образом, до XIX века, за тысячелетний период своего исторического развития, Абхазия существовала как независимое государство дважды, в общей сложности почти 600 лет, то есть две трети своего исторического пути, причем дважды это независимое абхазское государство ликвидировалось в результате внешней агрессии (т.е. насильственно) со стороны иностранной державы.

Тем самым устанавливается исторически зафиксированный прецедент длительного существования абхазского независимого государства, которое показало себя экономически и социально жизнеспособным и национально жизнестойким образованием, поскольку и под иностранной оккупацией абхазцы сохранили свой национальный идентитет — язык, культуру, особенности своей этнической общинной организации.

Однако, перейдя в начале XIX века из положения колонии одной империи (Турецкой) в положение колонии другой империи (Российской), Абхазия так и не обрела более утраченной государственности.

И тем не менее история Абхазии за последние 300 лет дает достаточно оснований для подтверждения и другого *прецедента*, который весьма весом при мотивировании выделения Абхазии в отдельное независимое государство. Речь идет о десятках и даже сотнях случаев, когда абхазский народ открыто, массово, систематически выражал свой протест против иноземных завоевателей, не соглашался подчиняться военно-колониальной администрации, выступал с вооруженными восстаниями против своих поработителей. Так, в XVIII веке абхазцы совершали крупные восстания против турецких захватчиков в 1725, 1728, 1733-м и в 1806 годах, а в период 1817—1866 годов неоднократно восставали против грузинского засилья и поддерживавшего грузинских дворян русского военно-полицейского аппарата. В результате грандиозного национального восстания 1866 года, в котором участвовало 20 тыс. вооруженных абхазских крестьян, Абхазия превратилась в крайне опасный для русской власти фактор на стратегически важной русско-турецкой границе, и во время последующей русско-турецкой войны Абхазия фактически полностью отложилась от России на два года (1877—1878 гг.), а когда война завершилась победой России, то 400 тыс. абхазцев, то есть более половины ее населения, эмигрировали в Турцию, опасаясь репрессий русских властей за участие в восстаниях. Именно после этого началось массовое заселение Абхазии грузинами и мингрелами, чему активно содействовала царская администрация и чему положила конец лишь Октябрьская революция 1917 года, когда вновь, в третий раз была провозглашена государственная независимость Абхазии.

Таким образом, зафиксированными и документально подтвержденными фактами являются неоднократные прецеденты резких (вплоть до вооруженных) протестов абхазского населения против любых иноземных захватчиков (турок, грузин, русских) и стойкая непримиримость абхазского народа любым попыткам его национального и социального порабощения, даже при неблагоприятном соотношении сил. Абхазцы предпочитают погибнуть, но не сдаваться.

Этот факт имеет силу правового аргумента, поскольку он постоянно повторяется, то есть не случаен, и всегда осуществлялся исторически последовательно. Во всяком случае, с точки зрения права от этого факта нельзя отмахнуться, его нельзя игнорировать.

Наконец, третьей группой аргументов, имеющих уже чисто юридическое значение, являются факты, связанные с административным и конституционным развитием Абхазии. Эти факты относятся целиком к новой и новейшей истории, к 1860—1917 годам и к 20—70-м годам XX в., или к советскому периоду абхазской истории. Именно на этом основании эти факты не принимаются в расчет в последнее время, что объясняется отчасти фальсификацией конституционного развития Абхазии в советское время, а отчасти нигилистски-конъюнктурным подходом заинтересованных сторон к фактам истории административного и конституционного развития Абхазии, особенно в советское время. Тем самым происходит своеобразная дискриминация правовых аргументов, обосновывающих государственную независимость Абхазии, по мотивам того, что такие аргументы возникли в советский период и относятся к советскому государственному праву.

Однако при этом забывают, что никакой характер политической эпохи не может лишить конституционные аргументы их юридической силы. Тем более, что факты абхазско-грузинских отношений в советское время касаются именно чисто правовой, административной или конституционной стороны вопроса. Именно эти факты послужили основой для возникновения в 20-е годы и к продолжению в 30-е и 60—70-е годы конфликта между грузинской республиканской и абхазской автономной администрациями. Этот конфликт, эти противоречия после развала СССР переросли в *вооруженные* столкновения, а фактически в войну между Грузией и Абхазией.

Каковы же эти факты и как они возникли и модифицировались за десятилетия? И почему именно правовой конфликт не мог быть решен мирным путем, а вызвал такое обострение абхазско-грузинских отношений, что перерос в войну?

Постараемся последовательно, в хронологическом порядке осветить эти вопросы.

2. Особенности административно-правового и конституционного положения Абхазии в 1864—1917 и в 1917—1931 годах

До Октябрьской революции, и даже до 1922 года, то есть до официального образования Закавказской Федерации, Абхазия по своему административному положению как в царской, так и в Советской России принадлежала к региону Северного Кавказа, хотя географически и находилась за Большим Кавказским хребтом, то есть в Закавказье.

Такое деление сложилось чисто исторически и имело в своей основе как этнические, так и конкретно-географические причины, то есть объяснялось *местными географическими и даже топографическими условиями* или, иначе говоря, в соответствии с реальными обстоятельствами. В 20-е же годы XX в. вопрос о географической принадлежности Абхазии стал решаться «научно» и «кабинетно», а фактически — на основе школьной географической карты, на которой Абхазия четко и ясно лежала по южную сторону Главного Кавказского хребта, то есть по ту же сторону от «темной коричневой линии», как и остальное Закавказье. И этого формально-географического признака оказалось достаточно, чтобы соединить Абхазию вопреки истории и этнографии с Закавказьем.

Однако на самом деле географическое положение этой страны определялось иными географическими реалиями, хорошо видимыми на местности, но незаметными на примитивных школьных географических картах.

Дело в том, что недаром даже римляне и гетузы называли Абхазию в древности «калиткой на Кавказ». В ее северной границе, Главном Кавказском хребте, было несколько проходов-перевалов, из которых три — Нахар, Марухский и Клухорский — были самыми значительными: широкими, удобными для прохода и проезда конных и пеших людей, а также небольших повозок, а главное — прямо подводили путника к истокам рек, текущих в пределы Северного Кавказа: Марух к реке Маруху, Клухор — к Теберде, а Нахар — к истокам Кубани. Именно этими путями осуществлялась непрерывная вековая связь родственных по языку, культуре и расе народов Северного Кавказа: абхазцев, адыгов и черкесов, а также кабардинцев и карачаевцев.

Именно учитывая эти реалии еще в XVIII—XIX веках, не располагавшие школьными картами XX века, турецкие и русские администраторы относили Абхазию не к Закавказью, а к так называемой Черноморско-Кубанской области.

При русской администрации в конце XIX века Абхазия вначале составляла особый Сухумский военно-пограничный округ (отдел),

управляемый с 1864 года непосредственно военным министерством России, а затем, после русско-турецкой войны 1877—1878 годов, была включена в так называемую Черноморскую губернию. В этом административном подчинении Абхазия находилась и при советской власти, до весны 1921 года.

При организации Абхазской Республики в ее состав советским правительством были выделены из состава Черноморской губернии следующие административные единицы: Сухумский округ и Гагринский, Гудаутский, Гумистинский, Кодорский, Самурзиканский уезды.

Таким образом, *Абхазия к Грузии до 1922 года никоим образом административно не относилась* да и вообще *со всем Закавказьем в целом административно никогда не была связана*. Через три перевала она тяготела к бассейну Кубани. От Мингрелии ее отделяла весьма четко неудобная для переправы река Ингури, от Имеретии — более низкий, чем Кавказский хребет, но совершенно глухой, не удобный топографически, лишенный проходов хребет Хурум.

Эти реальные преграды, бывшие веками и даже тысячелетиями естественными барьерами, отделявшими и даже изолировавшими Абхазию от Грузии, стали фактически позднее игнорироваться при заново созданном в середине 20-х годов административно-национальном делении страны. Но административно-юридическим фактом тем не менее остается то, что *Абхазия никогда до 1922 года ни в пределы Закавказья вообще, ни в состав Грузии в частности не входила*.

Как уже упоминалось выше, Октябрьская революция, ликвидировав царскую администрацию в Грузии, автоматически освободила Абхазию от политико-административного и национально-культурного плюс религиозного давления ее соседки.

Уже один этот факт способствовал стремлению абхазского народа восстановить свою государственность.

Однако вследствие изолированности Абхазии власть в ней захватили в конце 1917 года грузинские меньшевики, хотя крестьянские массы абхазцев их отвергали. В результате в феврале 1918 года на несколько дней была даже восстановлена советская власть в Абхазии, а в апреле 1918 года **Кераз** — крестьянский орган абхазцев — вторично ликвидировал меньшевистскую власть, и вновь на пару недель, так как в Абхазию был направлен грузинским меньшевистским правительством карательный отряд генерала Мазнива, который фактически истребил крестьянское абхазское население Кодорского и Гудаутского уездов. Часть абхазцев в этой обстановке привела из Турции десантный отряд из бывших абхазцев и турок, который, однако, по своей малочисленности не при-

нял боя с карательными частями генерала Мазниева и бежал в Турцию, после чего вся Абхазия фактически подверглась геноциду.

Насилия грузинских карателей были столь чудовищны, что меньшевики-абхазцы демонстративно вышли из СДП Грузии. К 27 июля 1918 г. дивизия Мазниева, выйдя за пределы Абхазии, подошла к району Туапсе, поскольку грузинское меньшевистское правительство поставило задачу присоединить к Грузии возможно большую часть Черноморского побережья. Но тут грузинские войска столкнулись с деникинской белой армией и были отброшены ею до Гагры, где произошло сражение между грузинами и деникинцами. Абхазия оказалась открытой для присоединения ее к белой России, но продвижение деникинцев было приостановлено не военным, а чисто дипломатическим путем вследствие вмешательства английского командования зоны Восточного Средиземноморья через английского атташе при штабе Деникина. Абхазия была объявлена «Абхазским комиссариатом», находящимся «под покровительством английской короны».

Так Абхазия вновь стала объектом международных отношений и решений уже в новейшее время. Охрану ее приняли английские оккупационные войска, вступившие и в пределы собственно Грузии. Деникин подписал с грузинами соглашение, по которому граница между Россией и Абхазией устанавливалась по реке Адлер, а сама Абхазия признавалась «нейтральной зоной» под временным английским протекторатом. Грузия также обязалась не вторгаться в нее.

Таким образом, уже в 1918—1920 годах для Абхазии создавалась ситуация, несколько напоминающая нынешнюю, в 1995—1996 годах, ибо и тогда, после разорительной войны и грузинской интервенции, Абхазия формально объявлялась на неопределенное время нейтральной территорией при наличии некоего сильного иностранного посредника (Англии), способного воздействовать на обе конфликтующие стороны.

Как же развивалась эта ситуация далее?

Абхазское крестьянство, оправившееся после грузинского погрома 1918 года, а также остальное население Абхазии, разумеется, не желали сохранения в стране иностранной английской оккупации да и не были прельщены перспективой превращения в английскую колонию, хотя это обеспечивало «мирное», без военных действий, существование. Массы выступали за полную независимость Абхазии, и потому на съезде крестьянства Черноморья, состоявшемся в Гагре 18 ноября 1919 г., высказались за создание повстанческих отрядов с целью разбить стоявшие на северной границе деникинские войска, выгнать английские небольшие охранные группы, соединиться с «Зеленой Советской Армией», действовав-

шей в районе Новороссийска—Туапсе, на подходах к Закавказью, и провозгласить из адыго-шапсугских и абхазских районов Черноморья «Черноморскую народную республику». План этот взяли проводить эсеры, создавшие в Гагре свой орган — КОЧ (Комитет освобождения Черноморья), который, однако, не имея достаточных собственных сил, решил принять помощь «оружием и деньгами» со стороны Грузии, надеявшейся таким путем восстановить свои позиции в Абхазии.

Действительно, крестьянские отряды Абхазии провели удачное наступление на Сочи, слились у Туапсе с «Зеленой Армией» в единую «Красную Армию Черноморья», Реввоенсовет которой обязал КОЧ ввести советскую власть в Абхазии. Однако 12-тысячная Красная Армия Черноморья не могла сдержать новую волну наступления с Кубани казачьих белых сил, с которыми она столкнулась у Новороссийска. А с юга КОЧ, сошедший с политической сцены, передал власть в Абхазии вновь грузинским меньшевикам, которые ввели свои войска, воспользовавшись уходом английских команд, под давлением вооруженных отрядов абхазских повстанцев. Так в течение всего 1920 года и еще двух месяцев 1921 года (до марта) Абхазия в третий раз с 1917 года оказалась оккупированной грузинскими меньшевистскими войсками. Не удивительно, что уже в конце февраля 1921 года при известии об изгнании меньшевистского правительства из Тифлиса и о приближении Красной Армии на этот раз не с севера, а с востока в Абхазии было поднято восстание против грузинской администрации, и 4 марта, на Съезде Советов Абхазии было провозглашено образование Абхазской ССР, равноправной и равнополномочной с ранее образованными республиками Закавказья.

Таким образом *Абхазия стала* по времени образования последней, *четвертой союзной республикой Закавказья*, а позднее членом федерации — ЗСФСР¹.

В течение всего 1921 года новое грузинское руководство (в Тифлисе находилось Кавбюро Закавказья, т.е. будущий крайком РКП(б)) старалось убедить руководство абхазской организации РКП(б) в необходимости для маленькой Абхазии войти административно в состав Грузии на основе автономии для облегчения создания общего хозяйства и управления в регионе.

При этом делались, естественно, ссылки на то, что политически отныне Грузия и Абхазия едины и поэтому нет оснований для особого выделения Абхазии в совершенно отдельную союзную республику.

Однако эти убеждения мало действовали на абхазское руководство РКП(б) — тогда окружком РКП(б), — так как стоявшие во главе его Е.А. Эшба (1893—1939), Н.А. Лакоба (1893—1936),

Акиртава и другие хорошо знали за предыдущие десятилетия, что такое грузинский национализм, были свидетелями грузино-армянской войны 1918 года и грузино-аджарской войны 1919—1920 годов, а также сами испытали в 1918 году, а затем в 1920 году все «прелести» грузинской оккупации Абхазии.

Главное же состояло в том, что, будучи не только и не просто партийными функционерами, но и видными представителями крайне немногочисленной абхазской интеллигенции², они отчетливо сознавали несовместимость абхазцев и грузин в чисто этнической области, то есть в вопросах языка, культуры, обычаев и религии, и хорошо представляли, какие практические трудности могут возникнуть в результате принудительного сожительства этих двух народов. Поэтому, будучи коммунистами, сознавая и признавая теоретически необходимость объединения народов Закавказья в единую федерацию, они в то же время *последовательно отстаивали для Абхазии право входить в эту проектируемую федерацию как союзная республика, 4-я в Закавказье*, а не как автономная республика в составе Грузии, ибо понимали, что абхазцы не менее, а даже более отличаются от грузин, как отдельная, особая нация, чем соседние армяне или азербайджанцы. Поэтому провозглашение Абхазии союзной, а не автономной республикой рассматривалось ими как *логичное и отвечающее национальной политике партии мероприятие*.

В течение почти года, с 4 марта 1921 г. по 16 декабря 1921 г., Абхазия поэтому существовала как *совершенно отдельная республика*, в партийном отношении подчиняющаяся лишь ЦК РКП(б) в Москве. Только благодаря нажиму из Москвы со стороны лично И.В. Сталина как Генерального секретаря ЦК и через Наркомнац, абхазские руководители пошли на *подписание договора с Грузией о союзе*. Грузино-абхазский договор между двумя союзными республиками — Абхазской ССР и Грузинской ССР — предусматривал их *объединение для более рационального решения народнохозяйственных задач и укрепления дружбы народов Закавказья*. Ни о каком **вхождении** Абхазии в Грузию речи не шло. В абхазском тексте договора совершенно недвусмысленно говорится об **объединении** (усилий, ресурсов, планов, возможностей и т.д.), но не об административном вхождении или подчинении. Абхазско-грузинский союз мыслился как первый шаг по укреплению дружбы и доверия между народами Закавказья. *Юридически же договаривающиеся стороны сохраняли свой статус независимых и свои прежние наименования: Абхазская ССР и Грузинская ССР.*

Когда же спустя еще год, в декабре 1922 года, была создана Закавказская Федерация, то в ее конституции, принятой 13 декабря 1922 г., был предусмотрен выбор трех председателей ЗСФСР, то

есть от Грузии, Азербайджана и Армении, а не четырех, по числу вошедших в ЗСФСР союзных республик. Таким образом, юридические права Абхазии оказались «по-товарищески» ущемлены, причем никаких серьезных оснований для этого не выдвигалось, а пускались в ход лишь кулуарные, неофициальные ссылки на малочисленность населения (150 тыс. человек) и на незначительность территории Абхазии (равна острову Кипр), чтобы тем самым объяснить, почему Абхазия не может претендовать на равное положение в ЗСФСР с 2,5-миллионной Грузией, 2,3-миллионным Азербайджаном и миллионной Арменией.

Таким образом, сложилось ненормальное с юридической точки зрения положение: формально в ЗСФСР было четыре союзные республики, но лишь три из них имели полноправное, закрепленное в Конституции представительство в органах ЗСФСР. Это было уже явной, формально зафиксированной дискриминацией Абхазии и ее прав как союзной республики.

Тем не менее до 1930 года Абхазия сохраняла свое наименование *Абхазской ССР*. Лишь в 1930 году последовало еще одно чисто правовое ущемление государственных прав Абхазии: под давлением ЦК ВКП(б) и лично по указанию И.В. Сталина ЦИК Абхазии после долгих дискуссий вынужден был издать закон от 17 апреля 1930 г. о закреплении единства Абхазии и Грузии, а в 1931 году, в период, когда Заккрайкомом ВКП(б) руководил Берия, Абхазия была буквально принуждена к тому, чтобы официально отказаться от статуса и наименования союзной республики, и стала числиться Автономной республикой в составе Грузинской ССР. Но лишь с 1936 года это положение было официально и публично закреплено в Конституции СССР, после ликвидации ЗСФСР.

Таким образом, в советское время, с 1921 по 1931 год, Абхазия формально, юридически сохраняла звание *союзной* республики, то есть страны, государственность которой фактически признавалась на международном уровне, поскольку лишь союзные республики обладали легитимным правом выхода из СССР и тем самым за ними формально-юридически признавалась возможность стать субъектами международного права. Это тоже немаловажный правовой прецедент, имеющий значение при определении государственной судьбы Абхазии.

3. Краткие выводы

Итак, резюмируем те юридические аргументы, которые дают основание на вынесение положительного вердикта о государственной независимости Абхазии.

1. *Исторический прецедент* самостоятельного существования абхазского жизнеспособного государства на протяжении почти 600 лет.

2. Подтвержденная неоднократно и фактически (восстаниями в XVIII—XIX вв.), и документально (протестами, обращениями, петициями в XX в.), в том числе и в советское время, в 1957, 1964, 1967, 1978, 1989 и 1991 годах, *невозможность объединенного абхазского и грузинского управления и совместного проживания народов этих стран.*

3. *Конституционные права Абхазской республики на ранг союзной республики* (т.е. легитимного государственного образования, обладающего международно-правовым статусом), завоеванные народом Абхазии в национально-освободительной борьбе в 1917—1921 годах.

4. *Административно-юридические основания* (документальные), подтверждающие тот факт, что *Абхазия в составе Турецкой и Российской империй никогда до 1922 года не имела административного подчинения или даже связи по административной линии с Грузией.*

5. Наконец, правовой аспект в XX веке содержит в себе и *право наций на самоопределение вплоть до отделения* в самостоятельное государство.

Для Абхазии обычное действие этого права усиливается особенно тем, что в абхазо-грузинском конфликте решающую роль в факторе несовместимости этих наций приобретает *несовместимость национальной психологии и особенно абхазского и грузинского языка.*

Абхазский язык по грамматическому строю близок языку басков (народ на Севере Испании), а фонетически имеет 75 отдельных звуков, отличается *полногласием* и имеет 58 букв в своем национальном алфавите. Грузинский же язык имеет 33 звука и столько же букв в алфавите, причем является фонетически языком с паразитическим *сочетанием согласных* — по 5—6 согласных подряд, что делает грузинский язык практически недоступным для абхазцев.

Ни на языковом, ни на психологическом уровне грузин и абхазец несовместимы. Обречь их на сожительство вместе — либо издевательство, либо безрассудство, и уж во всяком случае — проявление полнейшего невежества.

И именно этого обстоятельства не может не учитывать любой суд при решении вопроса о *допустимости* совместного существования этих народов-антиподов на одной территории.

Их отделила друг от друга история, этнография, топография плюс сама природа языка и речи.

Политика и юриспруденция должны учесть эти обстоятельства и также решительно провести между ними границу, воздвигнуть государственный барьер, который станет гарантией мира и неприкосновенности для обоих этих народов и тем самым гарантирует им обоим счастливое и спокойное существование, а не перманентный ад на земле.

¹ Азербайджанская ССР была образована 27 апреля 1920 г.

Армянская ССР — 2 ноября 1920 г.

Грузинская ССР — 25 февраля 1921 г.

Абхазская ССР — 4 марта 1921 г.

² Эшба учился до революции в Московском университете, а Лакоба — в Тифлисской семинарии.

Статья поступила в редакцию 27 октября 1996 г.

Книжная полка

ПРЕЗИДЕНТСКАЯ РЕСПУБЛИКА: О ЧЕМ ГОВОРIT ЛАТИНОАМЕРИКАНСКИЙ ОПЫТ

(*Орлов А.Г.* Президентские республики в Латинской Америке. — М., МГИМО, 1995)

Проблемы государственного устройства, функционирования президентской, парламентской и судебной ветвей власти, правового статуса профессионалов, занимавшие в прежние эпохи в основном умы профессионалов и узких специалистов, ныне вышли на первый план и в политической борьбе, и в теоретической работе юристов, политологов, социологов, обществоведов в целом. В последнее время вопрос о характере, прерогативах и возможностях президентской власти встал во весь рост практически во всех посткоммунистических странах: Восточной Европы, странах СНГ и, конечно же, в самой России.

Очевиден теоретический интерес к этим проблемам: Россия как бы открывает для себя тонкости и особенности политической борьбы, столкновения партий, коалиций, личностей; она как бы заново познает те законы, которые уже давно изучены и отработаны остальным миром: технологию электоральных кампаний, механизмы взаимодействия ветвей власти, методологию и тактику выработки стратегических политических решений, наконец, в более общем плане, сам механизм взаимоотношений гражданского общества и государства.

Вот почему широкому кругу ученых, студентам и преподавателям государственного права и политологии, а также практикам — работникам государственного аппарата будет интересно и полезно вышедшее в МГИМО МИД РФ учебное пособие А.Г.Орлова, подготовленное в рамках научно-исследовательской программы Иberoамериканского центра МГИМО.

Это далеко не первое обращение отечественных правоведов и политологов к данным сюжетам. В предшествующие годы был подготовлен и выпущен целый ряд исследований, посвященных общим проблемам государственного, конституционного устройства латиноамериканских стран, формам государственно-правовых режимов и правления в странах континента¹. Да и сам А.Г.Орлов является

опытным аналитиком данной проблематики, ведущим многолетние исследования политических систем и государственного права латиноамериканских стран².

Почему же появление рецензируемого издания столь актуально? В последнее время вышло уже немало работ, посвященных различным аспектам зарубежного опыта и их применимости (или неприменимости) для России³; более того, эти, казалось бы, сугубо специальные, теоретические проблемы быстро превратились в аргументы в ходе предвыборных баталий, как бы войдя в ткань политической борьбы в современной России.

Для подтверждения своей правоты политические оппоненты зачастую используют и реалии латиноамериканского политического истеблишмента, причем, следует заметить, не всегда с полным знанием дела. Так, автор справедливо подчеркивает, что отсутствие знаний о реальностях функционирования президентской республики в Латинской Америке, преобладание старых, упрощенных политических клише приводят к тому, что в ряде случаев президентскую форму правления в латиноамериканских странах приравнивают к открытой диктатуре, что, разумеется, не является адекватным отражением политических процессов в данном регионе мира (с.5).

Поэтому предпринятый А.Г.Орловым теоретический анализ проблем президентской формы правления на примере Латинскоамериканского континента имеет немалое практическое значение, и совсем не только как прагматически-утилитарное, предназначенное для научного обслуживания и своего рода «политпросвета» наших «политических игроков», а прежде всего как такое осмысление латиноамериканской разновидности президентской республики, которое позволяет выявить и конституционный статус, и фактическую роль президента в системе государственных органов, показать механизм осуществления им своих полномочий и возможные тенденции его эволюции в быстро меняющейся политической действительности. А главное — исследование имеющего длительную историческую традицию и выработавшего на протяжении долгой эволюции собственные закономерности института президентства в странах Латинской Америки может помочь в разработке принципов и основ президентской формы правления как в России, так и в странах ближнего зарубежья.

При обращении к проблемам складывания и функционирования президентской власти в Латинской Америке перед исследователем встают и более общие вопросы: можно ли вписать феномен латиноамериканского президентализма в целостную систему международно-правовых институтов, сложившихся в мире, опирается ли он на основополагающие и общепризнанные императивы международного права. И, с другой стороны: что нового внес латиноамери-

канский президентализм в институт президентства в современном мире, насколько обогатил мировую практику функционирования президентской модели правления, какой внес вклад в такие обладающие общечеловеческой ценностью нормы международного права, как уважение прав и свобод человека, государственный суверенитет и целостность государственной территории, неприменение силы в международных отношениях, мирное урегулирование международных споров, невмешательство во внутренние дела других государств, принципы взаимного сотрудничества и равноправия государств на международной арене, добросовестное выполнение международных обязательств и т.п. Эти вопросы остались за пределами авторского внимания, но, думается, однако, что в разработке этого направления кроются немалые резервы для дальнейшего анализа данной проблематики. Более того, подобные проблемы освещаются на страницах МЖМП, в частности, применительно к России. Так, профессор А.Н.Талалаев поднимает важные вопросы о том, как соотносятся проблемы международного и внутригосударственного права, существует ли приоритет международных договоров страны над ее внутренними законами, каково воздействие принципов международного права на специфические особенности каждого отдельного государства⁴.

Итак, президентская власть фактически определяет функционирование всей политической системы в латиноамериканских странах. Президент как один из основных (наряду с правительством и парламентом — Национальным конгрессом) компонентов системы высших органов государственной власти является важным инструментом формирования и реализации внутренней и внешней политики, определения характера политического режима. Эволюция президентализма, динамика изменений полномочий президента, характер его взаимоотношений с парламентом, политическими партиями, судебной системой — все это оказывает непосредственное влияние на политические и государственно-правовые процессы в каждой отдельной стране, на соотношение гражданских прав и свобод, на дейсткие конституционных норм.

Каковы же особенности президентской формы правления в Латинской Америке, в чем отличия латиноамериканского президентализма от традиционной президентской республики, сложившейся в США, других развитых странах мира?

Исторически сложившаяся форма государственного правления в Латинской Америке, подчеркивает автор, была во многом обусловлена пережитками испанского и португальского владычества. Вместе с тем сразу же после завоевания независимости молодые латиноамериканские государства (за исключением Бразилии, Кубы и Пуэрто-Рико) стали республиками. Зарождение буржуазии, внут-

рнения логика капиталистического развития логически вели к тому, что сразу же или через короткий период после образования самостоятельных государств взоры правящих элит обратились к модели президентской республики, впервые появившейся в США. Американская модель президентализма явилась своего рода примером для латиноамериканских республик, однако отнюдь не образцом для слепого копирования или заимствования: в Латинской Америке была сконструирована собственная модель, существенно отличавшаяся от североамериканской (с. 6—8). Президентская форма правления предполагала наличие сильной власти, при которой основными полномочиями располагал бы президент, а не парламент. Такая система требовала непосредственного подчинения сильному политическому лидеру при отсутствии традиций парламентаризма. Это вполне вписывалось в политическое видение правящих элит Латинской Америки XIX века, воспитанных на авторитарных традициях колониального периода, когда требование почти абсолютного подчинения высшим чиновникам, назначавшимся метрополией, было обязательной нормой, несоблюдение которой рассматривалось как покушение на священные права испанского короля и каралось тяжким наказанием.

Концентрация власти в руках президента была обусловлена и потребностями обеспечения политической и экономической стабильности, что также соответствовало взглядам правящих группировок на самостоятельное государственное развитие латиноамериканских стран.

В отличие от американской политической модели, где институт президентства базировался на принципе разделения властей, дополненном разветвленной системой «сдержек и противовесов», в латиноамериканской модели аналогичная система не сложилась, а законодательная и судебная ветви власти оказались значительно слабее исполнительной вертикали (с. 7). Эта специфика в полной мере отражена в термине «суперпрезидентская республика», широко используемом в зарубежной политологической литературе для обозначения латиноамериканского президентализма.

«Суперпрезидентская» форма правления означала огромные полномочия главы государства, закрепленные в конституции. Так, конституция Перу уполномочивает президента «олицетворять нацию», а конституция Аргентины середины XIX века провозглашала его «верховным главой нации». Все латиноамериканские конституции провозглашают президента главой государства. Обладая безусловным верховенством в системе государственных органов, он является главой правительства, верховным главнокомандующим. Значительно усиливают функции президента и его обширные чрезвычайные полномочия, которые могут быть использованы практи-

чески в любых критических ситуациях, начиная от международного вооруженного конфликта и кончая внутренними беспорядками (с.10). Причем, как отмечает автор, диапазон возможного использования латиноамериканским президентом его чрезвычайных полномочий более обширен, чем в обычной президентской республике, и, как показывает политическая практика Латинской Америки, применяется чаще и эффективнее, чем в других регионах.

Таким образом, автор формулирует один из главных выводов исследования следующим образом: «суперпрезидентская» форма правления — это фактически независимая, неконтролируемая законодательной или судебной властью система государственного управления, основной чертой которой является гипертрофированная президентская власть (с.11).

Размышления и дискуссии об особенностях «суперпрезидентской республики» в странах Латинской Америки неизбежно приводят к вопросу: в чем же причина и истоки такого рода правления? Почему обычные (и весьма значительные) функции президента в других странах (вспомним хотя бы США, Францию) получают в Латинской Америке особую «подпитку», особое наполнение, что и дает возможность говорить о «суперпрезидентской республике»? Можно привести целый ряд немаловажных обстоятельств, таких, как, например, функционирование президентализма в условиях относительной слабости законодательной власти (автор пишет, что, в отличие от США, латиноамериканские президенты имеют значительно больше средств давления на парламент), а также нестабильной, недостаточно развитой, зачастую фрагментарной и слабо структурированной системы политических партий. Все это верно, однако хотелось бы обратить внимание и на другие факторы, которые в течение достаточно долгого предшествующего периода недооценивались нашими общественными науками, сбрасывались со счетов при анализе разнообразных политических феноменов. А между тем мировой опыт да и опыт нашей собственной страны красноречиво свидетельствует о недопустимости упускать их из виду.

Речь идет о массовом сознании, массовой психологии, политическом и социальном менталитете населения. Укоренение «суперпрезидентской республики» в Латинской Америке было теснейшим образом связано с особенностями массового сознания: консерватизмом, силой и живучестью исторических традиций, тягой к персонификации власти. Ярко проявились все эти феномены в Бразилии — одной из наиболее сильных на континенте «суперпрезидентских республик». Особенностью бразильского президентализма является тот факт, что он имеет долгую историческую традицию и идейную опору во влиятельных течениях обществен-

ной мысли⁵. Именно президентский режим начиная с эпохи Республики обеспечивал главенство высшего руководителя исполнительной власти. Несмотря на использование в качестве образца американской модели президентской республики, президентализм в Бразилии обладал немалой спецификой: прерогативы исполнительной власти усиливались перед законодательной, серьезное значение имели импульсы волюнтаризма и имперской традиции. Исторически сложилось так, что президентализм, не стремившийся к коллективным решениям и компромиссам, подменял собой, а подчас и полностью нейтрализовал законодательную власть. Особенностью являлась и сохранившаяся с конца прошлого века связь с регионалистскими устремлениями штатов⁶.

Однако одной из, пожалуй, наиболее специфичных черт бразильского президентализма являются его прочные корни в социальной психологии широких слоев населения. Массовое сознание бразильцев, будучи изначально пронизано персонализмом, традиционно ассоциировало власть с лидером, активно действовавшим против «враждебных сил», будь то олигархия или коррупционеры. Как отмечают многие бразильские политологи, сила президентализма связана и с сильнейшей привязанностью бразильцев (как и латиноамериканцев в целом) к харизматическому лидеру, его отождествлением с верховной властью, с одной стороны, и персонализацией самой власти, мифологизацией «харизмы власти и лидера» — с другой⁷. В этом, кроме того, видится и одно из важных отличий латиноамериканского президентализма от модели президентского правления в США: специфика политической культуры в США такова, отмечает Н.А.Сахаров, что американцы привыкли рассматривать своего президента как обладающего огромной властью лидера общенационального масштаба, но отнюдь не как всемогущего «отца нации», единоличного правителя и повелителя⁸.

Немаловажная особенность президентской власти в латиноамериканских странах связана и с тем, что президент, будучи избранным всеобщим, прямым и тайным голосованием и получая, по официальной трактовке, мандат на управление страной непосредственно от народа, без промежуточных органов или инстанций, еще более усиливает свои полномочия и независимость в системе государственных органов.

Сильная президентская власть в латиноамериканских странах, отмечает автор, в целом не имеет тенденции к изменению. После ликвидации диктаторских военных режимов в странах Южного конуса восстановление демократии сопровождалось и укреплением сильной президентской власти. И тем не менее нельзя не видеть такую немаловажную тенденцию: например, в конституции Бразилии, принятой в 1988 году, через три года после падения военного

режима, и законодательно закрепившей «демократический прорыв» бразильского общества, был устранен дисбаланс в объеме полномочий исполнительной и законодательной властей путем расширения — и весьма значительного — полномочий Национального конгресса⁹. Кстати сказать, уже позже, в 1990—1992 годах, в период правления президента Ф. Коллора, конгресс, используя данные ему конституцией полномочия, налагал вето на действия президента и тем самым во многом препятствовал тому, чтобы последний управлял с помощью «чрезвычайных актов» — так называемых «временных мер»¹⁰.

Более того, в странах, переживших военные диктатуры, идут споры о границах исключительных прерогатив президентской власти. Так, в Бразилии эти споры переросли в более общую дискуссию о форме правления, вернее, о том, какая форма правления в наибольшей степени соответствует обеспечению стабильности и демократии: парламентская, которая в условиях Латинской Америки означала бы преобладание законодательной власти на фоне слабого правительствa, либо президентская, при которой, как показывали исторические прецеденты латиноамериканских стран, результаты выборов могли быть сведены к нулю. В дебатах вокруг формы правления, развернувшихся и в период, предшествовавший принятию конституции 1988 года, и позднее, на рубеже 80—90-х годов, выявились две концепции, два подхода: если один критически относился к президентализму, считая его «негибким» и неспособным быстро реагировать на веяния времени, то другой утверждал, что президентская форма наилучшим образом сочетается с бразильской и латиноамериканской политической культурой, в которой преобладают авторитаристские и персоналистские параметры, приверженность к сильной исполнительной власти. Немалый всплеск интереса к парламентаризму наблюдался в Бразилии после импичмента Коллора, повлекшего за собой разочарование не только в данном лидере, но и в институте президентской власти в целом, не сумевшей, по мнению бразильцев, уберечь общество от явлений и действий, несовместимых с высшим государственным постом. Однако президентализм все же победил: состоявшийся в 1993 году референдум, на котором населению было предложено сделать выбор между президентской, парламентской или монархической формами правления, показал, что преобладают настроения в пользу укрепления президентализма (55% — за президентское правление, 25% — приверженцы парламентской республики)¹¹.

Споры вокруг президентской и парламентской республики позволяют увидеть в них и отражение неких общих черт и тенденций, свойственных поставлоритарным обществам: ведь острые дискус-

сии вокруг подобных сюжетов идут и в российской политологии, и среди ученых и политиков других стран СНГ и Восточной Европы.

Исследование, проведенное А.Г.Орловым, побуждает к размышлениям и о других важных проблемах, порожденных президентизмом как формой правления. Это и ритуал всеобщих выборов президента, и жесткие требования, предъявляемые к кандидату на высший государственный пост. Любопытно, что в ряде латиноамериканских стран был введен национально-этнический ценз, согласно которому президент обязан принадлежать к коренному большинству населения; однако ныне этот принцип подвергся эрозии, примером чему служат два весьма успешных латиноамериканских президента — аргентинец сирийского происхождения К.Менем и перуанец японского происхождения А.Фухимори (с.13).

Специфической чертой избирательных систем латиноамериканских стран является принцип обязательного голосования. Латиноамериканские юристы считают: «Голосование является не столько правом, сколько обязанностью граждан». Если гражданин уклоняется от выполнения этой «важнейшей общественной функции», к нему могут быть применены санкции вплоть до денежного штрафа, ограничений в бизнесе, в приеме на работу и т.д. (с.14).

Интересен опыт латиноамериканского избирательного права в отношении участия вооруженных сил в президентских выборах. Военнослужащие и полицейские не имеют права голосовать и быть избранными; их участие в электоральном процессе может быть сведено лишь к функциям по охране избирательных участков и поддержанию общественного порядка в день голосования (с.15).

В конституциях латиноамериканских стран закреплён принцип выдвижения кандидата в президенты от политической партии. Политическая практика этих стран знает случаи, когда партии-одноподневки создавались специально для выдвижения претендента на пост главы государства, а после выборов тихо сходили с политической сцены. Так было, например, в ходе президентской кампании 1989 года в Бразилии, когда будущий президент Ф.Коллор был выдвинут от «игрушечной», созданной исключительно для этих целей Партии национальной реконструкции, никому доселе не известной на фоне влиятельных и имевших солидную историю мощных политических партий.

В конституционном законодательстве латиноамериканских стран накоплен большой опыт по определению итогов выборов, методикам подсчета голосов, механизму противодействия нарушениям результатов голосования.

В латиноамериканских конституциях проработан и принцип юридической ответственности президента; при этом была воспринята американская система предъявления президенту конституци-

онных обвинений в ходе процедуры отрешения от должности (импичмента). Эта процедура с небольшими вариациями используется для отстранения президента от власти во всех латиноамериканских странах с двухпалатным парламентом. Палата депутатов двумя третями голосов предъявляет обвинения президенту по оговоренным в конституции основаниям и назначает специальный комитет по расследованию; если обвинение, сформулированное в подготовленном им докладе и предъявленное нижней палате, подтверждается двумя третями голосов депутатов, дело по обвинению президента передается в верхнюю палату — сенат, — являющуюся в данном процессе своего рода судебной инстанцией. После слушания дела сенат преобразуется в суд под председательством главного судьи Верховного суда (с. 22—23).

Для предшествующей истории Латинской Америки импичмент был совсем не характерен, хотя и известен ряд случаев его применения, явившихся, впрочем, не «правилом», а экзотическим исключением из правил и не нарушавшим традицию насильственного свержения президентов в ходе длинной череды государственных переворотов, путчей, военных мятежей, ставших печально знаменитой «визитной карточкой» латиноамериканской политической жизни прошлого. Однако последние годы преподнесли сюрпризы: эта процедура стала принимать реальный характер. Так, в 1992 году был отстранен от власти президент Бразилии Ф.Коллор, а в 1993 году конгресс Венесуэлы проголосовал за отставку обвиненного в финансовых махинациях и причастности к коррупции президента К.А.Переса. Для общественного мнения и политического менталитета населения стран континента эти беспрецедентные события имели громадное значение: впервые в истории этих крупнейших латиноамериканских стран отстранение президентов состоялось в строго конституционных рамках, в соответствии с демократическим выбором, по решению парламентов и суда. Это свидетельствует также и об усилении независимости этих двух ветвей власти, традиционно уступавших приоритет власти исполнительной.

Специальное внимание уделяет А.Г.Орлов анализу такой актуальной проблемы, как конституционный статус президента. Действительная роль президента в системе государственных органов стран Латинской Америки определяется не только установленным конституцией правовым статусом высшего должностного лица государства, но и фактическим возрастанием роли президентской власти, за чем не всегда «успевают» конституционные положения: реальные полномочия президента значительно шире, чем они прописаны в конституции.

Весьма специфический характер носит соотношение президентских полномочий и руководства вооруженными силами. Прези-

дент прямо не руководит армией, хотя вооруженные силы обязаны подчиняться ему как главе государства. Интересно, однако, имеющее место в некоторых латиноамериканских странах «двоевластие» в полномочиях президента и военного командования (например, в Никарагуа, Чили), что порождает напряженность во взаимоотношениях между главой государства и армией (с.29).

Своеобразной политической традицией стало инициирование президентом «чрезвычайного» законодательства и введения чрезвычайного положения на территории всей страны или в отдельных ее регионах: в этих случаях на вооруженные силы возлагается контроль за поддержанием порядка. И вместе с тем самые последние события новейшей политической истории Латинской Америки демонстрируют и в этой области весьма различные, подчас взаимоисключающие феномены.

Вот пример из недавнего прошлого, в чем-то подтверждающий, а в чем-то — как и многие события текущей политической истории — опровергающий традиционные оценки: перуанский феномен «взаимодействия» президента с парламентом и главными политическими партиями. В 1992 году президент А.Фухимори ввел чрезвычайное положение, приостановил действие конституции, распустил конгресс и Верховный суд. Было введено прямое президентское правление, и никакие протесты местной и международной общественности, включая осуждение данных методов со стороны США, крупных международных организаций, не повлияли на решение перуанского президента. Парадоксальным, опровергнувшим традиционные оценки фактом явилось то, что 75% населения страны поддержали действия Фухимори, а в ходе президентских выборов 1995 года он был переизбран на новый срок уже в результате первого тура выборов с огромным отрывом от соперников; возглавляемое же им политическое движение получило на парламентских выборах того же года подавляющее большинство мест в парламенте. Все это было свидетельством поддержки со стороны населения принципа сильной президентской власти, сильного лидера, сумевшего, пусть даже с помощью «конституционного переворота», нанести удар по неэффективной парламентской и партийной системе, выглядевшей в глазах избирателей главным виновником действительно ужасающего социально-экономического положения страны.

А вот пример совершенно противоположного порядка, доказывающий «подвижность» устоявшихся представлений о механизмах взаимодействия президента и парламента в Латинской Америке. Когда президент Гватемалы Х.Серрано сделал попытку в 1993 году в точности повторить в условиях своей страны «модель Фухимори», приостановив действие конституции, распустив конгресс и

Верховный суд и введя прямое президентское правление, последовавшая реакция оказалась прямо противоположной тому, что наблюдалось в Перу. Парламент, партии, церковь, профсоюзы, предприниматели, значительные общественные организации выступили против решения президента, который в результате бежал из страны, а вскоре был избран новый президент¹². (Эти важнейшие эпизоды конституционной истории Латинской Америки почему-то остались за пределами авторского исследования.)

Хотя в конечном счете политические конфликты были урегулированы в русле конституционных решений, тем не менее данные феномены свидетельствуют и об известной слабости конституционных структур, и о противоречивой ситуации в различных странах, и об устарелости рассмотрения Латинской Америки «в целом», анализа всех латиноамериканских стран «скопом»: несмотря на наличие общих черт, каждая из них неповторима и зачастую демонстрирует особую, весьма своеобразную парадигму политического и конституционного «поведения».

Вызывает интерес анализ такой важной сферы деятельности исполнительной власти, как взаимоотношения президента и правительства, имея в виду, что президент является главой кабинета министров. Правительство, как правило (за исключением перуанского варианта), не имеет конституционного статуса, являясь совещательным органом при президенте, который и определяет его состав и порядок формирования; при этом министерства также подчинены непосредственно президенту (с. 38—44).

Таким образом, отношения между президентом и правительством, президентом и парламентом, полномочия президента в сфере законодательной деятельности, богатый арсенал средств воздействия со стороны президента на законотворческую деятельность конгресса, делегирование конгрессом части своих полномочий исполнительной власти (так называемое делегированное законодательство), право президентского вето — все это составляет весьма важные грани конституционного опыта латиноамериканских стран, подробно анализируемые автором.

И наконец, важным разделом учебного пособия является глава о реальном действии президентской власти в условиях латиноамериканских стран (хотя здесь рассматриваются аспекты, уже описанные в предыдущих разделах, что влечет за собой повторы). Интересен обзор полномочий латиноамериканских президентов в области формирования и конкретной реализации внешнеполитического курса. Решение ключевых внешнеполитических проблем — прямая прерогатива президентской власти, занимающей приоритетные позиции во внешнеполитическом механизме (с. 72—82).

Представляется, что издание Ибероамериканским центром МГИМО рецензируемого учебного пособия является исключительно важным не только в деле подготовки квалифицированных кадров политологов, юристов, государственных служащих, деятелей сферы государственного управления (хотя это самоценно само по себе). Ценность данной работы простирается гораздо дальше тех непосредственных целей, которые поставил перед собой автор. Подобное исследование демонстрирует важность накопленного другими странами опыта конституционного строительства, соотношения президентской и парламентской форм правления, принципов государственного управления. То, что для России полезен такой опыт, несомненно, причем крайне важно, что речь идет именно об опыте латиноамериканских стран, весьма сопоставимых с нашей страной по многим экономическим и социо-культурным параметрам. Вместе с тем очевидно, что нельзя слепо копировать либо механически применять любой, даже самый идеальный опыт, да это и невозможно. Речь о том, что *знания* об опыте, накопленном в ходе долгого исторического процесса и обогащенном быстро меняющейся политической реальностью, могут оказаться небезполезными для детальной разработки механизмов государственного управления, разделения и соотношения властей, политического структурирования общества, взаимоотношений гражданского общества и государства — проблем, от органичного и сбалансированного решения которых во многом зависят судьбы демократии в новой России, переживающей непростые коллизии переходного периода.

Л.С.Окунева,

доктор исторических наук,

ведущий научный сотрудник

Института Латинской Америки РАН

¹ См., например, *Жидков О.А.* История государства и права стран Латинской Америки. — М., 1967; *Лазарев М.И.* Дворцовые перевороты в странах Латинской Америки. — М., 1967; *Разумович Н.Н.* Кто и как правит в Латинской Америке. — М., 1967; *Чиркин В.Е., Тихонов А.А., Рябов С.В.* Формы государства в буржуазных странах Латинской Америки. — М., 1982.

² *Орлов А.Г.* Государственное право стран Латинской Америки. — М., 1972; *его же.* Политические системы стран Латинской Америки. — М., 1982.

³ См., например, содержательную книгу Н.А.Сахарова (в которой трагиваются в том числе и проблемы президенциализма в Латинской Америке) «Институт президентства в современном мире». — М., 1994. В настоящее время за рубежом выходит немало работ, посвященных анализу

особенностей президентализма в США, взаимоотношений президентской и законодательной властей, а также специфике латиноамериканского президентализма. См., например, *Geddes B. Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America.*—Berkeley.—1994; *Jones Ch.O. The Presidency in a Separated System.*—Washington, 1994.

⁴ См. *Талалаев А.Н.* Соотношение международного и внутригосударственного права и Конституции РФ// Московский журнал международного права. — 1994. — № 4.

⁵ Подробнее об этом см. *Окунева Л.С.* Политическая мысль современной Бразилии: теории развития, модернизации, демократии (феномен пост-авторитарного развития: опыт Бразилии и его значение для России). — Кн. 1, 2. — М., 1994.

⁶ *Diniz E.* Economia, política e democracia sob a gestão Collor; uma difícil articulação. — O governo Collor em questão: problemas e perspectivas. — Rio de Janeiro, 1990. — Cadernos de conjuntura 34/35. — P.21; *Abranches S.* O dilema político — institucional brasileiro. — Modernização política e desenvolvimento. — Rio de Janeiro, 1990. — P. 183; *de Castro Andrade R.* A democracia e a República no Brasil. — São Paulo, 1988.

⁷ *Lamounier B.* Um projeto, três utopias: variações sobre o tema da reorganização político-institucional brasileira. — Modernização política e desenvolvimento. — P. 132—133, 135.

⁸ *Сахаров Н.А.* Указ. соч. — С.20.

⁹ См. *Караваев А.П.* Институционализация политической демократии (бразильский опыт)// МЭиМО. — 1991. — № 5. — С. 124; см. также: *Автономов А.С.* Конституционное регулирование политической системы Бразилии (история и современность). — М., 1991. — С. 70—79.

¹⁰ *Окунева Л.С.* Указ.соч. — Кн. 1. — С. 159—162; Кн. 2. — С. 259.

¹¹ *Там же.* — Кн. 2. — С. 212—221, 238—246.

¹² *Строганов А.И.* Новейшая история стран Латинской Америки. — М., 1995. — С. 385—389.

Рецензия получена редакцией в марте 1996 г.

Хроника

Заметки участников XXXIX Ежегодного собрания Российской ассоциации международного права

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

О.Н. Хлестов*

На XXXIX Ежегодном собрании Российской ассоциации международного права, проходившем в Москве с 31 января по 2 февраля 1996 г., одной из тем, включенных в программу собрания, была: «Международно-правовые проблемы защиты окружающей среды». В ходе ее обсуждения выступил ряд видных специалистов в этой области и среди них К.А. Бекашев — зав. кафедрой международного права Московской государственной юридической академии, П.Г. Дзюбенко — зам. директора Правового департамента МИД РФ, А.Г. Трусов — начальник отдела Минприроды РФ (оба выступали в личном качестве), Г.С. Хозин — руководитель Центра глобальных проблем Дипакадемии МИД РФ. Участвовал в дискуссии и автор настоящей статьи.

В ходе дискуссии отмечалось, что защита окружающей среды является глобальной проблемой, затрагивающей интересы всех народов, всего человечества. Если оно будет разрушать окружающую среду такими же темпами, как и в предыдущие десятилетия, не перестроится, то его ждет катастрофа. Подчеркивалась важность разумной политики России в этой области, учитывая, в частности, ее финансовые последствия, а также тот факт, что защита окружающей среды является острым политическим вопросом на международной арене, по которому позиции, в частности, развитых и развивающихся стран далеко не совпадают.

* Профессор Дипломатической академии МИД РФ, Чрезвычайный и Полномочный Посол, вице-президент Российской ассоциации международного права.

Главное внимание на Ежегодном собрании Ассоциации уделялось международно-правовым аспектам этой проблемы. Цель была — проанализировать состояние международного права защиты окружающей среды, высказать рекомендации о его совершенствовании и повышении эффективности, а также показать, что надо сделать для совершенствования законодательства и практики России в деле защиты окружающей среды с учетом международных стандартов. При рассмотрении этих проблем затрагивались как теоретические, так и практические вопросы, вносились конкретные предложения. Суммируя итоги дискуссии, можно отметить ряд предложений, высказанных ее участниками, а также некоторые выводы, которые могут иметь значение для дальнейшего развития этой отрасли международного права.

Начнем с ее понятия. Обычно отмечается, что это совокупность принципов и норм, регулирующих действия субъектов международного права, в целях, — и здесь указываются две: защита окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов¹. В ходе дискуссии была убедительно показана (выступление Г.С. Хозина) необходимость включения в это определение третьего элемента в целях устойчивого развития окружающей среды. Подчеркивалось, что перед человечеством стоит задача совершенствоваться — а не только защищать — и рационально использовать окружающую среду, и это должно быть отражено в определении данной отрасли международного права.

При обсуждении этого вопроса высказывалась, как это уже делалось и ранее на научных форумах, необходимость выработки общепризнанного названия этой отрасли международного права. Сейчас, как известно, употребляются названия: «международное экологическое право», «международное право охраны окружающей среды», «международное право рационального природопользования» и т.п. Может быть, было бы целесообразно включить в название этой отрасли все элементы, дать ему какое-то общее, собирательное понятие.

Возникал также вопрос, сложился ли в современном международном праве принцип, устанавливающий обязательства государств в отношении окружающей среды, такого же характера, как, например, принцип, запрещающий применять силу для разрешения международных споров, или другие подобные принципы, носящие императивный характер (*jus cogens*). Если он сложился, то каково его содержание? По мнению Л.В. Сперанской, такой принцип уже сформировался. Автор настоящей статьи высказывал на этот счет сомнения. Видимо, этот вопрос нуждается в дальнейшем анализе и разработке.

Большое внимание было уделено проблеме кодификации права окружающей среды и совершенствования его норм. Дело в том, что

многие международные договоры, регламентирующие отношения субъектов международного права в этой области (а таких договоров уже порядка 900), заключались спонтанно, как реакция на какие-то события. Например, авария танкера, происшедшая в открытом море, за пределами территориальных вод, но создающая угрозу побережью государства. Это подталкивало государство принимать меры по защите своего побережья, действуя в отношении танкера, плавающего под флагом другого государства. Так появлялись конвенции, расширяющие права прибрежных государств для защиты его интересов в открытом море.

В настоящее время международно-правовые нормы, касающиеся окружающей среды, содержатся в самых различных договорах: универсальных, например Конвенция ООН 1982 года по морскому праву, в которой содержится специальный раздел о защите и сохранении морской среды, так называемые рамочные конвенции, устанавливающие общие положения, принципы. Они принимались в виде деклараций конференций, например Стокгольмской 1972 года по проблемам окружающей среды или конференции по экологии и развитию, проходившей в Рио-де-Жанейро в августе 1992 года. Имеется множество специальных договоров, развивающих рамочные конвенции и содержащих конкретные нормы. Вся эта сумма норм порой не связана между собой, не имеет единой логической системы. В них существуют противоречия; они не охватывают все проблемы, в достаточной степени не учитывают все виды и формы воздействия на окружающую среду, создающегося научно-технической революцией, в которую вступили наиболее развитые государства мира. Кодификация норм могла бы проводиться по определенным сферам, по группам норм, например норм, касающихся морской среды, которые, кстати сказать, сейчас наиболее развиты. (Ряд предложений по вопросам защиты живых ресурсов морской среды был высказан К.А. Бекашевым.) Но в конечном счете необходима кодификация и прогрессивное развитие всего комплекса норм, касающихся деятельности субъектов международного права, затрагивающей окружающую среду. В ходе такой работы можно было бы более четко сформулировать те специальные принципы, которые уже сформировались в праве окружающей среды. Как известно, Стокгольмская декларация содержала 24 принципа, не говоря уже о более чем 100 рекомендациях, принятых на этой конференции. Декларация, принятая в Рио-де-Жанейро, содержала 27 принципов. В научной литературе, обобщая решения указанных конференций, а также уже существующие международно-правовые нормы относительно окружающей среды, отмечалось, что сложилось 10—12 специальных принципов международного права, регламентирующих деятельность государств в этой сфере, их

взаимоотношения. Кодификационная работа помогла бы более четко определить такие принципы и их содержание, она способствовала бы более развернутому формированию норм всех отраслей международного права, касающихся окружающей среды. В то же время она была бы полезной и для совершенствования региональных международно-правовых норм, регулирующих отношения в этой области, например, между странами СНГ и деятельность региональных органов Содружества, занимающихся проблемами окружающей среды.

Такая кодификационная работа уже началась. Например, Международный союз по сохранению и развитию естественных ресурсов в 1995 году разработал проект конвенции об окружающей среде. За попытками неправительственных организаций проводить кодификационную работу несомненно последуют, как это обычно бывает, соответствующие меры на правительственном уровне.

В России также должна быть начата работа с целью кодификации международно-правовых норм по проблемам окружающей среды. Это — трудоемкая работа, и ведомствам, занятым текучкой, не всегда удастся сосредоточиться на ней. Поэтому было бы целесообразно создать уже сейчас группу экспертов при правительственных структурах для проведения такой работы. Необходимо тщательно продумать задачи этой группы, ее структуру, организацию работы и финансирование, с тем чтобы они серьезно разработали проект или проекты соответствующих конвенций, обоснование их положений, предложения о позиции России по тем или иным аспектам проблем окружающей среды и международного сотрудничества в этой области. Без проведения такой работы Россия не может занимать активную позицию при кодификации и развитии международно-правовых норм в этой области, квалифицированно защищать свои интересы.

Исключительно важное значение приобретает усиление контроля за соблюдением международных обязательств государств, касающихся окружающей среды. Повышение эффективности контроля вообще является ключевой проблемой в современном международном праве. Поэтому необходима разработка более совершенных методов и способов такого контроля применительно к международно-правовым нормам, касающимся окружающей среды.

Прежде всего необходимо отметить, что деятельность государств, ведущая к загрязнению, разрушению окружающей среды в пределах его территории, не является ныне внутренним вопросом, входящим во внутреннюю компетенцию государства. В этой области произошло такое же изменение, как и в области защиты прав человека: эти проблемы стали международными. Поэтому государства индивидуально или коллективно с помощью международных

механизмов имеют право обращаться к другим государствам с требованием о соблюдении ими международных обязательств, касающихся защиты окружающей среды, даже если деятельность, наносящая ущерб среде, происходит лишь в пределах государства, без трансграничных последствий. Нельзя при этом не отметить, что утверждения об отсутствии трансграничных последствий являются часто спорными: природа тесно взаимосвязана. В любом случае воздействие других государств на державу, в пределах территории которой происходит разрушение окружающей среды, правомерно и ведет к защите населения этой державы, что является в конечном счете благом для ее народа.

Россия стремится сохранить роль великой державы. В современных условиях, когда Россия переживает мучительно трудный период внутренних преобразований, экономических трудностей, обострения противоречий в политической жизни страны, ослабления власти федеральных органов, играть ведущую роль на международной арене ей нелегко. Но Россия обладает колоссальным культурным, интеллектуальным потенциалом. Выдвижение передовых, прогрессивных идей и предложений для развития международного сотрудничества в отношении окружающей среды, создания соответствующих правовых норм, в том числе в сфере контроля, повышало бы престиж России. И далеко не во всех случаях это вело бы к существенным финансовым последствиям. Необходимо только тщательно проработать все аспекты подобных предложений и подготовить их пакет, с тем чтобы выдвигать на международной арене. Возьмем такой пример. СССР выдвигал предложения о мониторинге из космоса состояния окружающей среды нашей планеты, и имеются соответствующие резолюции Генеральной Ассамблеи ООН по этому вопросу (например, резолюция 48/192 от 21 декабря 1993 г.). Россия осуществляет космическую деятельность, в частности дистанционное зондирование Земли. Дальнейшее развитие контроля за состоянием окружающей среды, за выполнением государствами их международных обязательств в этой области с помощью космических средств имело бы важное значение. Было бы полезно просчитать, возрастет ли финансовое бремя России и на сколько, если она совместно с другими государствами будет использовать эту космическую деятельность в целях контроля.

Или возьмем другой пример. На Совет Безопасности ООН возложена ответственность по поддержанию мира и безопасности государств (глава VII Устава). Он наделен колоссальными правами в этой области. Устав ООН исходит из того, что Совет Безопасности принимает меры, когда есть угроза международному миру и безопасности в случае вооруженного нападения на государство. Но тенденция в интерпретации этого понятия такова, что оно начинает

охватывать и другие случаи. Так, Совет Безопасности ООН оценил международный терроризм, к которому прямо или косвенно причастны государства, как угрозу миру и безопасности, и применил санкции против Ливии, правда, без использования вооруженных сил (резолюция 883 от 11 ноября 1993 г.). Россия полностью поддержала такой подход.

Угроза экологической безопасности населению другой державы, особенно если ее масштабы велики, может создавать для него гораздо более губительные последствия, чем при актах международного терроризма или даже вооруженного нападения. Поэтому было бы целесообразно, чтобы Совет Безопасности ООН рассматривал случаи, когда деятельность в государстве приводит или может привести к трансграничным последствиям, которые создают серьезную экологическую угрозу населению других стран, и принимал соответствующие меры для предотвращения такой угрозы. Таким образом, экологическая угроза подпадала бы под меры, принимаемые Советом Безопасности ООН по главе VII Устава для защиты мира и безопасности. Естественно, что это потребовало бы разработки ряда понятий, норм и других аспектов этого нового подхода (ведь было же, например, в 1974 г. разработано определение вооруженной агрессии, что позволяет лучше оценивать это явление).

При оценке законодательства России по вопросам окружающей среды на Ежегодном собрании Ассоциации подчеркивалась необходимость его дальнейшего совершенствования и приведения в соответствие с международными договорами, участником которых является Россия. В связи с этим отмечалась необходимость дальнейшего анализа существующих международных договоров по вопросам окружающей среды, с тем чтобы определить, к каким из них целесообразно присоединиться России (такая работа началась еще в период существования СССР в конце 80-х годов). Выступавшие эксперты (П.Г. Дзюбенко) отмечали важность тщательной экспертизы при решении вопросов об участии России в таких договорах (в частности, с привлечением независимых экспертов), анализе экономических и финансовых последствий подобных решений, а также необходимость предусматривать в бюджете страны финансирование расходов, которые потребуются России для выполнения принятых международных обязательств.

По мнению участников дискуссии, необходимо более четкое законодательное определение соотношения прав и обязанностей федеральных органов власти и органов власти субъектов РФ при осуществлении п. 1 д ст. 72 Конституции России, предусматривающей, что в совместное ведение Федерации и ее субъектов входят «природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории».

Проблемы защиты окружающей среды, экологическая безопасность затрагивают интересы всего населения России. Необходимость знания этих проблем исключительно велика для всех его слоев. Участники дискуссии выступали за более широкое изучение этих проблем, преподавание экологического права в высших учебных заведениях самого различного профиля, совершенствование программ, более активное освещение этих проблем в средствах массовой информации. В качестве недостатка в деятельности правительственных структур России отмечалось слабое использование научных разработок по вопросам окружающей среды и экспертов, которые могли бы вносить гораздо больший вклад в разработку и осуществление внутренней и внешней политики России в этой области.

¹ См., например, определение, приведенное в учебнике «Международное право» (М., 1994) под редакцией Ю.М. Колосова и В.И. Кузнецова. В нем указывается: «Международно-правовая охрана окружающей среды — совокупность принципов и норм международного права, составляющих специфическую отрасль этой системы права и регулирующих действия его субъектов (в первую очередь государств) по предотвращению, ограничению и устранению ущерба окружающей среде из различных источников, а также по рациональному, экологически обоснованному использованию природных ресурсов» (с. 576).

Статья получена редакцией в апреле 1996 г.

ПРОБЛЕМЫ, ПРОБЛЕМЫ, МНОЖЕСТВО ПРОБЛЕМ

Отчет с XXXIX Ежегодного собрания
Российской ассоциации международного права

Понтифик Колодкин и его конклав

Специалисты в области международного права — своеобразные фанатики. Они поклоняются предмету своего обожания — норме права, способны круглосуточно рассуждать о ней, петь ей дифирамбы, посвящать ей жизнь. Чем не религия? Как и во всякой религии, здесь есть своя организация — Российская ассоциация международного права. Причем, что характерно, у цивилистов такой организации нет, у «уголовников» — тоже нет, у тех, кто за-

нимается административным или конституционным правом, — тем более нет. Есть у «моряков», но они как бы слились с международниками.

Зато широкопредставительной Российской ассоциации международного права уже идет 40-й год. У нее своя четкая иерархия. Имеется понтифик — президент и при нем конклав — исполком. Именно благодаря их активным усилиям и священнодействует вся мирская братия, имя которой — юристы-международники: от ученых с мировыми именами до аспирантов и даже студентов, только-только ступивших на стезю науки.

У паствы религии международного права общее богомолье случается раз в году. Это и есть Ежегодное собрание Ассоциации. В 1996 году оно состоялось в 39-й раз. 39 лет — возраст бальзаковской женщины или мужчины «в соку».

В общем, зрелость ощущалась (спасибо понтифику и его конклаву) во всем: в организации заседаний, в выборе острых актуальных тем, в умелом подборе докладчиков, даже в незримой режиссуре дискуссии. Выступления и правоверных, и богохульников, отходившие от традиций, вызывали интерес. Споры богословов в пределах одной религии всегда пикантны и остросюжетны, когда их слушает правоверная паства.

На сей раз тоже говорилось много интересного. Наш журнал публиковал как бы отчет с 39-го Ежегодного собрания Ассоциации, можно сказать, в течение всего уходящего года. Статьи В.А. Карташкина и Г.П. Гессера, В.И. Кузнецова и М.Л. Энтина, Р.А. Колодкина и Г.Б. Старушенко, ряда других авторов — это и есть их переработанные и дополненные выступления на собрании. Рубрика «Хроника» в этом номере открывается статьей О.Н. Хлестова, тоже посвященной тому же собранию.

Чем вызвано такое внимание к одному собранию? Секрета тут нет. Во-первых, тем, что само собрание было интересным. Во-вторых, тем, что многие проблемы прозвучали по-новому. В-третьих, и, конечно, главное: само развитие науки международного права в нашей стране, да, пожалуй, и во всех странах СНГ концентрируется именно на этом форуме, выплескивается в виде докладов в умы юристов-международников России. Нет, ни в коем разе тут нет попытки преувеличить роль ежегодных собраний. Но и преуменьшать не стоит. Конклав во главе с понтификом умело делает так, чтобы наша религия — международное право трудами российских ученых развивалось и было заметным на мировой арене.

Итак, раз многое уже опубликовано, осталось рассказать лишь о том, что было еще. Стоит обратить внимание при этом на начало собрания. В это время были оглашены фамилии новых мартенсовских лауреатов: их имена опубликованы в № 3 журнала за этот год.

Летом 1995 года произошло знаменательное событие в развитии практики международного права для России: высшими законодательными органами страны был принят и вступил в силу закон «О международных договорах Российской Федерации». Наш журнал опубликовал и сам закон (№ 2, 1996 г.), и комментарий к нему профессора А.Н. Талалаева. Но уже в начале года на собрании Ассоциации с комментариями к этому закону выступил заведующий сектором международного права Государственного правового управления Президента РФ Б.И. Осьминин — по «секретным» сведениям, один из разработчиков этого закона.

Конечно, из его выступления можно было узнать многое. Оказывается, закон разрабатывался три года, преодолел два «вето» президента. Но суть его осталась: не органы, а государство в целом является ратификатором международного договора, иными словами, закон может быть изменен или отменен только новым законом. И не может быть так, чтобы парламент дал согласие на договор, который противоречит закону. А закон составлен так, чтобы ни одно ведомство, никакой парламент, даже президент не имели права, не могли дать согласие на договор, который противоречил бы внутреннему законодательству России.

Юристы различают самоисполняющиеся и несамоисполняющиеся договоры. Новое толкование международного права и пункта 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации гласит: международные договоры действуют непосредственно. И все же: безоглядный приоритет рассматривать безоглядно нельзя. Судья все еще рассматривает и будет рассматривать нормы национального закона, а не международного права. Поэтому в Госдуме поняли, что надо ввести временное применение норм международного права и ограничили это временное применение шестью месяцами, чтобы потом снова эту проблему рассмотреть в Госдуме. Тем временем временное применение получило в России неоправданно широкое распространение. Иногда трудно отличить временное применение от выполнения международного договора. К примеру, разграничение морских пространств между СССР и США, проведенное в 1991 году, но пока еще не ратифицированное в Госдуме, применяется уже свыше пяти лет. Есть еще одна сложная проблема. Это — субъекты Федерации, которых 89 по числу. С ними надо согласовывать те международные договоры, которые их касаются. А это очень и очень трудно делать на практике.

Доклад вызвал много вопросов. Такова проблема. Из всех стоит привести такой. Профессор В.К. Собакин спросил, как быть, если в разных международных договорах одна и та же проблема решается по-разному. Мы, сказал он, в Конституционном Суде, уже столкнулись с таким случаем, когда речь шла о правах человека. Вместо до-

кладчика ответил профессор И.И. Лукашук, российский представитель в Комиссии международного права ООН: «Эта проблема решена в Венской конвенции о международных договорах. Применяется всегда та норма, которая была принята последней».

Ода частному праву

Обратите внимание: то, что всегда откладывалось на потом, на конец заседаний, на этот раз было поставлено в первый день. Сразу же после утреннего заседания на первый план на вечернем заседании (подчеркиваю, в первый день из общих трех!) зазвучали доклады по международному частному праву. Отчего? Почему? Да потому, что международным частным правом интересуется ныне каждый предприниматель, который хочет выйти на международный рынок. Выйти честно, законно, чтоб комар нос не подточил.

Здесь прозвучали три доклада: начальник отдела Минфина И.Ю. Носков рассматривал правовые аспекты двойного налогообложения — явления явно вредного и мешающего развитию экономических связей и государств, и юридических лиц, и отдельных предпринимателей-одиночек. Современные тенденции в развитии связей путем заключения договоров о правовой помощи России с зарубежными странами выявляла в своем докладе Н.И. Марышева. Наконец, о лизинговых операциях говорила профессор из Санкт-Петербурга Л.Н. Галенская.

В «женских» докладах было немало интересного. К примеру, главная тенденция в заключении договоров о правовой помощи состоит в том, что происходит расширение правовой помощи и путем увеличения числа договоров на эту тему, и путем увеличения количества стран, участвующих в этих договорах. В рамках этой общей тенденции различаются договоры о правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам и договоры по отдельным нормам правовой помощи. Чаще заключаются — и им отдается предпочтение — договоры первой группы: по общим вопросам. Но самый лучший выход — это заключение многосторонней конвенции по этим вопросам. Так, если бы в рамках СНГ заключались двусторонние договоры по этой проблематике, то их было бы более 50. Но после распада СССР, когда образовался правовой вакуум и из-за отсутствия договоренностей нельзя было даже передать осужденного, например, из России в Узбекистан, была заключена Минская конвенция, которая сама по себе решила немало проблем. Однако после 1992 года нет движения в разработке многосторонних конвенций. В то же время есть острая необходимость расширять связи между странами СНГ и наряду с этим совершенствовать действующие договоры.

Нашей заминкой, тем, что мы заняты делами внутри правового поля СНГ, пытаются воспользоваться другие страны. Так, Польша предложила России заключить договор о правовой помощи, но он оказался уже по объему, чем был аналогичный советско-польский договор.

В чем же состоит задача по совершенству этих связей? Она многопланова: надо расширять число субъектов правового поля, расширять общение не через министерства юстиции, а напрямую — с соответствующими по рангу организациями и учреждениями, не забывая при этом, что центральные учреждения, в том числе и минюсты, обязаны сотрудничать сами по себе, наконец, расширять круг людей, участвующих в сотрудничестве. При этом стоит применять типовые правила в таком сотрудничестве: постепенно будет создана почва для присоединения к международной многосторонней конвенции.

Однако имеется и противоположная тенденция — к осложнению международных договоров.

Теперь о лизинговых операциях. Нужны ли они? После изучения рынка оказалось, что в России имеется много нуждающихся в оборудовании именно на условиях лизинга. Поэтому в 1994 году вышел указ Президента РФ о лизинговых операциях. В 1995 году издано Временное положение о лизинге, было и соответствующее постановление правительства РФ. Нормативная база небольшая, но есть. Что же такое лизинг? Это — сделка лизингодателя и лизингополучателя с третьей стороной, чтобы предоставить ей оборудование за арендную плату. У нас в документах добавлено: «в предпринимательских целях».

Мы давно занимаемся лизингом: внешнеторговые организации, Аэрофлот, Минморфлот. Но по-настоящему лизинговых операций было мало. Мы участвовали в разработке Гаагской конвенции 1988 года по лизингу, но не присоединились к ней. И потому существуют разночтения. Например, у нас оборудование, полученное по лизингу, должно быть «почти полностью выплачено» (что такое «почти» вам не скажет никто). А в конвенции ничего не говорится о выкупе оборудования в конце лизинга. У нас оборудование используется «для предпринимательских целей», а в конвенции оно «не должно использоваться в личных целях».

В лизинговой сделке участвуют три стороны. Она оформляется двумя контрактами. Оба контракта тесно связаны друг с другом. Лизингополучатель не может отказаться от сделки в одностороннем порядке. По лизингу имеются льготы: не надо, к примеру, платить все пошлины сразу, а можно растянуть оплату по 3% в месяц. Прекращение платежей по лизингу не является страховым случаем. Все риски лежат на лизингодателе. Выходит, лизинг очень выгоден, но им надо заниматься.

Нет, не случайно оба эти доклада вызвали и много вопросов, и дискуссию. В вежливой перепалке по лизингу приняла участие еще одна женщина — доктор наук из Ростова-на-Дону, профессор Л.И. Волова. Она показала, что в ряде случаев в лизинговой сделке главной фигурой является банк.

Самое главное

Сегодня, как и в те далекие сороковые, когда создавалась ООН, самой главной проблемой остается поддержание мира и безопасности народов. Удастся ли это ООН и мировому сообществу? Плохо. Войны продолжаются. Локальные, но какие... Вот только две цифры, характеризующие наши дни. В мире сейчас насчитывается 35 миллионов беженцев и 20 миллионов перемещенных лиц. В годы страшной второй мировой войны эти цифры были скромнее.

Самое собой разумеется, что на собрании Ассоциации ряд докладов был посвящен этой самой главной проблеме. Доклад советника МИД России, доктора юридических наук В.Н. Федорова рассматривал некоторые вопросы поддержания мира и безопасности. Конкретно — операции по поддержанию мира.

Он вспомнил, что институт «голубых касок» возник в 1956 году. Полицейский персонал появился в конголезской операции. Потом — в Намибии. Условия успеха операции по поддержанию мира были сформулированы в документе ООН под названием «Повестка дня для мира». Они охватывали: четкий мандат, готовность государств-членов предоставить специалистов, готовность ООН санкционировать такую операцию, необходимую техническую поддержку со стороны государств-членов, применение силы только в случае самообороны.

Центральное положение Устава ООН — только Совет Безопасности (СБ) сам должен принять решение о применении силы. В последние годы очевидным стало направление ревизовать эту формулу — преуменьшить роль согласия сторон. С 1990 года ни в одной резолюции СБ не применяется слово «агрессия». Появилась и другая тенденция: искажение принципа одинакового подхода ко всем вооруженным конфликтам, и потому — превращение операции по поддержанию мира в принуждение по отношению к одной из сторон. Яркий пример тому — провал такой операции в Сомали.

Еще одна тенденция: увлечение множественностью функций, которыми наделяются военные. Хотя основным должно быть установление контактов со сторонами в конфликте и достижение договоренностей с целью его урегулирования.

Наконец, тревожная тенденция — это лидерство одной державы и отход от Устава ООН в сторону увлечения мнениями разного рода национальных и региональных организаций.

Сейчас основной вопрос состоит в том, чтобы обеспечить проведение в жизнь решений ООН. Надо следовать решениям ООН во всем мире, а кое-кто проводит удобные себе решения через ОБСЕ или НАТО.

Прения по этому докладу показали, что происходит эрозия Устава ООН.

Доклад Е.Г. Ляхова назывался: «Борьба с терроризмом и выдача преступников». Тема рассматривала три аспекта: что такое международный терроризм и терроризм, как в международных договорах затрагиваются вопросы выдачи преступников, как надо бороться с организованной преступностью и терроризмом. Это был доклад о том, что не было свойственно для СССР, но что появилось и развилось в постсоветской России. Известны высказывания американских дипломатов: «Только в СССР американский посол да и любой американец чувствовал себя в безопасности». Ныне ситуация принципиально изменилась. Нужна квалификация актов террора. Тут спора нет, ибо определяется он просто: это — разновидность уголовного преступления.

Террор — сложное политико-правовое явление. Необходимо изучать его организационные и идейные структуры. Надо изучать деятельность и идейность групп и лиц, занимающихся террором.

Вопрос выдачи террориста — либо выдай, либо суди сам. Сложилась уже хорошая основа, чтобы определять, что такое выдача — экстрадиция. Лишь государство решает вопрос о выдаче. На него не может повлиять никто, даже ООН. Вопрос о выдаче, конечно, решается только в отношении физических лиц. Выданное лицо должно понести наказание.

Уже создано более десятка конвенций о борьбе с терроризмом. Вывод следующий: сам теракт является основанием для выдачи террористов. Вместе с тем следует отметить неадекватность российской правоохранительной системы борьбе с терроризмом. Борьба с ним в России пока неэффективна: примеры тому — Буденновск, Кизляр, Первомайское.

После вопросов прения были весьма бурными. Так, депутат парламента Грузии Н.А. Бурджанадзе поставила вопрос о выдаче террориста Гиоргадзе, совершившего покушение на Шеварднадзе и скрывшегося в России.

Профессор Л.А. Моджорян вспомнила, как в годы Великой Отечественной войны она разъясняла правила ведения войны нашим офицерам. А потом она стала разбирать ситуацию сегодняшнего дня. Если мы считаем чеченцев бандформированиями, говори-

ла она, то они не должны признаваться воюющей стороной и никаких переговоров с ними не должно быть. Но если они — воюющая сторона, то от них надо требовать соблюдения правил ведения войны. Вспомнила де Голля и Алжир. Алжирцы воевали до тех пор, пока де Голль вынужден был объявить Алжир независимым, хотя до этого эта территория считалась частью Франции.

Выступали директор Правового департамента МИД РФ А.Г. Ходаков и его заместитель А.В. Змиевский. Директор раскрыл проблему российского подхода по вопросу о правомерности применения ядерного оружия. Россия в ООН сосредоточилась на чисто юридических аргументах: международное право — это система ограничений, а не разрешений; отсюда право человека на жизнь ограждает его от произвола прежде всего своего государства, хотя пока запрета на применение ядерного оружия в международном праве не существует.

Его заместитель обратил внимание на работу Шестого комитета Генеральной Ассамблеи ООН. Там обсуждалась сфера международного сотрудничества в борьбе с международным терроризмом. Россия в этом Комитете предложила пакет мер по ликвидации терроризма. Второй темой его выступления были предложения России по подготовке третьей конференции мира. Они сводились в основном к тому, чтобы шире задействовать возможности ООН.

Профессор И.И. Лукашук рассказал о работе Комиссии международного права. По его мнению, ведущие державы не заинтересованы в развитии международного права и потому всячески противодействуют плодотворной работе Комиссии. Она обсуждает в основном второстепенные вопросы, и огромная работа, как выразился Игорь Иванович, уходит в песок.

В. Пархитько,
канд. юридических наук

Кто есть кто в нашей науке



ДАШКОВ ГЕННАДИЙ ВЛАДИМИРОВИЧ

Доктор юридических наук, профессор, заведующий отделом сравнительного правоведения и иностранной информации в области борьбы с преступностью НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации.

Родился 12 сентября 1939 г. в городе Пятигорске Ставропольского края. В 1963 году окончил Саратовский юридический институт им. Д.И. Крупского. В это время кафедрой международного права этого института возглавлял профессор Игорь Иванович Лукашук, что в немалой степени определило направленность последующих научных интересов Г.В. Дашкова. Подтверждение тому — его кандидатская диссертация, посвященная криминалистическим проблемам установления личности преступника. В этой работе значительное место уделялось вопросам методики использования зарубежного опыта в решении криминалистических проблем в нашей стране.

В 1981 году Г.В. Дашков, уже работая в НИИ Генеральной прокуратуры, защитил докторскую диссертацию, посвященную вопросам международного сотрудничества в области борьбы с преступностью в сфере экономики.

Возглавляя с 1983 года отдел сравнительного правоведения Института, Г.В. Дашков значительное внимание уделяет вопросам проведения совместных с другими странами научных исследований и разработок общезначимых для сотрудничающих стран проблем. Так, в 1994—1995 годах совместно с ведущими научными учебными центрами Венгрии, Польши, Италии, Нидерландов, Финляндии, ФРГ, США, Японии отдел провел исследование, посвященное анализу эффективности общих и специальных мер противодействия преступности. По результатам исследования в России в 1995 году издательством “Манускрипт” была издана книга “Криминалистическое исследование в мире” (руководитель авторского коллектива — Г.В. Дашков). Книга получила высокую оценку в странах с богатыми правовыми традициями, и это совсем не случайно, поскольку среди ее авторов были весьма авторитетные в правовой науке ученые. Среди них: профессор С. Миязава (“Загадочная Япония — испытательный полигон для сравнительных криминологических исследований”), профессор П. Фрайди (“Преступность молодежи в США и ее предупреждение: стратегия воздействия”), профессор К. Тиль (“Реорганизация системы уголовной юстиции в новых землях Германии”), профессор М. Лайтинен (“Криминологические исследования проблем преступности корпораций в Финляндии и в мире”), И. Виг (“Криминологические исследования и подходы к проблеме преступности в Венгрии в последние десятилетия”), профессор У. Эвальд (“Насилие в странах бывшего восточного блока”). Даже из названий перечисленных статей видно, сколь важны исследования и разработки, проводимые в зарубежных странах, для российской науки и практики.

В 1996 году основная направленность научных разработок Г.В. Дашкова — проблемы миграции и преступности. Участвовать в этом исследовании согласились ученые ФРГ, США, Франции. Именно в этих странах преступления иностранцев и против иностранцев особенно распространены. В то же время соответствующего опыта противодействия этим преступлениям не накоплено. Совместное исследование названной проблемы, как полагают авторы, до некоторой степени снимает остроту этой проблемы.

Особую актуальность в настоящее время приобретает проблема научного и организационного обеспечения сотрудничества стран СНГ в области борьбы с преступностью. Решению этой задачи Г. В. Дашков уделяет особое внимание. При его активном участии были разработаны Межгосударственная программа совместных мер борьбы с организованной преступностью на территории государств—участников Содружества Независимых Государств на период до 2000 года. Эта программа была принята в апреле 1996 года

Советом глав правительств СНГ. Программа включает разработку проектов ряда межгосударственных соглашений, проведение скоординированных комплексных операций по борьбе с преступностью в экономике и финансовой сфере, с фальшивомонетничеством, с коррупцией, с нелегальным оружейным бизнесом, с незаконным оборотом наркотических веществ, с международной проституцией, с подпольным игорным бизнесом, с терроризмом, с незаконной миграцией и другими преступлениями, представляющими значительную общественную опасность для стран СНГ.

Специальный раздел Программы посвящен вопросам материально-технического, кадрового, информационного и научного сотрудничества. В частности, предусматривается создать единый межгосударственный банк данных о преступных сообществах и их лидерах, разработать и унифицировать формы статистической отчетности о состоянии международной организованной преступности, ежегодно составлять анализ состояния преступности, проводить рабочие встречи, конференции и семинары по проблемам сотрудничества государств—участников Содружества в области борьбы с международной организованной преступностью. В настоящее время в порядке выполнения названной Программы под руководством Г.В. Дашкова межведомственный авторский коллектив работает над созданием методического пособия “Выдача”. Готовится также научно-практический комментарий минской Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам 1993 года.

Вопрос редакции: Геннадий Владимирович, Институт проблем укрепления законности и правопорядка является коллективным членом Международной ассоциации уголовного права (МАУП) и Международного криминалистического общества (МКО). Вы лично состоите членом этих влиятельных международных организаций? Если да, то какую пользу это оказывает нашей российской правовой науке и практике?

Вот что ответил Г.В. Дашков: “Действительно, уже около 30 лет наш Институт активно сотрудничает с МАУП и МКО. Наши ученые регулярно участвуют в конгрессах и коллоквиумах, получают оперативную информацию об опыте борьбы с преступностью в мире, обсуждают совместно с учеными других стран наиболее сложные проблемы правовой реформы в России. Авторитет российских ученых в МАУП и МКО довольно высок. Не случайно в связи с предстоящим в Сеуле очередным конгрессом МКО его организаторы обратились в Институт с просьбой оказать помощь в разработке программы конгресса и подготовке основных докладов”.



КОВАЛЕВ ФЕЛИКС НИКОЛАЕВИЧ

Родился в 1927 году в Калужской области. В 1950 году окончил международно-правовой факультет Института международных отношений МИД РФ. Там же под руководством профессора В.Н.Дурденевского в 1953 году защитил кандидатскую диссертацию по правовым проблемам Организации американских государств. С августа 1953 года — на государственной службе в системе Министерства иностранных дел, сначала — в информационных подразделениях, а с 1961 по 1963 год и с 1967 по 1980 год — в Договорно-правовом отделе. С 1971 по 1980 год был заместителем заведующего этого отдела. В качестве члена делегации участвовал в работе Конференции ООН по праву международных договоров в Вене в 1968 и 1969 годах, был представителем в редакционном комитете на обеих сессиях Конференции. Сыграл активную роль при подготовке в 1977 — 1978 годах нашего первого Закона о международных договорах. Комментировал его в правовой литературе. В 1970 — 1972 годах принимал участие в Пекине в советско-китайских переговорах по уточнению прохождения линии государственной границы. С 1972 по 1980 год являлся членом советских делегаций в Комитете ООН по морскому дну и на III Конференции ООН по морскому праву. Руководил работой делегации в Третьем комитете Конференции (охрана морской среды и научные исследования), был активным участником узких неформальных групп, разрабатывавших компромиссные подходы к наиболее острым проблемам, разделявшим на Конференции развитые и развивающиеся страны. В 1963 — 1967 годах — первый секретарь, советник, поверенный в делах в Аргентине. В 1980 — 1986 годах — посол в Эквадоре. В 1980 — 1991 годах — заведующий

Историко-дипломатическим управлением МИД СССР. Активно добивался расширения доступа исследователей к архивам министерства, был инициатором издания и членом редколлегий ряда публикаций архивных документов (переписка Н.С.Хрущева, Дж.Кеннеди и Ф.Кастро в дни карибского кризиса, сборники: «Год кризиса. 1938—1939», «Полпреды сообщают... 1939—1940», «СССР и международное сотрудничество в области прав человека» и др.). В 1992 году — посол по особым поручениям, руководитель государственной делегации России на переговорах с Грузией (совместно с грузинскими коллегами делегацией подготовлены к подписанию свыше 70 договорных актов). С июня 1996 года — руководитель междепартаментской рабочей группы МИД России по проблемам Каспийского моря.

Имеет ранг Чрезвычайного и Полномочного Посла.

Внес вклад в развитие науки международного права. Опубликовал (в соавторстве с И.И.Чепровым) первые в нашей литературе исследования по международному космическому праву: «Искусственные спутники Земли и международное право» («Советский ежегодник международного права», 1958 г.), монографию «На пути к космическому праву» (1961 г.) и др. Разрабатывал в научном плане проблемы права международных договоров. Наиболее интересной и сохраняющей актуальность является работа «Коренное изменение обстоятельств (доктрина и практика)» (1970 г.). Опубликовал значительное число статей по международному морскому праву, проблемам пограничного урегулирования, правопреемству государств. Был членом редколлегий ряда изданий по международному и международному космическому праву.

На вопрос редакции журнала о наиболее значимых изменениях в российской науке международного права Ф.Н.Ковалев ответил: «Нарастает понимание нашими исследователями общего международного права как права обычного, а международного договора — прежде всего как инструмента кодификации обычаев порой на широкой, но все же партикулярной основе или же вообще как документа, который создает нормы, связывающие лишь два или несколько государств. Отсюда стремление лучше, чем в советские времена, знать правообразующую практику государств и механизмы ее преобразования в обычай, шире опираться на международные судебные и арбитражные решения, на решения национальных судебных инстанций».



КОРОЛЕВ МАТВЕЙ АНАТОЛЬЕВИЧ

Родился 21 августа 1972 г. в Москве. В 1994 году с отличием окончил международно-правовой факультет Института международных отношений МИД РФ. С 1994 по 1996 год — соискатель кафедры международного права МГИМО.

В 1996 году защитил кандидатскую диссертацию на тему «Доктрина неизменности обстоятельств в международном праве» (научный руководитель — профессор Ю.М.Колосов). После окончания института поступил на работу в МИД России. С августа по ноябрь 1994 года — атташе 1-го Европейского департамента; с декабря 1994 года по октябрь 1996 года — атташе, третий секретарь Секретариата заместителя министра иностранных дел. С ноября с.г. работает в Секретариате министра.

В 1995 году вышла брошюра М.А.Королева «Доктрина неизменности обстоятельств в международной практике Советской России и СССР (к вопросу о влиянии политических изменений на силу международного договора)». Статья «К вопросу о соотношении обычной и конвенционной норм относительно влияния изменившихся обстоятельств на силу международного договора» (МЖМП, 1995, № 3) удостоена премии журнала по итогам года. Состоит в Российской и Московской ассоциациях международного права: является индивидуальным членом Международного неправительственного объединения «Союз юристов» и Ассоциации дипломатических работников. В 1995 году награжден Почетной грамотой Ф.Ф.Мартенса национальным комитетом Российской Федерации по Десятилетию международного права ООН и Российской ассоциацией международного права.

На вопрос редакции о творческих планах М.А.Королев ответил: «В международном праве есть немало интересных проблем, однако прежде всего хотелось бы лучше понять это явление как таковое. Поэтому основное внимание предполагаю уделять общетеоретическим вопросам, таким как сущность и пределы действия международного права, соотношение суверенных прав государства и «прав мирового сообщества», право и сила в международных отношениях и т.п. Считаю важным продолжить поиск в области методологии, направление которого я попытался наметить в диссертации. По-видимому, несомненную пользу имел бы более гибкий и разносторонний подход к исследованию международного права, где в разумной мере нашлось бы место и для истории, и для философии, и для филологии. Это обусловлено самой природой международного права, ведь оно — не просто застывшие в нормах деяния государств, а живой и развивающийся организм, находящийся в очевидной зависимости от многих факторов правообrazующей среды».



РОДИОНОВ АЛЕКСАНДР АНАТОЛЬЕВИЧ

Заместитель начальника Международно-правового управления — начальник Отдела международных договоров Министерства юстиции Российской Федерации. Родился 27 мая 1952 г. в Красногорске Московской области. После службы в армии работал слесарем-электромонтажником Красногорского механического завода и учился на вечернем отделении МВТУ им.Н.Э.Баумана, откуда ушел с 3-го курса. В 1976 году поступил на подготовительный факультет МГИМО МИД СССР, после окончания которого в 1977 году был зачислен на международно-правовой факультет МГИМО МИД СССР. В 1982 году окончил отделение международного публичного права этого факультета по специальности «юрист-международник».

со знанием иностранного языка». В 1982—1987 годах был старшим юрисконсультом Договорно-правового отдела Главного технического управления ГКЭС СССР. В 1988—1992 годах работал в различных государственных и частных организациях на должностях от старшего эксперта до заместителя генерального директора. В 1993—1995 годах — главный специалист отдела гуманитарной помощи Департамента международного сотрудничества Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России). С 15 октября 1995 г. работает в Министерстве юстиции Российской Федерации. Советник юстиции 1-го класса. Владеет английским и французским языками.

Основная сфера деятельности — подготовка международных договоров Российской Федерации о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам, проверка проектов нормативных документов на соответствие российскому законодательству и международным договорам Российской Федерации, вопросы, связанные с сотрудничеством России с другими государствами и международными организациями в правовой сфере.

Неоднократно выезжал в служебные командировки в различные страны мира, принимал участие в качестве наблюдателя в работе Миссии наблюдателей в бывшей Югославии (1994 г.), имеет международную награду (медаль) за участие в этой миссии.

Принимал участие во многих научных конференциях по различным международно-правовым вопросам в СССР, России и за рубежом. В 1996 году выступал с докладами на конференции «Применение международного права на территории России» (Москва), семинаре «Проблемы молодежной преступности в странах Центральной и Восточной Европы» (Глазго). Является национальным корреспондентом от России по проблемам молодежной преступности.

Редакция журнала задала А.А.Родионову вопрос: «Как развивается подготовка и заключение международных договоров России по гражданским, семейным и уголовным делам?»

В настоящее время, ответил А.А.Родионов, имеется 36 договоров о правовой помощи с зарубежными странами плюс Минская конвенция в этой области со странами СНГ. Кроме того, в обозримом будущем Россия станет полноправной участницей ряда европейских конвенций по этим вопросам. Сейчас мы надеемся, что в ближайшем будущем будут проведены переговоры и заключены договоры с такими странами, как Канада, Южная Корея, Турция, Мали, Мадагаскар. Ряд азиатских, африканских и латиноамериканских государств выразили большую заинтересованность в за-

ключении подобных договоров с Россией и в настоящее время изучают переданные им проекты. При этом основной упор мы делаем на обеспечение законных прав и интересов российских юридических и физических лиц.



ШАТРОВ ВЯЧЕСЛАВ ПАВЛОВИЧ

Родился 21 апреля 1930 г. в Москве. В 1954 году окончил Московский государственный институт международных отношений. По окончании института два года работал в ГДР в отделе информации советско-германского а/о «Висмут». По возвращении работал несколько лет в системе Академии наук СССР: в иностранном отделе президиума, а затем ученым секретарем — секретарем международных научных связей Института государства и права.

С 1963 по 1971 год — начальник отдела внешних сношений АН СССР. В 1970 году в Институте государства и права АН СССР защитил кандидатскую диссертацию по международно-правовым проблемам создания Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС). С 1971 по 1975 год В.П.Шатров заведовал кафедрой изобретательского и патентного права Института повышения квалификации при Госкомизобретений СМ СССР. С 1975 по 1981 год находился в Берлине, будучи представителем Всесоюзного агентства по авторским правам (ВААП) в ГДР и Западном Берлине. В Берлине (Университет им. А.Гумбольдта) в 1979 году защитил докторскую диссертацию по проблемам межгосударственного сотрудничества в сфере интеллектуальной собственности. В 1982 году ему присуждена ученая степень доктора юридических наук. С 1983 года — профессор кафедры международного права Российского университета дружбы народов. Председатель ученого

совета РИИС Госпатента России, член специализированных учебных советов юрфака РУДН и Института Африки РАН.

В.П.Шатров — автор более 120 научных работ и статей, в том числе двух монографий, двух глав в 7-м томе курса международного права.

Во время пребывания в Берлине был собственным корреспондентом газеты «Советская культура», которая опубликовала более 70 аналитических материалов. Ряд научных трудов В.П.Шатров опубликовал в Германии, США, Чехословакии, Польше, Болгарии. В.П.Шатров многократно выезжал в служебные зарубежные командировки, в том числе дважды был членом советских делегаций на дипломатических конференциях в Швеции (1970 г.) и в Австрии (1986 г.).

Отвечая на вопрос редакции о том, каким ему видятся перспективы развития международного права, профессор В.П.Шатров сказал: «Международное право — субстанция постоянно развивающаяся и прогрессирующая. Это предопределяет большой интерес и внимание к данной правовой системе. Речь идет о взаимоотношениях государств, международных организаций, других субъектов права, включая индивидов. Однако исследование глубинных процессов развития международного права отстает от этого реального динамичного процесса. Следовательно, отстает фундаментальная квалификация юристов, дипломатов и других субъектов, имеющих отношение к международному праву. В России всего три научных и учебных очага, где фундаментально изучается международное право, — это Москва, Санкт-Петербург и Екатеринбург.

Преподавание международного права нуждается в совершенствовании и интенсификации. Необходим системный подход: включение этой дисциплины в учебные планы старших классов средних школ (государственных и частных); затем обстоятельный курс международного права (около 40 часов) в вузах и приравненных к ним учебных заведениях. Что касается юридических вузов, университетов, то должна быть реализована программа с чтением всех курсов по основным отраслям международного права. Мы должны помнить, что международное право обладает приоритетом над правом национальным (внутригосударственным). Это — реалья, признанная большинством государств мира. Конституции и другие внутригосударственные акты разных стран предусматривают верховенство международного права. Напомню, что Конституция Российской Федерации также отдает предпочтение международному праву перед российской правовой системой (ст.15)».



**ШЕПЕЛЬСКИЙ
АЛЕКСАНДР ВАЛЕРЬЕВИЧ**

Родился 9 февраля 1965 г. в г. Киеве. В 1987 году окончил военно-юридический факультет Военного Краснознаменного института Министерства обороны (сейчас — Военный университет), после чего до 1992 года проходил службу в органах военной прокуратуры.

С 1992 по 1994 год — адъюнкт, а с 1994 года — преподаватель кафедры теории и истории государства и международного права Военной академии экономики, финансов и права Вооруженных Сил Российской Федерации (Военный университет).

В марте 1996 года защитил кандидатскую диссертацию по теме «Международно-правовое регулирование мер доверия в военной области».

В настоящее время преподает государственное право зарубежных стран на кафедре теории и истории государства и международного права Военного университета, занимается научной деятельностью. Имеет ряд публикаций по теме диссертации.

На вопрос редакции, зачем военнослужащему нужно знать международное право, А.В. Шепельский ответил: «Во-первых, хорошо известно, что предметом регулирования международного права являются отношения между государствами, а среди них отношения в военной области занимают большое место. Взять хотя бы одну проблему — разоружение и как часть ее — контроль за разоружением. Можно ли надеяться на эффективный контроль, если он не будет осуществляться профессионалами — людьми военными? Или возмите меры доверия. Можно ли проводить инспектирование военной деятельности государств без участия военных специалистов? Или переговорный процесс по вопросам разоружения. Могут ли вестись такие переговоры без участия военных?»

Во-вторых, трудно себе представить повседневную деятельность сухопутных, военно-морских и военно-воздушных сил без знания личным составом норм международного права. Например, сейчас уже сложилась система международно-правового обеспечения деятельности ВМФ РФ, система защиты и охраны государственных границ, экономических зон, континентального шельфа. Свой «вклад» в загрязнение окружающей среды вносят и вооруженные силы всех стран мира. Можно ли бороться с этой «бедой человечества», если люди в погонах не будут знать международного законодательства в соответствующей сфере?

В-третьих, можно ли себе представить современные вооруженные силы любого государства, личный состав которых не знает основных положений международного гуманитарного права (права вооруженных конфликтов)? В Вооруженных Силах России действует приказ министра обороны № 75 от 16 февраля 1990 г., который обязывает командиров всех степеней в мирное время изучать положения и распространять знания о международном гуманитарном праве (МГП) среди личного состава, а в случае вооруженного конфликта — обеспечивать неуклонное выполнение всеми военнослужащими норм МГП, пресекать нарушения этих норм и привлекать к ответственности лиц, совершивших нарушения норм МГП».

Документы

КОНЦЕПЦИЯ ОСНОВНЫХ ПРАВ И ОБЯЗАННОСТЕЙ ГОСУДАРСТВ НА РУБЕЖЕ ВЕКОВ

Публикуемый проект под рабочим названием «Кодекс основных прав и обязанностей государств» подготовлен по инициативе Московского независимого института международного права группой его ученых, а также практических работников в области международного права под руководством и при участии Президента Института, заслуженного деятеля науки, доктора юридических наук, заведующего кафедрой международного права МГИМО МИД РФ Юрия Михайловича Колосова. В состав группы разработчиков входили также профессора, доктора юридических наук М.И. Лазарев, С.В. Черниченко, Э.С. Кривчикова, кандидаты юридических наук Р.А. Каламкарян, В.Д. Бордунов, Е.А. Нестеренко, Я.А. Островский, В.А. Романов.

Проект не является окончательным вариантом, а представляет собой результат как бы первого чтения соответствующих текстов.

Чем обусловлены замысел и концепция проекта? В итоге проделанной работы по подготовке формул, включенных в проект, и соответствующих комментариев к ним, что было проделано индивидуальными авторами, а также работы редакционной группы в составе Э.С. Кривчиковой, В.А. Романова и С.В. Черниченко, дело представляется следующим образом.

Мир подходит к рубежу веков, совпадающему и с рубежом тысячелетий, испытывая глубокие перемены в жизни государств и народов, в их общении между собой. Грядет новый миропорядок с его обновляющейся международно-правовой основой.

Для юристов-международников, завершающих текущий век Декадой международного права, настало время проанализировать, что можно взять с собой из богатейшего общего наследия человеческой цивилизации, все больше обращаясь к правовым ценностям, в новое столетие.

Концепция основных, фундаментальных, неотъемлемых прав и обязанностей государств* является одной из многообразных составных частей этого наследия, способных послужить будущему во имя мира и прогресса.

* Конечно, точнее было бы говорить о фундаментальных правах, фундаментальных обязанностях, с тем чтобы полнее передавались смысл и содержание английского и французского терминов *fundamentale*, *fundamental*. Но русский термин «основные» уже достаточно прочно укоренился в нашей правовой и политической лексике со времен дореволюционной науки международного права, чтобы можно было от него отказаться. Используя его в сочетании с понятием прав и обязанностей государства, важно, однако, иметь в виду именно тот его более глубокий и значимый смысл, который заложен в английском и французском терминах, а не какое-либо более упрощенное и облегченное значение, например то, которое вытекает из сопоставления понятия «основные» с понятиями «неосновные», «второстепенные» и т.п.

Предпринятое Институтом исследование, нашедшее концентрированное выражение в проекте кодекса, затрагивает самую суть международного права. Пройдя через испытания в ходе двух мировых войн, а затем растянувшегося на десятилетия конфронтационного периода с его рецидивами тоталитаризма и вооруженных столкновений, засильем идеологических стереотипов и правового нигилизма, международное право предстает на рубеже веков как крупное завоевание цивилизации, непреходящая общечеловеческая ценность, организующее начало общения государств, их партнерства, сотрудничества и дружественных отношений, стабильности, согласия и доверия в мировом сообществе, утверждения достоинства и ценности человеческой личности и ее прав и свобод, развития стран и народов по пути демократии и обеспечения благосостояния людей.

Вместе с тем на сегодня сложилось положение едва ли не парадоксального характера: в международном праве, хотя оно создается и применяется в основном государствами, их права и обязанности как его субъектов и участников международного общения оказались намного менее разработанными и кодифицированными, чем права и обязанности индивида, что не может не сказываться негативно и на международных усилиях по их обеспечению.

Известно, конечно, что еще примерно полвека тому назад французский юрист-международник Ле Фюр задавался вопросом: а «существуют ли основные права государства»?¹ Тогда же он констатировал, что по этому вопросу, который в доктрине международного права начал дискутироваться со времен Э. Ваттеля, за истекшие с тех пор столетия так и не выкристаллизовалось сколько-нибудь единое мнение: не только не сложилось согласия по поводу существования такого рода прав и обязанностей, но и те авторы, которые признают их наличие, расходятся во мнениях относительно их содержания и перечня.

Примерно такое же положение сохраняется в доктрине международного права к настоящему времени. Правда, Иглтон писал, что на рубеже XIX—XX веков юристы-международники «почти единогласно» считали, что все государства, входящие в международное сообщество, обладают основными правами и обязанностями². Но именно "почти": российский до-революционный юрист Коркунов характеризовал учение об основных правах как «праздные рассуждения»³.

Однако современное позитивное международное право и практика дают основания для утвердительного ответа на вопрос о самом существовании таких прав и обязанностей.

На региональном уровне, в межамериканской системе, основные права и обязанности государств получили официальное признание и закрепление, как это видно из выработанной в 1933 году Конвенции о правах и обязанностях государств и в особенности из Устава Организации американских государств 1948 года, где имеется специальный раздел, в 14 статьях которого дано весьма развернутое изложение именно основных прав и обязанностей, раскрывающее в определенной мере и их специфику как прав фундаментальных.

Иначе обстоит дело на уровне универсальном. Хотя государства являются наиболее типичными субъектами международного права и, следовательно, носителями соответствующих прав и обязанностей, совокупность

тех из них, которые могли бы рассматриваться в качестве основных, еще не сложилась в имеющий универсальное значение институт международного права.

Устав ООН, при разработке которого не получил отражения внесенный Панамой проект Декларации о правах и обязанностях государств, тем не менее исходит из наличия одного из фундаментальных прав государства, каким является право на самооборону — право кардинального значения. Устав трактует его как право неотъемлемое и как право, которому Уставом не наносится какого-либо ущерба и которое, таким образом, не затрагивается.

Эти положения Устава, отражающие ряд существенных элементов концепции основных прав государства, дают основание ставить вопрос о том, чтобы в условиях нового миропорядка и обусловливаемого им развития международно-правовой основы общения государств проблема их основных прав и обязанностей получила свое дальнейшее развитие.

Конечно, в немалой степени соответствующие урегулирования, особенно в том, что касается обязанностей государства, достигнуты путем разработки принципов международного права, как это нашло свое отражение в известной декларации этих принципов, принятой ООН в 1970 году.

Но в условиях нового миропорядка не могут оставаться как бы непознанными те права государства, которые определяются самой его сущностью как участника международного общения, являются имманентными ему и неотъемлемыми. Это обусловлено и самим характером нового миропорядка.

Демократизм, гуманность, справедливость, связанное с этим верховенство права в новом миропорядке, его нацеленность на партнерство и сотрудничество при доминанте неконфронтационности межгосударственных отношений, его ориентированность не просто на государство, а на правовое государство — вот те критерии, которые могут и должны сделать концепцию основных прав и обязанностей государств естественным компонентом международно-правового измерения нового миропорядка. Правовое государство в условиях демократизации и гуманизации международных отношений имеет все основания к тому, чтобы его фундаментальные права и обязанности были надлежаще идентифицированы и тем самым закреплены.

Это не означает, что потребуется возобновить начатую в 1949 году в ООН работу по подготовке Декларации прав и обязанностей государств, проект которой, разработанный Комиссией международного права ООН, касался, как в нем сказано, «некоторых основных прав и обязанностей государств»⁴.

Едва ли вообще следует идти традиционным путем кодификации или так называемого «прогрессивного» развития соответствующих норм. Ни тот, ни другой процесс, ни их сочетание в данном случае не могут быть признаны адекватными. Поскольку в своей сущности основные права государства являются правами, ему присущими, неотъемлемыми, фундаментальными, дело заключается лишь в том, чтобы их идентифицировать, то есть засвидетельствовать их наличие и выявить их содержание. *Mutatis mutandis* это могло бы относиться и к основным обязанностям.

И здесь свое слово должна сказать прежде всего доктрина международного права, одной из попыток чего и является публикуемый рабочий проект кодекса.

Что касается официального воплощения основных прав и обязанностей государств, то это вопрос прежде всего для дипломатии: когда проект кодекса обретет более или менее окончательные очертания? Пока можно было бы сказать, что соответствующий документ мог бы иметь характер, например, генерального или международного акта об основных правах и обязанностях государств. Он мог бы быть просто принят к сведению участниками международного общения и заведомо имел бы лишь констатирующее, декларативное, но ни в коем случае не конститутивное значение, предусматривая, кроме того, в соответствующих случаях применение принципа взаимности. Такой возможный акт универсального характера мог бы быть открыт для признания государствами и, возможно, другими субъектами международного права в качестве источника международного права.

Все эти соображения не меняют того, что для России причастность к идее продвижения концепции основных прав и обязанностей государств и воплощающего ее проекта кодекса могла бы иметь особую значимость. Как для страны, освобождающейся от пут тоталитаризма внутри и претензий на гегемонизм вовне и определяющей достойное ее место в мировом сообществе, это важно не только с точки зрения возрождения высокого реноме ее доктрины и школы международного права, которое она приобрела в прошлом, но и с точки зрения утверждения своей роли в мировых делах как державы, величие которой должно зиждиться не на сверхвооруженности средствами истребления людей, а на высоком политическом и моральном авторитете поборника права и справедливости в международном общении. В этом же плане важна и преемственность традиций: столетие назад Россия выступила инициатором проведения Гаагских конференций мира, на которых были сделаны первые шаги к преодолению в правосознании человечества стереотипа законности войн и насилия; на рубеже грядущего XXI века выступление России с инициативой провозглашения крупного международного акта по основополагающим вопросам межгосударственных отношений вновь выдвинуло бы Россию, но уже преобразованную и преображающуюся, на авансцену созидательных усилий в строительстве нового миропорядка.

Публикуемый проект кодекса, конечно, дискусионен. Но в этом и смысл его публикации: вызвать вокруг проекта дискуссию, с тем чтобы с учетом ее результатов проект мог быть доработан и чтобы он в итоге приблизился по своему характеру к *opinio juris communis*.

В.А. Романов,
Чрезвычайный и Полномочный Посланник,
профессор кафедры международного права МГИМО (У) МИД,
вице-президент Московского независимого института
международного права

¹ *Le Fur. Precis de Droit international public.* — P., 1937. — P. 379.

² *C. Eagleton. International Government.* — N.Y., 1933. — P. 126.

³ Цит. по В.Э. Грабарь. Материалы к истории литературы международного права в России. — М., 1958. — С. 397.

⁴ Digest of International Law. — Vol. 5. — Department of State Publication. — Wash., 1965. — P. 24.

КОДЕКС ОСНОВНЫХ ПРАВ И ОБЯЗАННОСТЕЙ ГОСУДАРСТВ (проект)

А. ОСНОВНЫЕ ПРАВА

1. Суверенитет и право на суверенное равенство автор В.А. Романов

1. Государство с момента своего возникновения обладает суверенитетом, включая право на независимое существование и деятельность в качестве участника международного общения. Его внутренняя жизнь и внешние дела не подлежат контролю или вмешательству либо иным подобным проявлениям со стороны какого-либо другого государства, и оно свободно в определении способов и форм своего участия в международном общении в качестве субъекта международного права.

2. Суверенитет государства осуществляется с соблюдением принципов и норм международного права и принятых государством обязательств, а также без ущерба для его статуса члена международных организаций, равно как и интеграционных или иных, основанных на взаимозависимости государств, объединений, когда таковое членство имеет место. Осуществление государством суверенитета не должно наносить ущерба суверенитету других государств и обусловленных им их прав.

3. Государство имеет право на суверенное равенство в общении с другими суверенными государствами. В силу этого права оно имеет и осуществляет, на равной с другими государствами основе, права, присущие суверенитету, и обусловленные международным правом обязанности, пользуется равенством в рамках международного правопорядка, в том числе в отношении защиты своих прав и участия в разработке норм общего международного права.

4. Суверенное равенство государств и их право на такое равенство не исключают признанных ими различий в отношении их ответственности за поддержание международного мира и безопасности, а также в других сферах международных отношений, в которых такая ответственность возлагается на государства.

5. Каждое государство имеет равное право быть или не быть участником многосторонних договоров, многосторонних переговоров, совещаний и конференций, равно как быть или не быть членом международных органов и международных организаций в соответствии с их уставными положениями.

2. Территория государства, право на территориальное верховенство и право на территориальную целостность и неприкосновенность автор М.И. Лазарев

1. Каждое государство обладает территориальным верховенством и в силу этого имеет право на осуществление властных полномочий и компетенцию в пределах своей территории, в том числе в отношении физических и юридических лиц. Оно имеет также право распоряжаться своей территорией.

2. Каждое государство имеет право на уважение территориальной целостности и неприкосновенности своей территории, включая нерушимость его границ со стороны других государств. Равным образом оно имеет право на уважение своего государственного единства.

3. Право на юрисдикцию автор В.Д. Бордунов

1. Каждое государство имеет право устанавливать и осуществлять юрисдикцию на своей территории. Это право включает, но не исчерпывается, нижеследующее:

а) определение правового положения своих и иностранных физических и юридических лиц и лиц без гражданства;

б) установление правил и порядка разведки и разработки природных ресурсов, над которыми осуществляется суверенитет или суверенные права этого государства;

в) осуществление на основе и в соответствии с его законами правосудия, а также надлежаше санкционированных принудительных мер.

2. Юрисдикция государства осуществляется им без ущерба для признанных в международном праве иммунитетов.

4. Право на деятельность в пространствах общего пользования

1. Каждое государство имеет право на осуществление деятельности в пределах пространств общего пользования, таких как открытое море, международный район морского дна, воздушное пространство за пределами государственной территории, космическое пространство и небесные тела.

2. Это право должно осуществляться с соблюдением применимых международных соглашений, а также общепризнанных принципов и норм международного права.

5. Право на самооборону автор Э.С. Кривчикова

1. Каждое государство имеет право на индивидуальную или коллективную самооборону, то есть право осуществлять ответные вооруженные действия индивидуально или совместно с другими государствами, если оно подвергнется вооруженному нападению со стороны другого государства или группы государств. Ответные вооруженные действия должны быть соразмерны действиям нападающей стороны.

2. Под вооруженным нападением понимаются акты применения государством вооруженной силы, квалифицируемые в качестве агрессии в Определении агрессии от 14 декабря 1974 г. и в Кодексе преступлений против мира и безопасности человечества. При наличии одной лишь угрозы вооруженного нападения, а также со ссылками на угрозу жизни граждан за рубежом, освобождение заложников, защиту жизненных интересов и тому подобные мотивы право на самооборону не подлежит применению.

3. Предусмотренное в п. 1 право на самооборону может осуществляться непосредственно военными контингентами, находящимися на территории другого государства на основании действительных международных договоров либо выполняющими задачи поддержания мира или установления мира в соответствии с решением компетентных международных органов, в случае вооруженного нападения на них.

4. Осуществление права на индивидуальную и коллективную самооборону не должно затрагивать соответствующих полномочий Совета Безопасности.

6. Право на защиту своих прав и интересов автор С.В. Черниченко

1. Каждое государство имеет право на защиту своих прав и законных интересов политическими, правовыми и иными средствами, допускаемыми международным правом и не выражающимися в использовании методов, применение которых исключено положениями настоящего Кодекса.

2. Применение вооруженных репрессалий в качестве защиты своих прав и интересов не допускается.

3. Меры экономического характера не должны быть направлены на подрыв экономических основ существования государства и его народа; в соответствующих случаях должны быть пропорциональными ущербу, который является основанием для применения ответных мер, и должны быть отменены при первой возможности, а возникшие в связи с этим вопросы подлежат регулированию на взаимоприемлемой основе.

4. Применение государством в отношении другого государства реторсий должно осуществляться с соблюдением общепризнанных принципов и норм международного права, уважением основных прав и обязанностей государств, предусмотренных настоящим Кодексом, и с соблюдением принципа взаимности.

7. Право на защиту интересов своих граждан и юридических лиц

1. Каждое государство вправе и обязано защищать права и интересы своих граждан, физических и юридических лиц, находящихся на территории другого государства, а также в пределах пространств общего пользования.

2. Эта защита должна осуществляться методами и средствами, зарезервированными для деятельности дипломатических и консульских представительств. Демарши на более высоком уровне не должны выходить за рамки, допустимые международным правом, и не должны вести к созданию конфликтной ситуации и обострению уже возникшей.

3. Государства должны в полной мере использовать обращение к компетентным органам и организациям, а также к услугам какой-либо третьей стороны.

8. Право на солидарность автор Ю.М. Колосов

1. Каждое государство вправе ожидать проявления солидарности, в том числе гуманитарной, в случае, если это государство, его народ или часть его подвергается действию стихийных сил, экономических или политических потрясений или тому подобных проявлений, ставящих под угрозу их жизненные интересы.

2. Государство, действуя индивидуально или коллективно или через соответствующие международные организации и органы или другие подобные структуры, вправе выразить свою солидарность таким образом, как это будет сочтено подходящим с учетом ситуации, в которой оказалась страна, нуждающаяся в солидарности.

3. Солидарность охватывает как право просить и получать, так и право оказывать политическую и моральную поддержку и материальную помощь. Она может реализовываться как на региональном или универсальном уровне, так и на двусторонней основе.

4. Государства принимают все необходимые законодательные, административные и практические меры для осуществления права солидарности. Они содействуют индивидам и неправительственным организациям и иным подобным структурам в объединении их усилий на национальном и международном уровнях в целях реализации этого права.

Б. ОСНОВНЫЕ ОБЯЗАННОСТИ

9. Обязанность уважать и соблюдать права человека и основные свободы

автор С.В. Черниченко

1. Каждое государство обязано уважать и соблюдать права и основные свободы человека и гражданина, как они изложены в Международном билле о правах человека и развивающих его международных актах.

2. Государства обязаны принять меры с целью привести свое законодательство, включая конституционное, правоприменительную практику и деятельность в сфере воспитания и образования в соответствие с международными стандартами, о которых речь идет в п. 1 настоящей статьи.

3. Каждое государство обязано сотрудничать в рамках международных механизмов с другими государствами в обеспечении соблюдения и поощрения прав и свобод человека, а также оказывать содействие международным органам и организациям при осуществлении их деятельности в области прав человека.

4. Государства — участники региональных систем обеспечения прав человека должны неукоснительно соблюдать соответствующие обязательства, предусмотренные этими системами.

5. Каждое государство обязано сотрудничать в разработке соглашений и других актов в сфере прав человека и в осуществлении их положений, как только оно становится их участником.

6. Каждое государство обязано принимать меры, чтобы система образования и воспитания формировала уважение к правам человека и основным свободам с раннего возраста.

7. Государство в меру своих возможностей должно содействовать оказанию гуманитарной помощи в тех случаях, когда такая помощь необходима.

8. Государство не вправе мотивировать свое неучастие в осуществлении вышеизложенных положений ссылками на недопустимость вмешательства в его внутренние дела.

10. Обязанность уважать суверенитет других государств и не вмешиваться в дела друг друга

1. Каждое государство обязано уважать суверенитет других государств.

2. Каждое государство обязано не допускать актов вмешательства во внутренние дела другого государства, таких как:

а) ведение подрывной или террористической деятельности против этого государства, в том числе путем оказания помощи или финансирования такой деятельности, либо поставок оружия;

б) развязывание гражданской войны или беспорядков в другом государстве либо участие в них, в том числе через посредство иностранных сил;

в) поощрение или оказание поддержки проявлениям сепаратизма или иные попытки подрыва государственной целостности.

3. Каждое государство обязано также воздерживаться от вмешательства в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию другого государства и не относящиеся к категории дел, представляемых на разрешение в порядке Устава ООН или уставных актов компетентных международных организаций.

11. Обязанность воздерживаться от угрозы силой или ее применения автор Э.С. Кривчикова

1. Каждое государство обязано воздерживаться от актов применения вооруженной силы, о которых говорится в п. 2 ст. 5, а также от иных проявлений угрозы силой.

2. В частности, каждое государство обязано воздерживаться от угрозы силой или ее применения с целью нарушения существующих границ другого государства или для разрешения территориальных споров и вопросов, касающихся государственных границ, или для нарушения международных демаркационных линий, включая линии перемирия.

3. Каждое государство обязано обеспечивать, чтобы любое решение о направлении его вооруженных сил для выполнения функций внутренней безопасности принималось в соответствии с конституционными процедурами. В случае, если функции внутренней безопасности не могут быть выполнены без применения силы, каждое государство должно обеспечивать, чтобы ее применение было соизмеримо с имеющейся потребностью

в принудительных действиях. Вооруженные силы будут принимать должные меры с тем, чтобы избежать нанесения ущерба гражданским лицам или их имуществу.

4. Не допускается и не признается приобретение территории другого государства в результате угрозы силой или ее применения.

12. Обязанность обеспечивать, чтобы территория государства не использовалась для посягательств на другие государства автор В.А. Романов

1. Каждое государство обязано обеспечивать, чтобы его территория не использовалась, в том числе иностранными государствами и организациями, для посягательств на другие государства.

2. Эта обязанность включает — но не исчерпывается ими — меры, направленные на предотвращение и пресечение использования территории для:

а) совершения актов вооруженного нападения против другого государства;

б) для формирования и засылки в другое государство вооруженных банд, а также с целью совершения действий, предусмотренных в подпунктах *а*, *б* и *в* п. 2 ст. 10 настоящего документа;

в) для противоправной деятельности, в том числе со стороны иностранных граждан или организаций, против политической независимости и безопасности другого государства, а также его конституционного строя и органов;

г) для вербовки, обучения, снаряжения, финансирования и засылки наемников, предназначенных действовать в другом государстве.

3. При осуществлении данной обязанности государство должно проявлять надлежащее уважение к суверенитету и обусловленным им правам других государств, а также к полномочиям компетентных международных органов, которые (полномочия) не должны затрагиваться. Оно вправе обратиться за содействием к таким органам, включая Совет Безопасности ООН, с просьбой взять на себя осуществление соответствующих мер.

13. Обязанность использовать свою территорию таким образом, чтобы не наносить ущерба другим государствам, пространствам общего пользования и окружающей среде автор Е.А. Нестеренко

1. Каждое государство обязано использовать свою территорию и свои природные ресурсы таким образом, чтобы не наносить ущерба другому государству и его окружающей среде, а также его физическим и юридическим лицам, равно как и пространствам, находящимся под его юрисдикцией и контролем.

2. Государства обязаны также воздерживаться от действий, которые бы наносили ущерб системам окружающей среды в пределах пространств общего пользования.

3. В своих взаимоотношениях с другими государствами и компетентными международными органами в тех случаях, когда причинение такого

рода ущерба имело место, каждое государство должно руководствоваться принципом ответственности за такого рода ущерб в соответствии с применимыми международными соглашениями.

14. Обязанность государств поддерживать мирные дружественные отношения и разрешать свои международные споры мирными средствами

автор Я.А. Островский

1. Каждое государство обязано вносить вклад в поддержание мирных и дружественных отношений и их стабильности в международном общении. Своим поведением оно должно способствовать предотвращению возникновения таких ситуаций, которые могли бы привести к трениям или перерасти в международный спор или конфликт. Каждое государство должно осуществлять конструктивное участие в системах улаживания такого рода ситуаций, включая применение превентивной дипломатии и превентивных мер.

2. В случае возникновения спора на каждом из участвующих в споре государств и на обоих вместе лежит обязанность урегулировать этот спор при помощи мирных средств и процедур и в соответствии с принципами справедливости и международного права. Каждое государство обязано воздерживаться от действий, препятствующих или осложняющих возможность применения процедур, предусмотренных международными соглашениями или надлежащими институциональными установлениями, с участием международных органов либо третьих государств.

3. Государства свободны в выборе конкретных средств в урегулировании возникшего между ними спора, таких как консультации, переговоры, арбитраж, судебное разбирательство, обращение к международным органам и соглашениям, а также иные мирные средства по их выбору.

4. Государства могут заранее, еще до возникновения спора, принять на себя обязательства прибегнуть к процедуре его разрешения путем признания обязательной юрисдикции Международного Суда или арбитража либо к процедурам, которые установлены обязывающими их международными соглашениями.

5. Международные организации и органы, под компетенцию которых мог бы подпадать спор, должны способствовать его мирному урегулированию.

6. Государства, не участвующие в споре, обязаны воздерживаться от действий, которые усугубляли бы спор или осложняли его урегулирование.

7. Государства обязаны способствовать урегулированию нерешенных проблем и ситуаций, не имеющих характер спора, с тем чтобы не наносился ущерб их нормальным взаимоотношениям.

15. Обязанность добросовестно выполнять свои международные обязательства

автор Р.А. Каламкарян

1. Каждое государство в отдельности и все вместе подтверждают свою приверженность общепризнанным принципам и нормам международного

права, верность заключенным ими договорам и международным обязательствам, принятым в одностороннем порядке. Они содействуют достижению господства права в международных отношениях.

2. Государства обязаны добросовестно соблюдать и полностью выполнять обязательства, вытекающие из действующих договоров. Равным образом они должны уважать права друг друга, предусмотренные такими договорами.

3. Ни одно государство не может ссылаться на свой внутренний закон как на основание несоблюдения заключенного им международного договора. В случае коллизий между заключенным государством договором и внутренним законом они должны разрешаться без ущерба для действия этого договора. Государства обязаны сотрудничать между собой в обеспечении соблюдения международных договоров, в том числе путем применения процедур и механизмов, установленных на региональной или международной основе.

УВАЖАЕМЫЕ ЧИТАТЕЛИ!

Редакционная коллегия «Московского журнала международного права» на заседании 25 октября 1996 г. подвела итоги конкурса на лучшие материалы, опубликованные в журнале в 1996 году.

Решением редколлегии присуждены:

Первая премия — **А.С. Пирадову** за интервью, опубликованное в двух номерах журнала: № 4 за 1995 год и № 1 за 1996 год.

Вторая премия — **Р.А. Тузмухамедову** за серию статей, опубликованных в 1996 году (№ 2, 3 и 4).

Были также присуждены третья и поощрительная премии.

Редакция «Московского журнала международного права» и Московский независимый институт международного права объявляют, что этот конкурс продолжится и в 1997 году. С этой целью устанавливаются следующие премии: 1-я премия — 500 тыс. руб.; 2-я премия — 400 тыс. руб.; 3-я премия — 350 тыс. руб.; поощрительная премия одному из начинающих авторов — 250 тыс. руб.

**ПРЕДМЕТНЫЙ УКАЗАТЕЛЬ
СТАТЕЙ И МАТЕРИАЛОВ, ОПУБЛИКОВАННЫХ
В «МОСКОВСКОМ ЖУРНАЛЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА»
в 1996 году**

К 150-летию со дня рождения Федора Федоровича Мартенса

Мартенсовские лауреаты	№ 1 и №3
Крылов С.Б. Ученый, юрист и дипломат	№ 1
Петров В. Судьба великого эстонца навеки связана с Россией	№ 1

50 лет ООН

Пирадов А.С. А была и куртуазность... (окончание)	№ 1
---	-----

Вопросы теории

Дрожжин В.А. Был ли Советский Союз империей?	№ 4
Ильин Ю.Д. Международное право и война в наши дни	№ 1
Пархитъко И.В. «Нелегальная» недвижимость и jus gentium	№ 3
Романов С.В. О теоретических основах правового регулирования статуса иностранцев в Российской Федерации	№ 2
Усенко Е.Т. Проблемы экстерриториального действия национального закона	№ 2
Черниченко С.В. Принцип самоопределения народов (современная интерпретация)	№ 4

Права человека

Карташкин В.А. Россия и Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод	№ 3
Кузнецов В.И. Факультативный протокол к Пакту об экономических, социальных и культурных правах	№ 3
Ломакина Л.В. Международная защита прав женщин	№ 3

Международное и внутригосударственное право

Пунжин С.М. Требования к имплементационному законодательству в Конвенции о запрещении химического оружия и их реализация на практике	№ 4
Тихомиров Ю.А. Согласованность и коллизии норм	№ 2

Экономическое и научно-техническое сотрудничество

Тускоз Жан (Франция). Мировая система торговых обменов:
некоторые юридические проблемы

№ 1

Международные организации

Бекяшев К.А. Об итогах международной конференции ИМО
по стандартам обучения, дипломированию и несению вахты пер-
соналом рыболовных судов

№ 1

Блищенко И.П. Проблемы ООН надо решать

№ 3

Вейс Эдит Браун (США). Иерархичность системы и вызов
времени

№ 4

Исполинов А.С. Процедуры назначения членов Комиссии ЕС
и прекращения ими своих обязанностей

№ 2

Колодкин Р.А., Панин И.А. Обсуждение проекта Устава
Международного уголовного суда в Специальном комитете Гене-
ральной Ассамблеи ООН

№ 4

Кристин Мэри (Франция). История свободы — это история
международного права

№ 3

Пазендра Джейн (Индия). Индия должна быть членом Совета
Безопасности ООН

№ 3

Платцодер Рената (Германия). Шаги по созданию междуна-
родного суда по морскому праву

№ 3

Тузмухамедов Р.А. Всемирное федералистское движение до-
бивается успеха

№ 3

Тузмухамедов Р.А. Международному Суду ООН — пятьдесят лет

№ 4

Уильям А. О'Нил. ООН и Международная морская организация

№ 2

Новая Европа

Энтин М.Л. Политико-правовые последствия вступления Рос-
сии в Совет Европы

№ 3

Экономика и право

Громыко-Пирадов А.А. Некоторые особенности трех основ-
ных этапов экономической реформы в России 1985—1993 годов
и их международно-правовые аспекты

№ 4

Международное гуманитарное право

Д-р Гессер Ханс Петр (Швейцария). Вызов, брошенный 26-й
конференцией Красного Креста и Красного Полумесяца

№ 3

Мелешников А.В. Международно-правовая культура прав че-
ловека и проблема развития российской государственности

№ 2

Международно-правовые проблемы СНГ

Сапрыкин Ф.И. Правовой режим воздушного пространства участников СНГ № 4

Бизнес и право

Перкинс Р.Б. Принципы корпоративного управления: ключ к доверию инвесторов № 2

Международное воздушное право

Воскобойникова М.А. Юридические аспекты углубления интеграции в гражданской авиации № 3

Грязнов В.С. Некоторые тенденции международно-правового регулирования воздушного транспорта № 1

Морское право

Дабнер Б.Х. (США). Современное пиратство № 4

Зеланов В.К. Морскими живыми ресурсами можно управлять № 4

Котляр В.С. Черноморские проливы: арена сотрудничества или конфронтации № 3

Джонсон Курт (США). ИМО и проблема прохода по архипелажным водам № 3

Космическое право

Афанасьев А.Н. Правовое обеспечение международного сотрудничества США и России в строительстве международной орбитальной космической станции «Альфа» № 4

Куропятников А.Д. Международно-правовые аспекты использования космических навигационных систем последнего поколения № 2

Международное ядерное право

Иойрыш А.И. Непростые ответы на неудобные вопросы № 3

Натали Л. Хорбах. (Нидерланды). Ядерный протокол к европейской Энергетической хартии № 2

Вопросы территории

Бур А. (Франция). О судоходстве по Рейну № 4

Орешенков А.М. Сравнительный терминологический анализ некоторых документов о Шпицбергене. № 1

Международная безопасность

- Барынькин В.М.** Вооруженные силы России в боснийском урегулировании № 3
- Богомолов В.А.** Конференция по разоружению — уникальное образование № 2
- Шепельский А.В.** Военные наблюдатели № 4
- Шепельский А.В.** Меры доверия в военной области. Понятие, сущность и содержание № 3

Международное частное право

- Монастырский Ю.Э.** Пределы применения иностранных законов в целях правосудия по международным спорам № 3

Страницы истории

- Похлебкин В.В.** К вопросу о геополитическом и международно-правовом положении Крыма № 2
- Похлебкин В.В.** Правовые аспекты абхазской проблемы в свете исторического опыта № 4

Книжная полка

- Окунева Л.С.** Президентская республика: о чем говорит латиноамериканский опыт. (Орлов А.Г. «Президентские республики в Латинской Америке») № 4
- Пархитко В.П.** Талантливый кирпичик в здание просветительства № 2
- Тимершин Х.А.** Две книги одного профессора (Р.А. Тузмухамедов. «Право национальных меньшинств», — «Право народов. Международно-правовой толковый словарь». Составление и общая редакция Р.А. Тузмухамедова) № 3
- Тиунов О.И.** Теоретические проблемы международного права. (Черниченко С.В. «Международное право: современные теоретические проблемы») № 3

Голоса молодых

- Бабин А.П.** Порядок и условия приема в члены Международного валютного фонда № 2

Кто есть кто в нашей науке

- Аметистов Э.М.** № 2
- Бараболя П.Д.** № 1
- Брылов А.Н.** № 1
- Грязнов В.С.** № 1
- Дашков Г.В.** № 4
- Карташкин В.А.** № 2

Ковалев Ф.Н.	№ 4
Колосовский И.К.	№ 3
Королев М.А.	№ 4
Маковский А.Л.	№ 3
Максудов Л.М.	№ 1
Матвеева Т.Д.	№ 3
Мелешников А.В.	№ 1
Островский Я.Л.	№ 2
Петровский В.Ф.	№ 2
Поленина С.В.	№ 3
Родионов А.А.	№ 4
Сайдов А.Х.	№ 1
Тимершин Х.А.	№ 3
Тузмухамедов Б.Р.	№ 2
Цепов Б.А.	№ 2
Шатров В.П.	№ 4
Шепельский А.В.	№ 4
Шинкарецкая Г.Г.	№ 3

Хроника

Безлепкина Л.Ф. Во имя равенства, устойчивого развития и мира	№ 2
Гражданско-правовое регулирование перехода к рынку в странах СНГ (вторая пленарная ассамблея Координационного совета Международного неправительственного объединения «Союз юристов»)	№ 1
Пархитько В.П. Проблемы, проблемы, множество проблем	№ 4
Петров В. Перекликаются Москва и Нью-Йорк (две международные конференции юристов)	№ 3
Петров В. Применять, применять и еще раз применять (отчет с научно-практической Конференции по применению норм международного права правоохранительными органами Российской Федерации)	№ 3
Петров В. Устремленность в будущее (международная конференция «ООН и международное право»)	№ 1
Президент Европейского совета ректоров Густаво Вильяпанос Салос — почетный доктор МГИМО	№ 1
Хлестов О.Н. Международно-правовые проблемы окружающей среды	№ 4

Документы

Соглашение о Таможенном союзе между Российской Федерацией, Республикой Беларусь и Республикой Казахстан (вступительная статья А.Н. Ерохина)	№ 1
Развитие средств и методов мирного урегулирования споров (вступительная статья С.В. Шатуновского)	№ 1

Устав Международного трибунала по бывшей Югославии. Устав Международного трибунала по Руанде. Продолжают ли трибуналы по бывшей Югославии и Руанде традиции Нюрнберга и Токио? (вступительная статья Я.А. Островского)	№ 1
Конвенция ЮНИДРУА по похищенным или незаконно вывезенным культурным ценностям (вступительная статья Н.К. Барчуковой)	№ 2
Европейская Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств (вступительная статья Р.А. Тузмухамедова)	№ 2
Закон о международных договорах Российской Федерации (вступительная статья А.Н. Талалаева)	№ 2
Международный экономический комитет Экономического союза СНГ (вступительная статья А.Н. Ерохина)	№ 2
Разноформатный характер интеграции. Договор между Российской Федерацией, Республикой Белоруссия, Республикой Казахстан и Киргизской Республикой об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 г. Договор об образовании Сообщества от 2 апреля 1996 г. (вступительный комментарий А.Н. Ерохина, Ф.И. Сапрыкина)	№ 3
Кодекс основных прав и обязанностей государств (проект) (вступительный комментарий В.А. Романова)	№ 4

Некрологи

Памяти Нила Мак-Дермота	№ 2
Прощайте, Александр Сергеевич Пирадов!	№ 3
Премии журнала за 1996 год	№ 4
Предметный указатель статей и материалов, опубликованных в «Московском журнале международного права» в 1996 году	№ 4

МОСКОВСКИЙ ЖУРНАЛ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Сдано в набор 19.11.96. Подписано в печать 8.1.97. Формат 60 × 88 ¹/₁₆.
 Бумага офсетная. Гарнитура «Таймс». Печать офсетная.
 Усл.печ.л. 11,76. Уч.-изд.л. 11,97.
 Тираж «плавающий». Цена договорная.
 Заказ №27 . Изд. № 4–МЖМП/96.

Отпечатано с готового оригинал-макета
 издательства «Международные отношения»
 в типографии № 9 Комитета РФ по печати.
 109033, Москва, Волочаевская, 40.

О ПОДПИСКЕ НА «ДИПЛОМАТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК» МИД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«Дипломатический вестник» Министерства иностранных дел РФ — официальный орган российского внешнеполитического ведомства. Журнал информирует читателей о внешней политике и дипломатии России. На его страницах публикуются полные тексты международных договоров, выступления политических руководителей, хроника международных визитов, сведения о работе коллегии, департаментов и управлений МИД РФ, новых назначениях, отчеты о брифингах, проводимых в Пресс-центре Министерства.

В разделах «Официальные материалы», «Содружество Независимых Государств», «ООН», «Международные и внешнеэкономические связи субъектов Российской Федерации», «Дипломатическая служба», «Оценки, проблемы, суждения», «Страницы истории» и др. читатель найдет для себя много нового и познавательного.

Журнал адресован широкой аудитории. Его информация важна не только дипломатам, она необходима научным учреждениям, вузам, библиотекам, ученым, журналистам — словом, всем, кого интересуют вопросы внешней политики Российской Федерации.

«Дипломатический вестник» выходит на русском языке один раз в месяц.

Подписка принимается:

в Российской Федерации — без ограничения всеми местными почтовыми отделениями связи и органами «Роспечати» по каталогу изданий издательства «ИЗВЕСТИЯ»;

за рубежом — через представительство А/О «Международная книга».

Индекс издания — 70183.

Стоимость подписки зависит от местных тарифов на услуги связи.

Московский журнал международного права

Подписаться на «Московский журнал 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, в/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