

Московский журнал международного права



- ВЕРХОВНЫЙ КОМИССАР ООН
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
- К 50-ЛЕТИЮ ООН
- ПРАВО НА ВОЙНУ?
- К ВСТУПЛЕНИЮ В СИЛУ КОНВЕН-
ЦИИ ООН ПО МОРСКОМУ ПРАВУ

Moscow
Journal
of International
Law

Главный редактор Ю.М. КОЛОСОВ

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

**И.В. АНЮХИНА, Л.Б. АРХИПОВА, К.А. БЕКЯШЕВ,
В.Д. БОРДУНОВ, И.И. КОТЛЯРОВ, В.И. КУЗНЕЦОВ,
Е.Г. ЛЯХОВ, Ю.Н. МАЛЕЕВ, В.Г. НЕСТЕРЕНКО,
В.П. ПАРХИТЬКО, Ю.М. РЫБАКОВ,
Г.П. ТОЛСТОПЯТЕНКО, Н.Б. ШЕЛЕНКОВА**

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

**Н.И. АКУЕВ (Алматы), Э.Д. БЕЙШЕМБИЕВ (Бишкек),
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 (Ашгабад),
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 МИД РФ**

**МЕЖДУНАРОДНОЕ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЕ
ОБЪЕДИНЕНИЕ "СОЮЗ ЮРИСТОВ"**

КОММЕРЧЕСКИЙ БАНК "ФАВОРИТ"

Адрес редакции: 117454, г. Москва, проспект Вернадского, 76
 телефон 434-94-52
 телефакс 434-94-52, 200-22-04

© 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

Выходит один раз в три месяца

№ 1.1995.

январь – март

СОДЕРЖАНИЕ

Вопросы теории

- В. Сломансон, А. Лопатка, Ю. Колосов. Право на войну.
История судебного дела 3

Международное гуманитарное право

- А.А. Тихонов. Верховный комиссар ООН по правам человека ... 37

Международные организации

- Г.И. Морозов. ООН на рубеже веков (к 50-летию ООН) 58

Вопросы территории

- А.Н. Козырин. Понятие таможенной территории и пространствен-
ные аспекты таможенно-тарифного регулирования 84

Международно-правовые проблемы СНГ

- Ф.И. Сапрыкин. Межгосударственные авиационные органы
СНГ 104

Страницы истории

- Р.А. Тузмухамедов. Некоторые международные и междуна-
родно-правовые аспекты создания, существования и падения Золотой
Орды 116

Голоса молодых

С.В. Шульга. История создания Северного Совета и международно-правовые основы его деятельности	125
--	-----

Трибуна преподавателя и студента

Б.Р. Тузмухамедов. Житие и учеба юриста-международника в Гарвардской школе права	135
--	-----

Кто есть кто в нашей науке	151
----------------------------------	-----

Книжная полка

А.П. Мартыненко. Права народов в современном международном праве. — Р.А. Тузмухамедов	158
---	-----

Хроника

Новый миропорядок и международное право. — Э.С. Кривичкова	163
--	-----

Документы

Резолюция ООН 48/141. Верховный комиссар по поощрению и защите всех прав человека	170
Соглашение об осуществлении части XI Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву от 10 декабря 1982 года. Вступительный комментарий Я.А. Островского	176
Соглашение о сотрудничестве между Данией, Исландией, Норвегией, Финляндией и Швецией	195
Соглашение об изменении Соглашения о сотрудничестве от 23 марта 1962 года между Данией, Исландией, Норвегией, Финляндией и Швецией	201

Вопросы теории

ПРАВО НА ВОЙНУ*

ИСТОРИЯ СУДЕБНОГО ДЕЛА**

1а. Представленный на рассмотрение вопрос. Запрещается ли в соответствии с международным публичным правом всем государствам обладать военным потенциалом (материалами, необходимыми для ведения войны)? Данный состав Временного регионального всемирного суда, таким образом, должен определить, что представляет собой международное право, в отличие от того, чем оно должно быть.

1б. Первоначальное исковое заявление. Мартин Кноттенбельт, подданный Нидерландов, обратился в суд для решения данного вопроса, назревшего за последние несколько десятилетий. Действуя в качестве своего собственного представителя, Кноттенбельт направил в мае 1986 года несколько документов во Временный региональный всемирный суд. Заместитель секретаря суда зарегистрировал их в качестве первоначального искового заявления, а дело – под номером 86-0001.

2а. Первоначальные и дополнительные иски характеризуют предмет данного дела следующим образом: "Право на войну: силлогизм А9-А9с". Термин истца "А9" относится к статье 9 Конституции Японии 1946 года, в которой японский народ в одностороннем порядке отказался от войны, а именно:

"Искренне стремясь к международному миру, основанному на справедливости и порядке, японский народ на вечные времена отказывается от войны как суверенного права нации, а также от угрозы

* Публикуемый материал не является статьей в буквальном смысле этого слова. Однако Редколлегия сочла целесообразным поместить его под рубрикой "Вопросы теории", поскольку он содержит правовую аргументацию по одному из острых практических и теоретических аспектов международных отношений. (Пер. с англ. Ю.В. Гусыниной.)

** Рассматривалось американским отделением Временного регионального всемирного суда (Лос-Анджелес, Калифорния, США).

или применения вооруженной силы как средства разрешения международных споров.

Для достижения цели, указанной в предыдущем абзаце, никогда впредь не будут создаваться сухопутные, морские и военно-воздушные силы, равно как и другие средства войны. Право на ведение государствами войны не признается”.

...

2с. Япония была единогласно принята в Организацию Объединенных Наций резолюцией 121 Совета Безопасности от 12 декабря 1956 г. без ссылки на какие-либо условия принятия, основанные на отказе от военного потенциала. В 1990 году возник ряд юридических вопросов, связанных с участием Японии в операциях ООН по поддержанию мира в Персидском заливе (они касались внутреннего законодательства Японии, а не международного права). В 1990 году Япония разрешила очевидное противоречие между обязательствами по ее собственной Конституции и по Уставу ООН, приняв **невоенное** участие в коалиции ООН.

3. В первоначальном исковом заявлении истец выразил просьбу о передаче данного дела на рассмотрение суда в составе трех судей Временного регионального всемирного суда ”с проведением устного разбирательства”. Судьи Лопатка, Колосов и Сломансон вынесли определение, что проведение устного разбирательства необязательно. Данное мнение опубликовано на английском языке – языке страны проведения данного суда и языке, которым владеют все его члены.

4. Сотрудниками Временного регионального всемирного суда истцу Кноттенбельту было рекомендовано воспользоваться услугами адвоката. Кноттенбельт, однако, заявил, что его усилия были безуспешны. Не нашлось никого, кто мог бы (или хотел бы) представлять его в этом важном деле. Национальные правовые системы и международные судебные инстанции обычно не предоставляют правовой помощи в подобной ситуации. Члены данного суда, однако, собрали факты, выявили юридические вопросы, а также провели исследование соответствующих авторитетных источников, с тем чтобы разрешить этот деликатный, но ”неподсудный” вопрос, представленный им на рассмотрение. Члены данного суда, таким образом, приняли к сведению большое число хорошо известных фактов помимо представленных в документах данного дела. Такие действия соответствуют обычной практике, по существу, всех международных судебных учреждений.

5а. Прежде всего возникает вопрос о применимом праве. И хотя применимым материальным правом в данном деле является международное право, решение вопроса процедуры зависит от природы

состязательных бумаг. Параграф II Билля Мирового (международного) Суда (см. ниже, п. 15 о юрисдикции данного суда) предусматривает, что "Временный региональный всемирный суд будет действовать в соответствии со Всемирной конституцией, принятой в июне 1977 года, и будет руководствоваться правилами, действующими на данный момент в высших судебных инстанциях страны своего местопребывания".

5b. Это процедурное положение ставит ряд проблем, связанных с толкованием. В отличие от состава первого Всемирного Суда, в деле *Народы Земли против Китая* (1988 г.) второй состав включает судей из трех разных государств. Данный суд пришел к заключению, что Соединенные Штаты являются страной его местопребывания, поскольку истец Кноттенбельт обратился в американское отделение системы Временного регионального всемирного суда. Далее, данное дело не имеет существенной тесной связи с какой-либо страной (включая Нидерланды – страну проживания истца) для решения процедурного вопроса о выборе правовой системы.

6a. Существует второй вопрос толкования вышеуказанного Билля Всемирного Суда, регулирующего правовые вопросы, связанные с применением права "страны местопребывания". Правило 9 Регламента Верховного Суда США применимо к "первоначальным" искам такого рода. Это дело находится на рассмотрении суда первой инстанции, а не передано данному составу суда для апелляционного рассмотрения. В соответствии с правилом 9 форма состязательных документов и прений сторон регулируется Федеральными правилами гражданского процесса – правилами процедуры федеральных судов Соединенных Штатов. Документы данного дела не соответствуют правилу 9 по ряду причин, не относящихся к вопросу существа.

6b. Учитывая предназначение Федеральных правил гражданского процесса, данный суд, однако, решил, что в целях достижения правосудия необходимо широкое толкование судебных документов, а суд может рассматривать вопрос по существу. Требование добавлений или исправлений документов, что необходимо по преобладающему праву страны местопребывания, лишь отсрочило бы слушание дела на той стадии, когда не представленный адвокатом истец уже достаточно ясно выразил суть вопроса, который должен быть рассмотрен данным судом.

7. Такое широкое толкование общих правил для формы судебных документов и прений сторон встречается также в прецедентном праве Международного Суда ООН. В 1986 году по делу, связанному с военной и полувоенной деятельностью в Никарагуа и направленной против нее (*Никарагуа против США*, I.C.J. General List, No.70, решение от 27.06.86 г.), суд постановил следующее: "Стороны и иные субъек-

ты часто представляют... Суду письма и документы в той форме и тем путем, которые не предусмотрены процессуальными правилами. Суд, таким образом, должен соблюсти баланс. С одной стороны, для Суда важно знать точку зрения каждой из сторон, в какой бы форме она ни выражалась... Особой обязанностью Суда является установление всех фактов, которые возможно установить... Положения Статута и Регламента Суда, относящиеся к предоставлению документов и доказательств, имеют целью обеспечение надлежащего отправления правосудия, а также справедливых и равных возможностей для каждой стороны комментировать аргументацию оппонента. Отношение Суда к сообщениям и материалам сторон не должно зависеть от жестких требований, выраженных в форме конкретного общего правила”.

8. **Первое дополненное исковое заявление.** После первоначального искового заявления Кноттенбельт направил суду множество документов и писем. Основным из них является первое дополненное исковое заявление, датированное июлем 1986 года.

9. Оно отличается от первоначального тем, что истец Кноттенбельт использует так называемый силлогизм А9 в качестве доказательства преступного характера послевоенной гонки вооружений. Его основной аргумент заключается в том, что отказ от войны, зафиксированный Японией в своей Конституции 1946 года, был ”универсализирован” Токийским процессом по делу японских военных преступников.

10а. Семь приложений к первому дополненному исковому заявлению и личный меморандум истца были опубликованы в 1985 и 1986 годах. Ядром этих документов является утверждение Кноттенбельта, что необходимо признать концепцию ”зарождающегося всемирного права”. Он считает эту концепцию залогом выживания планеты. Предпосылкой того и другого, в свою очередь, является глобальное признание так называемого силлогизма А9. Он является вариантом известной концепции международного обычного права.

10b. Данный суд перефразировал силлогизм истца Кноттенбельта следующим образом: 1) Япония явно выраженным образом отказалась от своего национального суверенитета в пользу неоспоримо более важных идеалов нарождающегося всемирного права путем отказа от войны в своей конституции; 2) этот односторонний акт был ”универсализирован” последующим решением Токийского трибунала; и тем самым, по утверждению истца: 3) все государства мира должны равным образом отказаться от наступательных и оборонительных войн – в соответствии с нарождающимся всемирным правом и моральным долгом спасти нашу планету от уничтожения.

11. **Второе дополненное исковое заявление.** Истец Кноттенбельт,

действуя сам в качестве адвоката, в последующем направил суду второе исправленное исковое заявление, датированное декабрем 1986 года. К предыдущим документам оно добавляет следующее: а) новым доказательством, подтверждающим компетенцию данного суда по этому делу, является практика других международных судебных учреждений, включая Нюрнбергский трибунал и Стокгольмский суд по военным преступлениям;

б) принудительные меры по соблюдению всемирного права не получили поддержки в Уставе Лиги Наций (и, очевидно, в Уставе ООН); с) доказательства А – Д (цитаты из статей и монографий самого истца) подтверждают противоправность современного неприятия силлогизма А9, что приводит истца к заключению: само сохранение суверенного права на обладание военным потенциалом (вооружения и сопутствующие материалы) является нарушением международного права.

12. Истец Кноттенбельт завершает свое третье (и последнее) исковое заявление выражением разочарования в связи с тем, что попытки найти надлежащий форум для решения проблемы длятся несколько десятилетий. Он ставит риторический вопрос о пользе международного правосудия и спрашивает: "Зачем же существует правосудие, если к нему нельзя прибегнуть для вынесения решения по столь критической проблеме?"

13а. Аппарат суда обеспечил проработку этого третьего заявления различными организациями и гражданами, включая иностранные посольства в Соединенных Штатах. Целью этой работы (проведенной от имени истца) было получение мнений лиц и организаций, не участвующих, но имеющих свой интерес в деле (*amicus curiae*), содержащих аргументацию "за" или "против" тезиса Кноттенбельта о том, что непринятие решения об отказе от войны как суверенного права государств является нарушением международного права.

13б. Учитывая, что данное дело было представлено на рассмотрение истцом при отсутствии какого-либо ответчика, суд обратился к эсквайру Кэтрин Тинкер, являющейся главным политическим аналитиком в Ассоциации содействия ООН США (Нью-Йорк), с просьбой представить мнение Ассоциации и обеспечить представительство в суде интересов какой-либо организации в роли ответчика. Таким образом, секретарь и члены суда избежали ситуации, при которой они содействовали бы истцу, действующему *in propria persona* (без законного представителя) без участия авторитетного специалиста в области международного права, который мог бы выдвинуть сбалансированную точку зрения от имени государств-ответчиков, то есть конечного адресата интерпретации данного вопроса.

Юрисдикция

14. **Юрисдикционные концепции истца.** По аналогии с рекомендательной юрисдикцией Международного Суда ООН истец в данном деле просит данный суд вынести декларативное решение. Особенность данного дела состоит в том, что истец является физическим лицом, а не особым органом, который в соответствии с положениями Устава ООН и Статута Международного Суда может запрашивать консультативные заключения Суда. Государства, которым через их посольства в Соединенных Штатах были направлены тексты искового заявления, предпочли не признавать юрисдикцию и отказались от присутствия на слушаниях. Второе дополненное исковое заявление истца содержит указание на три источника в пользу юрисдикции данного суда: а) **Билль Всемирного Суда**; б) **Решение Нюрнбергского трибунала**; в) **Процедуру Стокгольмского суда по военным преступлениям**. Эти источники были нами исследованы в соответствии с традиционными принципами международного публичного права. Юридическая основа для правомочия данного суда рассматривать это дело не выводится прямо из аргументов истца. Поэтому мы должны были самостоятельно решить вопрос о своей юрисдикции.

15а. **Билль Всемирного Суда.** Этот Билль был принят консорциумом частных лиц 16 сентября 1982 г. в Брайтоне (Англия) на первой сессии парламента Временного всемирного суда. Парламент собрался под эгидой частной организации, находящейся в Колорадо, известной в США как Федерация Земли. Устав Федерации предусматривает создание международной судебной системы. Ее структура призвана стать альтернативой сомнительно действующему Международному Суду ООН. Последний неоднократно отказывал в принятии к рассмотрению дел, аналогичных делу Кноттенбелта, на основании "неподсудности" либо отсутствия согласия. Члены ООН предпочли не делегировать ту степень суверенитета, при которой Международному Суду были бы подсудны дела по всем спорам, возникающим в соответствии с международным правом. В частности, Международный Суд отказывает в рассмотрении исков, касающихся фактических обстоятельств, на основании отсутствия согласия государств на рассмотрение дел подобной категории.

15b. Истец опирается на "нарождающееся всемирное право", описанное в Билле о Всемирном Суде, как на теоретическое новшество для подтверждения компетенции нашего суда решать данное дело. Он это делает по понятным причинам, учитывая его разочарование существующей системой права, которая до настоящего времени не позволяет решить столь кардинальную проблему лишь

по процедурным соображениям неподсудности по международному праву либо по причине отсутствия согласия государств-ответчиков.

15с. Ни один суд не должен игнорировать новые теории. С другой стороны, наш отказ от фундаментальных юридических ограничений международного права сделал бы невозможным вынесение сколько-нибудь жизнеспособного решения.

16. **Юрисдикционный анализ Временного регионального всемирного суда.** Представляется, что истец исповедует "естественноправовой" взгляд о том, каким **должен быть** результат, основываясь на предположении, что мы вправе рассматривать это дело. Мы же опираемся на относительно консервативный, но превалирующий "позитивистский" взгляд на международное право, признавая, что точка зрения, воспринятая данным судом, послужит своеобразной линзой, через которую и будет рассмотрено существо вопроса. Суть этих различных взглядов состоит в следующем.

16а. Сторонники "естественноправовой" доктрины в свой анализ проблем, возникающих согласно международному праву, включают цели ценностной политики. Они используют нормы, вытекающие из естественного права, то есть так называемых "законов разума", которые ни одна правовая система не может игнорировать. Этот подход оказал влияние на ранний период развития международного права. Его корни произрастают из убеждения, что существуют универсальные, или непреложные, нормы, которые обязательны для всех субъектов данной системы права.

16b. Натуралистский подход к международному праву уступил место позитивистскому в XVIII–XIX веках. "Позитивисты" выводят содержание международного права из обычаев, договоров и других явно выраженных источников. Некоторые естественноправовые концепции, такие как мораль, равенство перед законом, справедливость для всех и определенные современные нормы, именуемые *jus cogens*, сохраняют свое значение.

16с. Позитивистская правовая доктрина вводит понятие о всемогуществе суверенного государства; воля государства является основой международного права, и право прибегать к войне является неотъемлемым атрибутом суверенитета. С убедительной критикой современного позитивистского подхода в международном праве (а также с аргументами в пользу возрождения естественного права) можно ознакомиться в работе Кунца "Естественноправовое мышление в современной науке международного права" (**Американский журнал международного права.** – 1961. – № 55).

16d. Согласие данного суда с преобладанием позитивистской концепции имеет два положительных момента. Это, во-первых, опора на современные принципы международного права, во-вторых,

более широкая опора на результаты первых составов Временного регионального всемирного суда. Таким образом, парадигма истца о "нарождающемся всемирном праве" снимает необходимость доказывания юридической обоснованности данных слушаний в соответствии с существующими принципами международного публичного права.

17. Существует логическое объяснение неподсудности дела по требованию о глобальном отказе от войны в судах, подобных Международному Суду ООН, региональным судам и данному суду. Проще говоря, согласие является краеугольным камнем для принятия к рассмотрению международно-правовых споров. Ни одно государство в настоящее время не обязано соблюдать решения данного суда при отсутствии согласия на это самого государства.

18a. Обе традиционные парадигмы не являются убедительными доводами для принятия дела к рассмотрению. Во-первых, это дело не является **спором**. Государства – потенциальные оппоненты, рассматриваемые в качестве ответчиков, были извещены о слушаниях через посольства, но оставили это извещение без ответа. Таким образом, нет прямо выраженного согласия государств на рассмотрение этого дела в качестве спора. Как было указано Международным Судом ООН, "единственно возможной основой компетенции Суда является общее и взаимное согласие заинтересованных государств... Презумпции такого согласия быть не может, и, какую бы форму ни носило это согласие, оно должно быть ясно и четко выражено". (**Дело о континентальном шельфе. Ливийская Арабская Джамахирия против Мальты**, I.C.J. General List No. 68, решение от 21.03.84.)

18b. Второй проблемой юрисдикции в соответствии с традиционной теорией международного права является то, что это не консультативное заключение в том смысле, который имело в виду мировое сообщество. В соответствии со статьей 96 Устава ООН государства определенно согласились на то, чтобы запрашивать консультативные заключения Международного Суда ООН. Генеральная Ассамблея, Совет Безопасности и другие органы ООН или специализированные учреждения, которым Генеральная Ассамблея может дать в любое время разрешение на это, должны запрашивать консультативные заключения Суда в соответствии с Уставом ООН. Проблема использования этой международной судебной инстанции излагается в следующем параграфе.

19. Вышеназванные учреждения ООН не делали (и не стали бы, видимо, делать) попыток передать дело такого рода на рассмотрение Международного Суда ООН, Временного регионального всемирного суда или какого-либо иного международного судебного учреждения. Слишком много было бы поставлено на карту членами Гене-

ральной Ассамблеи и Совета Безопасности при передаче такого деликатного вопроса **любому** международному судебному учреждению. В результате данный суд в настоящее время не получит одобрения вышеуказанных органов ООН. Они не станут спокойно запрашивать консультативного заключения какого-либо суда, включая собственный судебный орган ООН, по делу Кноттенбелта. У членов ООН существует свой взгляд, который несомненно является препятствием для передачи кардинального вопроса о всеобщем отказе от войны в руки независимых судей.

20а. Данный суд не обладает юрисдикцией, вытекающей из Устава ООН и Статута Международного Суда. Но данный суд пользуется преимуществом, предоставленным резолюцией Международной ассоциации юристов, а именно согласием поддержать после дальнейшего изучения свое потенциальное одобрение Временного регионального всемирного суда, и потенциальной ролью, которую Ассоциация может играть в развитии этого суда (**Резолюция Международной ассоциации юристов о Временном региональном всемирном суде**, Барселонская конференция 1991 г.). В данный момент признание Ассоциацией суда *de facto* существует лишь в виде резолюции.

20b. Понятно, что отсутствуют основы для состязательного процесса либо для вынесения консультативного заключения в соответствии с традиционными принципами международного права не удовлетворяет истца Кноттенбелта. Однако юрисдикция данного суда должна проистекать из другого источника. Наши мнения могут претендовать на определенную степень признания в силу слияния двух источников, названных в вышеупомянутом Статуте Международного Суда ООН – “позитивистском” своде современных источников международного права.

21. Квинтэссенцией определения содержания международного права является статья 38 Статута Международного Суда, которая гласит: “Суд, который обязан решать переданные ему споры на основании международного права, применяет:

- a) международные конвенции [договоры], устанавливающие правила, определенно признанные спорящими государствами;
- b) международный обычай как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы;
- c) общие принципа права...;
- d) судебные решения и доктрины наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву... в качестве вспомогательного средства для определения правовых норм”.

Наш позитивистский анализ совпадает с этим перечнем источников. Те члены ООН, которые проигнорировали силлогизм истца об отказе от войны (A9-s) (не ответив на исковое заявление, переданное

им через посольства), в соответствии со статьей 93(1) Устава ООН в обязательном порядке признают это положение Статута Международного Суда ООН.

22. Представляется очевидным, что Временный региональный всемирный суд еще не действует в соответствии с какой-либо международной конвенцией или обычаем, доказывающим всеобщую практику государств. Профессор Кэмбриджского университета Хирш Лаутерпахт приводит любопытную аналогию: "Решения, принимаемые внутри определенного государства [или другим судом], в случае их единообразия и авторитетности могут рассматриваться как выражающие *opinio juris* [обязывающие нормы будущего] данного государства". (H. Lauterpacht. *The Development of International Law by the International Court*, at 20, rev. ed. London: Stevens & Sons, 1958.)

23а. Остающаяся законная альтернатива предполагает иную основу для признания работы данного суда. Наше мнение может однажды приобрести достаточный авторитет, чтобы получить признание государств, желающих дать явно выраженное согласие на юрисдикцию Временного регионального всемирного суда и, таким образом, считать его решения обязательными. Однако в настоящее время это пока не так.

23b. Гораздо более внушающей доверие основой для включения этого мнения в позитивистскую парадигму, представленную вышеупомянутым Статутом Международного Суда ООН, являются "учения" публицистов. Если другие ученые и судебные учреждения сочтут в конечном счете наше мнение полезным вкладом в развитие международного права, оно в этом случае может получить достаточное признание в качестве одного из авторитетных источников этой отрасли права.

23с. В качестве альтернативы данный суд может распространить свою юрисдикцию по существу дела в соответствии с собственным Уставом. Вопросы принудительного исполнения и авторитет мнения этого суда находятся в компетенции политического отдела Временного регионального всемирного суда, созданного в Брайтоне (Англия) в 1982 году (см. выше, п. 5). На такой ранней стадии развития этой альтернативной судебной организации является очевидным тот факт, что юрисдикция по ее уставу не такова, чтобы быть немедленно признанной мировым сообществом. Но данный суд также признает, что принятие к рассмотрению и анализ международно-правовых вопросов не находятся исключительно в компетенции только тех международных судебных организаций, которые были созданы решением суверенных государств либо международных организаций. Вопрос существования данного дела не должен навечно оставаться в тупике из-за неподсудности.

24. В ситуации, когда эта неясность с международным признанием не может быть немедленно снята, судебное мнение данного суда может, тем не менее, служить в качестве вспомогательного средства для определения содержания международного права в соответствии со статьей 38а Статута Международного Суда ООН. Опубликованные мнения судей Временного регионального всемирного суда могут, таким образом, рассматриваться согласно статье 38 в качестве доктрин авторитетных специалистов, избранных в качестве судей по данному делу. Данный суд продолжит изучение практики государств на предмет существования соответствующих обычаев, которые государства рассматривают как обязательные в своих взаимоотношениях. [См.: Slama. *Opinio Juris in Customary International Law*. 15 Oklahoma City Univ. Law Rev. 603 (1990).]

25. **Нюрнбергский и Стокгольмский суды по военным преступлениям.** Истец опирается на эти альтернативные основания в вопросе о юрисдикции Временного регионального всемирного суда. Хотя результат деятельности этих трибуналов важен для анализа материальных норм, касающихся отказа от войны, они не являются **юрисдикционной** основой для данного суда, чтобы рассмотреть дело по существу. Так же как Билль Всемирного Суда установил рамки своих трибуналов, другие упоминавшиеся суды ограничены аналогичным образом.

26а. В международном праве юрисдикция судов и арбитражей основывается на международных соглашениях, создающих соответствующий орган. В случае с Нюрнбергским трибуналом, например, четыре государства приняли Нюрнбергский учредительный договор. Они определили точные рамки задачи, стоящей перед членами этого трибунала. Союзники применили ту же процедуру для создания восточного аналога этого трибунала – Токийского, юрисдикция которого была также ограничена очень конкретными задачами.

26b. В деле Кноттенбелта не было такого международного соглашения, которое бы по аналогии наделило юрисдикцией данный суд. Его устав относится к частным, а не публичным источникам. Частное лицо, таким образом, должно признать юрисдикцию Временного регионального всемирного суда, что в историческом плане не признавалось по международному публичному праву.

26с. Еще одним неотъемлемым ограничением в традиционном юрисдикционном анализе является взаимозависимость между правом на судебный иск и подсудностью. Истец должен доказать наличие прямого ущерба. Это ограничение обеспечивает условия, при которых дело на рассмотрение по существу передается тем лицом, интересы которого были в достаточной мере затронуты действием, о котором идет речь в исковом заявлении. Истец Кноттенбелт дол-

жен был бы доказать, что именно **ему** был нанесен вред действием или бездействием государств мирового сообщества. Если проводить традиционный анализ, то данное дело неосновательно из-за отсутствия явного вреда, когда частное лицо возбуждает дело на основании международного публичного права, той отрасли права, которая регулирует в первую очередь поведение государств. Даже в традиционном международном процессе третьим сторонам не представляется карт-бланш в деле предъявления претензий при отсутствии достаточных доказательств наличия прямого ущерба. В деле по Юго-Западной Африке 1966 года Эфиопии и Либерии отказано в праве в судебном порядке подвергать сомнению мандат ЮАР на управление Юго-Западной Африкой.

27а. Как будет показано ниже, появляется, однако, возможность для **частных лиц** обращаться в суд с иском, когда государства согласны на судебное разбирательство при определенных условиях. Хотя уже сейчас определенные судебные инстанции Европейского сообщества обладают эффективными полномочиями для рассмотрения таких дел. Частные лица, как и государства, могут, таким образом, быть "сторонами" в спорах, рассматриваемых в определенных международных судах. Политические и экономические общие знаменатели членов Сообщества привели к их готовности впервые в истории передать часть государственного суверенитета судебным учреждениям, которые вследствие этого могут рассматривать дела, переданные им индивидами.

27b. Таким образом, данный суд решил принять к рассмотрению по существу данное дело на основе того, что истец заявляет о причинении вреда в результате действия (или бездействия) со стороны сообщества государств. Наше последующее решение по существу дела, возбужденного истцом, в корне отлично от данного предварительного решения вопроса о том, вправе ли мы принять к рассмотрению данное дело. Решив таким образом положительно вопрос о юрисдикции, суд еще не признал, что он согласен с истцом по существу дела.

28. **Юрисдикционное заключение.** В соответствии с существующей практикой государств по международному публичному праву юрисдикционная основа отсутствует. Однако члены Временного регионального всемирного суда могут и должны принять к рассмотрению по существу заявление истца Кноттенбелта относительно существования "всеобщего" отказа от войны. Суд обладает юрисдикцией для такого рассмотрения в соответствии с уставом Федерации Земли (см. выше, п. 15). Это самый убедительный довод истца для рассмотрения дела судом по существу. Вопрос о том, может ли данное решение служить источником международного права в соот-

ветствии со статьей 38 Статута Международного Суда ООН, данным судом однозначно решен быть не может.

Рассмотрение дела по существу

29. **Введение.** В данный момент рассматриваются возможные основания для признания, согласно которому, по утверждению истца, все государства должны отказаться от войны. Выражаясь языком международного права, истец выиграет дело, если его иск основан на норме *jus cogens*. Если соответствующая норма имеет столь прочную основу, что любое отступление от нее недопустимо, ее признают нормой *jus cogens* – императивной нормой международного права. Кардинальным в данном деле является вопрос о том, считается ли всеобщий отказ от права обладания военным потенциалом такой нормой, от которой не вправе отступать ни одно государство.

30a. Работая над проектом Венской Конвенции о праве международных договоров, Комиссия международного права ООН рассмотрела положения Устава ООН о запрещении применения государствами силы. Комиссия пришла к заключению, что такое запрещение в отношении ведения агрессивных войн является нормой *jus cogens*.

30b. По статье 53 Венской конвенции о праве международных договоров, норма права является нормой *jus cogens*, если она принимается и признается международным сообществом государств в целом как норма, отклонение от которой недопустимо и которая может быть изменена только последующей нормой международного права, носящей такой же характер.

30c. В настоящее время некоторые видные ученые, однако, подвергают сомнению существование нормы *jus cogens* в системе международного права. (См., например, Sztucki. *Jus Cogens and the Vienna Convention on the Law of Treaties: a Critical Appraisal*. – Vienna: Springer-Verlag, 1974.)

30d. Если столько государств вели агрессивные войны, в частности в период новейшей истории, то является очевидным, что только самое ясное доказательство может позволить считать, что запрещение обладания военным потенциалом составляет *jus cogens*. Более того, запрещение применения силы по статье 2(4) Устава ООН не означает, что эта норма *jus cogens* содержит требование об отказе от обладания военным потенциалом аналогично тому, как об этом говорится в статье 9 Конституции Японии. Данный суд изучил различные источники, чтобы установить, является ли указанный аспект

отказа от войны императивной нормой международного права, отступать от которой не вправе ни одно государство.

31. **Военные ограничения до XX века.** Рассматривая это дело, суд должен прежде всего признать следующее: в ходе истории государства прибегали к различным сочетаниям угрозы силой, экономического давления и военных действий в качестве средства достижения своих политических целей. На словах большинство государств осуждают эти методы. Однако часто в случае необходимости они прибегают к этому злу, когда на карту поставлены их важные национальные интересы.

32. Генезис этой современной реальности берет начало в концепции "справедливых" войн. За много веков до нашей эры агрессивная война считалась справедливой, если для нее была справедливая причина. Но не было международного механизма для определения, что же является "справедливым", а что – нет. Никогда не существовало верховного международного исполнительного органа, который бы обеспечивал принудительное исполнение международного права таким же образом, каким обеспечивается исполнение внутригосударственных законов. В XIX веке европейские державы, сформировавшие современное международное право, признавали войну в качестве механизма принуждения в этой отрасли права.

33. Правомерность точки зрения на войну как механизм принуждения в праве удачно отражена в следующем отрывке из работы "Война как законный инструмент национальной политики" (2 *Oppenheim's "International Law"* 177-78. 7th ed. H. Lauterpacht. – London: Longmans, 1952): "Институт войны выполнял в международном праве две противоположные функции. За отсутствием международного правоприменительного органа война была средством самопомощи в деле реализации претензий, основанных или якобы основанных на международном праве. Юридическая и моральная сила понятия войны в качестве орудия закона была такова, что в большинстве случаев... она объяснялась... использованием в интересах защиты законного права. Эта концепция войны была тесно связана с делением войн на справедливые и несправедливые, возникшим в период становления [современного] международного права и не утратившим актуальности... При отсутствии международного законодательного органа это явилось незрелым суррогатом для восполнения несовершенства организации международных отношений... Как писал [английский профессор] Хайд в 1922 году, "государство всегда обладает властью... достижения политического или иного преимущества над другим... путем прямого обращения к войне". Международное право не считало незаконной войну, которая, по общему признанию, велась с этой целью... Война рассматривалась в праве как естествен-

ная функция государства и прерогатива его неограниченного суверенитета". Подобный подход был, конечно, лишен четкой объективности. Если война была справедлива, то самооборона была несправедлива (положение, которое было с очевидностью опрокинуто принятием Устава ООН, в том числе ст. 2(4), запрещающей применение силы, и ст. 51, разрешающей самооборону).

34. За последнее столетие это естественноправовое положение о "справедливых" войнах уступило место современным позитивистским представлениям в международном праве. Последние обходят разницу между справедливой и несправедливой войной. Вместо нее теоретики рассматривают два воюющих государства как равно суверенные. Вследствие этого ни одно из суверенных государств не может охарактеризовать свою войну как "справедливую", а войну противника — как "несправедливую". Нерушимость государственного суверенитета предотвратила признание в международном праве принудительного обращения к войне. (См. E. de Vattel. 3 The Law of Nations, 1758. — New York: J. Scott reprint, 1964.)

35. Система консультаций европейского согласия XIX века дала начало новой эре военного ограничения на международной арене. Война не была поставлена вне закона. Государства должны были лишь консультироваться с целью ограничения взаимно согласованных методов ведения войны. Этот подход стал генезисом урегулирования конфликтов на международных конференциях.

36. **Гаагские конференции мира.** Система "конференций" продолжила рассмотрение вопросов войны с точки зрения скорее ограничений, нежели прямого отказа от войны. Гаагские конференции мира 1899 и 1907 годов сделали попытку ограничить использование государствами оружия. Проекты различных договоров и деклараций охватывали такие вопросы, как применение к морской войне принципов Женевской конвенции 1864 года о правилах ведения войны, запрет метания снарядов и взрывчатых веществ с воздушных шаров, запрет применения разрывных пуль, а также Конвенцию относительно начала военных действий. Первейшим доказательством того, что участники попытались лишь ограничить международные военные столкновения, являлось общее требование о заблаговременном объявлении войны.

37. Этот метод ограничения войны был обречен. Не существовало ни международных вооруженных сил, ни, к сожалению, эффективной системы защиты от нарушений "ограничений" Гаагских конференций. Основным механизмом разрешения споров стала Постоянная палата третейского суда. До начала первой мировой войны не было явно выраженного — или даже подразумеваемого — отказа от войны. Это лишает обоснованности всякое утверждение, что до XX столетия существовала международная обязанность отказа от войны.

38. **Отказ от войны в XX веке.** Оказалась ли подорванной "правовая" основа для войны с учетом многочисленных договоров, заключенных с целью предотвращения войны? Если придерживаться позитивистской концепции, а не естественноправовой, то договоры и обычная практика государств являются основными источниками для ответа на вопросы, возникающие в международном праве. Наше заключение, таким образом, исходит из поиска оснований для утверждения истца, что отказ от войны является универсальным.

39. **Устав Лиги Наций.** В 1919 году Версальский договор утвердил надежду на всеобщий мир после первой мировой войны. В то время этот договор обычно называли "войной за прекращение всех войн". Его первая часть содержала Устав Лиги Наций. Статья 12 ныне не действующего Устава часто истолковывалась в качестве первого многостороннего договорного положения, ставящего войну "вне закона". Но она не поставила войну вне закона. В ней устанавливалось: "Члены Лиги соглашаются, что если между ними возникнет спор, могущий повлечь за собой разрыв, то они подвергнут его либо третейскому разбирательству, либо рассмотрению Советом. Они соглашаются еще, что они ни в коем случае не должны прибегать к войне до истечения трехмесячного срока после принятия решения третейскими судьями или доклада Совета".

Договор действительно был новым вкладом в принципы, относящиеся к применению силы. Это была первая мера коллективной безопасности. По статье 16, война против одного из членов означала акт войны против всех других. Бросание камня в одну часть глобального "моря" вызвало бы, таким образом, зыбь войны во всем водоеме. Это положение не запрещало войну. Оно лишь повышало ставки на случай, если одно государство решило бы начать войну против другого.

40. Статьи 12 и 16 были на деле испытаны – потерпели фиаско – в итальянской войне 1935 года против Абиссинии (ныне Эфиопия). Устав Лиги Наций не сработал. Члены Лиги Наций поэтому обратились за помощью к Англии и Франции. Эти страны установили эмбарго на экспорт некоторых итальянских товаров. Однако они не рискнули объявить войну своему итальянскому торговому партнеру. Первое испытание статьи 12 о военном ограничении окончилось провалом. Устав Лиги Наций не смог предотвратить начало второй мировой войны. Другими примерами государственного вероломства были вторжение Японии в Маньчжурию и германское – в Австрию.

41. Ни один специалист по международному праву, историк или суд не могут с полной уверенностью заявить, что это так называемое положение об отказе от войны было признано в качестве нормы международного права. США так и не вступили в Лигу Наций, где

доминировали европейские страны. Из-за отсутствия более широкого членства доверие к Лиге было подорвано. Она была не в состоянии ограничить применение силы. Ее пресловутое положение об отказе от войны было лишь мечтой нескольких выдающихся государственных деятелей. Они недальновидно надеялись, что атрибуты суверенитета могут быть преодолены намерением государств исключить войну из арсенала международных отношений.

42. **Пакт Бриана – Келлога.** Единственный убедительный довод в пользу положения о международном отказе от войны содержится в Парижском мирном договоре 1928 года, часто именуемом Пактом Бриана – Келлога, названным так в честь американского и французского представителей. [См. *General Treaty for Renunciation of War as an Instrument of National Policy of August 27, 1928*. 46 Stat. 2343, 94 L.N.T.S. 59 (1929).] Материальными положениями этого договора являются следующие:

”Статья I

Высокие Договаривающиеся Стороны торжественно заявляют от имени своих народов по принадлежности, что они **осуждают** обращение к **войне** для урегулирования международных споров и **отказываются от таковой** в своих взаимных отношениях в качестве орудия национальной политики.

Статья II

Высокие Договаривающиеся Стороны признают, что урегулирование или разрешение всех могущих возникнуть между ними споров или конфликтов, какого бы характера или какого бы происхождения они ни были, должно всегда изыскиваться только в мирных средствах”.

Устав Лиги Наций 1919 года допускал войну. Это соглашение 1928 года имело целью заполнить пробел между военным ограничением и запрещением войны.

43. **Оборонительные войны.** Данный суд не разделяет убеждения истца Кноттенбелта в том, что Пакт Бриана – Келлога поставил вне закона даже оборонительную войну. Истец ошибочно истолковывает этот пакт как запрещающий даже применение силы в случае обороны. В качестве доказательства ”А” в его втором дополненном исковом заявлении, например, Кноттенбельт приводит свою публикацию под названием ”Прозрачная аксиома A9-s” (Lunteren, Neth. – PGP Publicists, 1984). В комментариях к параграфу 8 этой работы гово-

рится: "Приговор Токийского трибунала в ноябре 1948 года подтверждает, что с подписанием Парижского пакта от 27 августа 1928 г. самооборона с применением силы или угрозы силой перестала быть суверенным правом".

44а. Токийский приговор 1948 года не подтверждает теории истца. Конституция Японии 1946 года прямо отвергла войну (см. выше, п. 2а). Однако содержание статьи 9 является более ограниченным, чем полагает истец. Первый из двух ее пунктов устанавливает отказ Японии от "войны" и применения силы и угрозы силой лишь "в качестве средства разрешения международных споров". Второй параграф отрицает "право на состояние войны".

44b. Разрешение споров с помощью иных форм применения силы либо санкций не обязательно является запрещенным. Агрессивная же война запрещена для любых целей. Различие между этими разнообразными формами применения силы и войной иногда трудноразлично. [См. Yamada. *The New Japanese Constitution 4 Int'l & Comp. Law Quarterly* 197 (1955).] Эти проблемы толкования послужили генезисом исчерпывающего исследования Конституции Японии, предпринятого в 1957–1964 годах с безуспешной целью достичь ее полного пересмотра. (См. J. Maki (ed.). *Japan's Commission on the Constitution/The Final Report*. – Seattle: Univ. of Wash. Press, 1981.)

45. В отличие от статьи 9 измененной японской Конституции, ни Токийский приговор (рассмотрен в п. 57 данного заключения), ни обычная практика государств не содержат какого-либо запрета на оборонительные войны. Более того, Токийский трибунал просто не согласился с аргументом защиты Японии о том, что ее военные усилия были предприняты лишь в целях самообороны. Суд подтвердил, что по международному обычному праву ни одно государство не может быть единственным арбитром для односторонней характеристики войны как необходимой меры самообороны.

46. Каждое суверенное государство, включая Японию, обладает неотъемлемым правом на самооборону, правом, возникшим согласно международному обычному праву и неоднократно им подтвержденным. Истец в данном деле пытается убедить нас использовать "буквальное значение" при толковании понятия отказа от войны, чтобы охватить им все войны, включая войны по своей природе оборонительные. Никто не может приписать Пакту Бриана – Келлога 1928 года отказ от самообороны. Как отмечалось американским представителем, "право [на самооборону] является неотъемлемым для каждого суверенного государства и подразумевается в каждом международном договоре. Любое государство вправе в любое время и несмотря на положения договоров защищать свою территорию от нападения или вторжения... Если это правое дело, мир будет аплодировать, а не обсуждать его действия". (*Travaux-preparatoires for the Peace Pact of Paris*. 1 *Foreign Relations of the United States* 32. – Wash. DC: Dep't State, 1942.)

47. Мы не можем включить японский односторонний отказ от войны в ограниченное постановление Токийского трибунала для целей, которые отстаивает истец. Его решение эффективно установило международное ограничение на возможность для государства заявлять о самообороне в качестве оправдания ведения войны. Ни один известный нам суд не выносил специально или явно постановления о том, что международное право запрещает войну, предпринимаемую для целей самообороны. Наконец, послевоенные чаяния государств были совершенно ясно выражены в Уставе ООН. Статья 51 предусматривает, что "настоящий Устав ни в коей мере не затрагивает неотъемлемого права на индивидуальную или коллективную самооборону".

48. Истец Кноттенбельт характеризует весь Устав ООН как прямо противоречащий так называемому силлогизму A9-s, то есть тому, что Токийский трибунал предполагает учет статьи 9 Конституции Японии об отказе от войны в качестве универсальной нормы. Однако Устав есть не что иное, как позитивное выражение *opinio juris* государств. Таким образом, они вправе обладать военной силой для целей самообороны. Международное право не препятствует осуществлению права на самооборону.

49a. **Агрессивные войны.** Теперь мы должны обратиться к другому аспекту данной проблемы: является ли Пакт Бриана – Келлога жизнеспособной основой, подтверждающей аргумент истца Кноттенбельта о том, что международное право запрещает государствам поддерживать свою военную мощь для ведения агрессивных войн?

49b. Любой договор может стать недействительным в силу последующей противоречащей ему практики государств. Такое аннулирование может быть следствием грубого нарушения договора либо его несоблюдения, когда стороны игнорируют положения этого договора. Международным Судом ООН в апелляции, относящейся к юрисдикции Совета ИКАО (**Индия против Пакистана**, ICJ General List No. 54, Judgement of August 18, 1972), отмечалось: "Решение вопроса о том, что нарушение международного договора имело место, а также о том, что оно такого серьезного характера, что предоставляет право другой стороне прекратить договор либо приостановить его действие, предполагает и требует толкования такого договора. Прежде всего необходимо определить, является ли поведение стороны действительно противоречащим либо несоответствующим положениям договора или исключается, учитывая его намерения. Далее необходимо определить, имело ли место грубое нарушение, поскольку только такое нарушение дает право другой стороне на прекращение или приостановление действия договора. В статье 60 Венской конвенции о праве международных договоров, которую Суд в этом отношении

рассматривает как кодификацию существующего обычного права, грубое нарушение определяется как нарушение положения, существенного для достижения объекта и целей этого договора”.

50. По статье 60 Венской конвенции о праве международных договоров, грубое нарушение многостороннего международного договора дает право “другим участникам... приостановить действие договора... в отношениях между собой и государством, нарушившим договор”. По статье 60 (3b), существенное нарушение договора состоит в “нарушении положения, имеющего существенное значение для осуществления объекта и целей договора”.

51a. Позиция Международного Суда ООН такова, что отказ от договора может быть подразумеваемым. Приведем выдержку из одного заключения Суда по делу: “Как поясняет в своем докладе о праве международных договоров Комиссия международного права, ...хотя “устарелость” или “неприменение” договора могут быть объективной причиной прекращения договора, юридическим основанием для такого прекращения, когда оно имеет место, является согласие сторон на отказ от договора, что должно подразумеваться в их поведении, связанном с договором” (Yearbook of the International Law Commission. – 1966. – Vol. II. – P. 237). См. Дело о ядерных испытаниях (**Австралия против Франции**, ICJ General List No. 58, Order of December 20, 1974 – construing The General Act of Geneva of 26 September 1928 for the Pacific Settlement of International Disputes).

51b. Данный суд признает, что неприменение договора не является основанием для прекращения договора по Венской конвенции. Данное ограничение не применяется, однако, к договорам, вступившим в силу в дату до 1969 года*. Мирный пакт 1928 года классически иллюстрирует его устарение и грубое нарушение, которое может подразумевать отказ от его положений, запрещающих войну. Слишком многие участники этого Пакта не соблюдали его положения об отказе от войны, а это Пакт, который мог бы стать гораздо более серьезным основанием для аргументов истца в данном деле, нежели статья 9 Конституции Японии или решение Токийского трибунала 1948 года (см. п. 44a, выше).

52. В число участников Пакта Бриана – Келлога 1928 года входили Германия (еще до объединения), Ирак, Италия, Япония, Советский Союз, Англия и США. Но они, тем не менее, вели войны, которые международным сообществом рассматривались скорее в качестве “агрессивных”, чем “оборонительных”. Действия Германии и Японии во время второй мировой войны не были да и не могли быть охарактеризованы как оборонительные по своей природе. Ирак вторгся в

* Дата вступления в силу Венской конвенции. – *Прим. ред.*

Кувейт в 1990 году, выражая намерение использовать весь имеющийся военный потенциал для сохранения режима оккупации. В период между второй мировой войной и нападением на Кувейт Советский Союз вторгся в Афганистан и в течение почти десяти лет вел военные действия против сил коренного населения; Англия вела войну против Аргентины на Фолклендских островах с целью решения территориального спора; Соединенные Штаты вели необъявленные войны и осуществляли так называемые "полицейские акции" в Доминиканской Республике, Гренаде, Панаме и Вьетнаме.

53. Учитывая ведение агрессивных войн многими государствами, подписавшими Пакт Бриана – Келлога, тезис истца, что отказ от войны отрицает право на обладание военным потенциалом, может быть перефразирован следующим образом:

а) Пакт Бриана – Келлога является наилучшим аргументом истца в утверждении о том, что государства согласились на отказ от войны (поскольку решение Токийского трибунала 1948 г. не универсализировало ст. 9 Конституции Японии 1946 г.);

б) с 1928 года этот договор был сведен на нет агрессивными войнами, которые вели государства-участники, что привело к его грубым нарушениям и неисполнимости ввиду повторяющихся нарушений;

с) истец Кноттенбелт прав в том, что государства согласились на отказ от **агрессивных** войн и что у них есть **моральная** обязанность воздерживаться от таких войн;

д) обычная практика государств, однако, свидетельствует, что они сохраняют и будут сохранять потенциал для ведения агрессивных войн – аспект Пакта Бриана – Келлога, отличный от просто отказа от войны в принципе.

54. **Документы о военных преступлениях.** Двумя крупнейшими процессами над военными преступниками в этом столетии являются Нюрнбергский 1945 года и Токийский 1948 года трибуналы (см. дискуссию о **юрисдикции** в п. 26). Концепция суда над военными преступниками не ограничивается этими послевоенными процессами. Существуют свидетельства о таких процессах в 405 году до н.э. в районе нынешней Турции; в средневековой Европе; после первой мировой войны известен процесс над командиром подводной лодки, который торпедировал британское госпитальное судно, потопив перед этим его спасательные шлюпки. (См. M. Hingorini. *Modern International Law*. 2d ed. – New York, NY, USA: Oceana, 1984.) Отчет о послевоенном суде над германскими руководителями можно найти в работе Фрида. [См. Fried. *The Great Nurenberg Trial*, 70 *American Political Science Review* 192 (1976).] Отчет о Токийском процессе над японскими руководителями приводится в работе: P. Piccigallo. *The*

Japanese on Trial: Allied War Crimes Operations in the East, 1945–1951. – Austin, TX, USA: Univ. of Texas Press, 1979.

55a. Истец Кноттенбельт утверждает, что Токийский трибунал с участием одиннадцати государств "универсализировал" статью об отказе от войны, содержащуюся в Конституции Японии 1946 года. Можно по аналогии утверждать, что Генеральная Ассамблея ООН придала "универсальный" характер решению Нюрнбергского трибунала 1946 года с участием четырех государств. Ее резолюция 95 (1) не бесспорно включила Нюрнбергские принципы в систему международного права. Основной предпосылкой для этого является следующее: государство, прибегающее к войне для достижения своих политических интересов, ведет агрессивную войну, а значит, совершает тягчайшее международное преступление – ведение агрессивной войны.

55b. Иск Кноттенбельта содержит множество "подтверждающих" документов, в которых делается ссылка на особое мнение судьи Пала, не согласного с решением Токийского трибунала 1948 года. В то время как большинство судей (восемь из одиннадцати) признали японских ответчиков виновными в военных преступлениях, индийский судья Пал с этим не согласился. Но его несогласие с приговором противоречит позиции истца. Пал согласился с аргументом японской защиты о том, что до второй мировой войны в международном праве не было **обязательной нормы** (т.е. Пакта Бриана – Келлога), а также последующей основы для заключения Трибунала о том, что война была фактически незаконна в соответствии с международным правом. Пал далее утверждал, что свобода государства обращаться к войне была "признанной нормой международной жизни". Он далее заметил, что "война как законный инструмент самопомощи была обычной практикой государств в случаях, когда мирные средства не помогали". (См. R. Pal. International Military Tribunal for the Far East: Dissident Judgement 103. – Calcutta: Sanyal, 1953.) Таким образом, Пал не согласился с решением большинства, в котором ответчики были признаны виновными в военных преступлениях. По мнению Пала, они не могли быть виновны в том, что юридически не составляло преступления. Неспособность международного сообщества **действенно** отвергнуть войну отрицает уместность судить физических лиц за так называемые военные преступления Японии.

56. Более ранний Устав Нюрнбергского трибунала был разработан Англией, Францией, Советским Союзом и Соединенными Штатами. Он содержал возвышенную идею о наказании физических лиц, которые осуществили решение государства вести агрессивную войну. Как указывается в решении Нюрнбергского международного военного трибунала 1946 года, "вменение в обвинительном акте того, что

ответчики планировали и вели агрессивные войны, является чрезвычайно тяжелым. Война является, по существу, злодеянием. Ее последствия не только сказываются на воюющих сторонах, но и затрагивают весь мир в целом. Поэтому начать агрессивную войну значит совершить не только международное преступление; это **тягчайшее** международное преступление, отличающееся от других военных преступлений тем, что оно несет в себе все сконцентрированное зло". [Нюрнбергский] Устав определяет в качестве преступления подготовку и ведение войны, то есть агрессивной войны или войны в нарушение международных договоров.

57. Как и Нюрнбергский трибунал, Токийский трибунал был наделен юрисдикцией в соответствии со своим Уставом, составленным почти сразу после капитуляции побежденных государств. В сентябре 1945 года военный Объединенный Комитет начальников штабов США поручил генералу Макартуру выступить обвинителем главных японских "военных преступников". Обвинительные акты в отношении японских ответчиков были во многом аналогичны актам в отношении германских ответчиков на Нюрнбергском процессе. Токийский Устав был первоначально составлен Соединенными Штатами; потом в него вошли различные поправки обвинителей со стороны союзников. Статья 5 этого Устава уполномочила Токийский трибунал рассматривать преступления против мира, в частности "подготовку и ведение объявленной или необъявленной агрессивной войны или войны в нарушение международного права, договоров, соглашений или гарантий". Решением Международного военного трибунала для Дальнего Востока 1948 года два десятка избранных японских ответчиков были признаны виновными в совершении военных преступлений. [См. R. Wright. The History of the United Nations War Crimes Commission and the Development of the Laws of War 383. — London: H.M. Stationery Off., 1948; Horwitz. The Tokyo Trial, 465 International Conciliation 475 (1950).]

58. По мнению судей Нюрнбергского и Токийского трибуналов, их процесс над военными преступниками обеспечил правовую защиту от нарушений "существующего" международного права. В Нюрнбергском приговоре, например, мнение Трибунала содержало следующее положение: «[Нюрнбергский] Устав определяет в качестве преступления планирование и ведение войны, являющейся агрессивной, или войны в нарушение международных договоров. Трибунал вынес решение, что некоторые ответчики участвовали в планировании и ведении агрессивных войн против десяти государств и, следовательно, являются виновными в этой серии преступлений. Это освобождает нас от необходимости более детального обсуждения и даже от подробного рассмотрения того, в какой мере эти агрес-

сивные войны были также "войнами в нарушение международных договоров...">. (См. 22 International Military Tribunal Trial of the Major War Criminals 411 (1948); ст. 5 Устава Токийского трибунала, а также п. 57 данного заключения.)

59. Оба решения предоставляют истцу Кноттенбелту абсолютную поддержку в утверждении, что государства, ведущие агрессивные войны, виновны в военных преступлениях по международному праву. Юрисдикция обоих Трибуналов проистекала из уставов, ревностно отразивших чувства победителей; побежденные должны быть наказаны за свои нарушения "обязательства" не вести агрессивной войны. В то же время нет и упоминания о том, что государства должны также отказаться от своего суверенного права обладать военным потенциалом (в отличие от ст. 9 Конституции Японии, которая является специфическим положением внутреннего права).

60. Наш суд должен проникнуть в суть справедливого негодования, вызванного событиями и приговорами Нюрнбергского и Токийского трибуналов союзников. Обязанностью данного Суда является проведение независимого анализа на предмет того, существует ли на самом деле в соответствии с международным правом ответственность государств за обладание военным потенциалом. Такая ответственность должна была бы быть прямо выражена в договорах либо вытекать из обычной практики государств. Истец утверждает, что в отсутствие такой ответственности государств суд над германскими и японскими ответчиками создал нормы *ex post facto*, или, иными словами, законы, имеющие обратную силу, то есть вменяющие в вину то, что до того считалось допустимым. Это было сутью особого мнения судьи Пала. Данный суд исследует несколько направлений разрешения этой проблемы, которая незримо присутствует в иске Кноттенбелта. Степень сомнения в правильности решений судов над военными преступниками обратно пропорциональна убедительности утверждения истца Кноттенбелта о том, что государства не имеют даже права обладать военным потенциалом.

61. Если государства-победители будут считать себя стоящими "выше права", то права вообще нет. Как отмечалось в редакционной статье газеты "Нью-Йорк таймс" в 1946 году, история "рассудит эти Трибуналы в целом, ответив на вопрос, признают ли сами победители те стандарты и законы, которые они навязывают побежденным. Судя побежденных, победители судят еще и себя". ("New York Times". - 1946. - May 14, at 20, col. 2.) Нужно признать также и следующий непреложный факт: если бы союзники проиграли гонку за обладание атомной бомбой, не было бы ни Нюрнбергского, ни Токийского процессов в том виде, какими мы их знаем. (См. R. Wilcox. Japan's

Secret War – Japan's Secret Race Against Time to Build Its Own Atomic Bomb. – New York: Wm. Morrow & Co., 1985.)

62a. Наш суд начинает анализ *ex post facto* с изучения существовавших в то время взглядов на законность этих двух процессов. Один из несогласных с решением Токийского трибунала, состоявшего из одиннадцати судей, возражал против признания трибуналом обязанности воздерживаться от ведения агрессивной войны. Суть несогласия судьи Пала (см. выше, п. 55) состоит в следующем: до второй мировой войны не существовало обязательных норм международного права (имеется в виду Пакт Бриана – Келлога) и никакой вытекающей из них основы (т.е. Уставов Трибуналов по военным преступлениям) для вынесения решения большинством судей Токийского трибунала о том, что война по международному праву была вне закона. По словам судьи Пала, сохранение государством своего права обращаться к войне было "признанной нормой международной жизни", а "война была законным средством самопомощи", когда мирные решения не давали результатов. Таким образом, отсутствие какого-либо международно признанного отказа от войны не давало возможности союзникам на законном основании судить обвиняемых индивидов за так называемые военные преступления Японии. (R. Pal. International Military Tribunal for the Far East: Dissident Judgement 103. – Calcutta: Sanyal, 1953.)

62b. Сенатор США Роберт Тафт, лидер республиканского большинства, говоря о Нюрнбергском решении, называет его "судебной ошибкой, о которой американский народ будет долго сожалеть", так как "суд над побежденными руководителями не может быть беспристрастным, как бы ни пытались это обставить процессуальными формами". Обстоятельства, подобные проблеме *ex post facto*, и попытки дать этому объяснение можно найти в работе Миньона [Mignone. After Nuremberg. – Tokyo, 25 Texas Law Rev. 475 (1947).]

63. Следующим элементом анализа проблемы *ex post facto* является обычная практика государств после 1928 года. Если бы война тогда была действительно запрещена или от нее отказались в соответствии с международным правом, как это утверждает Кноттенбельт (и многие другие), тогда уставы трибуналов по военным преступлениям не являлись бы законами *ex post facto*.

64. Как Нюрнбергский, так и Токийский Уставы, в сущности, придерживаются предположительно священного и неуязвимого "правила": государства, ведущие агрессивные войны, нарушают императивную норму международного права, всякое отступление от которой недопустимо (*jus cogens*). К сожалению, практика многих государств, подписавших Парижский пакт 1928 года, впоследствии явно противоречила пониманию его как навсегда запретившего

войну по международному праву. То, как поступают государства, а не только то, как они **должны** поступать, является сущностью *opinio juris*. Учитывая последующее несоответствие поведения многих государств положениям Пакта и его фактическое забвение, практика государств не совпадает с характеристикой отказа от войны в качестве императивной нормы. Этот принцип, очевидно, вообще стал неприменим, хотя немногие специалисты международного права готовы признать этот очевидный факт международной жизни. Хотя точность этого юридического положения может вызывать различные суждения, несомненно то, что ни одно государство, кроме Японии (через ее внутреннее право), не обязано отказаться от суверенного права обладания военным потенциалом.

65. Профессор Мичиганского университета Вильям Бишоп выражает свое разочарование по поводу данной дилеммы в следующих словах: "Что в таком случае дало... международное право для процветания человечества со времени своего появления? Ответ ясен и прост: ничего. Со времени Нюрнберга произошло, по меньшей мере, восемьдесят или девяносто войн (некоторые подсчеты не включают вооруженные вторжения в соседние государства, которые слишком слабы, чтобы сопротивляться), часть из которых были крупномасштабными. Этот перечень включает Корейскую войну, вторжение на Суэц [Франции и Англии] в 1956 году... четыре арабо-израильских войны, вьетнамские войны (включая сопутствующие конфликты в Лаосе и Камбодже), вторжение в Чехословакию Советского Союза и его клеветов. Ни в одном из этих случаев, как и ни в каких других, агрессор не был арестован и не предстал перед международным правосудием, и вряд ли это произойдет. Единственное, на что пригодна доктрина о преступности агрессивной войны, это на ее изучение в богословских учебных заведениях". (W. Bishop. *Justice under Fire* 284. — New York: Prentice-Hall, 1974.)

66. Ни Нюрнбергское, ни Токийское решение не повлияли сколь-нибудь значительно на последующие решения государств о применении военной силы. Токийский приговор 1948 года был последним, когда государства-победители судили представителей побежденного государства за ведение войны. Было множество требований о том, чтобы судить Саддама Хусейна в международном трибунале для военных преступников. Однако, в сущности, нет сомнений в том, что суды союзников над военными преступниками, как бы ни было спорно для этого существование Пакта Бриана — Келлога, не опирались на твердый фундамент международного права.

67. В результате приговоры немецким и японским ответчикам были обоснованы нормами обратного действия *ex post facto*. Поведение ответчиков не оценивалось с позиций международной практики

(с учетом того, что государства делали, в отличие от того, что они заявляли). Лишь если следовать довольно аморфным ориентирам "естественной справедливости" (см. п. 16 данного заключения), можно сказать, что Германия или Япония несут ответственность за незаконные войны. В противном случае, как полагает наш суд, международное право не намного бы отличалось от довольно банальной поговорки "делай так, как я говорю, а не так, как я делаю".

68. Есть несколько документов ООН, которые данный суд изучил с целью выяснения, запрещает ли все же международное право войну.

69. Устав ООН. Статья 2(4) Устава ООН предусматривает, что все государства "воздерживаются в их международных отношениях от угрозы силой или ее применения... против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства". В отличие от Устава Лиги Наций и Пакта Бриана – Келлога, Устав ООН даже не упоминает такие понятия, как **война** или **агрессия**. Он также не дает определения другим, относящимся к вопросу терминам, которые вследствие этого являются предметом различного толкования.

70. Можно утверждать, что статья 2(4) является несовершенной юридической нормой. Поэтому она не может быть антитезой A9-s, как мог бы утверждать адвокат истца по данному делу. Это ключевое положение Устава слишком широко, чтобы иметь сколько-нибудь точное значение. Как замечает профессор Австралийского национального университета Григ, "пределы, в которых государство вправе применять силу в международных отношениях, вызывают многочисленные и запутанные политико-правовые проблемы, которые едва ли поддаются анализу, не говоря уже о разрешении... Нет в международном праве более уязвимой области с точки зрения того, что "оно совершенно не работает", чем те нормы, о которых говорят как о запрещающих или ограничивающих применение силы... Такое утверждение обнаруживает существенное непонимание роли международного права... Чем важнее проблема, тем менее различимо ее отличие от политического компромисса, в котором роль правовых норм является соответственно ограниченной. И если предположить, что государства будут обращаться к войне лишь как к последней мере, когда, по их соображениям, существует реальная угроза их жизненным интересам, то роль правовых принципов может полностью сойти на нет, даже при том, что заинтересованные государства часто найдут аргументы, которые обоснуют законность их действий в рамках существующего либо предполагаемого правопорядка". (D. Grieg. International Law 867. 2d ed. – London: Butterworths, 1976.)

71. Логично напрашивается и противоположный вывод. Авторы

Устава ООН использовали столь широкие по значению понятия в положении о запрещении применения силы, с тем чтобы избежать любого **ограничительного** толкования статьи 2(4). Профессор Колумбийского университета Шахтер дает полезное объяснение этой последней вероятности: "Признается, что эта статья не дает четкого и точного ответа на все поставленные вопросы. Такие категории, как "сила", "угроза силой" или "политическая независимость", включают широкий спектр возможных значений. ...Но эти расхождения не столь отличны от тех, которые появляются в толковании практически всех основных правовых принципов.

Предшествующий анализ показывает, что статья 2(4) имеет достаточно ясное основное значение. Это основное значение было детально раскрыто в интерпретирующих документах... принятых единогласно Генеральной Ассамблеей... Практика Международного Суда ООН и работы ученых отражают широкий спектр согласия в отношении смысла этой статьи. Таким образом, безосновательно предположение, что в статье 2(4) не хватает определенного содержания, необходимого для ее функционирования в качестве сдерживающей правовой нормы". [Schachter. The Right of States to Use Armed Force. 82 Michigan Law Review 1620, 1633 (1984).]

72. При таком различии взглядов специалистов в области международного права очевидно, что наш Суд не может опереться на текст Устава ООН для четкого ответа на вопрос, поставленный истцом Кноттенбельтом. Однако имеется ряд документов, относящихся к данному вопросу, которые проливают некоторый свет на эту крайне сложную проблему.

73. **Декларации ООН.** Декларация 1970 года: Генеральная Ассамблея ООН приняла Декларацию о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций [Резолюция Генеральной Ассамблеи 2525 (1970)]. Ее основной целью было подтверждение того, что государства должны широко толковать запрещение применения силы в международном праве. Эта резолюция детализировала содержащееся в статье 2(4) Устава ООН запрещение применения силы и гласит, что государства не должны использовать и более скрытые формы применения силы, такие как "пропаганда", "террор" или "финансы", чтобы заставить другое государство действовать определенным образом. Она особо подчеркивает, что "угроза силой и ее применение (иначе как по решению Совета Безопасности) являются нарушением международного права и Устава Организации Объединенных Наций и **никогда не должны применяться** в качестве средства урегулирования международных вопросов".

74. Этот язык более точен, чем язык статьи 2(4) Устава. Декларация дает возможность полагать, что современные авторы имели в виду запрещение всех форм силы, включая войну, и, возможно, само обладание военным потенциалом миролюбивыми государствами. Эта резолюция была принята Генеральной Ассамблеей, хотя и без дебатов и не как результат переговорного процесса. Участники не делали взаимных уступок для достижения действительного соглашения. Это лишь еще одна декларация благих намерений, содержащая здравые положения, которые повторяют старую истину.

75. Заключительный пункт этого документа ООН заставляет сделать вывод, что это не более чем декларация, которая не имеет юридически обязательной силы, которая необходима, чтобы утвердительно решить вопрос, находящийся на рассмотрении нашего Суда (содержит ли международное право универсальную норму отказа от войны). Эта Декларация 1970 года предусматривает, что "принципы Устава, содержащиеся в настоящей Декларации, представляют собой основные принципы международного права, и поэтому призывает все государства руководствоваться этими принципами в своей международной деятельности и развивать свои взаимоотношения на основе их строгого соблюдения".

76. Декларация 1987 года: Генеральная Ассамблея приняла аналогичную декларацию, направленную на достижение более эффективного использования принципа неприменения силы. Это была Декларация об усилении эффективности принципа запрещения угрозы силой и применения силы в международных отношениях [резолюция Генеральной Ассамблеи 42/22 (1987)].

77а. Как и Декларация 1970 года, она имела целью конкретизировать общую норму Устава ООН. Государства должны, например, воздерживаться от "организации, подстрекательства, оказания помощи или участия в полувоенных, террористических или подрывных действиях". Эта Декларация имеет тот же недостаток, что и Декларация 1970 года. Члены Генеральной Ассамблеи не включили в нее **конкретных** мер принудительного исполнения принципов, содержащихся в ее положениях. Поэтому обе Декларации – и 1970 года, и 1987 года – являются именно лишь декларациями. Они не выражают *opinio juris* сообщества государств, являющееся предпосылкой утверждения истца (которое данный Суд вывел из представленных им доказательств), что этот принцип имеет характер *jus cogens*.

77b. Если ограничение права на ведение войны истолковывается в этом смысле, тогда истцу еще труднее доказывать, что государства как субъекты международного права подразумевали отказ от своего права обладать военным потенциалом.

78а. **Позиция Международного Суда ООН.** Коротко говоря, по-

зиция Международного Суда состоит в следующем. В деле 1984 года о военной и полувоенной деятельности в Никарагуа и против него (**Никарагуа против Соединенных Штатов Америки**, I.C.J. General List No 70. Решение от 27 июня 1986 г.) Международный Суд сделал следующее замечание в пунктах 188–190 своего заключения: "Принцип неприменения силы... может, таким образом, рассматриваться как международно-правовой обычай...

Что касается Соединенных Штатов, в частности значимости отражения *opinio juris*, то аналогичным образом можно использовать поддержку ими резолюции шестой Международной конференции американских государств, осуждающей агрессию (18 февраля 1928 г.), и ратификацию Конвенции о правах и обязанностях государств, подписанной в Монтевидео 26 декабря 1933 г., статья 11 которой налагает обязательство не признавать территориальных приобретений или специальных преимуществ, которые были получены с применением силы. Важным также является принятие Соединенными Штатами принципа запрещения применения силы, содержащегося в декларации принципов взаимоотношений государств – участников Конференции по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинки, 1 августа 1975 г.), в которой участвующие государства обязались воздерживаться в своих взаимоотношениях, так же как в международных отношениях вообще, от угрозы силой или ее применения. Принятие текста в этом смысле подтверждает наличие *opinio juris* государств-участников о запрещении применения силы в международных отношениях.

Следующее подтверждение действительности (в качестве обычной нормы международного права) принципа запрещения применения силы, выраженного в статье 2 (п. 4) Устава ООН, можно найти в том факте, что на него часто ссылаются в своих заявлениях представители государств не только как на принцип обычного международного права, но и как на фундаментальный или кардинальный принцип этой отрасли права. Комиссия международного права в ходе своей работы по кодификации права международных договоров выразила мнение, что нормы Устава, относящиеся к запрещению применения силы, представляют собой яркий пример нормы международного права, имеющей характер *jus cogens*..."

78b. Международный Суд ООН последовательно придерживается вышеизложенной позиции в своих решениях. В мнениях, выраженных его многими членами, применение силы (включая ведение агрессивной войны) нарушает международное право и ту его часть, которая известна как *jus cogens* (см. п. 29 данного заключения).

78с. Тем не менее можно возразить, что международное право состоит как из того, что государства **делают**, так и из того, что они

говорят. Государства не передают споры, аналогичные иску Кноттенбелта, на рассмотрение международных трибуналов. Этот жизненный факт обуславливает ту неподсудность дела, которая разочаровывает истца Кноттенбелта и всех тех, кто исповедует идею о том, чем **должно** быть международное право. Отказ прямо признать его таким, какое оно **есть**, препятствует осознанию той истины, что международное право тогда имеет обязательный характер, когда так считают государства, то есть тогда, когда оно непосредственно служит их интересам. Противоправность агрессивной войны в качестве нормы права на этой планете является типичным преувеличением. Тем не менее эта норма постоянно нарушается. Как может администрация президента США, например, заявлять об устаревании международного права (отказ США от признания обязательной юрисдикции Международного Суда накануне решения по делу Никарагуа), а следующая администрация президента бесконечно ссылаться на международное право в ходе войны, которая не имела отношения к самообороне США (Кувейт)?

78d. Это мнение Временного регионального всемирного суда не должно истолковываться как отрицание существования международного права или его действительности. В одном из наиболее колоритных суждений на этот счет профессор Колумбийского университета Хенкин (Нью-Йорк) очень точно замечает, что **"почти все государства соблюдают почти все принципы международного права и почти все свои обязательства почти всегда"**. (L. Henkin. *How Nations Behave: Law and Foreign Policy* 47. 2d ed. – New York, NY, USA: Columbia Univ. Press, 1979.) Особое в данном конкретном деле **"обязательство"** – не вести агрессивной войны – не всегда соблюдалось. Тем не менее оно последовательно излагается в качестве *opinio juris* на основании явно выраженных обязательств государств, по крайней мере **"на бумаге"**. Многие государства, обладающие достаточной силой для ведения агрессивной войны, так и поступали. Но большинство поступало иначе. Не вызывает сомнения, однако, тот факт, что сохранение государствами всего мира суверенного права вести войну (за исключением Японии) несовместимо с заявлением истца о том, что отказ от войны вследствие практики государств приобрел **"всеобщий характер"**.

79a. **Региональные мирные инициативы.** Несколько латиноамериканских договоров и проектов договоров в общих чертах касаются применения силы. Данный Суд изучил их, дабы найти альтернативный источник для разрешения вопроса данного дела. Во-первых, это Конвенция о правах и обязанностях государств, подписанная в Монтевидео в 1933 году. Она предусматривает, что **"урегулирование споров и разногласий должно осуществляться только мирными**

средствами в соответствии с международным правом". Этот договор практически не оказал сколько-нибудь значительного влияния, поскольку, по существу, в латиноамериканском регионе его не соблюдали. Устав Организации американских государств (ОАГ) 1948 года запрещает агрессивное применение силы. Статья 21 этого Устава предусматривает, что "американские государства обязуются в своих международных отношениях не прибегать к силе". Куба впоследствии была исключена из ОАГ за нарушения прав человека. Это исключение очень удачно обезоружило любое заявление о том, что морская блокада США в 1962 году была нарушением Устава ОАГ в отношениях между Кубой и США. Этот региональный договор не предотвратил применение военных средств в отношениях между его участниками. Положения Устава ОАГ о коллективной безопасности не были применены, когда Великобритания высадила десант на Фолклендских островах у берегов Аргентины в 1982 году, так же как в случае с Гренадой, Панамой или Доминиканской Республикой.

79b. На Конференции 1975 года по безопасности и сотрудничеству в Европе прозвучала надежда на то, что страны-участницы будут "воздерживаться в отношениях друг с другом, как и в международных отношениях вообще... от угрозы силой или ее применения". Так называемые Хельсинкские правила, таким образом, содержат банальное увещевание не прибегать к международной агрессии. Было бы неправильно связывать гибель Варшавского Договора и прекращение "холодной войны" не с крушением экономики, а с выдвигаемой истцом нормой международного права, которая запрещает обладание военным потенциалом.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

80. **Краткое изложение.** В силу причин, изложенных выше, настоящий Суд приходит к следующим выводам:

а) данный состав Временного регионального всемирного суда обладает юрисдикцией в соответствии со своим собственным Уставом;

б) он не обладает юрисдикцией в соответствии с международным публичным правом в том смысле, в каком ею обладает Международный Суд ООН при вынесении декларативных решений в рамках своей консультативной юрисдикции;

в) мнение данного Суда может однажды быть признано на основании статьи 38 Статута Международного Суда ООН в качестве вспомогательного источника международного права, хотя сам наш Суд не имеет в виду сделать такое одностороннее допущение на момент вынесения настоящего решения;

д) статья 9 Конституции Японии не была универсализирована вследствие решения Международного военного трибунала для Дальнего Востока 1948 года;

е) до вынесения Токийского (и Нюрнбергского) решения не существовало **действительного** запрещения войны, а значит, нельзя сделать вывод, что международное право запрещает агрессивную войну;

ф) последующая практика государств часто вступала в противоречие с неоднократно выраженным запрещением ведения агрессивной войны, несмотря на положения статьи 2(4) Устава ООН, запрещающей применение силы в международных отношениях;

г) наличие оборонительного военного потенциала может рассматриваться как неотъемлемое право всех государств, **включая** Японию, в соответствии с международным правом;

h) Устав ООН, относящиеся к нему Декларации, другие международные договоры, а также вышеуказанные решения Международных военных трибуналов подтверждают идею истца о том, что агрессивная война запрещена международным публичным правом;

i) утверждение истца Кноттенбелта, что государства не должны сохранять военный потенциал, могло бы быть верным в соответствии с ясно выраженным языком Пакта Бриана – Келлога, а также всеми моральными принципами естественного права. Фактические действия государств в их далеких от совершенства отношениях друг с другом не подкрепляют эту позицию. Частично это объясняется тем, что ни одно государство, за исключением Японии, даже не делало намека на то, что оно хотя бы обсудит вопрос об отказе от своего суверенного права на обладание военным потенциалом;

j) обязанность не вести агрессивную войну последовательно признается в качестве *opinio juris*, основанного на ясно выраженных политических обязательствах. Поэтому она является "обязательной" в том смысле, как должно вести себя государство, когда на карту поставлены его высшие суверенные интересы. В этом случае государство должно согласиться с последствиями своих действий, противоречащих международному праву, когда оно использует свой военный потенциал для ведения агрессивной войны;

k) в более совершенном мире суверенные государства нашей планеты должны были бы уступить необходимую часть суверенитета, чтобы полностью воспринять основную логику позиции истца Кноттенбелта. Она состоит в том, что международное право должно эффективно поставить вне закона возможность государств сохранять военный потенциал, который, в свою очередь, может быть использован для ведения агрессивной войны. Как и Япония, всем государствам надлежит отказаться от их суверенного права сохранять воен-

ный потенциал. При отсутствии такого отказа в практике государств может ли хоть один юрист с полной уверенностью и безоговорочно заключить, что сообщество государств поставило вне закона суверенное право сохранять средства, необходимые для ведения войны?

ПОДПИСИ ЧЛЕНОВ СУДА

81. Это второй состав Суда, рассматривающий дело, переданное ему в соответствии с учредительными документами, составленными Федерацией Земли, как указывается выше, в пунктах 14–20. Три индивида в их личном качестве ставят свои подписи под этим заключением в качестве членов состава Суда, которому поручено рассмотрение этого вопроса. Ввиду того что судей данного состава разделяют значительные географические расстояния, их решение рассматривать дело без устного разбирательства, а также использование услуг известного специалиста в области международного права из Ассоциации содействия ООН США в обеспечении представительства интересов ответчика, каждый член данного состава Суда выразил согласие подписать отдельные копии решения для окончательной передачи профессором Сломансоном секретарю Суда в Лос-Анджелесе (Калифорния, США) для любого последующего распространения, которое она посчитает нужным. Имена и должности членов данного состава Временного регионального всемирного суда приводятся ниже*.

АДАМ ЛОПАТКА

*Верховный судья Верховного суда Польши
Институт правовых исследований
Академии наук Польши*

ЮРИЙ М. КОЛОСОВ

*профессор,
Заведующий Кафедрой международного права
Московский государственный институт
международных отношений*

ВИЛЬЯМ Р. СЛОМАНСОН

*профессор,
Западный государственный университет
Юридический колледж
Сан-Диего, США*

* Недавно было получено письмо с информацией, что подобный исход дела "О праве на войну" не удовлетворил Кноттенбелта, и он вновь обратился во Временный региональный всемирный суд с просьбой об апелляционном рассмотрении. За истцом в принципе было признано право на апелляцию и сообщено, что дело будет вновь рассмотрено после создания апелляционной инстанции в системе Всемирного Суда, которой, однако, пока не существует.

Международное гуманитарное право

ВЕРХОВНЫЙ КОМИССАР ООН ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

А.А. Тихонов*

20 декабря 1993 г. Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций на своей 48-й сессии¹ постановила учредить пост Верховного комиссара (ВК) ООН по правам человека**. С принятием этого, не будет преувеличением сказать, исторического решения, отражающего качественно новое состояние современных международных отношений, завершается самая продолжительная в истории ООН дискуссия по вопросу, бывшему на протяжении почти 50 лет в центре дебатов по правам человека и разделявшему международное сообщество в ходе этой дискуссии на два непримиримых лагеря: сторонников создания поста Верховного комиссара ООН по правам человека и противников этого.

Значение данного решения выходит далеко за рамки еще одного символа, знаменующего завершение периода "холодной войны", сопровождавшейся противостоянием Запада и Востока, негативными последствиями для эффективного содействия поощрению и защите прав человека на глобальном уровне.

Учреждение поста ВК ООН по правам человека, несмотря на ограниченность его первоначального мандата, не только значительно укрепляет существующие механизмы поощрения и защиты прав человека и основных свобод, но и создает необходимые предпосылки для рационализации и оптимизации деятельности ООН, направленной на достижение одной из важнейших ее уставных целей – осуществление международного сотрудничества в поощрении и развитии уважения прав человека. Удастся ли реализовать потенциал, заложенный в этом новом институте, покажет будущее. Слишком мало

* Сотрудник Центра ООН по правам человека (сведения об авторе см. МЖМП. – 1995. – № 1. – С. 155).

** Суждения, высказанные в данной статье, являются личными мнениями автора и не обязательно отражают позицию Центра ООН по правам человека.

времени прошло с тех пор, когда г-н Айала Лассо (Эквадор), назначенный Генеральным секретарем ООН Верховным комиссаром ООН по правам человека, 1 февраля 1994 г. был утвержден Генеральной Ассамблеей ООН в этой должности.

Более уместным в данном положении представляется оглянуться назад и попытаться осмыслить значение этого решения в свете предыдущих инициатив и в контексте постоянно возрастающей роли ООН в области защиты прав человека. Поэтому в данной статье основное внимание будет уделено рассмотрению истории развития идеи Верховного комиссара по правам человека в рамках ООН и формулированию рекомендаций по наиболее полному воплощению в жизнь целей этого органа.

I. Идея создания в рамках ООН постоянно действующего органа по защите прав человека родилась вместе с этой организацией и в той или иной форме проявлялась в деятельности различных ее учреждений, занимающихся вопросами прав человека на протяжении полувекового существования ООН.

Здесь, очевидно, будет уместно заметить, что в соответствии с Уставом ООН осуществление международного сотрудничества в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам является, наряду с поддержанием международного мира и безопасности и разрешением международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера, одной из главнейших целей деятельности Организации Объединенных Наций². Логично было бы предположить, что для достижения каждой из трех главных целей в рамках Организации будут созданы соответствующие главные органы.

Действительно, для обеспечения "быстрых и эффективных" действий Организации Объединенных Наций по поддержанию международного мира и безопасности государства – члены ООН согласились на создание Совета Безопасности, недвусмысленно указав, что именно на этот орган возлагается главная ответственность в этой сфере международного сотрудничества, и согласившись с тем, что при исполнении своих обязанностей, вытекающих из этой ответственности, Совет Безопасности действует от имени всех членов ООН. Печальный опыт Лиги Наций и жестокий урок, преподанный фашистской Германией, развязавшей вторую мировую войну, не прошли даром, и послевоенное международное сообщество государств, преодолев существовавшие между ними различия экономического, политического и идеологического характера, было полно решимости избавить грядущие поколения от бедствий войны. В этом случае у нас есть все основания говорить, по меньшей мере на правовом уровне, об адекватности созданного механизма поставленной цели.

С определенными оговорками данный вывод применим и к созданному государствами — членами ООН Экономическому и Социальному Совету (ЭКОСОС), на который была возложена ответственность за выполнение функций, определенных в главе IX Устава ООН, а именно содействовать: а) повышению уровня жизни, полной занятости населения и условиям экономического и социального прогресса и развития; б) разрешению международных проблем в области экономической, социальной, здравоохранения и подобных проблем, международному сотрудничеству в области культуры и образования; а также в) всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии³.

Если к этому добавить, что для выполнения всех этих задач ЭКОСОС были предоставлены лишь такие средства, как подготовка исследований и составление докладов, формулирование рекомендаций Генеральной Ассамблее, членам ООН и заинтересованным специализированным учреждениям, подготовка проектов конвенций для представления Генеральной Ассамблее, а также право созывать международные конференции по вопросам, входящим в его компетенцию, то станет очевидно, что, действительно, как объединенные нации мировое сообщество проявило себя лишь в отношении решения вопроса о поддержании мира и международной безопасности. Что же касается двух других целей ООН, то в силу целого ряда причин их эффективная реализация в момент выработки и принятия Устава ООН явно не стояла в повестке дня вчерашних участников антигитлеровской коалиции, каждый из которых имел свое видение послевоенного мира, роли, которую в нем должна была играть создаваемая организация, тех пределов, в которых этой Организации предстояло функционировать.

Этим, в частности, и объясняется тот факт, что в рамках Организации в соответствии с Уставом мы имеем Совет Безопасности с четко определенным мандатом и Экономический и Социальный Совет, занимающийся всеми остальными вопросами, среди которых значится также и содействие всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод. Если к этому добавить, что свои полномочия в области поощрения прав человека ЭКОСОС делегировал созданной им Комиссии по правам человека, то разрыв между провозглашенной в Уставе целью и средствами, предоставленными для ее достижения, будет еще более разительным*.

* Заметим, что на протяжении всего существования ООН доля ее бюджета, выделявшаяся на осуществление программы прав человека, никогда не превышала 0,8%. А ведь речь идет о деятельности, направленной на достижение одной из основных целей ООН.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что идея создания постоянно действующего органа по наблюдению за соблюдением прав человека и их защите хотя и была заложена в Уставе ООН, но не была реализована на том этапе и на необходимом уровне.

Началась длительная и захватывающая борьба истинных поборников прав человека за создание такого органа, а следовательно, и за приведение механизма ООН в соответствие с провозглашенными Уставом целями. В этой борьбе были периоды затишья и периоды бурной активности, были неудачи и достижения, и во второй половине 60-х годов даже казалось, что принятие международным сообществом этой идеи не за горами, но все вновь откладывалось и начиналось снова.

Однако все эти длившиеся иногда годами дискуссии не прошли бесследно, несмотря на серию неудач, преследовавших ее инициаторов в 40–80-е годы, ибо в центре этих дискуссий находились человек, признание его достоинства и неотъемлемых прав, являющихся основой свободы, справедливости и всеобщего мира. Человек нуждался в защите, которую впервые за всю историю его существования ему могла бы предоставить им же созданная (вспомним: "Мы, народы Объединенных Наций") международная организация. Эта дискуссия будоражила мировое общественное мнение, будила совесть объединенных наций, предостерегала настоящих и потенциальных нарушителей прав человека, мобилизовывала сторонников активной защиты прав человека на поиски путей совершенствования существовавших механизмов в области правозащитной деятельности. Кроме того, эта дискуссия имела и положительные моменты, которые способствовали прогрессивному развитию нормотворческой деятельности в области прав человека.

Основными вехами истории рассмотрения вопроса о создании постоянно действующего органа по поощрению и защите прав человека являются предложение Уругвая (1950–1954 гг.), инициатива Коста-Рики (1965–1973 гг.) и решение Всемирной конференции по правам человека (июнь 1993 г.).

II. Как известно, в первые годы существования ООН ее деятельность в области прав человека в основном была посвящена разработке всеобъемлющего документа, который в первоначальном варианте назывался Международным биллем по правам человека⁴ и должен был состоять из трех частей: Декларации, Пакта и Документа, определяющего меры для проведения положений Пакта в жизнь (далее – Меры по имплементации Пакта). Предполагалось, что с принятием этого документа расплывчатые и общие формулировки Устава ООН, касающиеся прав человека, позднее возведенные в ранг общепризнанного принципа международного права, будут переведены на

язык конкретных гражданских, культурных, политических, социальных и экономических прав, что будет создан постоянно действующий международный орган защиты этих прав и что все члены международного сообщества в предельно краткие сроки ратифицируют этот универсальный по своему характеру документ. Таким образом, принцип универсализма, лежащий в основе самого существования Организации Объединенных Наций, мог бы найти, будь эта идея реализована, свое адекватное выражение в деятельности ООН, направленной на достижение одной из главных ее уставных целей – поощрение и развитие уважения к правам человека.

Международно-правовой романтизм тех, кто стоял у истоков этого первоначального проекта, спустя и 50 лет не может не вызывать искреннего восхищения и глубокого уважения.

Однако чем дальше уходила в историю дата победы антигитлеровской коалиции во второй мировой войне, тем явственнее стали проявляться различия в подходах бывших союзников к ключевым проблемам послевоенного международного сотрудничества. Международное сотрудничество по правам человека явилось одной из тех областей, где эти различия проявились в наиболее острой форме, и это понятно, ибо за ним стояло освященное многовековой историей и легализованное международным правом суверенное право всемогущего государства распоряжаться судьбой и жизнью находящихся под его юрисдикцией подданных (граждан) по своему собственному усмотрению.

Принцип универсализма поэтому в определенной степени был реализован применительно лишь к первой части предполагавшегося всеобщего Пакта – Декларации прав человека, которая была принята в форме резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 10 декабря 1948 г. под названием Всеобщей декларации прав человека⁵. Несмотря на то что ни одно из 56 государств, бывших тогда членами Организации Объединенных Наций, не выступило против этой резолюции, результаты голосования, тем не менее, стали показателем складывавшейся в ООН расстановки сил по отношению к правам человека, которая на многие десятилетия определила характер развития деятельности ООН в этой сфере. За резолюцию проголосовали 48 государств-членов, никто не голосовал против, и 8 государств-членов воздержались в ходе голосования. К последним относились Белорусская Советская Социалистическая Республика, Чехословакия, Польша, Саудовская Аравия, Украинская Советская Социалистическая Республика, Южноафриканский Союз, Союз Советских Социалистических Республик, Югославия⁶.

Идею универсализма в подходе к правам человека, которая нашла отражение во Всеобщей декларации, не удалось, однако, реали-

зовать при разработке второй части Международного билля прав человека – Пакта. После длительных дискуссий Генеральная Ассамблея под мощным давлением блока западных стран приняла в 1952 году решение о разработке двух пактов: о гражданских и политических правах; об экономических, социальных и культурных правах, указав при этом, отдавая символическую дань принципу универсализма, что они должны содержать как можно больше идентичных статей и должны быть одобрены и открыты для подписания и ратификации одновременно.

Третья часть предполагавшегося Международного билля по правам человека – Меры по имплементации Пакта – предоставляла уникальную возможность для создания в рамках ООН специального органа по защите прав человека, действующего на постоянной основе, – возможность, которая осталась не реализованной в Уставе ООН. Среди различных предложений, рассматривавшихся в этой связи Комиссией ООН по правам человека, несомненно наиболее соответствующим духу Устава ООН являлось предложение Австралии о создании Международного Суда по правам человека, которое, совместно с детально разработанным проектом Устава Международного Суда по правам человека, и было представлено 5-й сессии Комиссии ООН по правам человека в 1950 году⁷.

В проекте, насчитывающем 32 статьи, предусматривалось, в частности, что Суд будет заседать постоянно и что сторонами по делам могут быть государства, отдельные лица, группы лиц, ассоциации, как международные, так и национальные. К ведению Суда были отнесены три категории дел: 1) все споры, возникающие из толкования и осуществления положений Пакта о правах человека и переданные Суду любой стороной, участвующей в Пакте; 2) все споры, возникающие из толкования и осуществления статей, касающихся прав человека, во всех договорах или конвенциях между государствами и переданные Суду сторонами, участвующими в таких договорах или конвенциях; 3) все вопросы, касающиеся соблюдения прав человека сторонами таких пактов, договоров или конвенций и переданные Суду Комиссией по правам человека. При рассмотрении этих дел, которое завершается принятием окончательного и не подлежащего обжалованию решения, обязательного лишь для участвующих в деле сторон и лишь по данному делу, Суд применяет: а) международные конвенции, как общие, так и специальные, устанавливающие правила, определенно признанные спорящими или заинтересованными государствами; б) международные обычаи как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы; в) общие принципы права, признанные цивилизованными нациями; г) с опре-

деленной оговоркой судебные решения и доктрины наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву различных наций в качестве вспомогательного средства для определения правовых норм; д) общие принципы справедливости и правосудия. Как ни парадоксально, но именно принцип универсализма, заложенный в австралийском проекте, предопределил его неприятие со стороны международного сообщества.

Вопрос о создании Международного Суда по правам человека фигурировал в повестке дня семи сессий (с 5-й по 11-ю включительно) Комиссии ООН по правам человека. Однако идея была настолько революционна для того времени (заметим, что таковой она остается и ныне на глобальном уровне), что даже в состоящей из представителей 18 государств Комиссии ООН по правам человека оказалось невозможно добиться ее одобрения и принятия.

Добавим к этому, что в 1962 году предложение Колумбии о включении в предварительную повестку дня 27-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН вопроса об учреждении международного трибунала по правам человека, не найдя какой-либо поддержки в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи, было отозвано.

Таким образом, предпринятая в контексте разработки универсального Международного билля по правам человека первая попытка создания в системе ООН специального, действующего на постоянной основе органа по защите прав человека закончилась неудачей.

III. 3 ноября 1959 г., также в контексте обсуждения вопроса о разработке проекта Международного пакта по правам человека и мер по его имплементации, Уругвай на 5-й сессии ГА ООН внес предложение о создании постоянного органа Объединенных Наций, который мог бы называться Генеральной прокуратурой, Верховной комиссией или Главной прокуратурой и которому были бы предоставлены все, некоторые или аналогичные полномочия из перечисленных ниже, а именно: а) принимать представляемые правительствами, некоторыми имеющими на то право организациями, а также отдельными лицами заявления о имевших якобы место нарушениях Пакта; б) расследовать означенные заявления, самостоятельно или при содействии региональных комиссий, располагая полномочиями отклонять те из них, которые будут признаны необоснованными или недостаточно серьезными; в) наблюдать за соблюдением положений Пакта, равно как и установленной процедуры подписавшими Пакт государствами, с правом производить необходимые для этого расследования; г) во всех случаях стремиться к разрешению вопросов дружественным путем и по соглашению, прежде чем прибегать к дальнейшим мероприятиям; д) представлять на рассмотрение Центрантно-

го комитета, учрежденного для этой цели, в соответствии с правилами случаи, в отношении которых установлено наличие серьезных нарушений положений Пакта и которые не оказалось возможным разрешить дружественным путем.

Полномочия означенной Комиссии и круг ее ведения подлежали бы особому определению.

Идеи, заложенные в предложении Уругвая, были конкретизированы в документе, озаглавленном "Предлагаемые дополнения и поправки к проекту первого Международного пакта по правам человека, касающиеся учреждения должности Верховного комиссара Объединенных Наций по правам человека (Генерального прокурора)" и представленном на рассмотрение 7-й сессии Комиссии по правам человека в 1951 году⁸.

Проект, состоящий из 17 статей, провозглашал учреждение **постоянного органа** – Верховного комиссара ООН (Генерального прокурора) по правам человека – для исполнения функций по имплементации положений Пакта и наблюдения за его соблюдением. Документ содержал детальное описание функций и полномочий Верховного комиссара, равно как и различных аспектов административно-технического характера. Некоторые из них были восприняты в последующих проектах учреждения поста Верховного комиссара ООН по правам человека.

Во-первых, речь шла о создании органа, действующего на постоянной основе. Во-вторых, назначение на эту должность должно было производиться Генеральной Ассамблеей на срок 5 лет с возможностью переизбрания. В-третьих, Верховный комиссар наделялся правом назначения сотрудников своего аппарата. В-четвертых, он получал право назначать региональных комиссаров по правам человека, которые под его руководством и наблюдением помогали бы ему осуществлять свои функции в отношении данного региона. В-пятых, Верховный комиссар наделялся правом представления годовых, а когда это необходимо – и специальных докладов на рассмотрение Генеральной Ассамблеи. В-шестых, он уполномочивался получать, рассматривать и проводить расследования по жалобам о нарушении прав человека от отдельных лиц, групп лиц, национальных и международных неправительственных организаций, а также межправительственных организаций. В-седьмых, Верховный комиссар получал право представления докладов о нарушениях прав человека Совету Безопасности ООН.

Универсальный, на первый взгляд, характер мандата Верховного комиссара был, однако, существенно ограничен тем, что его осуществление (подчеркнем это еще раз) предполагалось в рамках Пакта о правах человека, а не Устава ООН. Соответственно кандидатура

на этот пост должна была выдвигаться государствами – участниками Пакта. Что касается *ratione materiae*, то Верховный комиссар осуществлял бы свои полномочия только в отношении гражданских и политических прав, а не всего комплекса прав человека (тогда вопрос о разработке двух пактов вместо одного был практически решен). На X сессии Комиссии Уругвай предложил пересмотренный вариант, в котором вместо права Верховного комиссара (Генерального прокурора) представлять в Совет Безопасности ООН информацию о нарушениях прав человека ему была бы предоставлена возможность представлять такую информацию в Комитет по правам человека, который должен был быть учрежден в соответствии с Пактом о гражданских и политических правах.

Но несмотря и на эту существенную уступку, предложение Уругвая, радикальное и по сегодняшним стандартам, принято не было. Как писал 20 лет спустя французский исследователь этой проблемы, даже в настоящее время идея учреждения такого института не имеет абсолютно никаких шансов быть осуществленной, поскольку в "амбициозном и достаточно утопическом" проекте Уругвая предполагалось учреждение должности настоящего Международного прокурора по правам человека, не зависящего не только от государств, но и от самой Организации Объединенных Наций⁹.

Таким образом, попытки создания международного органа по защите прав человека, смоделированного с национальных образцов, и, на наш взгляд, не всегда учитывавшие специфику межгосударственных отношений, закончились неудачей. Ни предложение о создании Международного Суда по правам человека, ни предложение об учреждении поста Генерального прокурора (Верховного комиссара) по правам человека не были поддержаны международным сообществом, так как государства – члены ООН менее всего были заинтересованы видеть себя будь то в роли подсудимых, будь то в роли обвиняемых перед лицом мирового общественного мнения и собственных народов.

IV. Однако идея создания подобного органа в рамках Организации Объединенных Наций продолжала жить, и почти 15 лет спустя другое латиноамериканское государство – Коста-Рика – в преддверии 20-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН (1965 г.) обратилось к Генеральному секретарю ООН с просьбой о включении дополнительного пункта в повестку дня 20-й сессии ГА ООН, озаглавленного "Создание должности Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека". К просьбе прилагались объяснительная записка и проект соответствующей резолюции¹⁰.

Прежде чем перейти к рассмотрению предложения Коста-Рики по существу, хотелось бы обратить внимание на то, что начиная с это-

го момента идея учреждения независимого органа в рамках ООН по правам человека начинает свое самостоятельное существование, тогда как ранее она рассматривалась в контексте разработки одного из договоров по правам человека. Начиная с этого момента речь идет не о Суде, не о Генеральном прокуроре, но об апробированном опытом как двусторонних, так и многосторонних международных отношений органе, не вызывающем уголовно-правовых ассоциаций у государств – членов ООН.

Термин "Верховный комиссар", как свидетельствует история, использовался в практике внутригосударственных и межгосударственных отношений как в период, предшествующий созданию ООН, так и после 1945 года. Так, например, этот термин использовался в Великобритании и США. В первом случае Лорд Верховный комиссар представлял – в качестве наблюдателя – британскую корону в Генеральной Ассамблее церкви Шотландии. Во втором случае Президент США назначил в 1908 году своего представителя – Верховного комиссара – для участия в переговорах о восстановлении дипломатических отношений с Венесуэлой. Десятью годами позже правительство США назначило Комиссаров и Верховного комиссара в Константинополь для информирования властей США о состоянии дел в Турции, с которой были прерваны дипломатические отношения.

В практике двусторонних отношений термин "Верховный комиссар" использовался Великобританией для обозначения должностных лиц, осуществлявших политическую власть на иностранной территории, например в Египте в период его оккупации Великобританией, а также в подмандатной территории – Палестине. Верховные комиссары назначались также Францией в Сирию и Ливан в период, предшествовавший достижению ими независимости. Пост Верховного комиссара достаточно часто в дипломатической практике Великобритании и Франции имели дипломатические представители этих стран в государствах, находившихся ранее в колониальной зависимости от них, равно как и дипломатические представители последних в бывших метрополиях.

Что касается многосторонних межгосударственных отношений, то в рамках Лиги Наций также получила широкое распространение деятельность Верховных комиссаров. Так, в частности, в соответствии со статьей 101 Версальского мирного договора был назначен Верховный комиссар для председательствования в Делимитационной комиссии по свободному городу Данцигу. А в соответствии со статьей 103 этого же договора был назначен Верховный комиссар Данцига. В последующие годы в рамках Лиги Наций были назначены Верховные комиссары со специальным мандатом: по репатриации военнопленных из Сибири (1920 г.); по русским беженцам (1921 г.); по бе-

женцам из Германии (1933 г.). Заметим, что в этом случае речь шла об Управлении Верховного комиссара, функционировавшем до 1936 года вне рамок Лиги Наций (по беженцам из России и Германии – до 1938 г.).

После второй мировой войны Франция, Великобритания и США были представлены в соответствующих оккупационных зонах Германии Верховными комиссарами.

В свете дискуссий по вопросу о приемлемости термина "Верховный комиссар", которые имели место в различных органах ООН¹¹ в ходе обсуждения коста-риканского предложения, заслуживает внимания вывод, сделанный в исследовании Генерального секретаря ООН, предложенный для информации государств – членов ООН и в конечном счете принятый ими: "Термин "Верховный комиссар", взятый сам по себе, не предопределяет задачи, функции и полномочия лица, занимающего эту должность... Обозначение создаваемой должности как "Верховный комиссар", следовательно, ничего не добавит и не убавит в тех полномочиях, которыми это должностное лицо будет наделено документом, учреждающим данную должность"¹².

Справедливость этого вывода к этому времени уже была подтверждена и практикой самой Организации Объединенных Наций, в рамках которой и на основе Устава Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев на протяжении ряда лет осуществлял свои функции первый в истории этой организации Верховный комиссар – по делам беженцев¹³.

Переходя к рассмотрению существа предложения Коста-Рики, следует прежде всего отметить, что в нем не было и следа радикализма "уругвайского проекта", рассмотренного выше. В объяснительной записке, предваряющей проект резолюции, посол Фернандо Волио Хименес – постоянный представитель Коста-Рики при ООН – подчеркивал, что его страна "не предлагает заменить ни одно из уже предложенных ранее средств защиты прав человека, ни, тем более, средств, уже принятых Организацией Объединенных Наций. Наоборот, Коста-Рика желает расширить ресурсы ООН в этой области. Существование Верховного комиссара позволило бы рассматривать вопросы о нарушениях прав человека на высшем уровне Организации Объединенных Наций, которая действовала бы в качестве голоса международной совести, с наибольшей степенью объективности и возможности принятия эффективных мер. Верховный комиссар благодаря той степени независимости и авторитета, которой обладал бы в этом случае, мог бы собирать серьезную, объективную и достоверную информацию относительно проблем применения положений о правах человека. Он мог бы рекомендовать решения по таким проблемам с большей гибкостью и быстротой. Наконец, он уточнил бы

роль Организации Объединенных Наций в деле поощрения и защиты прав человека и вместе с тем следил бы за тем, чтобы эта роль выполнялась в соответствии с буквой и духом Устава”.

Предлагая создать должность Верховного комиссара ООН по правам человека, говорилось далее в объяснительной записке, Коста-Рика исходит из двух основных фактов: во-первых, защита основных прав человека является, согласно Уставу ООН, неотъемлемой обязанностью международного сообщества. Во-вторых, ни одно государство не может считать себя полностью свободным от проблем, связанных с правами человека¹⁴. Проект резолюции, озаглавленный ”Выборы Верховного комиссара ООН по правам человека”, предусматривал, что Генеральная Ассамблея постановляет избрать Верховного комиссара ООН по правам человека сроком на 5 лет для выполнения следующих функций под руководством Генеральной Ассамблеи: а) содействовать поощрению осуществления прав человека и стремиться к обеспечению соблюдения Всеобщей декларации прав человека; б) консультировать и оказывать помощь Комиссии по правам человека и другим органам Организации Объединенных Наций в отношении периодических и других докладов и документов, а также представляемых правительствами материалов, касающихся вопросов прав человека и других вопросов, которые могут запросить эти органы; в) представлять ежегодно доклад Генеральной Ассамблее через Экономический и Социальный Совет (его доклад рассматривается в качестве отдельного вопроса повестки дня обоих органов); по просьбе Генеральной Ассамблеи, Генерального Секретаря или какого-либо другого органа Организации Объединенных Наций Верховный комиссар представляет Генеральной Ассамблее специальные доклады; он может также представлять специальные доклады в случаях чрезвычайной необходимости; г) по просьбе любого правительства он может оказывать помощь и услуги и представлять доклады о такой помощи и обслуживании по согласованию с заинтересованным правительством или правительствами.

Представление ежегодных и специальных докладов Генеральной Ассамблее через ЭКОСОС, как видно из перечня предлагаемых функций, являлось фактически единственным эффективным средством, которым мог бы располагать Верховный комиссар в своей деятельности по обеспечению соблюдения Всеобщей декларации прав человека.

Взвешенные и тщательно продуманные формулировки проекта резолюции, базирующиеся на Уставе ООН и учитывавшие накопленный к этому времени опыт деятельности ООН в области прав человека, включая уроки обсуждения уругвайского проекта в первой половине 50-х годов, казалось бы, обещали коста-риканскому предложению успех.

Действительно, Комиссия по правам человека, которой Генеральная Ассамблея препроводила для рассмотрения предложение Коста-Рики, рассмотрела на своих 22-й (1965 г.) и 23-й (1967 г.) сессиях предлагавшийся проект и внесла в него соответствующие изменения. Она одобрила проект резолюции IV¹⁵, который через ЭКОСОС рекомендовала для принятия Генеральной Ассамблеей ООН на ее предстоящей сессии.

Уместно остановиться на расстановке политических сил в Комиссии по правам человека по вопросу об учреждении Управления Верховного комиссара ООН по правам человека. За проект резолюции, авторами которой на заключительном этапе обсуждения выступили кроме Коста-Рики Австрия, Дагомея, Филиппины и Сенегал, голосовали 20 государств – членов Комиссии: 5 указанных выше соавторов, а также Аргентина, Чили, Конго, Греция, Гватемала, Иран, Израиль, Италия, Ямайка, Новая Зеландия, Пакистан, Перу, Швеция, Великобритания и США. Против голосовали 7 государств: Индия, Ирак, Польша, СССР, УССР, Объединенная Арабская Республика и Югославия. Воздержались при голосовании два государства: Франция и Нигерия.

В своих основных чертах подобное отношение государств – членов ООН к идее создания поста Верховного комиссара ООН по правам человека характерно как для предшествовавшего (предложение Уругвая), так и для последующего (обсуждение в ЭКОСОС и ГА ООН) периода вплоть до начала 90-х годов. Из всех великих держав только СССР последовательно занимал непримиримо жесткую, бескомпромиссную, резко отрицательную позицию по отношению к идее создания поста Верховного комиссара ООН по правам человека. Эта позиция нашла свое отражение и в советской международно-правовой доктрине того времени¹⁶.

Возвращаясь к проекту резолюции, представленному Комиссией по правам человека Экономическому и Социальному Совету, следует отметить те изменения, которые были внесены в первоначальный проект, представленный Коста-Рикой. Наиболее важными из них являются: решение учредить не пост, а Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, с тем чтобы последний обладал необходимой для выполнения своих функций степенью независимости и престижа. Постановлялось, что Верховный комиссар будет иметь доступ к таким касающимся прав человека сообщениям, направленным ООН (т.е. жалобам на нарушение прав человека), о которых упоминается в резолюции 728 (XXVIII) Экономического и Социального Совета, и может, если сочтет нужным, доводить до сведения соответствующих правительств те сообщения, которые определенно касаются данного государства. Предусматривалось также создание группы экспертов-консультантов при Верховном комиссаре числом

не более 7 человек для предоставления ему консультаций и помощи при осуществлении функций.

Экономический и Социальный Совет, рассмотрев представленный Комиссией по правам человека проект, одобрил его и рекомендовал для принятия Генеральной Ассамблеей ООН¹⁷.

С 22-й по 26-ю сессию Генеральная Ассамблея из-за отсутствия времени (точнее, из-за недостатка политического желания государств – членов ООН) не рассматривала вопрос об учреждении Управления Верховного комиссара по правам человека. На своей 28-й сессии в 1973 году Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 3136 (XXVIII), в которой вновь подтвердила свою убежденность в том, что необходимо рассмотреть дальнейшие меры, с тем чтобы обеспечить всеобщее осуществление прав человека и основных свобод для всех, без какого бы то ни было различия. Она постановила держать под наблюдением рассмотрение вопроса об "альтернативных подходах и путях и средствах содействия в рамках системы Организации Объединенных Наций эффективному осуществлению прав человека и основных свобод" и постановила включить в предварительную поставку дня 31-й сессии одноименно озаглавленный пункт.

На этом, собственно, и заканчивается вторая попытка создания в рамках ООН и на основе ее Устава органа, который был бы наделен универсальной компетенцией, пусть и ограниченной на первых порах, в области обеспечения всеобщего осуществления прав человека государствами – членами ООН. На протяжении последующих 20 лет вопрос об учреждении поста Верховного комиссара ООН по правам человека время от времени возникал и даже обсуждался в тех или иных органах ООН, в частности в Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств в начале 80-х годов¹⁸.

Однако международное сообщество никогда не подходило так близко к реализации этой идеи, как это было в случае с предложением Коста-Рики в середине 60-х годов, когда и Комиссия по правам человека, и Экономический и Социальный Совет высказались за учреждение Управления Верховного комиссара ООН по правам человека.

V. Невозможность реализации идеи создания поста (Управления) Верховного комиссара ООН по правам человека и продолжающие иметь место грубые нарушения прав человека во многих частях мира в известной степени предопределили создание в рамках осуществления программы ООН в области прав человека значительного числа различного рода специальных механизмов и процедур, позволяющих с разной степенью эффективности реагировать на нарушения прав человека. К началу 90-х годов число таких процедур и механизмов, применяющихся в рамках органов ООН по правам человека, превысило 20 и к середине 90-х годов приблизилось к 30.

Поэтому, когда в преддверии Всемирной конференции по правам человека вновь был поднят вопрос о создании поста Верховного комиссара ООН по правам человека, на первый план среди его функций были выдвинуты функции усиления координации деятельности различных органов как в рамках самой ООН, так и за ее пределами, а также повышения их эффективности и действенности¹⁹.

В ходе подготовки Всемирной конференции по правам человека внимание мировой общественности было привлечено к идее создания поста Верховного комиссара ООН по правам человека в ходе регионального совещания стран Латинской Америки и Карибского бассейна²⁰.

Как отмечалось в документе, подготовленном американским обществом юристов – специалистов по международному праву и представленном четвертой сессии Подготовительного комитета Всемирной конференции, "Всемирной конференции следует призвать создать должность специального комиссара по правам человека в качестве независимой инстанции высокого уровня, исключительно и конкретно занимающейся правами человека... С окончанием "холодной войны" у ООН появились возможности играть более активную роль в осуществлении международных норм защиты прав человека... Для того, чтобы воспользоваться этими возможностями, необходимо будет выработать подробный план укрепления существующих механизмов ООН в области прав человека... **Эта задача невыполнима без создания должности комиссара по правам человека** (выделено мною. – А.Т.)"²¹.

Необходимость создания поста Комиссара ООН по правам человека осознавалась многими участниками подготовительного процесса Всемирной конференции – отдельными правительствами, региональными межправительственными организациями, неправительственными организациями и представителями академических кругов. Некоторые из них представили проекты по данному вопросу, элементы которых, наряду с другими предложениями, были включены в доклад Подготовительного комитета о его четвертой сессии²².

Ни по одному из включенных в доклад элементов по данному вопросу не было достигнуто согласия в ходе их обсуждения в Подготовительном комитете. Поэтому все они были заключены в квадратные скобки, указывающие на отсутствие консенсуса. В этом контексте уместно будет привести мнение, высказанное в одном из документов, находившемся на рассмотрении этого Подготовительного комитета: "Даже сейчас весьма сомнительно, чтобы было реалистично для Всемирной конференции по правам человека выступить с инициативой предпринять такой радикальный шаг"²³.

Что же вносилось Подготовительным комитетом на рассмотрение Всемирной конференции?

Всемирной конференции предлагалось призвать международное сообщество учредить должность и Управление Верховного комиссара по правам человека, в обязанности которого должны были входить, среди прочего, координация и содействие деятельности, связанной с поощрением и защитой прав человека в рамках ООН и ее специализированных учреждений.

Далее указывалось, что Верховному комиссару следует: взять на себя обязанности по рассмотрению вопросов прав человека в контексте поддержания мира, миротворчества и гуманитарной помощи; координировать все программы ООН в области прав человека и поощрять и облегчать координацию, сотрудничество и обмен информацией между всеми организациями системы ООН и гуманитарными организациями (включая ПРООН, ЮНИСЕФ, ВОЗ, МОТ и др.); обладать полномочиями доводить до сведения Совета Безопасности о серьезных нарушениях прав человека, когда они угрожают международному миру и безопасности; обладать независимыми полномочиями направлять специальных посланников и миссии по установлению фактов и предпринимать другие инициативы с целью поощрения прав человека. Среди прочих рекомендаций по этому вопросу отметим лишь одну, которая и нашла впоследствии отражение, правда в несколько измененном виде, в заключительном документе Всемирной конференции: Всемирная конференция по правам человека рекомендует Генеральной Ассамблее изучить практическую возможность учреждения должности Постоянного уполномоченного ООН по правам человека.

В заключительном документе Всемирной конференции по правам человека, проходившей в Вене с 14 по 25 июня 1993 г., нашла отражение именно эта рекомендация Подготовительного комитета, помещенная в более широкий контекст мер по усилению координации. В состоящем из двух параграфов разделе, озаглавленном "Адаптация и укрепление механизма Организации Объединенных Наций в области прав человека, включая вопрос об учреждении поста Верховного комиссара ООН по правам человека", говорилось, что Всемирная конференция по правам человека признает необходимость постоянной адаптации механизма Организации Объединенных Наций в области прав человека к нынешним и будущим потребностям в связи с поощрением и защитой прав человека, отраженным в настоящей Декларации, на основе сбалансированного устойчивого развития в интересах всех людей. В частности, органам Организации Объединенных Наций по правам человека следует усиливать взаимную координацию и повышать свою эффективность и действенность. Всемирная

конференция по правам человека рекомендует Генеральной Ассамблее, чтобы при рассмотрении доклада Конференции на своей 48-й сессии она в первоочередном порядке начала изучение вопроса об учреждении поста Верховного комиссара по правам человека в целях поощрения и защиты всех прав человека.

Дальнейшее развитие событий не только опровергло пессимистические предсказания, но и превзошло самые оптимистические ожидания участников Всемирной конференции, рекомендация которой, касающаяся учреждения поста Верховного комиссара ООН по правам человека, стала первой из всех рекомендаций Конференции, которая была воплощена в жизнь.

Генеральная Ассамблея в ходе своей 48-й сессии, рассмотрев доклад Третьего комитета, приняла 20 декабря 1993 г. консенсусом резолюцию 48/141, озаглавленную "Верховный комиссар по поощрению и защите прав человека"²⁴, в соответствии с которой постановлялось учредить пост Верховного комиссара по правам человека. Таким образом, в новых исторических условиях, predeterminedных в значительной степени теми процессами, которые проходили с середины 80-х годов в бывшем Советском Союзе, нашла свое воплощение идея, споры вокруг которой продолжались на протяжении почти 50 лет.

Значение данного решения Генеральной Ассамблеи выходит далеко за рамки подведения итогов предыдущей деятельности ООН в области прав человека.

На наш взгляд, несмотря на все те ограничения, которыми обставлена деятельность Верховного комиссара по правам человека, учреждение этого органа создает необходимые предпосылки для приведения деятельности ООН в области прав человека в соответствие с Уставом ООН.

В резолюции постановлялось, в частности, что Верховный комиссар назначается Генеральным секретарем ООН и утверждается Генеральной Ассамблеей на срок 4 года с возможностью продления этого срока еще на 4 года. Верховный комиссар действует в рамках Устава ООН, Всеобщей декларации прав человека, других международных документов в области прав человека и международного права, включая обязательства уважать в этих рамках суверенитет, территориальную целостность и национальную юрисдикцию государств и содействовать всеобщему уважению и соблюдению всех прав человека, признавая при этом, что в структуре целей и принципов Устава ООН поощрение и защита всех прав человека являются вопросом, законно волнующим международное сообщество. В этих пределах на Верховного комиссара возлагался в рамках общей компетенции, полномочий и решений ГА, ЭКОСОС и КПЧ ряд обязанностей (все-

го 11), среди которых нет таких, что радикально отличались бы от тех, которые до этого были возложены на Центр по правам человека ООН (общее руководство деятельностью которым, кстати, и возлагалось на Верховного комиссара).

Потенциально наиболее важными из этих обязанностей являются, на наш взгляд, следующие: играть активную роль в деле устранения внешних препятствий и решения новых задач на пути к полной реализации всех прав человека и в деле недопущения продолжения нарушений прав человека во всем мире, как это отражено в Венской Декларации и Программе действий²⁵; координировать деятельность в области поощрения и защиты прав человека в рамках всей системы ООН; осуществлять рационализацию, адаптацию, укрепление и оптимизацию механизмов ООН в области прав человека в целях повышения их действенности и эффективности. О своей деятельности в рамках определенного ГА мандата Верховный комиссар должен представлять ежегодно доклад Комиссии по правам человека, а через Экономический и Социальный Совет – Генеральной Ассамблее.

Детальный анализ мандата Верховного комиссара по правам человека мог бы явиться предметом еще одной статьи. Поэтому ограничимся тем, что еще раз подчеркнем значение этого поистине исторического решения.

В настоящее время наиболее важным является сам факт учреждения данного поста, а не те рамки, которыми ограничена его деятельность. У нас нет ни малейшего сомнения в том, что рамки эти будут расширяться по мере того, как необходимость действительно эффективной защиты прав человека как на национальном, так и на международном уровне будет осознаваться все возрастающим числом участников международного политического процесса. На этом направлении не должно, не может быть стояния на месте, а тем более движения вспять: только вперед. Вопрос в том, насколько быстрым может быть это движение. Поэтому у нас нет также сомнений и в том, что будут выдвигаться различные предложения, направленные на оптимизацию как всей деятельности в рамках программы ООН по правам человека, так и деятельности Верховного комиссара по правам человека. И в этом контексте нам представляется, что было бы целесообразным:

1. В институциональном плане:

- пост Верховного комиссара преобразовать в Управление Верховного комиссара;
- четко разграничить сферы компетенции Управления Верховного комиссара и Центра по правам человека Секретариата ООН;
- оставить за Центром по правам человека, учитывая его ограниченные возможности, функции секретариатского обслуживания су-

ществующих органов по правам человека и тех, которые будут созданы в будущем;

- вопросы, связанные с оказанием консультативных услуг и технической помощи, полностью передать в Управление Верховного комиссара. Они должны предоставляться Верховным комиссаром или от его имени;

- обслуживание различных добровольных фондов по правам человека передать Управлению Верховного комиссара;

- открыть во всех регионах региональные бюро Управления Верховного комиссара, а при необходимости – и их субрегиональные отделения, которые представляли бы систему раннего предупреждения в области прав человека;

- под эгидой Управления Верховного комиссара создать исследовательский институт по правам человека (аналогичный UNIDIR или International Research and Training Institute for the Advancement of Women);

- при институте создать Центр документации по правам человека;

- в рамках самого Управления создать следующие отделы: консультативного обслуживания и технической помощи, по координации деятельности органов системы ООН в области прав человека, по связям с неправительственными организациями, по обслуживанию различных фондов по правам человека.

2. В функциональном плане Верховный комиссар должен:

- иметь прямой доступ в чрезвычайных ситуациях, требующих неотложных действий, к Совету Безопасности;

- представлять два раза в год Совету Безопасности доклады о положении с правами человека в мире (после сессий Комиссии по правам человека и Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств);

- представлять ежегодно Генеральной Ассамблее доклады о положении с соблюдением прав человека в мире (а не о своей работе, как это предусматривается резолюцией 48/141);

- иметь право запрашивать консультативные заключения Международного Суда.

Разумеется, воплощение в жизнь подобного рода рекомендаций – дело не сегодняшнего и даже не завтрашнего дня. Оно будет предопределяться двумя главными факторами: деятельностью Верховного комиссара и отношением к ней государств – членов ООН.

Что касается первого из них, то г-н Айала Лассо, приступивший к исполнению обязанностей Верховного комиссара по правам человека в Женеве 1 апреля 1994 г., неоднократно имел возможность продемонстрировать свою приверженность правам человека. Так, в зна-

чительной степени благодаря его усилиям на посту Председателя рабочей группы в Третьем комитете была разработана и принята консенсусом уже упоминавшаяся резолюция 48/141; по его же инициативе в Центре ООН по правам человека был установлен факс, действующий круглые сутки, по которому жертвы и свидетели нарушений прав человека могли бы сообщать о подобных нарушениях ("Hot line" ++ (41-22)-917-00-92); Верховным комиссаром также было объявлено о создании в Женеве банка данных по правам человека. Эти, а также некоторые другие шаги, предпринятые Верховным комиссаром в первые месяцы его деятельности, обнадеживают. И это несмотря на более чем скромный бюджет (1,4 млн. долл. США на два года) нового института, призванного олицетворять деятельность Организации Объединенных Наций в области прав человека.

При этом не следует забывать, что Верховный комиссар по правам человека в исполнении своего мандата полностью зависим от государств — членов ООН, его избравших и определивших его мандат. Захотят ли они его расширить, наделив Верховного комиссара по правам человека, скажем, такими же полномочиями, какими наделен, к примеру, Верховный комиссар по делам беженцев, покажет будущее. Но верить в это нам бы очень хотелось.

¹ См. A/RES/48/141 "Верховный комиссар по поощрению и защите всех прав человека".

² См. статью 1 Устава ООН.

³ См. статью 24 Устава ООН.

⁴ Термин впервые был употреблен Комиссией по правам человека на ее второй сессии в декабре 1947 года. Но вскоре от его употребления пришлось отказаться в связи с проявившимися различиями в подходах государств — членов ООН к разработке единого документа. Вновь он был введен в употребление после 1976 года с вступлением в силу Международных пактов по правам человека, которые вместе со Всеобщей декларацией прав человека 1948 года и образуют Международный билль прав человека.

⁵ См. Резолюцию ГА ООН 217 (111) A.

⁶ См. Yearbook on Human Rights for 1948. — United Nations, Lake Success. — N.Y., 1950. — P. 465.

⁷ См. Report of the Fifth Session of the Commission on Human Rights. Economic and Social Council. — Official Records. — Ninth session. — Suppl. No 10. — E/1371. — Annex III.

⁸ См. Док. E/CN.4/549. — 1951. — 20 апр. (10 стр.).

⁹ См. Mansuy G. Un mediateur des Nations Unies pour les droits de l'homme// Revue des droits de l'homme. — 1973. — Vol. VI. — No 2. — P. 238—239.

¹⁰ См. Док. A/5963. — 1965. — 20 авг. (7 стр.).

¹¹ Определенные сомнения в целесообразности употребления термина "Верховный комиссар" были высказаны в ходе обсуждения Аргентиной, Францией, Австрией. На более поздней стадии обсуждения представитель СССР в Социальном комитете Экономического и Социального Совета решительно выступил против использования титула "Верховный комиссар", указав на то, что он

является неприемлемым для его делегации. Он отметил, что ряд стран, бывших колоний, были вынуждены избавиться от Верховных комиссаров, которые были им навязаны, и считает, что было бы нежелательным вновь возрождать этот титул и связанные с ним неприятные воспоминания (см. E/AC.7/SR.572).

¹² См. Док. ООН E/CN.4/AC.21/L.1. — Параграф 152.

¹³ См. Резолюцию 428/У Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1950 г.

¹⁴ См. Док. ООН A/5963. — Параграфы 4, 5 и 6.

¹⁵ См. Доклад Комиссии по правам человека о работе двадцать третьей сессии. E/4322. — 1967. — 3 апр. — С. 236–238. Проект был озаглавлен: "Вопрос о проведении в жизнь прав человека через Верховного комиссара ООН по правам человека или через какой-либо другой соответствующий международный орган".

¹⁶ См. Блищенко И.П., Панскакина И.К. О планах создания поста верховного комиссара по правам человека в системе ООН//Сов. государство и право. — 1979. — № 4. — С. 96–101.

¹⁷ См. Резолюцию 1237(XII) от 6 июня 1967 г. — Экономический и Социальный Совет. Официальные отчеты. — Сорок вторая сессия. Резолюции. — Дополнение № 1. — ООН, Нью-Йорк, 1967. — С. 31–32.

¹⁸ См., в частности, резолюцию 1983/36: Доклад Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств о работе ее тридцать шестой сессии. — Женева, 15 августа — 9 сентября 1983 г. — Док. E/CN.4/1984/3.

¹⁹ См., например, исследование, подготовленное по просьбе Центра по правам человека ООН Найджелом С. Родли "К более эффективной и интегрированной системе защиты прав человека Организацией Объединенных Наций" (Док. A/CONF.157/PC/60/Add.6. — Параграфы 64–72). Суть идеи, выдвинутой автором в этом исследовании, заключается в том, чтобы было назначено высшее должностное лицо — Генеральный координатор ООН по правам человека — по вопросам координации для обеспечения наилучшего использования всего имеющегося комплекса механизмов и процедур для содействия защите прав человека.

²⁰ См. A/CONF.157/LACRM/12/Add.1. — Параграф 25.

²¹ Док. A/CONF.157/PC/79. — С. 2.

²² См. A/CONF.157/PC/60/Add.6. — Параграф 64. Заметим, что это мнение было высказано одним из наиболее активных сторонников этой идеи. Что говорить о тех, которые таковыми не являлись. И это всего за два месяца до начала работы Всемирной конференции.

²³ World Conference on Human Rights. The Vienna Declaration and Programme of Action. — June 1993. — Part II: Paras. 17–18.

²⁴ См. текст резолюции в приложениях.

²⁵ См. сноску 23.

Международные организации

ООН НА РУБЕЖЕ ВЕКОВ (к 50-летию ООН)

Г.И. Морозов*

I. Начало пути

1995-й – год пятидесятилетия ООН. Полувековая годовщина делает обоснованным краткий экскурс в историю ее создания. Для юристов эта дата имеет особое значение, поскольку прежде всего она связана с самым главным международным договором – Уставом Организации, с которой мировое сообщество связывает свои надежды на достижение прочного мира. В разработку Устава ООН на конференциях по его подготовке весомый вклад внесли в качестве членов советской делегации выдающиеся отечественные правоведы – первый Заведующий Кафедрой международного права МГИМО профессор С.Б. Крылов и член-корреспондент РАН С.А. Голунский. Создание и деятельность ООН стали примечательным событием уходящего века, полного глубоких социальных перемен, невиданных научно-технических прорывов в неизведанные сферы.

XX век в истории – век двух мировых войн, в ходе которых человечество понесло огромные потери. Закономерно, что в результате этого страшного опыта в умах и сознании людей стали созреть как понимание общности их судеб в масштабе планеты, так и потребность в международных механизмах, способных обеспечить мир на Земле.

Не случайно в ходе первой мировой войны родилась идея создания Лиги Наций – международной организации по поддержанию мира. Если созданные до нее международные организации имели целью регулировать общие межгосударственные интересы в конкретных специальных областях (например, в области электрической или почтовой связи), то созданием Лиги была декларирована политическая

* Главный научный сотрудник ИМЭМО РАН, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, почетный президент Всемирной федерации ассоциаций содействия ООН.

цель — устранить угрозу войн. Об этом уместно напомнить сейчас, чтобы точнее определить природу и место ООН в истории, некоторые итоги ее деятельности, размышлять о ее будущем.

Заметим в этой связи, что зарубежные ученые обычно рассматривают ООН как "продолжение Лиги Наций".

В официальных оценках периода существования СССР, а также в науке о международных отношениях того времени (в том числе и в работах автора этой статьи) Лига Наций оценивалась односторонне негативно на базе ленинских и сталинских внешнеполитических установок. Ныне всесторонний анализ Лиги в исторической ретроспективе дает основания, отмечая весьма серьезные ее недостатки, прежде всего в деле борьбы с агрессией, предложить иную, более сбалансированную, неоднозначную оценку.

Действительно, главные цели Лиги по обеспечению мира не были достигнуты в силу прежде всего политики ее наиболее влиятельных членов, отказа от реальных попыток противостоять агрессии стран "оси", недостатков Статута и т.д. Большую роль в провале Лиги сыграла ограниченность ее состава: ее членом не стали США, на протяжении почти всего времени ее функционирования им не был СССР. В итоге, просуществовав два десятка лет, Лига в начале второй мировой войны прекратила свою деятельность.

Не выполнив своего главного предназначения, Лига Наций вместе с тем явилась форумом, где довольно широко дискутировались идеи всеобщего и частичного разоружения, были предприняты попытки сформулировать определение агрессии (например, советский проект 1933 г.). Эти дискуссии оказали положительное влияние на развитие международного права и на мировую общественность. Лига попыталась также наладить международное сотрудничество в специальных, социальных и экономических сферах, заложившее, как пишет английский исследователь Ф. Нортхедж, основы для создания специализированных учреждений ООН, в частности МОТ, ВОЗ и ЮНЕСКО¹.

Деятельность в этой области обозначила определенное продвижение идей межгосударственного сотрудничества на базе международных организаций². Причем впервые в сферу деятельности организаций были включены цели как поддержания мира, так и решения неполитических проблем и тем самым была установлена столь важная между ними связь.

ООН была создана в совершенно иных условиях: в ходе освободительной войны против сил агрессии и фашизма. В годы существования Лиги Наций ее робкие попытки противостоять агрессии никак не были связаны с борьбой против реакции. Когда же с момента начала второй мировой войны возникла реальная угроза фашистского

порабощения, а жертвы и страдания людей стали поистине чудовищными, то она приобрела не только освободительный, но и демократический характер, что впоследствии нашло отражение в основных положениях ее Устава.

Закономерно, что идея создания подобной международной организации стала находить свое воплощение еще в годы войны³.

Реальная подготовка к ее созданию велась руководителями ведущих стран антигитлеровской коалиции – СССР, США, Великобритании. Еще 24 сентября 1941 г. с таким предложением на межсоюзнической конференции в Лондоне выступило советское правительство⁴. После подписания 21 января 1942 г. в Вашингтоне Декларации о совместной борьбе против стран "оси" участники антигитлеровской коалиции стали именоваться "Объединенными Нациями". И, что особенно важно, в октябре 1943 года на Московской конференции министров иностранных дел СССР, США и Великобритании была подписана Декларация о создании всеобщей организации безопасности, ставшая первым шагом на пути создания ООН (ее подписал также специально приглашенный китайский делегат). В ней особо отмечалась необходимость после окончания войны "учреждения в возможно короткий срок всеобщей Международной организации для поддержания международного мира и безопасности"⁵.

1 декабря 1943 г. в Тегеране была подписана Декларация руководителей СССР, США и Великобритании, подчеркивавшая особую ответственность трех держав и всех "Объединенных Наций" за поддержание мира на основе широкого международного сотрудничества.

Конференция в Думбартон-Оксе (близ Вашингтона) провела значительную работу непосредственно по подготовке создания ООН. Она проходила с 21 августа по 7 октября 1944 г. с участием представителей СССР, США и Великобритании (во второй ее части – и представителя Китая). Решения конференции были опубликованы как "Сообщение о результатах предварительных переговоров делегаций правительств СССР, США и Соединенного Королевства в Вашингтоне по вопросу о создании международной организации безопасности"⁶.

На этой конференции были согласованы важные проблемы, связанные с основополагающими главами и статьями Устава ООН. Как отмечал С.Б. Крылов, "часть этих глав получила подробную разработку, в значительной степени оставленную без изменений в Сан-Франциско; часть явилась лишь эскизом либо ввиду новизны вопроса, либо ввиду трудности достигнуть соглашения по ряду пунктов. Эти трудности были преодолены позднее на Крымской конференции и затем в Сан-Франциско"⁷.

Среди главных проблем, которые не удалось решить на конференции в Думбартон-Оксе, остались порядок голосования в Совете Безо-

пасности, судьба подмандатных территорий Лиги Наций и некоторые другие. Они были разрешены на Крымской конференции глав трех союзных держав в феврале 1945 года. На конференции была принята предложенная Ф. Рузвельтом "ялтинская формула" о порядке голосования в Совете Безопасности. Мандатную систему Лиги Наций постановили заменить международной системой опеки.

Наконец 25 апреля – 26 июня 1945 г. в Сан-Франциско состоялась учредительная конференция ООН, выработавшая окончательный текст Устава ООН. 24 октября того же года – после ратификации Устава и сдачи на хранение ратификационных грамот пятью великими державами и большинством других государств – участников Организации – он вступил в силу. С тех пор этот день ежегодно отмечается в столицах стран-членов и в Штаб-квартире ООН в Нью-Йорке как День Организации Объединенных Наций.

Таким образом, впервые в истории от имени народов была учреждена организация, заявившая об их решимости предотвратить повторение бедствий войны, отстаивать интересы мирового сообщества на основе подлинно демократических, прогрессивных принципов международного права. Устав ООН воплотил волю народов "проявлять терпимость и жить вместе, в мире друг с другом, как добрые соседи". Трудно переоценить положительное значение того, что декларативно-нормативный характер Устава подкреплён предусмотренными в нем конкретными мерами обеспечения сотрудничества, урегулирования международных споров и борьбы с агрессией. Однако ООН может стать надежным гарантом мира лишь на основе добросовестного сотрудничества государств – членов Организации.

Характеризуя важнейшие черты Устава ООН, способные сделать его юридической базой жизнедеятельности мирового сообщества, следует прежде всего указать на фундаментальные международно-правовые принципы суверенного равенства государств, недопустимости использования силы или угрозы силой в международных отношениях, уважения государственного суверенитета, недопустимости вмешательства в дела, составляющие внутреннюю компетенцию государств, мирного добрососедского и равноправного международного сотрудничества, права наций на самоопределение, прав и свобод человека, на обязанность членов ООН по решению Совета Безопасности принимать эффективные коллективные меры для предотвращения и устранения угрозы миру и актов агрессии и некоторые другие.

II. ООН в изменившемся мире

Юбилей ООН – это повод для осмысления как уроков прошлого, так и нынешнего положения мирового сообщества и – в этом контексте – перспектив развития главной международной организа-

ции. Это осмысление позволяет подвести позитивные итоги и учесть негативные уроки, а главное – рассмотреть соображения, которые способны упрочить Организацию, адаптируя ее к изменениям в мире, наделить ее возможностями ответить на вызовы будущего. Подобное осмысление важно и для определения роли и места в ООН современной России.

Президент РФ Б.Н. Ельцин, выступая 26 октября 1994 г. на 49-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН, подчеркнул в связи с приближающимся пятидесятилетием Организации, что оценка пути, пройденного миром за полвека, особенно важна для новой России, занятой гигантской работой по созданию подлинно демократического, миролюбивого государства. "Россия, – сказал он, – не отделяет своих проблем от общих. Особое значение поэтому для нас имеет работа в Организации Объединенных Наций"⁸.

В этой статье мы лишь весьма кратко остановимся на основных узловых этапах и итогах пути, пройденного ООН. Ей посвящена обширная научная литература, в которой наибольшее внимание уделено международно-правовым аспектам сущности и деятельности ООН. Много работ по ООН написано также историками международных отношений и публицистами. Вследствие этого мы не будем подробно рассматривать фактологию, не дадим отсылку к отдельным работам, так как уже сама библиография превысила бы размеры нашей статьи.

Необходимо прежде всего отметить, что, несмотря на все негативные явления в международной жизни, нагромождение льдов "холодной войны", временами сковывавших ее деятельность, ООН не только уцелела, но, став универсальной по своему составу, превратилась в органическую часть международных отношений.

Деятельность ООН отражает основные факторы, воздействующие на ситуацию в мире. Ее успехи и многие неудачи – результат политики государств-членов. Главным же положительным итогом является определенный вклад ООН в то, что мир избежал ядерного апокалипсиса и третьей мировой войны.

К сожалению, вместе с тем было бы преувеличением считать, что ООН оказалась в состоянии достаточно эффективно воздействовать на разрешение многочисленных национально-этнических конфликтов, в ряде случаев, особенно в последний период, вылившихся в гражданские войны.

Характеризуя итоги деятельности ООН, отметим, что ею были сделаны некоторые, хотя и недостаточные, шаги по ограничению распространения ядерного оружия и проникновению его в космос. Велась достаточно эффективная работа по прогрессивному развитию и кодификации международного права. Организации системы ООН –

специализированные учреждения – предпринимали также пока не увенчавшиеся значительными положительными результатами усилия в гуманитарной области, в деле привлечения внимания государств и народов к охране окружающей среды, борьбе с опасными инфекциями, решению экономических и некоторых социальных проблем⁹. Неизменно ООН будоражили финансовые проблемы в результате как нерегулярности уплаты ее членами взносов в бюджет, так и в известной мере нерациональности расходования средств в процессе деятельности Организации (так, численность ее Секретариата превысила 50 тыс. человек).

В качестве примера такой нерациональности можно привести акцию ООН в Сомали. Излагая ее детали, американская "Лос-Анджелес таймс" писала, что эта акция "представляет собой классический пример того, как связанные с ООН подрядчики извлекают доходы из гуманитарных миссий... Эта акция практически показала, как международная миротворческая операция постепенно трансформировалась в прибыльное дело. Что же касается первоначальных целей по наведению порядка и обеспечению безопасности гуманитарных поставок и распределению помощи, то они оказались невыполненными"¹⁰.

За годы существования ООН принято много полезных резолюций, однако проблема их реализации во многом осталась нерешенной. Конечно, основная ответственность за это ложится на правительства государств-членов, но немалую долю вины несет механизм самой ООН, ее Секретариат.

III. Проблемы Устава ООН в изменившемся мире

Среди множества проблем ООН ныне выделяется проблема ее Устава в контексте основных задач деятельности Организации в изменившемся мире. Устав – правовая основа, призванная адекватно отвечать решению все новых и новых задач. В целом он не только выдержал испытание временем, но, более того, его основополагающие принципы неизменно составляют незыблемый фундамент международного права. Известно, однако, что практически с начала деятельности ООН обозначилось определенное стремление к ревизии ее Устава. Длительный период оно отражало нежелание считаться с положениями Устава ООН, ограничивающими национальные интересы некоторых стран. Со временем все в большей степени сказывалось то, что развитие международных отношений стало выходить за рамки отдельных положений Устава ООН, сформулированных полвека назад.

Организация в известной мере реагировала на эти факторы, принимая резолюции по отдельным вопросам международного права, конфликтам, разоружению, гуманитарному сотрудничеству и т.п. Эти резолюции, являясь актами Генеральной Ассамблеи (ГА) ООН, вышедшими за пределы формул конкретных статей Устава, на которые они ссылались, имеют рекомендательный характер и не обладают правообязывающей силой.

Сложилось положение, при котором необходим диалог по вопросам Устава ООН. Важно сконцентрировать его не на задачах ревизии Устава, а на более эффективном его использовании и на необходимости адаптации Устава к ситуации в мире.

Невозможно игнорировать тот очевидный факт, что политическая картина мира после создания ООН кардинально изменилась. Членский состав ООН за полвека вырос практически более чем в три с половиной раза, охватив все континенты; коренным образом изменились многие страны-члены; рухнул колониализм; на последнем этапе закончилось существование мировой системы социализма, а Россия стала в ООН правопреемницей СССР.

Устав ООН был принят в доядерный век. С созданием оружия массового уничтожения содержание понятия международного мира стало императивно определяться угрозой уничтожения всего живого на Земле. Сложилась новая концепция безопасности, охватившая не только военные, но и политические, экономические и некоторые другие аспекты международных отношений. Из всего сказанного неизбежен вывод о необходимости отказа от априорного отрицания рассмотрения вопроса об адаптации Устава ООН к сложившимся реалиям.

"Чтобы ООН стала максимально эффективной в XXI веке, – отметил Б.Н. Ельцин в своем выступлении на 49-й сессии ГА ООН, – ей нужна тщательно продуманная реформа... Не обойтись и без изменений в Совете Безопасности".

Уместно напомнить, что, хотя разработчики Устава ООН предусматривали проведение Генеральной конференции членов Организации для решения вопроса о пересмотре или изменениях Устава не позднее X сессии Генеральной Ассамблеи ООН, такой конференции проведено не было (см. ст. 109 Устава ООН). Изменения Устава свелись, как известно, к расширению Совета Безопасности путем добавления четырех непостоянных мест и увеличению числа членов ЭКОСОС. Тем самым, однако, был создан важный прецедент.

Следует подчеркнуть, что исходной позицией рассмотрения нами этой проблемы является то, что основополагающие принципы Устава, соотношение компетенции главных органов ООН (Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности) и прежде всего право вето его постоянных членов не могут быть предметом ревизии (см. ниже).

Проблема Устава постепенно привлекала все большее внимание самой ООН. В конце концов вопрос об Уставе из сферы общих дискуссий был переведен в область специального рассмотрения конкретных предложений. Так, 29-я сессия ГА ООН приняла резолюцию 3349 о необходимости рассмотрения "предложений, касающихся пересмотра Устава ООН". В соответствии с резолюцией для этих целей был создан Специальный комитет по Уставу ООН, работающий и поныне. На 30-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН обсуждение двух вопросов – об Уставе и об укреплении роли ООН, – которое до этого велось в двух комитетах, было объединено в рамках единого Специального комитета по Уставу ООН и укреплению роли Организации.

В течение длительного периода за пересмотр Устава ООН традиционно выступает подавляющая часть развивающихся стран, а также Япония, Италия, Испания и ряд других государств – членов ООН (в целом большинство Специального комитета). Против пересмотра выступали все бывшие социалистические страны, кроме Румынии. Западные державы были едины в том, что в любом случае следует сохранить принцип единогласия постоянных членов Совета Безопасности. Зато большинство развивающихся стран, наряду с общим требованием пересмотра Устава, особо подчеркивают необходимость отмены или пересмотра права вето в Совете Безопасности.

На ликвидацию или "размывание" принципа единогласия постоянных членов Совета направлены предложения о введении статуса так называемых полупостоянных членов Совета, о создании новых постоянных мест в Совете без предоставления им права вето и целый ряд других¹¹.

Почти через двадцать лет после создания Специального комитета по Уставу ООН 47-я сессия Генеральной Ассамблеи ООН приняла резолюцию "Вопрос о справедливом представительстве в Совете Безопасности и расширении его членского состава". Генеральный секретарь ООН на 48-й сессии Ассамблеи ООН в 1993 году подготовил доклад о позициях ряда стран по этим вопросам.

В докладе сообщалось, что Россия предложила обеспечить участие представителей региональных организаций в рассмотрении на заседаниях Совета проблем их регионов. США предложили предоставить Германии и Японии места постоянных членов Совета, и те выразили готовность занять эти места. Развивающиеся страны заявили о необходимости увеличения представительства своей группы в Совете и вновь потребовали ликвидации принципа вето.

Выражая мнение Специального комитета по Уставу ООН, его председатель – заместитель Генерального секретаря ООН Флайшхауэр – заявил на сессии, что Комитет поддерживает "идею расширения членского состава Совета Безопасности"¹².

В ходе последовавшей по этому вопросу дискуссии представитель России заявил о необходимости действовать на основе проверенной временем процедуры адаптации Устава ООН к новым реалиям. "В перспективе, – сказал он, – возможно расширение Совета Безопасности при условии принципиального согласия самого Совета"¹³.

С конкретными предложениями на 48-й сессии ГА ООН выступили и другие делегаты Ассамблеи. Представитель Италии выдвинул для обсуждения положение о новой категории членов от стран, способных вносить особый вклад в достижение целей ООН. Представитель Венгрии предложил включить в Совет Безопасности Германию и Японию; представитель Сирии – предоставить каждой региональной группе постоянное место, а что касается принципа вето, то ликвидировать его или ограничить. Представитель Чили выступил за ограничение числа членов Совета 25 участниками с установлением при этом следующих видов членства: постоянные члены, постоянные члены без права вето, члены от регионов с большим стажем постоянного членства. Он поддержал инициативу о включении в состав Совета Безопасности Германии и Японии при условии, однако, что им не будет предоставлено право вето.

Сессия создала рабочую группу по реформе Совета Безопасности, которой поручено продолжить эту работу.

О поправках к Уставу ООН

Представляется, что задачи повышения эффективности ООН в современных условиях и сохранения Организации в будущем, как уже отмечалось, настоятельно диктуют необходимость адаптации Устава ООН к современным реалиям¹⁴. Основным условием при этом является безусловное признание необходимости сохранения правила единогласия постоянных членов Совета Безопасности. Оно выдержало испытание временем, ибо не только наделило правом вето ведущие державы антигитлеровской коалиции, но и возложило на них особую ответственность за сохранение мира в силу их возможностей для реального осуществления этой важнейшей задачи.

Именно этот принцип был положен в основу создания ООН. При этом, в частности, был сделан разумный вывод из опыта Лиги Наций, в которой псевдомемократическое равенство Совета и Ассамблеи Лиги сводило на нет возможность решения какого-либо вопроса. Уместно напомнить, что еще в докладе президенту США государственный секретарь Э. Стеттиниус писал: "В Думбартон-Оксе рассматривалось в качестве аксиомы, что краеугольным камнем всемирной

безопасности является единство тех государств, которые составляли ядро великого союза против стран оси, и эта точка зрения продолжала отстаиваться приглашающими правительствами в Сан-Франциско"¹⁵. Ассоциация содействия ООН в США писала в то время: "Мы должны также понять, что сохранение этого правила (вето. — Г.М.), возможно, было также необходимым для ратификации Устава сенатом США"¹⁶. Все это было написано в 1945 году.

Адаптация Устава ООН к современным реалиям — сложная политическая проблема прежде всего потому, что внесение поправок к Уставу связано с необходимостью достижения согласия между большим числом государств с различными политическими позициями и интересами. Процедура принятия поправок, предусмотренная статьей 108 Устава ООН, также весьма сложна. Вследствие этого речь о поправках может идти только в исключительных случаях. Что же касается другого пути отражения в Уставе современных реалий, то возможно включение поправок, принятых единогласно Генеральной Ассамблеей (имеются в виду и голоса постоянных членов Совета), в декларацию или постатейные протоколы, содержащие обобщенное толкование уже принятых самой же Организацией резолюций в развитии статей Устава ООН. Эта декларация или протоколы должны подлежать ратификации в государствах-членах, после чего они приобретут для них обязательную правовую силу. Внесения поправок к Уставу ООН в данном случае не потребуется.

Переходя к поправкам, принятие которых назрело, можно прежде всего предложить, исходя из уже отмеченных невиданных по динамике, масштабам и качеству изменений послевоенного периода, возможность расширения состава постоянных членов Совета Безопасности за счет государств, ставших способными нести особую ответственность за судьбы мирового сообщества наравне с великими державами.

В этой связи наиболее вероятно включение в Совет в этом качестве Германии, Японии, Индии или Бразилии (в Совете развивающиеся страны имеют места только непостоянных членов). Видимо, нет необходимости в подробном обосновании этого соображения. При этом представляется целесообразным наделение их правом вето, ибо поиски иных решений едва ли будут плодотворны.

В последнее время стал довольно активно дискутироваться вопрос о введении статуса полупостоянных членов Совета Безопасности с условием их ротации. Нельзя отказать в обоснованности поисков различных путей решения этого сложного вопроса. Количество стран, способных нести особую ответственность за судьбы мира, несомненно, возросло. Некоторые из них открыто выражают свое желание нести это бремя в качестве члена Совета Безопасности.

В этом случае возникает, однако, необходимость преодоления ряда серьезных трудностей. Прежде всего придется определить критерии обоснованности таких претензий. Далее возникнет вопрос о порядке ротации: о сроках замещения соответствующих мест в Совете и принципах этой ротации. Ответ на все перечисленные, а возможно, и другие вопросы должны быть даны Советом Безопасности с условием соблюдения принципа единогласия нынешних постоянных членов.

Все эти обстоятельства делают, на наш взгляд, весьма сложным (хотя, в принципе, возможным) введение статуса полупостоянных членов. Более реально решение вопроса о некотором расширении числа постоянных членов.

Далее. Развитие мира привело к тому, что глава XII Устава "Совет по Опеке" практически утратила значение: в мире нет больше подопечных территорий. Таким образом, были бы оправданными новое содержание главы и поправка к Уставу, заменяющая этот орган другим, создание которого обусловлено самой жизнью. Это мог бы быть Совет по экологии, необходимость создания которого предreshена Конференций ООН по окружающей среде и развитию в 1992 году в Рио-де-Жанейро (уже создана Комиссия устойчивого развития в ЭКОСОС).

Последняя предлагаемая поправка к Уставу ООН связана со статьей 107. Развитие государств, которые имела в виду эта статья, кардинальные изменения их характера, как и ход событий на международной арене, свидетельствуют об архаичности положения о "вражеских государствах" (оно встречается также в ст. 77, параграф 1В).

На конференции в Сан-Франциско было условлено, что статья 107 является "мероприятием по безопасности в переходный период" и что "по заключении мирного договора вражеским государствам будет предоставлено членство в Организации и пожалованы все вытекающие из этого права и привилегии". Следовательно, можно сделать вывод, что она с самого начала имела временный характер.

За истекший период полностью изменился характер государств, к которым относилась статья 107. Эти страны стали подлинно демократическими, а некоторые сравнялись в экономическом отношении с наиболее мощными державами.

Вопрос об отмене этих статей в соответствии с реальностью, как и предшествующая поправка, отнюдь не откроет путь к более широкому пересмотру самого Устава.

Конкретные предложения по Уставу ООН

Как уже отмечалось, такие предложения могли бы быть реализованы путем принятия Декларации к 50-летию ООН или дополнительных протоколов к Уставу.

1. *Предложение в связи с операциями ООН по поддержанию мира.*

Проведение операций ООН по поддержанию мира в нынешней обстановке приобретает особое значение. Устав ООН не содержит понятия подобных операций, хотя они имеют явно выраженную специфику. Операции по поддержанию мира призваны способствовать ограничению и урегулированию международных конфликтов, а также ликвидации их последствий. Эти операции имеют свою историю.

Правду о первой из них – корейской – в России, по сути, узнали только после создания Российской Федерации, когда появились публикации о том, что в 1950 году произошло вторжение Северной Кореи в Южную, а не наоборот, как это утверждала советская официальная точка зрения.

Совет Безопасности (советский представитель отсутствовал) принял решение о проведении вооруженной акции в Корее под флагом ООН. По существу, тогда, в 1950–1953 годах, произошла война между Северной и Южной Кореей, лишь формально именовавшаяся операцией ООН. На стороне Севера Кореи были советская авиация и китайские добровольцы, на стороне Юга – “силы ООН”, более чем на 90% состоявшие из американцев, а также небольшого числа южнокорейцев и представителей ряда других стран. Анализируя соответствующие положения Устава ООН, американский исследователь Р. Макивер писал: “Война в Корее не велась в соответствии с этими положениями. В результате серии благоприятных обстоятельств флаг ООН развевался во главе экспедиции, но руководство военными действиями на деле было вне контроля ООН, и наиболее важные решения были приняты США”¹⁷.

В подавляющем большинстве последовавших затем операций ООН СССР не участвовал. Он отказался от их финансирования, ссылаясь главным образом на то, что они вызваны последствиями колониальных режимов и поэтому бывшие метрополии обязаны полностью взять на себя финансовое и иное бремя.

СССР ссылался также и на то, что эти операции ООН проводились с нарушениями Устава. Этот упрек имел серьезные основания, поскольку, как правило, при решении вопроса об операциях прерогативы Совета Безопасности, вопреки положениям Устава ООН, брала на себя Генеральная Ассамблея. В дальнейшем спорадическое создание сил ООН по поддержанию мира в значительной степени носило характер “импровизаций”, по очень удачному, на наш взгляд, определению английских исследователей Б. Рассефа и Дж. Саттерлина¹⁸.

Силы ООН имели различные наименования: “Стража ООН”, “Полевой кадр ООН”, “Легион ООН”, “Международные полицейские силы ООН”, “Чрезвычайные вооруженные силы”, “Операции ООН в Конго”, “Вооруженные силы по поддержанию мира на Кипре” и др.

18 февраля 1965 г. Генеральная Ассамблея ООН впервые ввела в оборот термин "Операции по поддержанию мира" ("peace-keeping").

В течение первых сорока лет существования ООН было 13 таких операций, в 1991–1992 годах – столько же, в 1993–1994 годах – 17 операций, в которых приняли участие 80 тыс. военнослужащих из 75 стран – членов ООН¹⁹. Стоимость этих операций вдвое превысила бюджет Организации и достигла 2,1 млрд. долл.

По официальным формулировкам соответствующих документов, операции должны были использоваться главным образом для: а) наблюдения за условиями перемирия, прекращением огня или военных действий; б) обеспечения разъединения между вооруженными силами в конфликте; в) содействия законному правительству в предотвращении вооруженного вмешательства извне или ликвидации последствий такого вмешательства; г) недопущения дальнейшей интернационализации конфликта; д) обеспечения оказания гуманитарной помощи (Сомали)²⁰.

Если попытаться дать общую оценку проведенным операциям исходя из критерия успешности, то наиболее плодотворной, на наш взгляд, была операция на Кипре ("Зеленая линия"), хотя она и не смогла способствовать полному завершению конфликта.

К положительным итогам операций по поддержанию мира можно отнести то, что в ходе некоторых из них в той или иной мере удавалось преодолевать серьезные трудности в области организации взаимодействия военных подразделений разных стран, базирующихся на различных принципах. Создание единого командования такими силами требует выработки правил, способных обеспечить совместные согласованные действия. В ряде случаев эта работа дает основание считать, что решение сложных вопросов возможно.

Что же касается главных задач, то большинство этих операций не могло до конца устранить причины происшедших конфликтов и погасить их. Более того, в Сомали и особенно в Югославии "голубые каски" ввязались в боевые действия, что расходится с концепцией миротворчества ООН.

Оставаясь на почве реальности, можно утверждать, что есть только две корректные с точки зрения права возможности: либо решать сложные вопросы миротворчества на основе специального протокола, содержащего необходимые обязательные нормы, полностью соответствующие ооновскому предназначению в области миротворчества, либо поддержать предложение Японии и Бразилии о включении в Устав дополнительной статьи об операциях по поддержанию мира, особенно в области принуждения к миру, чреватой участием сил ООН в вооруженной борьбе (на что весьма сомнительно получение согласия всех сторон в конфликте). Такое принуждение приемлемо для

борьбы с агрессией, что не тождественно усилиям по урегулированию конфликтов и достижению согласия сторон в конфликте.

Уместно указать на одно из официальных обсуждений вопроса о будущем операций ООН по поддержанию мира, проведенное в августе 1994 года заместителем Генерального секретаря ООН по этим проблемам Кофи Ананом в Штаб-квартире Организации. Участники совещания пришли к выводу, что с окончанием "холодной войны" операции ООН по поддержанию мира неизмеримо расширились и качественно усложнились, ибо речь пошла о локальных конфликтах на этнической почве. Добавим: а также на межнациональной, религиозной, территориальной почвах.

Это, указывалось на совещании, вынуждает отходить от традиционных операций, основными задачами которых были посреднические функции, стабилизация военного положения, прекращение огня, что делало их статичными. Сейчас же они приобрели динамичный характер, так как имеют дело со сторонами в конфликте в политической, военной и гуманитарной областях, что вызывает много осложнений.

В настоящее время обсуждается возможность создания своего рода "резервной армии" ООН, в которую должны войти находящиеся в постоянной готовности специальные добровольные воинские контингенты стран-членов. По решению Совета Безопасности такие части могли бы предоставляться в распоряжение Генерального секретаря ООН для переброски в район кризиса.

На 49-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН Б.Н. Ельцин заявил о готовности России в соответствии со статьей 43 Устава подписать соглашение с Советом Безопасности о предоставлении национальных воинских контингентов для операций ООН и – при условии поддержки других государств – перейти к осуществлению концепции "резервных сил" Организации²¹.

Правовая регламентация операций по поддержанию мира необходима и в связи с актуальностью проблемы, и для упорядочения их проведения. Последнее соображение, в частности, связано с войной в Персидском заливе, которая обозначила, на наш взгляд, тенденцию чересчур вольного толкования Устава ООН. Приняв резолюцию 661 о праве Кувейта на индивидуальную и коллективную самооборону, Совет Безопасности не сделал предусмотренных статьями 42 и 43 Устава ООН шагов, которые придали бы вооруженным действиям характер операции на основе Устава ООН.

Действуя от своего имени, решительные меры приняли США, когда после захвата Кувейта Ираком по просьбе Саудовской Аравии ввели в Кувейт свои войска. При этом президент США, выступая на сессии Генеральной Ассамблеи 1 октября 1990 г., заявил: "Военная

сила никогда не будет применена. Мы стремимся к мирному исходу, такому, который был бы достигнут дипломатическими средствами”²².

Но вскоре позиция США резко изменилась. По их инициативе Совет Безопасности принял резолюцию 678 об использовании против Ирака военной силы, открывшую путь военной антииракской коалиции под руководством и при решающем участии США. Обращают на себя внимание неопределенность этой резолюции, отсутствие в ней четкого мандата, а следовательно, и ее недостаточная правовая корректность.

Характеризуя сложившуюся вслед за тем ситуацию, известный дипломат Г.М. Корниенко справедливо констатирует: “Невозможно не прийти к выводу, что масштабы и характер военных действий США и их союзников против Ирака вышли далеко за рамки задачи освобождения территории Кувейта”²³.

По существу, ООН в период операции “Буря в пустыне” устранилась от участия в боевой стадии пресечения иракской агрессии. Дело фактически вершили генералы США, хотя нормальный ход событий, согласно Уставу ООН, возможен был только после заключения соглашения или соглашений с членами ООН о передаче в распоряжение Совета Безопасности необходимых вооруженных сил. В этом случае не исключается согласие на готовность какой-либо державы под контролем Совета Безопасности и в контакте с Генеральным секретарем ООН, а также Военно-штабным комитетом (ВШК) взять на себя бремя лидерства и основной ответственности за операцию. Всего этого сделано не было.

Неопределенность мандата указанной резолюции позволила США в октябре 1994 года, еще до рассмотрения вопроса Советом Безопасности, двинуть свои мощные вооруженные силы в Кувейт, когда к его границам приблизились иракские войска. Уход последних и согласие Багдада признать суверенитет и границы Кувейта сделали эту поспешную и дорогостоящую американскую акцию излишней. Тем не менее намерение США “наводить порядок” по собственному усмотрению было определенным образом продемонстрировано миру.

Вызывает озабоченность и операция в Сомали. Она была начата американскими командос еще до формирования сил ООН (впоследствии так же было и на Гаити), а затем “голубые каски” вмешались в чисто военные действия (т.е. вышли за пределы миротворческого мандата), кстати не достигнувшие успеха. Эта операция не принесла лавров ООН.

В последние годы НАТО стала уделять большое внимание миротворчеству. При этом неизменно указывается, что это делается в контексте задач региональной организации. Разумеется, если это соот-

ветствует Уставу ООН, такие действия могут быть полезными. Правовые основания для этого содержатся как в главе VIII Устава ООН ("Региональные соглашения"), так и в договоре о создании НАТО, содержащем заявление о приверженности организации принципам Устава ООН. Из этого следует, что участие НАТО в миротворческих операциях ООН должно строго следовать Уставу ООН.

В таком случае Устав ООН обязывает участников региональных соглашений прежде всего приложить усилия для достижения мирного разрешения споров, относящихся к поддержанию мира и безопасности, до передачи их в Совет Безопасности, который, согласно Уставу, должен быть всегда информирован о миротворческих акциях, предпринятых или намечаемых на основе региональных соглашений или региональными органами. Он обладает "исключительным правом использовать их для принудительных действий **под его руководством** (выделено мною. — Г.М.). Однако никакие принудительные действия не предпринимаются в силу этих региональных соглашений или региональными органами без полномочий от Совета Безопасности" (ст. 53 Устава ООН).

Трагедия Югославии показала, что Устав ООН при осуществлении таких мер не был соблюден. Нанесение НАТО боевых ударов с воздуха было осуществлено без специальных решений о них Совета Безопасности, хотя резолюция Совета 836 предусматривала необходимость осуществления таких крайних мер только под руководством Совета Безопасности, отводя Генеральному секретарю ООН лишь координационные функции. Из этого следует, на наш взгляд, неправомерность решений о бомбардировках, принятых должностными лицами ООН и НАТО, компетенция которых ни в какой мере не дает оснований для подмены ими Совета Безопасности. Что касается роли Генерального секретаря, то его справедливо упрекали в том, что при решении о бомбардировке в районе Сараево он даже не поставил в известность Россию — постоянного члена Совета Безопасности.

"Вашингтон пост" справедливо отмечала: "На деле ссылки на резолюцию Совета Безопасности оказываются не более чем слабым оправданием более широкого использования военно-воздушной мощи НАТО"²⁴.

В полномочия НАТО, с полным основанием писал министр иностранных дел Англии Дуглас Хэрд, "не входит навязывать странам, не являющимся элементами НАТО, западные представления о ценностях или улаживать споры между другими государствами. Но НАТО не может заменить ООН, СБСЕ или Европейское сообщество. Прежде всего ООН с ее особым правовым авторитетом не имеет себе равных"²⁵.

Факты показали, что операция ООН в бывшей Югославии, несмотря на крайние меры авиации НАТО, проходила без успехов, хотя в ней участвовало, по словам Б.Б.-Гали, 35 тыс. военнослужащих и полицейских, а ее стоимость достигла 2 млрд. долл. в год²⁶. Ожесточенные боевые действия продолжались, и в ходе их все чаще стали раздаваться заявления командующего боснийским контингентом "голубых касок" генерала М. Роуза о перспективах замены сил ООН силами НАТО. Об этом не раз говорил и Б.Б.-Гали.

Явно предвосхищая события октября 1994 года, НАТО официально потребовала от ООН, чтобы был радикально изменен ее мандат в Боснии и Герцеговине. Руководство блока стало настаивать на предоставлении НАТО права по своему усмотрению наносить "массированные и эффективные" воздушные удары одновременно по нескольким целям (имея в виду четыре цели) без предварительного предупреждения той стороны, против которой решено предпринимать акции натовскими ВВС²⁷.

Такой шаг можно расценить только как претензии НАТО на самостоятельные боевые действия без какого-либо учета положений главы VIII Устава ООН о приоритете Совета Безопасности в принятии решений о поддержании мира и безопасности. Принципам коллективной безопасности ООН тем самым угрожает подмена совместных и согласованных в соответствии с Уставом действий акциями одной военно-политической организации, рассматриваемой в качестве региональной.

В новейшей практике миротворчества ООН стали появляться двойные стандарты. Более двух лет назад Россия, Узбекистан, Казахстан, Киргизия с согласия парламента Таджикистана договорились о миротворческих действиях в Таджикистане. Ссылаясь на то, что действия этих стран касаются сопредельного Афганистана, Б.Б.-Гали возразил против наделения этих сил статусом сил ООН. Вопреки тому что речь шла о договоренности нескольких стран, он заявил также, что просьба России о предоставлении миротворческого статуса не может быть удовлетворена, "так как войска в зонах конфликтов на территории СНГ не являются многонациональными". ООН ограничилась направлением в Таджикистан небольшой группы наблюдателей.

Затем, несмотря на обращения Грузии к Совету Безопасности и к России, Б.Б.-Гали вновь ответил отказом о предоставлении миротворческого статуса силам России и СНГ, хотя находившиеся там российские подразделения могли содействовать уменьшению кровопролития. "Если представлены одна или даже две страны, то это не многонациональные силы СНГ, — сказал Б.Б.-Гали в начале апреля 1994 года, — они не могут получить права на проведение миротворческих операций под флагом ООН"²⁸.

Мотивы позиции Б.Б.-Гали в обоих приведенных случаях не опираются на какие-либо согласованные и принятые ООН принципы проведения миротворческих операций. Его личные суждения не могут служить основанием для решения столь важных вопросов, от которых зависят не только судьбы, но и жизнь людей. Это еще один важный аргумент в пользу принятия протокола об операциях по поддержанию мира, которым должна быть установлена согласованная и обязательная их регламентация.

Особо следует отметить предвзятость личных мнений Б.Б.-Гали, его нежелание вникнуть в специфику вооруженных конфликтов и характер миротворческих акций на территории бывшего СССР. Россия – основная стабилизирующая сила на этой территории. Безусловно позитивными были ее миротворческие действия в Приднестровье (Молдавия) и уже начальный их этап в Грузии (еще до принятия резолюции Совета Безопасности, о которой речь пойдет ниже).

Факты свидетельствуют, что миротворческие действия России в соседних государствах направлены как на то, чтобы снять напряженность между этническими группами, приводящую к вооруженной борьбе, так и на то, чтобы устранить угрозу не только для России и соседних стран, но и для остального мира в обширных регионах. Никто не может также оспаривать право России защищать интересы десятков миллионов россиян в других государствах. Давно существующая международная практика, прежде всего в части, касающейся политики США в данном вопросе, подтверждает правомерность заботы России о россиянах, оказавшихся за рубежом.

Возвращаясь к вопросу о двойных стандартах в практике ООН, можно сослаться на позицию того же Б.Б.-Гали, который еще в конце февраля 1994 года дал согласие на включение в состав миротворческих сил ООН в бывшей Югославии войск сопредельного с этой страной государства – Турции²⁹. Это вызвало отрицательную реакцию Греции.

Довольно скоро резко изменилась позиция Б.Б.-Гали в отношении миротворчества в Грузии. Это совпало с решимостью США покончить с гаитянским режимом, сделав это с благословения ООН. США развернули подготовку вооруженного вторжения на Гаити для “восстановления в этой стране демократии”.

Вскоре Совет Безопасности почти одновременно принял резолюции 937 и 940, санкционирующие как развертывание миротворческих сил СНГ (хотя было ясно, что пока фактически речь шла о РФ) в Грузии под эгидой ООН и при участии представителей СБСЕ, так и применение вооруженных сил в Гаити (хотя при принятии резолюции было очевидно, что речь шла о США, и только потом, видимо, в результате серьезных усилий с американской стороны, к их намерениям подключились символические контингенты ряда стран).

Не представляется убедительным утверждение представителя РФ в ООН С.В. Лаврова о том, что между принятием указанных резолюций нет никакой связи³⁰. Разумеется, характер миротворческой операции РФ в Грузии и американского ввода войск на Гаити различен, ибо речь идет о совершенно разных ситуациях. Но каким же иным образом можно объяснить тот факт, что безоговорочный отказ Б.Б.-Гали способствовать миротворческим операциям в Таджикистане и Грузии, когда об этом ставили вопрос страны СНГ, подвергся столь резкому изменению, в результате чего Советом Безопасности почти одновременно были приняты резолюции, санкционировавшие решение двух указанных проблем?

Обращает на себя внимание утверждение С.В. Лаврова: "... трудно считать, что сейчас ситуация на Гаити представляет угрозу международному миру и безопасности". Но если это так, то лишается правового основания и принятие Советом Безопасности резолюции, открывшей путь американским командос и спецназовцам на Гаити.

Но это уже другой аспект проблемы. Факт же принятия Советом Безопасности резолюций по Грузии и Гаити вызвал серьезную полемику о мотивах этих решений³¹. Ее отражением явилось предположение "Таймс", что "решение Совета Безопасности ООН разрешить США вторжение на Гаити – результат сделки великих держав... Чтобы обеспечить поддержку Москвы, Вашингтон должен был согласиться с одобрением ООН миротворческой миссии в Грузии"³².

В самих США предположение о согласованиях в этом случае действий США и РФ дало повод для осуждения Вашингтона рядом политических групп, поскольку, по их мнению, это может "дать свободу рук" Москве. Г. Киссинджер прямо заявил об этом в "Вашингтон пост", указав, что США совершили ошибку, создав прецедент, который может быть использован Россией "в отношении того, что в России называют ближним зарубежом"³³.

Мнение Г. Киссинджера отражает взгляды тех американских кругов, которые считают исключительными только права США. Оно полностью игнорирует как положение России в мире, равное положению США, так и приведенные выше соображения о характере миротворческих акций России на территории бывшего СССР.

В целом можно констатировать, что отход от принципов Устава ООН в сфере миротворчества, произвольное, нормативно не закрепленное их толкование могут не только лишить миротворчество эффективности, но и создать осложнения в отношениях между государствами – членами ООН.

Очевидно, что развитие таких тенденций не может не вызывать озабоченности судьбой собственно ООН, поскольку противоречит самой концепции ООН как коллективной организации международ-

ного сотрудничества на базе основополагающих принципов международного права, закрепленных в ее Уставе.

Вот почему задача разработки протокола (декларации) об операциях по поддержанию мира ООН представляется столь назревшей.

Протокол в развитие главы VII Устава ООН может содержать основные параметры, определяющие характер операций ООН по поддержанию мира. В их числе: согласие сторон в конфликте, ясно определенный мандат, соответствие целей операции принципам ООН, неучастие сил ООН в боевых действиях на какой-либо одной стороне и другие положения, вытекающие из полезного опыта уже проведенных операций. Все это позволит упорядочить и повысить эффективность миротворческой деятельности ООН.

Особый статус должны получить операции по принуждению к миру. Неясность в этой сложной и деликатной области крайне опасна и содержит угрозу трансформации миротворчества в вооруженную борьбу с плохо предсказуемыми последствиями.

Уместно отметить, что на 49-й сессии ГА ООН Министерство иностранных дел России выступило с призывом разработать общую стратегию миротворчества ООН³⁴. Оно считает важным с этой целью четко определить концепцию политического руководства миротворчеством со стороны Совета Безопасности, затем создать эффективное военное командование под соответствующим контролем, установить порядок привлечения на этой основе региональных организаций. МИД РФ предложил также создать специальный комитет Совета Безопасности по совершенствованию миротворческих операций, поддержал идею создания "резервных сил ООН", которые до необходимости их использования находились бы в распоряжении государств-членов.

На этой сессии МИД Казахстана предложил признать коалиционные силы СНГ в Таджикистане в качестве миротворческих, ибо они "сумели значительно ограничить масштабы военного противостояния, сохранить тысячи мирных жизней".

Разумеется, разработке этой проблемы, итогом чего могли бы явиться протокол или декларация об операциях по поддержанию мира, могут способствовать и рекомендации других государств-членов и, в частности, результаты таких мероприятий, как проведенные в сентябре 1994 года совместные российско-американские командно-штабные миротворческие учения на Тоцком полигоне Новосибирской области.

2. Предложения по гуманитарному сотрудничеству.

В прошлом внимание ООН, согласно ее Уставу и Всеобщей декларации прав человека 1948 года, было сосредоточено главным образом на правах и свободах человека. Вначале это явилось оправданной реакцией на невиданные преступления против человечности,

совершенные гитлеровцами. В годы "холодной войны" это во многом послужило основой для широкомасштабной психологической войны. С прекращением международной конфронтации стало очевидно, что деятельность ООН в сфере международного гуманитарного сотрудничества должна быть значительно более разносторонней.

Это сотрудничество жизненно необходимо при оказании помощи в случаях природных бедствий, катастроф, голода, массовых эпидемий, в деле защиты жертв войны, помощи беженцам, заложникам и т.п. Не подсчитано число жертв вооруженных конфликтов. Что же касается различных бедствий, то известно, что ежегодно их жертвами на планете становится от 250 до 300 млн. человек. Помощь при крупномасштабных бедствиях (особенно быстрое гуманитарное реагирование) – это не внутреннее дело государств, она требует все более универсального взаимодействия в международном масштабе под эгидой центрального механизма международного сообщества – ООН.

Весьма убедительно это сформулировал заместитель Генерального секретаря ООН по гуманитарным вопросам и координатор ООН по оказанию гуманитарной помощи Ян Элиасон. "Сегодня оказание гуманитарной помощи, – пишет он, – стало, причем таким способом, каким это прежде и не мыслилось, составной частью установления мира и безопасности в различных беспокойных районах. Создание коридоров мира и зон спокойствия, равносильное локальному прекращению огня по гуманитарным соображениям, играет полезную роль не только в том, что позволяет открыть доступ к пострадавшим людям, но и в наведении мостов между конфликтующими сторонами... Опыт прошлого показывает, что оказание гуманитарной помощи должно носить характер коллективных усилий. Он наглядно свидетельствует, насколько важно значение как обеспечения тесной координации между организациями системы ООН, государствами-членами и неправительственными организациями, так и содействия формированию подлинной культуры сотрудничества"³⁵.

В приведенной цитате содержится основная аргументация в пользу принятия в дополнение к Уставу акта, обобщающего итоги проведенной деятельности и упорядочивающего ее осуществление ООН в будущем. Таким актом могла бы быть декларация о международном гуманитарном сотрудничестве, подлежащая ратификации государствами-членами. В этой связи сопредседатель Комиссии по международным гуманитарным вопросам С. Ага Хан подчеркнул назревшую целесообразность принятия декларации "о гуманитарных принципах в целях ориентирования политики и деятельности на глобальном уровне"³⁶.

ООН накопила немалый опыт в развитии гуманитарного сотрудничества, организуя в ряде случаев финансовую и научно-техничес-

кую, а также продовольственную помощь. Важным фактом явилось принятие резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 2444 от 19 декабря 1968 г., содержащей призыв придерживаться гуманных принципов в вооруженных конфликтах в соответствии с Дополнительным протоколом II к Женевской конвенции от 12 августа 1949 г. о защите жертв вооруженных конфликтов международного характера. Сейчас этот призыв особенно актуален и нуждается в настоящем подтверждении с указанием на неотвратимость кары за преступления против мирного населения, совершаемые в ходе таких конфликтов.

В декабре 1991 года Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию 4682, recommending укрепление координации деятельности в рамках системы ООН по оказанию чрезвычайной гуманитарной помощи. На основании ее был создан Департамент по гуманитарным вопросам для координации гуманитарных операций в условиях чрезвычайных ситуаций, а также оказана помощь более чем 30 странам на сумму в 30 млрд. долл.

Принятие ООН декларации о международном гуманитарном сотрудничестве, затрагивающем судьбы многих людей, станет стимулировать государства, международные организации и транснациональные корпорации более активно участвовать в оказании гуманитарной помощи.

3. Предложения в области разоружения.

За годы существования ООН мир пережил невиданную гонку вооружений. Эта гонка носила качественно иной характер, нежели все, что имело место в этой области до второй мировой войны. Речь пошла о вооружениях совершенно иного качества. Технические характеристики новых видов оружия, прежде всего ядерного, космического, лазерного, пучкового и бинарного химического, создали появление поистине критических условий для существования самой жизни на Земле.

"Необходим новый способ человеческого мышления, чтобы человечество выжило и развивалось дальше. Сегодня атомная бомба до основания изменила саму природу мира, мы знаем это, и люди находятся в новой ситуации, которой должно соответствовать их мышление"³⁷. Эти слова принадлежат величайшему физiku XX века Альберту Эйнштейну.

ООН приняла значительное число полезных, но далеко не всегда оказавшихся действенными резолюций, провела специальные сессии Генеральной Ассамблеи, посвященные разоружению, немало переговоров. Но существенное уменьшение опасности началось только в результате прекращения "холодной войны", и прежде всего российско-американских акций.

Чтобы ООН могла более действенно воздействовать на положительное развитие процесса разоружения, представляются целесооб-

разными разработками и принятием протокола к статьям 11, 26 и пункту 1 статьи 47 Устава ООН. Эти статьи уже давно стали недостаточными. Протокол об их толковании должен учитывать, что ООН внесла определенный вклад в дело разоружения и приняла ряд важнейших резолюций — о всеобщем и полном разоружении, о частичных мерах в этой области, о запрещении ядерного оружия, о мирном использовании космоса и целый ряд других, которые надлежит воплотить в жизнь. Протокол включил бы результаты ряда важных международных соглашений, обозначавших определенный прогресс на пути разоружения (например, многосторонний договор о нераспространении ядерного оружия, конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) оружия и токсинов и их уничтожении, российско-американские соглашения и т.п.).

Таким образом, есть все основания закрепить в приложенном к Уставу ООН протоколе основные **итоги работы самой ООН** в области рассмотрения проблем разоружения и перспективные положения, рассчитанные на будущее. В числе перспективных, несомненно, займут важное место предложения Б.Н. Ельцина о заключении всеобъемлющего договора о запрещении испытаний ядерного оружия, бессрочном продлении договора о нераспространении ядерного оружия, гарантиях неядерным государствам, договоре о ядерной безопасности и стратегической стабильности и ряд других.

Протокол мог бы наделить ООН полномочиями, способными сделать ее подлинным центром переговоров по разоружению, рассмотрения и оценки итогов переговоров, проходящих вне рамок ООН, сделать ее гарантом выполнения заключенных договоров по разоружению. Совет Безопасности можно было бы наделить правом принимать меры в отношении государств, нарушивших подписанные ими соглашения. Что касается чрезвычайной ситуации — риска возникновения ядерной войны, — то в этом случае Совет Безопасности ООН должен быть наделен протоколом специальной компетенцией принятия неотложных превентивных мер коллективными действиями сил членов ООН. Это предполагает функции мониторинга и контроля за разоружением и мерами доверия.

Следует отметить в этой связи наличие прецедента: Устав МАГАТЭ и Договор о нераспространении ядерного оружия наделили Совет Безопасности ООН полномочиями действовать в качестве высшей контрольной инстанции, куда в случае необходимости должен передаваться вопрос о нарушении государством своих обязательств в сфере режима нераспространения ядерного оружия.

Несомненно, наделение ООН функциями контроля за осуществлением разоруженческих мер во многом подняло бы роль Органи-

зации и продвинуло дело разоружения, особенно если осуществление контроля сопровождалось бы уже упомянутым принятием мер против нарушения заключенных договоров. Для более эффективной деятельности ООН в области разоружения следовало бы расширить обязанности ВШК по обслуживанию ООН, и прежде всего Совета Безопасности, в области выполнения функций Организацией как центра работы по разоружению. Эта деятельность ВШК может быть также предусмотрена предлагаемым протоколом. Она включала бы сбор информации обо всех переговорах по разоружению, разработку предложений по этим вопросам и по вопросам выполнения достигнутых соглашений, информированию ООН о характере основных военно-стратегических концепций, о деятельности главных военно-политических организаций и т.п.

* *

*

Конечно, реализация изложенных предложений потребует значительных усилий. Тем не менее представляется целесообразным высказать их для возможного использования как один из вариантов обсуждения проблем Устава ООН, которое, очевидно, неизбежно в 1995 году.

На рубеже веков, после пройденного ООН полувекового пути, есть все основания считать, что роль Организации будет возрастать. Повышение роли ООН необходимо во имя надежд народов, учредивших Организацию мира, безопасности и сотрудничества. Только под эгидой ООН в XXI веке может быть создана прочная система безопасности с эффективными механизмами всеобщего взаимодействия³⁸.

¹ См. Northedge F.S. The League of Nations, its life and time. — N.Y., 1986. — P. 66.

² См. International Institutions at work. — L., 1990. — P. 19.

³ Наиболее подробно в советской литературе см. Крылов С.Б. История создания Объединенных Наций. — М., 1960; в зарубежной — Russel P. A History of the United Nations Charter. — Wash., 1958. Вся документация собрана в Documents of the United Nations Conference on International Organization. San Francisco. 1945. — Vol. I—XXII. — L. — N.Y., 1945—1955; Basic Documents of the United Nations/Ed. by L. Sohn. — L., 1956.

⁴ См. Внешняя политика Советского Союза в период Отечественной войны. — Т. I. — М., 1946. — С. 164.

⁵ Там же. — С. 414—415.

⁶ Внешняя политика Советского Союза в период Отечественной войны. — Т. II. — М., 1946. — С. 243—259.

⁷ Крылов С.Б. Указ. соч. — С. 42.

⁸ Российская газета. — 1994. — 28 сент.

⁹ См., например, Childers E., Urquhart B. *Renewing the United Nations system*. — Uppsala, Sweden, 1994; *International Institutions at work*/Ed. by P. Taylor and A. Groom. — L., 1990.

¹⁰ *Los Angeles Times*. — 1993. — Nov. 30.

¹¹ См. предложения, сформулированные в последнее время: A successor vision: The United Nations of tomorrow — UN management and decision-making project. Final panel. — UNA—USA. — N.Y., 1987; Partners for Peace. Strengthening Collective Security for 21-st Century. A Report of the Global policy project. The UN Association of the United States of America. — N.Y., 1992; Canadian Priorities for United Nations Reform. Proposals for Policy Changes by the United Nations and the Government of Canada. — 1994; см. также Овчинников Р. (Внешнеполитическая ассоциация) Отражать реалии мира должен Совет Безопасности ООН, которому нужна реформа//Независимая газета. — 1992. — 12 сент.

¹² *Компас*. — 1994. — № 151. — 13 сент.

¹³ *Компас*. — 1994. — № 2. — 5 янв. — С. 7.

¹⁴ Изложенные соображения отражают давно высказанную, хотя и в более ограниченном виде, точку зрения автора. В своей книге "ООН (основные международно-правовые аспекты структуры и деятельности)", изданной в Москве в 1962 году, он писал: "Принцип единогласия, как и другие основополагающие принципы Устава, незыблем. Вместе с тем не исключается возможность отдельных частных улучшений Устава ООН. Создатели ООН предусмотрели в ее Уставе гл. XVIII на тот случай, если практическая деятельность ООН подскажет необходимость включения в Устав поправок, обеспечивающих возможность его улучшения. Само собой разумеется, эти поправки могут идти лишь по линии укрепления и углубления основных принципов ООН как международной организации и призваны содействовать широкому международному сотрудничеству государств, обеспечению международного мира и безопасности" (с. 207—208).

¹⁵ *US Department of State. Charter of the United Nations*//Report to the President on the Results of the San-Francisco Conference. — Publication 2349 (June 26, 1945). — P. 68.

¹⁶ *We the People...* — American Association for the United Nations. — N.Y., 1945. — P. 36.

¹⁷ Maciver R. *The Nations and the United Nations*. — N.Y., 1959. — P. 89.

¹⁸ См. B. Russef, J. Sutterlin. *The UN in a New World Order*//Foreign Affairs, Spring 1991. — P. 67; также см. *New York Times*. — 1993. — Nov. 18.

¹⁹ *Компас*. — 1994. — № 2. — 5 янв. — С. 4—6.

²⁰ См. *UN Peace-keeping Operations: Past and Present*. — UN Information Service. — Internationales Zentrum. — Vienna, UNIS, March 1993.

²¹ См. *Российская газета*. — 1994. — 28 сент.

²² *Независимая газета*. — 1994. — 16 авг.

²³ Корниенко Г. Закончилась ли "холодная война"?//Независимая газета. — 1994. — 16 авг.

²⁴ *Washington Post*. — 1994. — Apr. 12.

²⁵ Цит. по: *Europäische Sicherheit*. — 11.XI.93.

²⁶ См. ИТАР—ТАСС. — 1994. — 24 июля. — Серия "АМ". — Л. 12.

²⁷ См. ИТАР—ТАСС. — 1994. — 11 окт. — Серия "МЭИ". — Л. 16.

²⁸ *Известия*. — 1994. — 6 апр.

²⁹ См. *Правда*. — 1994. — 31 марта.

³⁰ См. *Московские новости*. — 1994. — № 34. — С. 11.

³¹ См. ИТАР—ТАСС. — 1994. — 1 авг. — Сер. "МЭИ". — Л. 5.

³² **Times.** — 1994. — Aug. 1.

³³ **Washington Post.** — 1994. — Sept. 25.

³⁴ **См. Компас.** — 1994. — № 2. — 5 янв. — С. 4.

³⁵ **Элвассон Я.** Чрезвычайные гуманитарные ситуации и ООН//Международная жизнь. — 1994. — № 4. — С. 37.

³⁶ **Сохранит ли человечество человечность?**/Доклад Независимой комиссии по международным гуманитарным вопросам. — М., 1988. — С. XI.

³⁷ **Einstein on Peace.** — N.Y., 1960. — P. 383.

³⁸ Статья была написана 27 октября 1994 г., в связи с чем к моменту ее опубликования фактологический материал мог претерпеть изменения.

Вопросы территории

ПОНЯТИЕ ТАМОЖЕННОЙ ТЕРРИТОРИИ И ПРОСТРАНСТВЕННЫЕ АСПЕКТЫ ТАМОЖЕННО-ТАРИФНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

А.Н. Козырин*

Действие правовой нормы в пространстве ограничивается территориальными границами распространения государственного суверенитета. Специфика пространственного действия таможенно-тарифной нормы объясняется двумя важнейшими обстоятельствами.

Во-первых, реагируя на усиление в современных международных экономических отношениях тенденции интернационализации хозяйственной жизни, государство может делегировать часть своих суверенных полномочий в сфере экономики другому государству, группе стран или международному наднациональному органу. Мировой опыт развития экономических группировок показывает, что отправной точкой эволюции интеграционных объединений служат мероприятия по координации таможенной политики, сопровождающиеся уступкой государством определенной части своего таможенного суверенитета (т.е. суверенитета в сфере таможенного законодательства). Это обстоятельство выдвигает на первый план проблему международных таможенных объединений и таможенных союзов.

Во-вторых, в рамках государственного регулирования экономики правительство использует стимулирующее воздействие на экономический рост льготного налогообложения. Предоставление отдельным районам в границах государства "таможенной экстерриториальности" имеет целью оживление хозяйственной конъюнктуры, активизацию внешнеторговых связей, инвестирование в экономику национального и иностранного капитала.

В связи с этим особый интерес представляют различные таможенные режимы: установление одних означает полную таможенную экс-

* Заведующий Кафедрой административного и таможенного права МГИМО, доцент, кандидат юридических наук.

территориальность, поскольку они исключают определенные участки территории из состава национальной территории (режим свободной таможенной зоны и свободного склада); другие же выводят отдельные территориальные участки из-под действия таможенно-тарифного регулирования, то есть предоставляют таможенно-тарифную экстерриториальность (режимы таможенного склада, магазина беспошлинной торговли).

Основным понятием, характеризующим территориальные пределы таможенно-тарифного регулирования, является таможенная территория. В отечественной и зарубежной юридической литературе наметились две тенденции в вопросе ее определения. Первая состоит в том, что таможенная территория полностью совпадает с государственной территорией. Этой точки зрения придерживались ряд советских исследователей и юристов-ученых из бывших социалистических стран, считавших, что таможенная территория является пространством, на котором действует не только таможенно-тарифное законодательство, но и налоговое, валютное законодательство, а главное — это территория, на которой действуют социально-экономические формы, господствующие в данном обществе¹.

Вторая тенденция исходит из различия понятий таможенной и государственной территории. Юристы, поддерживающие эту точку зрения, по-разному ее аргументируют. Одни считают, что эти территории нельзя отождествлять, поскольку различаются линии прохождения государственной и таможенной границы вследствие изменений в организации таможенного контроля и оформления, удаления таможенных пунктов в глубь таможенной территории. Е.Т. Усенко в этой связи пишет: "Таможенная граница, как правило, не совпадает с границей политической. В отличие от политической границы, которая представляет собой определенную линию на местности, таможенная граница состоит из ряда таможенных пунктов, в которых осуществляется фактический контроль над ввозом и вывозом товаров, валюты и других ценностей, производится в необходимых случаях таможенное обложение товаров, выполняются различные формальности и т.п."². Советские ученые, придерживавшиеся этой точки зрения, а также их коллеги, отстаивавшие тезис о совпадении таможенной и государственной территории, исходили из сложившихся экономических реалий советского периода, производных от практики обязательного государственного планирования экономики, существовавших тогда валютной монополии и монополии на внешнюю торговлю.

Другие же юристы, считая понятия таможенной и государственной территории несовпадающими, объясняли это существованием таможенных анклавов и эксклавов, таможенных союзов, а также

использованием таможенных режимов, осуществляющих регулируемую функцию таможенно-тарифного воздействия, выведения отдельных участков государственной территории из состава таможенной территории для установления там льготного режима тарифного и налогового обложения. На этой позиции стоит большинство представителей современной зарубежной таможенно-правовой науки, придерживались ее и некоторые советские исследователи³.

Таможенное законодательство России и зарубежных стран при определении таможенной территории опирается на понятие государственной территории. Законодательные формулировки воспроизводят различия в концептуальных подходах при определении таможенной территории. Так, например, основным источником польского таможенного законодательства (*Ustaw o dawstwo celne. – Tom I. – Warszawa, 1963*) закреплял в пункте 1 статьи 2, что таможенная территория представляет собой государственную территорию Польши. Аналогичное положение содержалось в Таможенном законе СФРЮ (ст. 2) и нормативных актах ряда других государств. Таможенное законодательство Швейцарии исходит из того, что понятие таможенной территории, базируясь на понятии государственной территории, включает в себя таможенные анклав и исключает таможенные эксклавы. Так, в пункте 2 статьи 2 швейцарского Федерального закона о таможенных определено: "Участки иностранной территории, которые по международным договорам входят в состав швейцарской таможенной территории, считаются находящимися внутри таможенной границы". Понятие исключений из таможенной территории содержит и новое российское таможенное законодательство: "На территории Российской Федерации могут находиться свободные таможенные зоны и свободные склады. Территории свободных таможенных зон и свободных складов рассматриваются как находящиеся вне таможенной территории Российской Федерации, за исключением случаев, определяемых настоящим Кодексом и иными законодательными актами РФ" (п. 3 ст. 3 Таможенного кодекса РФ).

В таможенных законах некоторых государств содержится подробное описание структуры таможенной территории. Таможенный кодекс Французской Республики (ст. 1) закрепляет, что таможенная территория Франции включает территорию и территориальные воды континентальной Франции, Корсики, прибрежных островов и заморских департаментов. Подробное описание структуры таможенной территории содержит Таможенный кодекс России (ст. 3): "Таможенную территорию Российской Федерации составляют сухопутная территория РФ, территориальные и внутренние воды и воздушное пространство над ними. Таможенная территория РФ включает в себя также находящиеся в морской исключительной экономической зоне Рос-

сийской Федерации искусственные острова, установки и сооружения, над которыми РФ обладает исключительной юрисдикцией в отношении таможенного дела". Существуют и такие примеры таможенного законодательства, которые вообще не устанавливают структуру таможенной территории и содержат самые общие ее определения: "Таможенная территория – это область, ограниченная таможенной линией" (ст. 1 Таможенного закона Италии).

Описательный способ определения таможенной территории, преобладающий в российском и зарубежном законодательстве, не позволяет уяснить непосредственно из текста нормативного акта сущность этого важного института таможенного права. Под таможенной территорией следует понимать территорию, на которой действует таможенное законодательство данного государства. Такой подход к определению таможенной территории имеет большое практическое значение, поскольку устанавливает пространственные пределы действия норм таможенного законодательства (а это особенно важно с точки зрения таможенно-тарифного регулирования). В последнее время он стал наблюдаться в некоторых международно-правовых публикациях, воспринявших основные принципы Киотской конвенции по упрощению и согласованию таможенных процедур 1973 года⁴.

Совершенствование инструментов и методов правового регулирования таможенного дела приводит к необходимости уточнения понятия таможенной территории и выделения производных от него понятий таможенно-тарифной и таможенно-статистической территории.

При использовании целого ряда таможенных режимов (таможенного склада, магазина беспошлинной торговли, временного ввоза и вывоза и др.) таможенное законодательство не перестает действовать полностью, а только в части, касающейся таможенно-тарифного регулирования (прежде всего уплаты таможенных платежей). Что же касается правовых норм, закрепляющих процедуру таможенного контроля, то они продолжают действовать. Более того, появляются новые нормы, устанавливающие дополнительные обязательства грузополучателя перед таможенной в случае помещения товара под один из вышеперечисленных таможенных режимов. При режиме таможенного склада, магазина беспошлинной торговли таможенные органы контролируют: а) проведение с товарами, помещенными под этот режим, только разрешенных законом операций (переупаковка, расфасовка и др.); б) собственно режим работы склада и магазина беспошлинной торговли; в) точный учет и регулярность предоставления отчетности и т.д. Нельзя согласиться с французскими исследователями М. Шмидлином и Ж. Дюкроком, считавшими "возможным рассматривать в качестве сужения таможенной территории административные фик-

ции, на которых базируются режимы временного характера (транзит, приписной таможенный склад, условно-беспошлинный ввоз, временный вывоз)⁵. Сужается в данном случае не таможенная территория вообще, а только таможенно-тарифная территория. Говорить о сокращении таможенной территории нельзя, поскольку при использовании перечисленных таможенных режимов не применяются только нормы таможенно-тарифного законодательства. При этом нормы, определяющие порядок осуществления отдельных операций по таможенному контролю и таможенному оформлению, продолжают действовать в той или иной мере. Понятие тарифной территории используется не только в научных исследованиях, но и постепенно осваивается законодательной практикой. Им оперирует, например, южнокорейский Закон об учреждении свободной экономической зоны 1970 года, § 4 статьи 2 которого гласит: «Термин "тарифная территория" в данном законе означает территорию за пределами свободной зоны, где изымаются таможенные пошлины».

Кроме фискальной и регулирующей функции таможенная служба выполняет еще и учетно-статистическую функцию. Выведение отдельных участков из состава таможенно-тарифной территории не должно нарушать подлинную картину развития внешнеторговых оборотов. В этих целях целесообразно использовать понятие таможенно-статистической территории, под которой понимают территорию, на которой ведется таможенная и внешнеторговая статистика.

В ряде случаев такая территория превышает размеры таможенной территории, установленные в таможенных законах и кодексах. Например, таможенно-статистическая территория Италии включает Ватикан, имеющий свое таможенное законодательство и, следовательно, представляющий самостоятельную таможенную территорию. Принадлежащая США часть Виргинских островов не входит в состав таможенной территории страны. Однако в связи с объемом торговли между этой частью Виргинских островов и иностранными государствами эти островные земли включаются в таможенно-статистическую территорию США. Аналогична ситуация с Нормандскими островами и островом Мэн в Великобритании.

Статистическая территория может быть и меньше таможенной (таможенно-тарифной) территории. Таможенная территория Франции включает в себя заморские департаменты (Гваделупу, Гвиану, Мартинику и Реюньон), которые при ведении таможенной статистики рассматриваются как территории, существующие отдельно от Франции. Таможенная территория Израиля включает территории, управляемые Израилем (Иудею, Самарию и район Газа), которые не входят в состав статистической территории. Исключение отдельных участков таможенной (тарифной) территории из состава таможенно-ста-

тистической территории в некоторых случаях может иметь целью обход различных внешнеторговых ограничений нефинансового характера (например, квотирования). Так, например, исключение континентального шельфа из таможенно-статистической территории позволяет не учитывать объем экспортированной нефти, добытой на расположенных там буровых установках, что в итоге искажает общую картину экспорта нефти и ставит данное государство в более выгодное положение в условиях существования международных соглашений, устанавливающих квоты на экспорт нефти.

Определяя таможенную территорию как область, на которой действует таможенное законодательство данной страны, нетрудно выявить и те случаи, когда таможенная территория будет не совпадать с государственной. Так, например, английская "Энциклопедия таможенного тарифа"⁶ выделяет пять подобных ситуаций: 1) свободные порты (свободные зоны); 2) страны с внутренней таможенной границей; 3) страны, включающие свои колонии и зависимые территории в состав таможенной территории метрополии; 4) включение в состав таможенной территории части иностранной территории (таможенный анклав) и исключение из таможенной территории части собственной государственной территории; 5) таможенные союзы двух или более стран.

Очевидно, что некоторые из перечисленных случаев представляют уже исключительно историко-правовой интерес. Только в истории можно найти примеры прохождения таможенной границы через государственную территорию. В течение почти века после объединения Англии и Шотландии между ними сохранялась таможенная граница. Во Франции единая таможенная территория была сформулирована к 1791 году. Однако и после этого отдельные прибрежные острова по-прежнему продолжали оставаться за пределами таможенной территории. Современное таможенное законодательство практически повсеместно исходит из принципа единства таможенной территории. Немногочисленные исключения имеют архаичный характер и свидетельствуют о неразвитости товарно-денежных и рыночных отношений в данной стране. Так, например, в Афганистане каждая провинция имеет собственную ассоциированную таможню, а таможенные границы проводятся в соответствии с административно-территориальным делением страны и не совпадают с государственными границами⁷. Следует отметить, что выражение, используемое для обозначения таможенной территории США, — *customs regions* (дословно: таможенные регионы, таможенные территории) — не свидетельствует о нарушении принципа единства таможенной территории, а только отражает исторически сложившуюся многозвенную систему государственного управления в США.

Ушла в прошлое практика тарифной ассимиляции метрополии со своими колониями и зависимыми территориями. Так, в недавнем прошлом в колониальном таможенно-тарифном союзе с Францией состояли Алжир, Французский Индокитай, Тунис, Габон, Французская Гвиана и другие колонии и зависимые территории. В таможенную территорию Японии входили Тайвань и Шанхай⁸. В отдельных немногочисленных случаях старые колониальные таможенно-тарифные союзы сохраняются с определенными видоизменениями до сих пор (например, США и Пуэрто-Рико). Некоторые таможенные "союзы" имеют очевидную колониальную предпосылку: в южноафриканскую таможенную территорию помимо ЮАР входят также Лесото, Ботсвана, Свазиленд и Намибия.

Многочисленные случаи несовпадения государственной и таможенной территории на современной таможенно-территориальной карте мира могут быть сведены к случаям, отмеченным в приводимой ниже таблице.

Таможенная территория превышает государственную территорию	Таможенная территория меньше государственной территории
1. таможенный союз 2. таможенный анклав 3. прилежащая морская зона 4. присоединения к таможенной территории по экономико-географическим, историко-политическим и иным причинам	1. свободные территории 2. таможенный эксклав 3. исключения из таможенной территории по экономико-географическим, историко-политическим и иным причинам

Рассмотрим все вышеозначенные случаи.

1. Присоединение к таможенной территории и исключение из нее по экономико-географическим, историко-политическим и иным причинам

Таможенная территория может отличаться от государственной, поскольку таможенное законодательство, как правило, не действует на территориях, сданных в долгосрочную аренду. Так, в результате заключенного в 1962 году между СССР и Финляндией соглашения о сдаче в аренду Финляндии части Сайменского канала таможенная территория СССР "сжалась" за счет исключения этого территориального участка из сферы действия таможенной юрисдикции СССР⁹.

Из таможенной территории Кубы исключается район военно-морской базы Соединенных Штатов, прилегающий к городу Кайманера. В состав таможенной территории Панамы не входят некоторые районы зоны Панамского канала, остающиеся под контролем Министерства обороны США до 1999 года.

Ряд стран не включает в свои таможенные границы экономически не освоенные, удаленные от торговых путей, труднодоступные территории. По этой причине в таможенную территорию Дании не входят Фарерские острова, Гренландия¹⁰ и датская часть континентального шельфа в Северном море, а за таможенными границами Норвегии оказались острова Свальбард и Ян Майен. Так называемые "спорные территории" могут находиться под двойной таможенной юрисдикцией. Например, Нейтральная зона на Аравийском полуострове контролируется таможенными властями как Кувейта, так и Саудовской Аравии.

2. Прилежащая морская зона

Возможность выдвижения таможенной территории за линию государственной границы может иметь место в случае создания особых таможенных зон (поясов) за пределами своих территориальных вод. Женевская конвенция о территориальном море и прилежащей зоне 1958 года предусматривает право прибрежного государства осуществлять в зоне открытого моря, прилежащей к территориальному морю, контроль, необходимый для:

а) недопущения нарушения таможенных, фискальных, иммиграционных или санитарных правил в пределах его территории или территориального моря;

б) наказания за нарушение вышеупомянутых правил, совершенное в пределах его территории или территориального моря.

Такой контроль осуществляется в пределах внешнего морского пояса или прилежащей морской зоны, представляющей собой участок открытого моря или исключительной экономической зоны (если такая создается), простирающийся вдоль границы территориального моря. Причинами, побудившими к появлению в международном праве понятия прилежащей зоны, были: а) незначительная ширина территориального моря (к моменту принятия Женевской конвенции 1958 г. его размеры чаще всего составляли 3 морские мили); б) способность отдельных государств контролировать свою морскую границу и охранять государственные интересы на море в условиях совершенствования морского транспорта и значительного увеличения скоростей морского судоходства¹¹.

Статья 24 Женевской конвенции 1958 года устанавливает, что прилежащая зона не может распространяться за пределы 12 миль от исходной линии, от которой отмеряется ширина территориального

моря. Следовательно, ширина прилежащего таможенно-пограничного морского пояса находится в прямой зависимости от размеров территориального моря. В случае, если ширина территориального моря составляет 12 миль, государство теряет право на учреждение таможенно-пограничной прилежащей зоны. Так, например, когда в 1979 году в Югославии были внесены изменения в Закон 1965 года о территориальном море, увеличившие ширину территориального моря с 10 до 12 миль, была фактически ликвидирована и прилежащая таможенно-пограничная зона на море¹².

3. Таможенный анклав и таможенный эксклав

В пределах одного государства (страна А) может существовать территория, не являющаяся частью таможенной территории данного государства, а относящаяся к таможенной территории другого государства (страна В). Такая территория будет рассматриваться как **таможенный эксклав** страны А и **таможенный анклав** государства В.

Важно различать понятия таможенного эксклава и свободной зоны. Их объединяет то, что обе эти территории считаются находящимися за пределами таможенной границы. Отличие же между ними состоит прежде всего в том, что свободная зона в отношении таможенного регулирования является "ничейной" территорией. Что касается таможенного эксклава, то в результате его выведения из-под действия таможенного законодательства страны, в чьих государственных границах он находится, на его территории не создается "таможенно-правовой вакуум", поскольку действует таможенное законодательство другой страны (чьим таможенным анклавом территория является).

Образование таможенных анклавов и эксклавов происходит на основе международно-правовых договоренностей. Так, например, Миттельберг (земля Форальберг) и Юнгхольц (земля Тироль) были исключены из состава таможенной территории Австрии и присоединены к таможенной территории ФРГ в соответствии с австро-германскими договорами от 2 декабря 1890 г. и от 3 мая 1968 г. соответственно. Германская территория Бюзинген была включена в таможенное пространство Швейцарии на основе двустороннего договора, заключенного в 1964 году.

Размеры таможенных анклавов и эксклавов могут значительно различаться — от точки в пространстве (например, Федеральная станция таможенных сборов в Сингапуре является таможенным анклавом Малайзии) до территории отдельных государств, ставших таможенными анклавами на основе договоров о таможенной унии. Это, как правило, небольшие страны: Лихтенштейн является швейцарским таможенным анклавом, Монако присоединено к таможенной территории Франции, а Сан-Марино — к Италии.

Пример политизированного подхода к вопросу о таможенных присоединениях и исключениях и, как следствие, к самой проблеме определения таможенной территории содержит законодательство ФРГ. Таможенный устав ФРГ (Zollgesetz der BRD) 1961 года вопреки целому ряду международно-правовых актов (Четырехстороннему соглашению по Западному Берлину, Заключительному акту, принятому в Хельсинки в 1975 г., а также международно-правовым обязательствам ФРГ, зафиксированным в Московском, Варшавском и Берлинском соглашениях) в одностороннем порядке включил в состав западногерманской таможенной территории ГДР, Западный Берлин, а также ряд районов Польши и Советского Союза¹³. Определение таможенной территории, содержащееся в Таможенном уставе ФРГ 1961 года, гласит: "Таможенная территория – это германская государственная территория с включенными таможенными зонами и без исключенных таможенных зон..." Под "германской государственной территорией", как это следует из многочисленных официальных комментариев к Таможенному уставу, понимается "Германское государство в границах 1937 года... Граница с ГДР не является таможенной границей"¹⁴. В официальном разъяснении статьи 2 Таможенного устава говорится, что "отношения, созданные в результате войны, привели к тому, что территории, не находящиеся под немецким управлением, де-факто рассматриваются как исключения из таможенной территории. Речь при этом идет о территориях немецкого Рейха в границах 1937 года, находящихся под временным советским и польским управлением"¹⁵.

Таким образом, таможенное законодательство ФРГ различает понятия таможенных исключений де-факто и исключений де-юре. К последним относятся таможенные эксклавы, выведенные из состава таможенной территории ФРГ на основе двусторонних международно-правовых договоренностей (например, упоминавшийся уже Бюзинген). Таможенными исключениями де-факто, как это непосредственно следует из германского таможенного законодательства, являются "оккупированные немецкие земли" (в том числе некоторые территории, находящиеся в государственных границах России и Польши и считающиеся неотъемлемыми частями таможенных территорий этих стран).

4. Территория таможенного союза

Таможенный союз – международно-правовой инструмент согласования таможенной политики группой стран, заключивших учредительный договор. В тексте Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ), в статье XXIV, таможенный союз определяется как замена одной таможенной территорией двух или нескольких таможенных территорий, при которой:

а) таможенные пошлины и другие ограничительные меры в

области торговли отменяются в отношении основной части торговых обменов между территориями, составляющими союз, или, по крайней мере, в отношении основной части обменов товарами, происходящими из этих территорий ("внутренний аспект");

б) с некоторыми оговорками таможенные пошлины и другие регламентирующие меры, применяемые каждым из членов союза в торговле с территориями, не входящими в союз, являются, по существу, идентичными ("внешний аспект").

Определение таможенного союза, близкое приведенному, содержится в глоссарии таможенных терминов Совета таможенного сотрудничества.

Юридическое определение таможенного союза имеет большое значение для осуществления таможенно-тарифного регулирования, поскольку в соответствии с нормами ГАТТ таможенные союзы представляют собой автоматическое исключение из принципа наибольшего благоприятствования. В случаях, когда наличествуют не все указанные признаки, нельзя говорить о существовании таможенного союза, и, следовательно, исключения из принципа наибольшего благоприятствования не являются автоматическими. Например, не являются таможенными союзами различные региональные соглашения между государствами, которые сохранили свой таможенный суверенитет и договорились о предоставлении взаимных льгот и преимуществ в таможенной сфере, что оформляется соответствующими преференциальными соглашениями. Таможенными союзами нельзя считать и федерации государств, так как в федеративном государстве единство таможенной территории вытекает из конституции, а не из договора между суверенными государствами. Таким образом, таможенный союз является институтом международного, а не конституционного права.

Институционализация деятельности таможенного союза придает ему характер конфедеративного объединения, наделенного наднациональными полномочиями и специальной международной правосубъектностью. На это обращает внимание Н.А. Ушаков: "...таможенный союз приобретает наднациональные полномочия, поскольку он не только выступает от своего имени, но и обязывает и управомочивает своими договорами государства-члены, передавшие таможенному союзу в соответствующей области часть своих суверенных прав. Во всем же остальном государства-члены полностью сохраняют свои полномочия заключать международные договоры, обязывающие и управомочивающие лишь их самих. Таможенный же союз становится специальным субъектом международного права в сфере международных торгово-экономических взаимоотношений"¹⁶.

Таможенный союз предполагает формирование общей таможен-

ной территории, на которой осуществляется свободное обращение товаров и лиц (внутренний аспект), и устанавливает общую границу для принятия мер в торгово-политической, тарифной и нетарифной области (внешний аспект).

Таможенный союз знаменует собой более высокий уровень "таможенного сближения" по сравнению с зоной свободной торговли, в которой устраняются таможенные тарифы и количественные ограничения во взаимной торговле при сохранении самостоятельности стран-участниц в таможенно-тарифном регулировании на границах с третьими странами. Иными словами, таможенный союз представляет собой такую зону свободной торговли, участники которой согласовали свою таможенную политику по отношению к государствам-не-членам. В таможенном союзе появляется общий внешний тариф, означающий завершение унификации таможенно-тарифного законодательства стран-участниц. Создание таможенного союза означает, что на место национальной политики приходит единая межгосударственная таможенная политика, которая, в свою очередь, приводит к появлению единого таможенного законодательства, действующего в границах таможенных территорий стран, учредивших таможенный союз. Наиболее ярким примером этого является таможенно-правовая практика Европейского союза. Обильное нормотворчество органов ЕС в таможенной сфере способствовало появлению в научной литературе понятия "европейское таможенное право".

Все это свидетельствует о том, что таможенные территории государств – участников союза образуют единое таможенное пространство. В этом случае таможенная территория, естественно, будет расходиться (превышать) с государственной территорией. Таможенные территории государств, составивших таможенный союз, теряют свое самостоятельное значение. Их количественное объединение дает новое качество – союзную таможенную территорию.

Вопросы создания и функционирования таможенного союза регулируются международно-правовыми нормами различных учредительных договоров. В них, как правило, указывается и состав единой таможенной территории, порядок и условия ее расширения. Так, статья 19 Римского договора предусматривала, что "Сообщество включает четыре таможенные территории"¹⁷. Возможно принятие специальных нормативных актов, подробно определяющих таможенную территорию союза. В ЕС таким документом, установившим границы территории, на которой применяются нормы европейского таможенного регулирования, является регламент ЕЭС № 2151/84. Необходимые уточнения в понятие "европейская таможенная территория", связанные со статусом заморских владений, анклавных и эксклавных территорий, свободных зон и т.д., были сделаны в рег-

паментах № 1496/68, 2151/84, 2504/88. Если какое-либо государство – член союза получает суверенные права на территорию, ранее не входившую в состав единого таможенного пространства, то таможенные границы союза могут быть расширены. Так случилось после вступления в силу Договора 1990 года об объединении Германии, когда пять восточногерманских земель вошли в состав таможенной территории ЕЭС на основании регламента Совета № 1794/90.

История Европейского союза показывает, что единая таможенная территория – отправная точка на пути к достижению экономического, а затем и политического союза. Таможенный союз, дополненный устранением всех ограничений свободного перемещения товаров, капитала и рабочей силы, ведет к созданию общего рынка. Для трансформации общего рынка в экономический союз необходимо формирование межгосударственного механизма гармонизации экономической политики стран-участниц. Если экономический союз дополнен валютным союзом, то можно говорить о едином валютном пространстве. Создание экономического и валютного союза является предпосылкой передачи правительствами стран, участвующих в интеграционном процессе, части своих суверенных прав наднациональному органу в целях формирования политического союза.

Подписанный в ходе Московской встречи глав государств и глав правительств государств – участников СНГ (сентябрь 1993 г.) Договор о создании Экономического союза учел выявленные тенденции развития современных интеграционных процессов (ст. 4): "Договаривающиеся Стороны согласились, что Экономический союз создается путем поэтапного углубления интеграции, координации действий в осуществлении экономических реформ через:

- межгосударственную (многостороннюю) ассоциацию свободной торговли;

- таможенный союз;

- общий рынок товаров, услуг, капиталов и рабочей силы;

- валютный (денежный) союз".

5. Свободные зоны

Под свободной зоной в таможенном праве принято понимать такую обособленную территорию, на которой для решения конкретных экономических и социальных задач созданы особые условия хозяйствования, одним из которых является освобождение от таможенного обложения.

Создание свободных зон призвано стимулировать развитие той или иной территории, ее инфраструктуры, создание новых рабочих мест и т.д. Свободные зоны эффективно используются в рамках региональной политики государства для поднятия уровня социально-экономического развития отсталых районов. Выделение террито-

рии свободной зоны, как правило, оформляется соответствующими подзаконными актами органов исполнительной власти. В одних странах такое решение принимается правительством, законодательство других стран допускает принятие соответствующего решения руководителем одного из отраслевых министерств. Но и в первом, и во втором случае принятию решения должна предшествовать процедура многочисленных согласований. Южнокорейский закон "Об учреждении свободной экономической зоны" в статье 3 устанавливает, что "свободная зона определяется министром торговли и промышленности из списка перспективных территорий, отобранных министром строительства после консультаций с министром внутренних дел". Таможенный кодекс РФ также предполагает необходимость многочисленных согласований (ст. 76): "Свободная таможенная зона, как территория, на которой действует таможенный режим свободной таможенной зоны, создается по решению Правительства Российской Федерации, принимаемому по совместному представлению Государственного таможенного комитета Российской Федерации и Российского агентства международного сотрудничества и развития, согласованному с Министерством экономики Российской Федерации, Министерством финансов Российской Федерации, Центральным банком Российской Федерации, а также с органами государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга".

Существует большое количество разновидностей свободных зон: свободные таможенные зоны в портах (порт-франко), свободные от таможенного обложения склады, свободные транзитные зоны, производственные свободные территории и т.д. В документах ООН фигурирует свыше 30 различных наименований свободных зон. Естественно, возникает необходимость четкого юридического определения этой формы стимулирования экономического роста. В международно-правовой практике в качестве своего рода эталона используется определение, содержащееся в приложении VIII к Киотской конвенции по упрощению и согласованию таможенных процедур 1973 года: "Под свободной зоной следует понимать часть территории одного государства, на которой ввезенные товары обычно рассматриваются как товары, находящиеся за пределами таможенной территории по отношению к праву импорта и соответствующим налогам, и не подвергаются обычному таможенному контролю".

Таким образом, свободная зона — это часть территории государства, где любые товары рассматриваются с точки зрения обложения таможенными пошлинами и сборами, а также импортными налогами как товары, находящиеся вне таможенной территории и не подлежащие обычному таможенному контролю. Помещение товара в свобод-

ную зону не является таможенной процедурой, а значит, для этого не требуется оформления таможенной декларации. На территории свободной зоны товары, являющиеся предметом международной торговли, могут храниться или подвергаться дальнейшей обработке до тех пор, пока они окончательно не станут импортом для данной страны или не будут реэкспортированы в другую страну.

Следует обратить внимание на многочисленные неточности, встречающиеся в отечественной и зарубежной финансовой и таможенно-правовой литературе в связи с расширительным подходом к определению свободной зоны, при котором таковой считается любая территория, в пределах которой устанавливаются какие-либо льготные условия хозяйственной и предпринимательской деятельности. При таком подходе разновидностями свободных зон считаются свободные банковские зоны, технологические парки и др., что само по себе неточно, поскольку в перечисленных зонах не предусматриваются таможенные льготы.

Российское законодательство о свободных зонах появилось совсем недавно. Еще в конце 80-х годов, по официальным данным ООН, в нашей стране не существовало свободных зон¹⁸. Правовое регулирование функционирования первых свободных зон осуществлялось *ad hoc* путем принятия соответствующих подзаконных актов, что создавало большие проблемы для таможенных органов при осуществлении ими таможенного контроля в пределах свободной территории¹⁹. Закрепление общих подходов в правовой регламентации статуса свободной территории произошло с принятием Таможенного кодекса РФ 1993 года. Основным источником российского таможенного законодательства отличается неоправданной композиционной рассредоточенностью правовых норм, регулирующих институт свободной таможенной территории. В статье 75 Таможенного кодекса отражена экономическая сущность данного таможенного режима (товары "размещаются и используются в соответствующих территориальных границах... без взимания таможенных пошлин, налогов, а также без применения... мер экономической политики"), а статья 3 содержит указание на выведение свободных таможенных зон и свободных складов из состава российской таможенной территории.

Особый интерес в этом вопросе представляет законодательство Европейского Союза. Регламент ЕЭС № 2504/88 от 25 июля 1988 г. определяет свободную зону как "часть таможенной территории ЕЭС, отделенную от остальной ее части, в которой товары, происходящие не из стран ЕЭС и завезенные в пределы названной части, считаются в отношении применения импортных таможенных пошлин и мер торговой политики при импорте находящимися на таможенной территории ЕЭС постольку, поскольку они не выпущены в свободное

обращение и не помещены под какой-либо другой таможенный режим на условиях, установленных настоящим Регламентом". Таким образом, современное таможенное законодательство ЕС демонстрирует новый подход к данному таможенному режиму, приближая его к режиму таможенного склада. "Европейская" свободная зона находится в пределах таможенной территории ЕС, а находящиеся в ней товары могут быть потреблены или использованы в этих зонах на тех же самых условиях, которые предусмотрены для других частей таможенной территории, хотя и с применением упрощенных процедур. Этими процедурными льготами, отличающими режим свободной зоны от хранения товаров на таможенном складе, являются, во-первых, возможность предъявления "доклада об исчезновении товара", предоставляющего финансовые льготы при оплате импортных таможенных пошлин, и, во-вторых, ряд упрощений в процедуре таможенного оформления: товары, которые поступают в свободную зону или выпускаются непосредственно из нее, предъявляются и декларируются таможене в ограниченном числе случаев и исключительно в интересах предпринимателей.

Такая особенность "европейского" таможенного права объясняется прежде всего тем, что экономических выгод, которые свободные зоны предоставляли раньше и которые они продолжают предоставлять в развивающихся странах, этих выгод, которые побуждали к предоставлению этим территориям особого таможенного статуса, в промышленно развитых государствах (в частности, в странах ЕС) больше не существует. Профессор М. Джиффони, анализируя законодательство ЕЭС о свободных зонах, отмечает: "Действительно, уже невозможно рассчитывать на недорогостоящую рабочую силу, поскольку предусмотренные законами отчисления на социальные нужды по всей территории весьма высоки. Кроме того, развитие промышленности на всей территории ЕЭС, упрощение процедур таможенной очистки, а также конкуренция между предприятиями лишили свободные зоны в странах ЕЭС наиболее привлекательных сторон, характерных для них в прошлом"²⁰.

Сущность свободных таможенных территорий хорошо просматривается в контексте исторической эволюции этого института. Свободные зоны первого поколения, как правило, создавались вблизи морских портов (Триест, Гамбург и др.) и преследовали цель предоставления исключительных привилегий отдельным городам и территориям. На фоне господствовавших в ту эпоху строгих таможенных систем и высоких тарифов эти привилегии носили ярко выраженный политический характер.

Индустриальная Европа дала жизнь второму поколению свободных зон. С политических привилегий акцент в них переносится в

производственную (коммерческую и промышленную) сферу. Их цель состояла во всемерной активизации предпринимательской активности через оживление внешнеторговых обменов и привлечение иностранных инвестиций в местную промышленность. Третья волна развития свободных зон связана с промышленным развитием отдельных стран "третьего мира". В целом ряде развивающихся государств создаются свободные зоны промышленной переработки товаров, ориентированные преимущественно на экспорт. Гонконг получил статус свободной зоны еще в 1942 году, крупным свободным портом в Египте стал Порт-Саид, в Сенегале – Дакар, в Азиатско-Тихоокеанском регионе – Батаны (Филиппины), Масан (Корея), Сингапур и др. Многочисленные свободные зоны были созданы в Латиноамериканском регионе: Колон в Панаме, Манаус в Бразилии, Кинтана-Роо в Мексике и т.д. Большая роль в китайской политике "открытых дверей" отводилась свободным территориям, в результате чего в стране были созданы четыре особые экономические зоны.

Все многообразие свободных таможенных зон можно свести к двум основным группам – коммерческим и промышленным свободным зонам.

В коммерческих свободных зонах товары принимаются на хранение при условии запрета их обработки и изготовления на их основе другой продукции. Товары в коммерческих свободных зонах могут экспонироваться на выставках, быть объектом торговой рекламы, подвергаться несущественным трансформациям в целях сохранения товарного вида (переупаковка, расфасовка, пересортировка и т.д.). Использование правового режима свободных коммерческих зон предоставляет поставщикам целый ряд преимуществ – хранить товар без уплаты таможенных платежей в ожидании благоприятной конъюнктуры на рынке, обходить ограничения по экспортно-импортным квотам и т.д. Одним из наиболее разработанных законодательств, регулирующих порядок учреждения и деятельности свободных коммерческих зон, является законодательство США. Еще в 1934 году там был принят Закон о зонах внешней торговли. К режиму коммерческой свободной зоны в США приближается режим торговых ярмарок, установленный в специальном Законе о статусе торговых ярмарок²¹.

Промышленные свободные зоны призваны способствовать, в первую очередь, активизации экспортного производства, привлекая капиталы иностранных инвесторов. Основными стимулами инвестировать капитал в свободную промышленную зону являются льготное таможенное обложение оборудования, сырья и комплектующих компонентов, используемых в производстве экспортной продукции, отмена или значительные льготы в отношении экспортно-импортных

операций и лицензий для фирм, осуществляющих экспортное производство, предоставление разнообразных налоговых льгот. Особенностью режима свободной промышленной зоны является выведение из-под действия таможенного законодательства не всех импортируемых товаров, а, как правило, тех, которые используются в процессе промышленного производства преимущественно экспортной ориентации, развернутого на данной территории. Практика создания свободных производственных зон является собой результат активизации регулирующей функции государства, направленной на содействие развитию экспорта. Фирмы, желающие участвовать в производственной деятельности на территории зоны, должны получить от компетентных государственных органов специальное разрешение (лицензию), в которой, как правило, подробно определяются их производственные обязанности.

Анализ соответствующих нормативных актов экономической и внешнеторговой статистики позволяет сделать вывод о том, что в целях эффективного осуществления своей регулирующей функции таможенное законодательство должно использовать дифференцированный подход при определении правового статуса свободной таможенной зоны. Дифференцированный подход противопоставляется практике полного и безусловного исключения из-под действия таможенно-тарифного законодательства всех объектов, находящихся на территории свободной зоны. Недифференцированный подход в современной практике таможенно-правового регулирования встречается крайне редко и воспринимается как рудиментарное явление. В Аргентине, например, имеется Особая таможенная территория (на главном острове архипелага Огненная Земля), где все ввозимые или вывозимые товары полностью освобождаются от уплаты экспортных или импортных пошлин. В некоторых законодательных актах для обозначения полного и безусловного освобождения от таможенного обложения используется понятие "открытая территория". Однако провести четкое разграничение между понятиями "открытая территория" и "свободная зона" не представляется возможным. В большинстве стран они используются как полные синонимы. В некоторых таможенных законах (Испания) термин "открытая территория" употребляется применительно к территориям, где товары не облагаются таможенными пошлинами на всем географическом пространстве, а не в границах, установленных финансовой администрацией (в этом случае будет использоваться понятие "свободная зона"). Существуют примеры разведения этих понятий в зависимости от размера самих территорий. Крупные участки государственной территории, часто совпадающие с административно-территориальными единицами, именуются открытыми территориями. (Иногда открытая тер-

ритория по площади может совпадать с государственной. Так, на всей территории Южного Йемена – бывшей НДРЙ – существовал режим открытой территории.) Небольшие помещения, в которых содержащиеся товары считаются находящимися вне таможенной территории, именуются свободными складами. Режим свободного склада предусмотрен таможенным законодательством ЕС, содержится в законодательных актах Италии (*depositi franchi*), России (ст. 75–86 Таможенного кодекса РФ) и других стран. Промежуточное положение между открытыми территориями и свободными складами в такой трактовке занимают свободные зоны.

Однако, как уже отмечалось, в современном таможенном законодательстве утвердился дифференцированный подход. Критерии дифференциации могут быть самыми различными. В одних свободных зонах товары освобождаются от уплаты таможенных пошлин, но не выводятся из-под обложения другими импортными налогами. Это касается прежде всего подакцизных товаров. Например, в Гонконге акцизом облагаются алкогольные напитки, табак, парфюмерия и некоторые другие товары, освобожденные от уплаты таможенной пошлины. В итальянских свободных зонах (Венеция, Неаполь, Триест) с целью контроля за перемещением подакцизного алкоголя и вин создаются специальные "контролируемые погреба" (*cantine vigilate*). Режим других свободных зон предусматривает освобождение от всех видов налогообложения импорта, но не для всех товаров (свободная зона в аэропорту Амстердама, Сан-Марино и др.).

Критерием дифференциации таможенно-тарифного регулирования на территории промышленных свободных зон является, как правило, использование товара в тех или иных производственно-инвестиционных проектах. Так, в Правилах Центральной таможенной администрации КНР по контролю за товарами, входящими и исходящими из специальных экономических зон, 1986 года (ст. 9) устанавливается сложный, дифференцированный порядок таможенного обложения иностранных товаров, ввозимых на территорию специальной зоны: "...а) от таможенных пошлин и налогов освобождаются импортируемое машинное оборудование, запчасти, детали, сырье и другие материалы, предназначенные для нужд строительства и производства на территории специальных зон..; б) таможенные пошлины налагаются, согласно правилам, на определенный перечень товаров, подпадающих под установленные государством лимиты импортирования, за исключением тех случаев, когда они импортируются предприятиями для собственного пользования в производстве и ведении дел; в) таможенными пошлинами облагаются товары, отличные от товаров, указанных в пунктах а и б настоящей статьи, в 50-процентном размере в том случае, если они находятся в пределах устанавливаемых

ежегодно лимитов. Те же товары, превышающие импортные лимиты, облагаются таможенными пошлинами согласно правилам”.

Анализ таможенного законодательства о свободных зонах приводит к выводу о том, что исключение этих зон из состава таможенной территории не является полным и безусловным. Дифференцированный подход при освобождении находящихся там товаров от таможенного обложения не позволяет утверждать, что на этих территориях полностью отсутствует таможенно-тарифное регулирование. Точнее сказать, таможенно-тарифное законодательство применяется не в полном объеме, и его реализация сопровождается многочисленными исключениями и оговорками.

¹ См., например, Храбсков В.Г. Международно-правовые вопросы сотрудничества социалистических государств в области таможенного дела. Автореф. канд. дисс. — М., МГИМО. 1970. — С. 9.

² Усенко Е.Т. Формы регулирования социалистического международного разделения труда. — М., 1965. — С. 58—59.

³ См., например, Сандровский К.К. Таможенное право. — Киев, 1974. — С. 14.

⁴ См., например, публикацию ООН “Статистические документы” (серия М, № 30), посвященную таможенным территориям мира (Нью-Йорк, 1989).

⁵ Пимидлин М., Дюкрок Ж. Организация и регулирование внешней торговли Франции. — М., 1958. — С. 294.

⁶ См. Dictionary of Tariff Information. — Wash., 1924.

⁷ См. Таможенные территории мира. — Нью-Йорк, 1989. — С. 2.

⁸ См. Dictionary of Tariff Information.

⁹ См. Сандровский К.К. Указ. соч. — С. 14.

¹⁰ В случае с Гренландией и Фарерскими островами большое значение имеют и политические причины — автономия в рамках Датского королевства, выход из интеграционных процессов в ЕС и др.

¹¹ См. Mijušković B. Status Carinskog Pograničnog Pojasa na Moru u Pravnom Sistemu SFRJ Izaveštem Međunarodnom Pravu. — Naša zakonitost, Zagreb, 1987. — Str. 876.

¹² После этих изменений в югославском законодательстве среди бывших социалистических стран прилегающая зона оставалась в Польше и на Кубе.

¹³ Карту таможенной территории ФРГ в соответствии с Таможенным уставом 1961 года см. Социалистический таможенный контроль. — 1980. — № 2. — С. 8.

¹⁴ Bail, Schädel, Hutter, Christiansen. Kommentar Zollrecht (Stand October 1979), Stollfu. — B.2. — Verlag Bonn. — S.3.

¹⁵ Einfuhrung zum Zollgesetz 1961, Aussen wirtschaft in Praxis und Rechtsprechung. Erg. — Lfg VII/61. — B.2. — S. 16.

¹⁶ Московский журнал международного права. — 1994. — № 2. — С. 14.

¹⁷ Первоначально таможенная территория ЕЭС состояла из таможенных территорий ФРГ, Бенилюкса, Франции, Италии.

¹⁸ См. Таможенные территории мира. — С. 24.

¹⁹ См., например, Закон. — 1992. — № 11. — С. 52.

²⁰ Giffoni M. Elements de Droit Douanier Communautaire. — Bruxelles, 1991. — P. 94—95.

²¹ Подробнее см. Козырин А.Н. Государственно-правовой механизм таможенной политики зарубежных стран. — М., 1994. — С. 53—54.

Международно- правовые проблемы СНГ

МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫЕ АВИАЦИОННЫЕ ОРГАНЫ СНГ

Ф.И. Сапрыкин *

В конце декабря 1991 года в Минске бывшими республиками Союза ССР (кроме государств Балтии) было подписано Соглашение о гражданской авиации и об использовании воздушного пространства (Минское соглашение), в соответствии с которым учреждены Совет по авиации и использованию воздушного пространства (далее – Совет) и Межгосударственный авиационный комитет (далее – МАК). В феврале 1992 года Советом были утверждены Положения о Совете и о МАК, которые дополнили Минское соглашение в части, касающейся статуса этих органов.

Совет

Совет состоит из полномочных представителей государств-участников (включая представителей министерств или комитетов обороны). Решения Совета принимаются консенсусом и издаются в форме постановлений и стандартов, которые являются обязательными к выполнению в пределах так называемого Единого воздушного пространства государств-участников¹. Совет возглавляет Председатель, избираемый на основе ежегодной ротации из числа его членов.

В задачи Совета входят: утверждение межгосударственных программ развития авиации, Единой системы управления воздушного движения (УВД) и обеспечения безопасности полетов; формирование и осуществление политики в области гражданской авиации и международных воздушных сообщений; утверждение межгосударственных решений по вопросам деятельности авиации и использования воздушного пространства, УВД и безопасности полетов; разработка и координация общей политики в области авиационных тарифов и аэронавигационных сборов.

* Третий секретарь Департамента по делам СНГ МИД РФ.

Совет имеет право рассматривать вопросы о присоединении к Минскому соглашению новых участников и выходе из него; принимать решения по проектам поправок и дополнений к Минскому соглашению; утверждать бюджет; принимать решения по спорам и разногласиям между участниками; рассматривать вопросы применения правовых и экономических санкций к его участникам.

Согласно положениям Минского соглашения, Совет следует квалифицировать как международную региональную авиационную организацию с наднациональными полномочиями по широкому кругу вопросов деятельности ее участников в сфере воздушных сообщений.

МАК

Правовое положение МАК носит двойственный характер и не имеет аналогов в международном праве. С одной стороны, это постоянно действующий исполнительный орган Совета, осуществляющий практическую реализацию Минского соглашения, обеспечивающий работу Совета и выполнение его решений. С другой стороны, МАК имеет целый ряд правомочий и функций, ставящих его наравне с Советом.

В задачи МАК входят, в частности:

- разработка единообразных правил организации и использования воздушного пространства, УВД и контроль за их соблюдением;
- разработка межгосударственных нормативных актов по безопасности полетов, включая нормы летной годности воздушных судов, аэродромов, требования к эксплуатации воздушных судов, правила полетов, поиска и спасания, расследования авиационных происшествий;
- сертификация эксплуатантов для международных полетов, воздушных судов, аэродромов, систем УВД, навигации и связи, воздушных трасс и ведение реестра воздушных судов и международных аэродромов;
- расследование авиационных происшествий; участие в работе ИКАО и других организаций.

В соответствии с решением Совета государства-участники могут делегировать дополнительные полномочия МАК либо на согласованной основе передать их одному или нескольким участникам для осуществления этих полномочий на их территориях.

По согласованию с участниками Минского соглашения МАК может иметь в своем ведении органы УВД, аэронавигационной информации, сертификации и научно-исследовательские организации.

В пределах своей компетенции МАК издает нормативные акты, утверждает стандарты и рекомендации, а также выдает сертификаты и другие документы.

МАК возглавляется Председателем, назначаемым Советом. В состав МАК входят: Президиум (Председатель МАК, его заместители, руководители комиссий и других органов МАК, а также полномочные представители государств-участников), Комиссия по использованию воздушного пространства и УВД, Авиарегистр, Комиссия по безопасности полетов, Комиссия по воздушному транспорту, стандартам и сертификации, Секретариат по делам ИКАО, Отдел по международным отношениям.

МАК является юридическим лицом со всеми вытекающими из этого правами и обязанностями.

Принимая во внимание уникальность правовой основы деятельности Совета и МАК, а также существенные отклонения от принятой в мире практики формирования такого рода организаций, представляется полезным с практической точки зрения провести международно-правовой анализ учредительных документов Совета и МАК, а также предложить некоторые рекомендации по их возможному совершенствованию.

По нашему мнению, основными недостатками документов "минской системы" являются:

1. Отсутствие четкого разделения функций между Советом как международной организацией и МАК как ее исполнительным органом. Яркое выраженный "перевес" компетенции МАК противоречит функциональной природе исполнительного органа и ставит МАК выше Совета. Роль Совета в данной ситуации сводится к координации сотрудничества между его участниками, а роль МАК — к осуществлению полномочий суверенного характера².

Такая "особенность" деятельности Совета и МАК, как показала трехлетняя практика, вводит в заблуждение многие государства мира и в итоге негативно сказывается на их доверии к авиоперевозчикам стран СНГ. Вообще говоря, сегодня трудно привести серьезные аргументы в пользу сохранения Совета. На практике существует только МАК, а Совет (возможно, необходимый на первом этапе) сегодня воспринимается как анахронизм, тем более что МАК и Совет возглавляет одно и то же лицо.

2. Отсутствие положений, предусматривающих ратификацию Минского соглашения, содержащего "серьезные" изъятия из внутреннего законодательства его участников и предусматривающего частичное ограничение их суверенных полномочий, формально дает основание оспаривать подписавшими государствами его действительность. Таким образом, игнорирование названной внутригосударст-

венной процедуры может повлечь отказ любого из участников Минского соглашения от выполнения принятых обязательств в ущерб другим участникам.

3. Передача МАК комплекса функций и полномочий, традиционно присущих органу суверенного государства, в определенной степени ущемляет правоспособность государств, частично ограничивая их право выбора формы сотрудничества³.

Учитывая довольно чуткое отношение всех стран СНГ к вопросам, связанным с государственным суверенитетом, такое положение в конечном счете может вынудить некоторых из них отказаться от сотрудничества в рамках Комитета и прибегнуть к помощи третьих стран в ущерб другим участникам Содружества.

4. Отсутствие адекватного механизма ответственности МАК при осуществлении сертификации и правовой пробел в урегулировании функций совместной регистрации воздушных судов⁴ также вызывают недоумение у партнеров из третьих стран. По их мнению, национальные авиационные органы стран СНГ не имеют реальной возможности осуществлять контроль за деятельностью своей авиации. Как представляется, это ведет к нежеланию более тесного сотрудничества, что, в свою очередь, подрывает позиции и прежний авторитет перевозчиков стран СНГ на мировых рынках.

Указанные недостатки, тем не менее, не умаляют значения Совета и МАК как структур, предотвративших раскол единой авиационной системы. Без них было бы невозможно сохранить относительно общее воздушное пространство, унифицированную нормативную базу и поддерживать относительно стабильный уровень безопасности полетов⁵ и объем перевозок. Совет и МАК как органы, рассчитанные на переходный период, доказали свою компетентность в решении многих оперативных вопросов.

Однако несоответствие правовой основы их деятельности международному праву может в ближайшей перспективе подхлестнуть центробежные тенденции, что, в свою очередь, внесет элемент нестабильности в отношения между странами СНГ. В нынешней ситуации было бы своевременным внести определенные коррективы в учредительные документы Совета и МАК, изменив способ формирования и формы деятельности этих органов. В этой связи хотелось бы предложить следующие меры.

Правовая основа организации

Как известно, в рамках СНГ подписаны документы по созданию Экономического союза⁶, которые обеспечивают благоприят-

ную основу для развития авиации на региональном уровне. В частности, активно прорабатывается вопрос о постепенном создании общего рынка СНГ как одного из главных этапов экономической интеграции и выработке соответствующих механизмов для обеспечения свободного движения капиталов, товаров, рабочей силы и услуг. Имея свои особенности⁷, авиационное сотрудничество стран СНГ, тем не менее, вполне вписывается в рамки Экономического союза.

На этой основе, как представляется, будет полезным заключение региональной конвенции по воздушному праву. Она могла бы объединить в себе все ранее подписанные в этой области соглашения и предусмотреть создание новой Евразийской авиационной организации⁸. Такая организация может быть сформирована на базе Совета и МАК, но существенно от них отличаться как по способу формирования, так и по форме деятельности.

Новая организация может отличаться от "классических" региональных авиационных организаций, существующих в мире⁹. Название организации целесообразно оставить прежнее – Совет по авиации и использованию воздушного пространства.

Статус организации

Вопрос статуса новой авиационной организации является наиболее деликатным и может вызвать наибольшие споры при его обсуждении.

В Уставе СНГ оговорено, что Содружество не является государством и не обладает наднациональными полномочиями (п. 3 ст. 1). Однако в практике стран СНГ установились новые формы сотрудничества, которые вошли в противоречие с Уставом СНГ. Так, в октябре 1994 года главами государств Содружества было подписано Соглашение о создании Межгосударственного экономического комитета Экономического союза (МЭК), по сути первого наднационального органа СНГ¹⁰. Предполагается, что и в дальнейшем в рамках Содружества будут создаваться подобные структуры, предмет деятельности которых составят жизненно важные вопросы взаимодействия государств¹¹.

В русле последних изменений полагаем, что и в интересах авиационного сообщества СНГ целесообразно реализовать идею придания Совету характера наднационального органа. Такой подход, несомненно, способствовал бы эффективному решению многих возникающих в процессе использования воздушного пространства проблем.

Однако объем придаваемых Совету наднациональных полномочий (не как в случае с Минским соглашением) должен быть определен каждым государством самостоятельно. Для осуществления этих

полномочий должен быть выработан специальный механизм, о котором будет сказано ниже¹².

Компетенция организации

Компетенция международных организаций является одной из составных частей их правосубъектности и выражается в праве организации решать те или иные вопросы, относящиеся к ее предметной сфере деятельности¹³. Вопрос компетенции Совета требует решения в двух плоскостях:

I. Определение объема полномочий, делегируемых Совету государствами-членами.

II. Урегулирование соотношения компетенции Совета и МАК.

I. Круг вопросов, делегируемых государствами Совету и входящих в его ведение, составит предметную компетенцию Совета¹⁴. В предметную компетенцию "классической" организации, как правило, не входят вопросы, решение которых является прерогативой суверенных государств. Однако Совет как наднациональный орган мог бы осуществлять, кроме прочего, такие функции, как сертификация, проведение расследований авиационных происшествий, ведение совместной регистрации, разработка и принятие различного рода нормативных документов.

Наряду с предметной компетенцией необходимо проработать проблему юрисдикционной компетенции. В этой связи было бы целесообразно наделить Совет правом принимать решения и нормативные акты обязательного характера (акты прямого действия), действующие на территории государств-членов без трансформации наравне с национальным законом¹⁵.

На первоначальном этапе круг вопросов, по которым принимаются такого рода решения, должен определяться каждым государством в отдельности. Позже, при необходимости, перечень таких вопросов может определяться всеми государствами совместно без каких-либо изъятий. Представляется, что по содержанию он должен выходить за пределы организационно-финансовых вопросов деятельности Совета и будет включать: определение общей авиационной политики в регионе; применение санкций к государствам, нарушающим или не выполняющим совместные нормативные предписания; вопросы участия других государств в авиационном сообществе; определение авиационной политики в отношении третьих стран; сертификацию; вопросы расследования авиационных происшествий, поиска и спасания воздушных судов; разработка правил полетов.

II. В этом контексте, на наш взгляд, и должна проходить грани-

ца между компетенцией Совета как организации и компетенцией МАК как ее исполнительного органа. В задачи последнего будут входить выполнение решений Совета на оперативно-техническом и экспертном уровнях, организация проведения сессий Совета. Совет же как представительный орган должен выполнять координационно-распорядительные и контрольные функции. Для принятия политических решения по наиболее важным вопросам деятельности авиации и использования воздушного пространства Совет должен обращаться в высшие и другие органы СНГ¹⁶ посредством установленной в рамках СНГ процедуры.

Процедура принятия решений

В связи с приданием Совету статуса наднационального органа немаловажное значение будет иметь определение процедуры голосования при принятии решений.

В международных организациях при принятии решений в основном применяется два принципа голосования: "одно государство — один голос" или "взвешенное голосование", при котором количество голосов определяется исходя либо из взноса государства в бюджет организации, либо из его экономического "веса"¹⁷.

Применительно к решениям Совета обязательного характера было бы правильным ввести принцип "взвешенного голосования", учитывая размер взноса государства в бюджет и долю его участия в общем объеме перевозок в пределах Содружества.

В отношении решений рекомендательного характера целесообразно предусмотреть принцип "одно государство — один голос".

Вопрос ответственности Совета

Одной из наиболее сложных является проблема ответственности Совета. В документах "минского процесса" этот вопрос не рассматривался, что и явилось одной из главных причин несовершенства системы авиационных органов СНГ.

Под международно-правовой ответственностью понимают юридические последствия, наступающие для субъекта международного права в результате нарушения или невыполнения им международно-правового обязательства.

В соответствии с международным правом ответственность могут нести как государства, так и международные организации¹⁸. Однако новизна постановки вопроса применительно к организациям объ-

ясняет отсутствие широкого выбора форм и инструментов их ответственности.

Тем не менее в отношении Совета, как представляется, этот вопрос должен быть решен обязательно. Здесь видятся два пути его решения. Первый – разработать механизм ответственности за сертификацию воздушных судов стран СНГ, а также за сертификацию систем УВД и другого наземного оборудования. Второй – утвердить единые правила сертификации в рамках СНГ, которые должны быть признаны мировым авиационным сообществом¹⁹.

Ответственность Совета может носить как нематериальный, так и материальный характер. Решения о нематериальной ответственности с учетом ее политического характера должны приниматься высшими органами СНГ.

Материальная ответственность должна быть солидарной (из бюджета организации) либо внебюджетной (из взносов государств *ad hoc*).

Организационная структура Совета

Изменения в деятельности Совета повлекут также и изменения в его организационной структуре.

Опыт международных организаций²⁰ подсказывает, что наиболее оптимальное строение организации должно быть следующим:

- высший представительный пленарный орган;
- постоянно действующий исполнительный орган;
- орган технического обеспечения.

Применительно к Совету можно было бы учредить в его структуре Ассамблею как высший орган, состоящий из полномочных представителей государств-участников в лице руководителей авиационных администраций, представителей оборонных и других, по усмотрению каждого государства, ведомств.

Постоянно действующим исполнительным органом может быть комитет (прототип МАК), состоящий из персонала Совета. Персонал Совета (должностные лица и служащие) в силу международного характера его обязанностей должен обладать иммунитетами и привилегиями, необходимыми для выполнения им своих обязанностей. Комитет может иметь в своем составе соответствующие функциональные подразделения.

Осуществление технического обеспечения деятельности Совета должно возлагаться на его Секретариат.

В заключение акцентируем внимание на самых существенных аспектах проблемы.

1. Совет и МАК, как и межгосударственные органы, созданные после распада Союза ССР и рассчитанные на переходный период, сыграли положительную роль в сохранении общего воздушного пространства стран СНГ, единства нормативной базы и относительно стабильного уровня безопасности полетов.

2. Однако несоответствие некоторых положений учредительных документов Совета и МАК международному праву может внести элемент нестабильности в отношении стран СНГ и привести к потере прежнего авторитета перевозчиков этих стран на мировых рынках.

В настоящее время возникла необходимость пересмотра Минского соглашения и других документов, исходя из новых экономико-политических реалий.

3. В этой связи целесообразно заключить региональную конвенцию по воздушному праву, в которой предусмотреть создание на качественно новых началах Евразийской авиационной организации.

4. В условиях экономической интеграции стран СНГ такая организация имела бы благоприятную основу для своей деятельности. Она могла бы обладать наднациональными полномочиями по добровольно переданному ей государствами кругу вопросов. При этом она несла бы адекватную ответственность.

5. Наднациональный характер организации потребует четкого разграничения компетенции между ее органами и выработки качественно нового механизма принятия решений. В этой связи иной должна стать и структура организации.

Необходимость создания региональной организации "неклассического" варианта вполне оправдана и вызвана объективными экономическими причинами. Объединение усилий стран СНГ в этой области в конечном счете положительно отразится как на всем евразийском рынке авиаперевозок, так и на развитии национальной авиации каждой из стран СНГ.

¹ В соответствии с Минским соглашением единым воздушным пространством является "воздушное пространство Договаривающихся государств, а также районов открытого воздушного пространства, где, согласно международным договорам, обслуживание воздушного движения возложено на бывший Союз ССР". Более подробно этот вопрос рассматривался автором в статье "Международно-правовые проблемы использования воздушного пространства участников СНГ" (см. *Московский журнал международного права (МЖМП)*. — 1993. — № 4. — С. 14.).

² В соответствии с Конвенцией о Международной гражданской авиации, подписанной в Чикаго в 1944 году (далее — Чикагская конвенция), функции сертификации, расследования авиационных происшествий, регистрации воздушных судов, а также участия в работе Международной организации гражданской авиации (ИКАО) являются прерогативой суверенных государств.

³ В данном случае речь идет о том, что в силу своего суверенитета госу-

дарство должно, во-первых, самостоятельно определить вопрос передачи части своих прав либо организации, либо другому государству, которые при их осуществлении будут нести адекватную ответственность. Во-вторых, государство должно также самостоятельно определить и круг подлежащих передаче таких прав.

Применительно к СНГ, например, функции сертификации могут производиться только тремя государствами – Россией, Украиной и Узбекистаном, которые являются производителями авиатехники. Учитывая, что после распада Союза ССР соответствующие специалисты “по наследству” остались в бывшем “центре”, сертификация авиатехники для стран СНГ могла бы вполне осуществляться в рамках организации. Однако этот процесс должен происходить только на основе договора между организацией и заинтересованным государством и предусматривать механизм ответственности. Не исключено, что по некоторым причинам для ряда стран возникнет необходимость прибегнуть к помощи “более сильного” в этом отношении государства. И такая возможность также должна быть им предоставлена.

⁴ В соответствии с Чикагской конвенцией регистрация воздушного судна может производиться только государством. Факт регистрации определяет публично-правовую принадлежность воздушного судна, то есть указывает на то, какое из государств имеет соответствующие права и обязанности в отношении этого судна. Несмотря на то что в западных авиационных кругах активно обсуждается идея совместной регистрации воздушных судов (см., например, *Air and Space Law: De Lege Ferenda Essays in honour of Henri A. Wassenbergh*. – Dordrecht (Boston), London, 1992. – P. 71–81), в мировой практике такие прецеденты пока не известны.

⁵ По сведениям специалистов, в 1993–1994 годах произошло снижение уровня безопасности полетов в гражданской авиации стран СНГ. Однако в отсутствие единого координирующего центра этот уровень мог бы резко упасть еще в первые месяцы после распада Союза ССР. Снижение уровня безопасности полетов в последнее время в основном связано с износом старой техники и объективными экономическими проблемами, не позволяющими обновлять и восстанавливать воздушный флот.

⁶ О создании Экономического союза см. подробнее: **МЖМП**. – 1994. – № 2. – С. 124.

⁷ До распада Союза ССР гражданская авиация обладала достаточно высокой степенью централизации управления и обеспечения. Однотипность эксплуатируемых странами СНГ воздушных судов, систем УВД и другого наземного оборудования, единые принципы организации воздушного движения и воздушных потоков позволяют и по истечении трех лет говорить о невозможности безболезненного обособления какого-либо государства от этой “единой системы”.

⁸ Как отмечает В.Д. Бордунов, создание региональных объединений вызвано объективными причинами роста научно-технического прогресса. Их целями, как правило, являются обеспечение безопасности полетов, формирование общей финансовой политики в условиях удорожания техники и защита национальных интересов их участников в конкурентной борьбе на мировых рынках (см. **Бордунов В.Д.** Правовой механизм деятельности международных авиационных организаций. – М., 1989. – С. 134–136).

⁹ Такие организации, как Латиноамериканская комиссия гражданской авиации, Европейская конференция гражданской авиации, Европейские сов-

местные авиационные власти и некоторые другие, решают в основном технические проблемы безопасности полетов, осуществления перевозок, вырабатывают общие региональные технические стандарты (на основе стандартов ИКАО), содействуют развитию национальной авиации их участников, не имея при этом каких-либо особых, надгосударственных полномочий (см. подробнее: **Бордюнов В.Д.** Указ. соч. — С. 138–147). Исходя из особенностей Содружества, новая организация могла бы выполнять более “серьезные” функции в этой области, но на основе адекватной правовой базы.

¹⁰ В соответствии с Соглашением МЭК является постоянно действующим органом Экономического союза, который осуществляет контрольные и распорядительные функции в пределах полномочий, добровольно делегированных ему участниками. МЭК принимает три вида решений: распорядительного характера по вопросам, добровольно переданным ему государствами; обязательного характера, исполнение которых должно подтверждаться дополнительными решениями правительств государств-участников; рекомендательного характера.

¹¹ Как отмечает Е.А. Шibaева, международные организации в настоящее время подошли к такому рубежу, когда требуется качественно новый уровень их развития, выраженный в наделении их элементами наднациональности (**Шibaева Е.А.** К вопросу о наднациональности межправительственных организаций универсального характера//МЖМП. — 1992. — № 4. — С. 81–93).

Наднациональность организации заключается в добровольном делегировании ей ее участниками части своих суверенных прав. Степень делегирования и составляет, по мнению Е.А. Шibaевой, сущность института наднациональности. Характерной чертой наднациональности является возможность организации принимать решения обязательного характера по всем (а не только внутриорганизационным) вопросам, входящим в ее компетенцию, действующие на территории государства-члена без трансформации. Как видно, качество наднациональности распространяется как на стадию формирования воли организации, так и на стадию ее осуществления. Наднациональные полномочия организации в данном случае имеют приоритетный характер по отношению к соответствующей компетенции ее члена. Ответ на вопрос о правомерности наднациональности с точки зрения международного права должен быть положительным, поскольку отказ государств от части суверенных функций в пользу организации является свободным и добровольным и ставит всех участников такого объединения в равноправное положение. Организация в таком случае действует в интересах всех ее участников, а не отдельного государства или группы государств.

Однако в настоящее время наднациональные организации в мире немногочисленны. Этот процесс только начинает разворачиваться и активизируется в основном пока на региональном уровне. Одним из наиболее авторитетных объединений такого рода является Европейский союз. См. подробнее: **Костенко М.Л., Лавренова Н.В.** Договорная компетенция ЕЭС//СЖМП. — 1991. — № 3–4. — С. 44–60.

¹² Не исключено, что идея придания Совету наднационального характера не получит должной поддержки со стороны некоторых стран СНГ. Боязнь утраты части суверенных прав вынудит эти государства если не отказаться от сотрудничества в рамках Совета (пока это маловероятно), то наверняка настаивать на придании Совету характера “классической” региональной организации, основывающей свою деятельность на принципе “координации”. В этом случае, как представляется, могут не только пострадать интересы этих государств, но и будет нанесен определенный ущерб всему авиационному сотрудничеству в рамках СНГ.

¹³ Бордунов В.Д. Указ. соч. — С. 37, 144–147.

¹⁴ См. подробнее: **Международное право**/Под ред. Г.И. Тункина. — М., 1994. — С. 177–179.

¹⁵ Как отмечает В.Д. Бордунов, в большинстве региональных организаций решения носят рекомендательный характер (Бордунов В.Д. Указ. соч. — С. 147–150). Даже в рамках Европейского союза в функции совместных авиационных властей (Joint aviation authorities — структура, в которой помимо членов ЕС состоят еще 11 европейских государств) входят разработка и имплементация совместных стандартов, процедур и требований (т.е. непрямого действия) по широкому кругу вопросов, касающихся деятельности авиации. Обязательные решения в рамках этих организаций принимаются в основном по внутриорганизационным и финансовым вопросам.

Однако наделение именно Совета правом принимать обязательные решения по широкому кругу вопросов облегчило бы преодоление кризиса авиационной системы и способствовало бы скорейшему становлению национальной авиации стран СНГ.

¹⁶ Имеется в виду, что Совет должен гармонично вписываться в систему институтов СНГ. Как межгосударственный орган отраслевого характера Совет должен быть подотчетен решениям Совета глав государств и глав правительств и основывать свою деятельность на Уставе СНГ и других базовых документах Содружества.

¹⁷ См., например, **Международное право**. — С. 184.

¹⁸ Там же. — С. 217–219.

¹⁹ В этой связи необходимо отметить также, что Совет в лице МАК осуществляет сертификацию воздушных судов государств, не входящих в СНГ, но осуществляющих полеты в его пределах. В такой ситуации вопрос об ответственности пока также остается открытым, поскольку в случае происшествия с сертифицированным таким образом воздушным судном на территории какой-либо из стран Содружества неизбежно возникает проблема с определением виновного и размерами ответственности.

²⁰ См., например, Бордунов В.Д. Указ. соч. — С. 52–56; **Курс международного права** (в семи томах). — Т. 6. — М., 1992. — С. 113–117.

Страницы истории

НЕКОТОРЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ И МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ СОЗДАНИЯ, СУЩЕСТВОВАНИЯ И ПАДЕНИЯ ЗОЛОТОЙ ОРДЫ

Р.А. Тузмухамедов*

Один из казанских исследователей Золотой Орды профессор Равиль Фахрутдинов, писал в 1993 году: "В течение почти 200 лет Золотая Орда была в центре мировой политики тогдашнего мусульманского, да и не только мусульманского, мира, а по степени влияния на эту политику ее можно сравнить только с существовавшим ранее государством Аббасидов, т.е. Багдадским Халифатом"¹.

Свою работу автор назвал "Золотая Орда и мы". В статье под "мы" разумеются татары сего дня. Я хотел бы взглянуть на эту идею шире и попытаться оценить историю существования Золотой Орды с точки зрения мирового политического и правового опыта.

Прежде чем остановиться на международно-правовых аспектах, позволю себе высказать мое видение международно-политической актуальности: возникновения и исчезновения Белой (позже названной – Золотой) Орды как империи. Чем значим этот имперский опыт?

Первый тезис, хотя он и не нов: основой любого государства, претендующего на долговечность, не может быть насилие. С самого начала продвижения Бату-хана (Хана Батыя) из степей Дашти Кипчака к Яику (река Урал) и за Яик и основания им новой части чингизского улуса Джучи его государство строилось и держалось на военной силе и насилии. Уместен пример древней Булгарии. Сошлюсь на то, что во время первого же Западного похода Бату военно-стратегический вдохновитель этого похода старик Субадай самолично возглавил армию, направленную специально для разгрома Булгарии. Известна запись Лаврентьевской летописи, приводимая и исследова-

* Доктор юридических наук, профессор международного права. Ведущий научный сотрудник Института государства и права РАН.

телем Золотой Орды Сафаргалиевым, о том, что монголы в 1236 году "взяше Великий город Болгарский и избиеше оружием от старца и до уного и да сущего младенца... а всю землю их пленише"². Позже, уже разгромленный, Булгар (в 40-е годы XVIII в.) некоторое время был столицей Бату-хана.

Второй тезис. Империя (что в политическом словаре означает политическое государственное образование, созданное силой и держащееся на насилии) изначально обрекает себя на гибель. Из примеров, современных чингизидам, можно указать на падение, восстановление и окончательное падении Византии в XV веке, а также возникновение и гибель Латинской империи крестоносцев.

Третий тезис. Отделившуюся часть империи, основанную на тех же имперских принципах (в данном случае речь идет о Золотой Орде), ждет рано или поздно судьба "материнской" империи – распад и исчезновение с политической карты мира.

Четвертый тезис. В создании и сохранении империй, как и любого государства (или иного общественно-политического явления), исключительную роль играет субъективный фактор, как индивидуальный (лидеры), так и коллективный (бюрократия, ее группы, народные массы).

Наряду с Чингиз-ханом, видными государственными деятелями той эпохи признаны, в том числе и русскими историками (Карамзин³ и другими), Бату-хан, его брат – Берке-хан, внук Бату – Мунк Темир, внук последнего – Узбек-хан. Однако были и другие личности. Так, именно на кратковременном (1357–1359 гг.) и бесславном царствовании Бердыбека обрывается ханствование в Золотой Орде Батуидов.

Пятый тезис. Одним из основных факторов гибели империй является "стимулирование" ими возникновения альтернативных силовых структур, противостоящих им как извне, так и внутри объединяемых ими конгломератов.

Многие историки отмечали, а суммарно выразил эту тенденцию Эренжен Хара-Даван: "Чингиз-хан и его империя оставили два великих наследства миру: на западе на развалинах враждующих русских княжеств возникло царство Ивана Грозного, а на востоке – три государства: Цзинь, Сун и Тангут, впервые объединенные монголами, выступающие как единая Китайская Империя"⁴. Что касается Золотой Орды, то если на западе она объективно способствовала возникновению Московского государства, а затем Российской империи, то на юго-востоке таким ее результатом можно при некоторой условности считать появление империи Эмир Темира (Тимур Ланга).

Примером могут служить и события периода правления Бердибек-хана, когда, по словам Утемиш-хаджи, в его "Чингиз-наме"

"Кыйат Мамай забрал правое крыло" улуса Бату и "ушел с племенами в Крым, а левое крыло увел на берег реки Сыр Тенгиз-Бу-га, сын Джир-Кутлы"⁵. Возникновение Сибирского, Казанского, Астраханского, Крымского ханств – свидетельство того же.

Шестой тезис. Любая империя нуждается в объединяющей идеологии, философии. Для империи чингизидов доктор В.П. Юдин обосновал положение о религии-философии чингизизма. "Чингизизм был мировоззрением, идеологией, философией, санкцией общественного строя и структуры социальных институтов, политической и правовой системой, культурологической доктриной, основой просвещения, средством регуляции поведения в семье и в обществе". Для нашей темы важен следующий обобщающий вывод исследователя: "Чингизизм освятил право рода Чингизхана на верховную власть"⁶.

Седьмой тезис. Империя не может быть создана и существовать без абсолютной централизации власти, вассальной подчиненности составных частей центру, строгой регламентации центром статуса и всей жизнедеятельности этих частей. Поэтому одна из характерных черт империи – институт наместничества. Этот опыт чингизидов, в том числе Золотой Орды, был перенят империей, созданной Иваном Грозным, обновленной Петром I, видоизмененной большевиками (например, вторые секретари коммунистической партии в союзных республиках).

Вспомним, к примеру, как жестко и жестоко отреагировал в общем отличавшийся добрым нравом и просвещенностью Узбек-хан на то, что потомок Орда-Эджена султан Мубарак позволил себе проявить суверенность, начав в 1327 году чеканить собственную монету в Сыгнаке⁷.

Восьмой тезис. Один из исторических пороков государственности – неизбежное олицетворение государства в его бюрократии, предание забвению подлинного истока власти – народа и народного суверенитета. В империи, насильно объединяющей народы и государства, этот недостаток гиперболизируется, что, в частности, находит выражение в еще большей, чем в отдельном государстве, оторванности и самоизолированности не только первых лиц, но и всей бюрократии от народных масс. В Золотой Орде это было воплощено в специально разработанной системе охраны хана и его окружения, включая мощный, только ему подчиненный, отряд военных, лекарей, поваров, свиты (в том числе фактических заложников из родни вассалов), службу политической слежки, поощрение института доносов, практику заранее готовить место посещения хана – провинцию, город, спешно наводить там лакировку, организацию пышных приемов и т.д. В Российской империи этот опыт переняли. Об этом, например, писал в своем предметном исследовании Александр Рихтер

более полутора века назад (в 1825 г.)⁸. Но и конец XX века – свидетель живучести этого порока.

Наконец, девятый тезис. Империя, как насильственное образование, не имела ничего общего с правами народов, не говоря уже о правах индивидов, подданных. В источниках и исследовательской литературе, посвященной Золотой Орде, известно о послании Бату-хана кохану Удегею об итогах его первого похода на Запад, в котором он с чувством исполненного долга и обязанности сообщал о том, что покорил "одиннадцать народов". Именно долга и обязанности, ибо, как известно, еще его дед после покорения Хорезма приказал своему сподвижнику и военачальнику Субадаю готовить этот поход⁹. Затем, уже незадолго до своей кончины (в 1227 г.), Чингиз-хан приказал осуществить этот план своему старшему сыну Джучи; тот уклонился, и отец, было, послал против него двух других сыновей с войсками¹⁰. Но даже тогда Бату-хан выступил в поход лишь в 1236 году, после постановления очередного (1235 г.) курултая улусов чингизидов.

Отдаю себе отчет в том, что некоторые из изложенных выше замечаний и тезисов могут со стороны специалистов-историков Золотой Орды вызвать упрек в мой адрес в отсутствии историзма. Повторяю: меня в данной статье интересует не столько привязка к реальным условиям XIII–XIV веков, сколько опыт, уроки Золотой Орды как одной из империй, точнее – субимперии.

Вместе с тем, переходя к международному праву в деятельности Золотой Орды, должен буду придерживаться принципа историзма. Ибо цель – установить, внесла ли международная практика этого государства что-либо в историю развития международного права.

В этой связи остановлюсь вначале на некоторых аспектах данного вопроса.

Международное право как система норм, обязывающая государства международного общения, – во многом явление XX века. И государство как субъект МП со времен революций XVIII века в Америке и во Франции принципиально отличается от государства феодального периода.

Вместе с тем не вызывает сомнения, что издревле, и прежде всего в Азии, Древнем Египте и на Ближнем Востоке, взаимодействия государств стали объективной основой формирования приемлемых определенному, локальному кругу государств правил поведения в конкретных, жизненно важных для них областях. Таким образом, за тысячелетия до христианского летосчисления возникли и стали развиваться вглубь и вширь посольское право, право ведения войны, право мореходства, право международных договоров.

Первые серьезные попытки на Западе рассматривать эти области

как самостоятельные отрасли международного права относятся к XVI¹¹ и XVII¹² векам.

В Азии эту датировку можно отнести почти на два тысячелетия раньше¹³. Например, такой подход можно встретить в трудах Каутильи. Его произведение ("Арташастра") в виде переводов и изложений выходило на Западе. Но лучшее систематизированное изложение, на мой взгляд, было издано на родине автора (Гупта К.К. Правоведение Каутильи¹⁴).

Так вот, возвращаясь к теме, должен опереться на мнение ведущего юриста-международника Индии, весьма мною уважаемого профессора Упендра Бакши, который во введении к труду Гупты отмечает, что в правовых конструкциях Каутильи его "поражает патерналистское понимание государственной (королевской) власти"¹⁵.

Патернализм в отношении государства – суть феодального подхода к нему повсеместно в мире. На Западе афористичным стало ссылаться на предшественника и жертву Французской революции XVIII века короля Людовика, которому приписывается фраза: "Государство – это я". Но задолго до него в Великой Степи существовало довольно стройное писаное законоуложение, обеспечившее всей устрашающей властью его творца – Ясак Чингиз-хана (Джасак). Эта кодификация "обычного права домонгольской эпохи"¹⁶ с учетом собственного опыта правления Чингиз-хана не только долго держалась в Золотой Орде и других улусах чингизидов и повлияла на такие источники права в сопредельных регионах, как "Право Едыгея" в Ногайской Орде и казахских степях и "Русская правда", но и оказала заметное воздействие даже на право Египта того периода¹⁷ и других государств, близких по строю.

В основе Ясака, естественно, был патернализм. Государство с его территорией, людьми и т.п. было собственностью государя, Чингиз-хана. Он считал правомерным еще с 1207 года делить свое государство на уделы между сыновьями. А после смерти Джучи в 1227 году поделил его улус между своими сыновьями, выбрав из 17 трех – Бату, Орду-Эджена и Шейбана.

Некоторые исследователи, например Э. Хара-Даван, Х. Лэмб¹⁸, попытались воспроизвести в своих книгах этот крупный памятник истории права.

Базовая концепция Ясака та же, что и всей политики Чингиз-хана, – покорение мира и на этой основе установление господства справедливости. Отсюда вытекали нормы, которым следовали чингизиды по Ясаку (по крайней мере, до упрочения ислама при Узбек-хане) в своей внешней политике и которые могут быть отнесены к области права войны того периода:

а) запрет заключать мир с монархом, князем или народом, пока они не изъявили полной покорности¹⁹;

б) запрет, под страхом смерти, начинать грабеж неприятеля, пока не последует на то разрешение высшего командования; после разрешения все, и солдат и командир, ставятся в равные условия, но дозволяется взять столько, сколько они могут унести, и лишь после уплаты доли императору²⁰;

в) запрет главам народов и племен, поработанных монголами, носить почетные титулы²¹;

г) смертная казнь шпионам и лжесвидетелям;

д) разрешение шадить страны и города, покоряющиеся добровольно²².

Некоторые из приведенных норм, записанных в Ясаке ("б", часть I и "д"), по тем временам, вне сомнения, были значительно более гуманны, нежели подобные нормы в Европе или в Америке. Достаточно вспомнить четвертый–восьмой крестовые походы, проходившие как раз во время существования Золотой Орды. Нельзя в этой связи забывать, что в основе самой идеи этих походов лежали религиозная нетерпимость и открытая политизация религии на Западе.

Противоположную картину мы видим в праве и практике Золотой Орды и в империи Чингиз-хана в целом. В Ясаке читаем:

1) в покоряющихся добровольно странах "освобождать от всякого налога и уважать храмы, посвященные Богу, а равно служителей его"²³;

2) "освободить Алибека Абу Талеба и его потомков от податей и налогов, равно как и всех факиров, чтецов Корана, врачей, мужей науки, посвятивших себя молитве и отшельничеству, муэдзинов и омователей тел покойников"; но это касалось не только мусульманских священнослужителей, поскольку в Ясаке была закреплена отдельная норма, призывающая

3) уважать все вероисповедания, не отдавая предпочтения ни одной из них, ибо это средство "быть угодным Богу"²⁴.

В русских летописях, в арабских и иных источниках есть немало свидетельств того, как на практике относились правители Золотой Орды к православной церкви. Так, российским митрополитам выдавали Мангу Темир (русскому духовенству), Узбек-хан (Святому Петру), Джанибек-хан (Феогносту), Бедибек-хан, а позже и ханша Тайдулон (Святому Алексию), Тюлюбек-хан (Митею) и т.д.²⁵

Если нормы о правилах военных условий соблюдались прежде всего потому, что они были обычно-правовыми, шли от дедов и отцов, то те, что говорили о веротерпимости, скорее были привнесены в Ясак и в практику вследствие соображений и потребностей внутри- и внешнедипломатических. Если так, то это – несомненное свидетельство политико-психологического уровня деятельности и

менталитета, намного превосходивших то, что в ту пору наблюдалось среди правителей в Европе, Аббасидском халифате (до его падения в 1258 г.) или даже в мамлюкском Египте. Правда, это утверждение, судя по источникам, не столь бесспорно в отношении периода, наступившего после утверждения ислама в Золотой Орде Узбек-ханом (1313–1341 гг.).

Хорошо известно, что Золотая Орда не только воевала, но и развивала широкие и всесторонние мирные связи с сопредельными и дальними странами. Ибн Батута свидетельствовал, например, что в столице Орды – Сарае (новом) – была отдельная слобода, где жили купцы из Ирака, Египта, Сирии, Византии²⁶. А посол святого Людовика – Рубрук в 1253 году нашел в старом Сарае при Бату-хане венгров, англичан, француза-ювелира, русских²⁷.

Активной была и дипломатическая деятельность. При дворе золотоордынских ханов всегда можно было застать послов или курьеров из иностранных государств. Не прекращался и обратный представительский поток. Поэтому при дворе был разработан и строго соблюдался дипломатический протокол, за осуществлением которого следила специальная служба, руководившаяся и писаными, и обычно-правовыми нормами, позже получившими в Европе наименование "посольского права" – отрасли международного права. Регламентированы были очередность и порядок прибытия в ханский шатер или на прием к визирю, порядок дароподношения, порядок приближения к хану (битье челом), система рассадки до и после вручения посланий от своего правителя, протокольные вопросы содержания посла во время его пребывания (тогда еще не было постоянных представительств), а также воздание даров и т.д.

Следует сказать, что чингизиды пришли в Дашт-и-Кипчак и позже основали Золотую Орду, имея сложившуюся практику не только засылки лазутчиков для изучения будущего противника, но и посылки к ним предварительно легальных послов (как правило, с дарами и посланиями). В этой практике и в уважении к послам они часто стояли выше своих контрагентов. Посол для них был свят, ибо выступал не от собственного имени, а от имени правителя, который его послал. Известно много случаев, когда не только город, но и целые государства были опустошены монголами из-за убийства или грубого обхождения с их послами. Так, в 1220 году пал Хорезм, после того как по приказу его шаха были умерщвлены послы Чингиз-хана, сообщил Ибн аль Асир²⁸; в 1240 году монголы, как писал Карамзин, подошли к Киеву, послали в город послов, а "киевляне умертвили послов Мангу-хана и кровью их запечатлели свой обет – не принимать мира постыдного". И "древний Киев исчез, и навеки"²⁹. По такой же причине было разгромлено китайское государство Сун. Немало и других примеров.

Опровергая обвинения в жестокости таких мер, Лев Гумилев писал: "Послов убивали, а за гостеубийство монголы шли в карательные походы. Да и не могли не идти, ибо их этническая психология была основана на принципе взаимовыручки и признания юридической ответственности коллектива за все поступки его членов"³⁰. Автор приводит также список убедительных примеров коварства, подлости и жестокости во внешних делах ряда европейских лидеров того же периода, демонстрируя, "какова была в XII веке рыцарская цивилизация"³¹.

Последовательность Чингиз-хана и Золотой Орды в жестокотном отмщении за своих послов в течение более двух столетий имела одним из результатов несомненное укрепление древнейшего института международного права — представительства государств — и положила начало формированию целой его отрасли — дипломатического (посольского) права.

К этой проблеме примыкает и еще одно новшество чингизидов: они создали невиданную для своего времени быструю систему связи — ямчинскую (позже в России — ямщицкую). В Ясаке указывалось: "Учредить постоянные почты, дабы знать скоро о всех событиях в государстве"³². Однако позже ямчинская связь обрела функцию обслуживания инопосольской связи. В 1230 году Угедей как кохан и Чагатай вместе с братом Бату для ускорения переездов послов договорились: "Повсюду от тысяч (туменов. — *Р.Т.*) выделяются смотрители почтовых станций — ямчины и верховные почтари — улаачины; в определенных местах устанавливаются станции — ямы, и послы впредь обязуются... следовать непременно по станциям, а не разъезжать по улусу". Для каждой ямы выделялось по 20 улаачинов³³. Помимо всего прочего, такая система, разумеется, обеспечивала подконтрольность передвижения и связей инопослов. Это, в свою очередь, также было новеллой в посольском праве.

Надо сказать, что ямчинская связь обезопасила также передвижение, чем незамедлили воспользоваться и инокупцы. В результате возникли целые слободы иноторговцев.

* * *

Таким образом, ознакомившись с исследовательской литературой, имею основание утверждать, что чингизиды, в том числе Золотая Орда, внесли свою лепту в развитие ряда отраслей между-

народного права, прежде всего права войны и посольского права, опередив в ряде отношений Европу, которую до сих пор на Западе считают родоначальницей международного права. К сожалению, в данной статье не удалось дать анализ деятельности золотоордынцев в других областях международного права. Но это до следующего случая.

-
- ¹ **Фахрутдинов Р.** "Золотая Орда и мы". — "Независимость". — 1993. — № 4. — С. 8.
- ² **Сафаргалиев М.Г.** Распад Золотой Орды. — Саранск, 1960. — С. 21.
- ³ **См. Карамзин Н.М.** Завоевание Руси монголами. — СПб., 1889.
- ⁴ **Эренжен Хара-Даван.** Чингиз-хан как полководец и его наследие. Культурно-исторический очерк Монгольской империи. — Алма-Ата, 1992. — С. 263–264.
- ⁵ **Утемиш-хаджи.** Чингиз-наме/Перевод Юдина В.П. — Алма-Ата, 1992. — С. 103.
- ⁶ **Там же.** — С. 19.
- ⁷ Об этом пишут многие. Подробнее см. **Кляшторный С.Г. и Султанов Г.И.** Казахстан. Летопись трех тысячелетий. — Алма-Ата, 1992. — С. 197.
- ⁸ **См. Рихтер А.** Исследования о влиянии монголо-татар на Россию. — СПб., 1825.
- ⁹ **См. Козин С.А.** Сокровенное сказание. Монгольская хроника 1240 г. — Т. 1. — М. — Л., 1941. — С. 189–192.
- ¹⁰ **См. Ахмедов Б.А.** "От ответственного редактора". — Утемиш-хаджи. — С. 9–10.
- ¹¹ **См. Альберико Джентили.** О посольском праве. — 1585; О праве войны. — 1598.
- ¹² **См. Гуго Гроций.** О праве войны и мира. Три книги. — М., 1956.
- ¹³ Произведение индийца Каутильи "Арташастра", написанное в 321–300 годах до н.э.
- ¹⁴ **См. Gupta K.K.** Kautilyan Jurisprudence. — Delhi, 1987.
- ¹⁵ **Там же,** ст. V.
- ¹⁶ **Утемиш-хаджи.** Чингиз-наме. — С. 55.
- ¹⁷ **См., например, Амин аль Холд.** Связь между Нилом и Волгой в XIII–XIV вв. — М., 1962. — С. 26.
- ¹⁸ **См. Lamb N.** Tchinghis Khan. The Emperor of All Men. — L., 1928.
- ¹⁹ **См. Эренжен Хара-Даван.** Указ. соч. — С. 186.
- ²⁰ **Там же.** — С. 94.
- ²¹ **Там же.** — С. 186.
- ²² **Там же.** — С. 185.
- ²³ **Там же.** — С. 185.
- ²⁴ **Там же.** — С. 184.
- ²⁵ **См. Мурзакевич Н.** Письменные памятники Тохтамыш-хана. — СПб., 1840; Использована хронология из: **Веселовский Н.И.** Заметки по истории Золотой Орды. — Петроград, 1916. — С. 8–9.
- ²⁶ **Тизенгаузен В.** Сборник материалов, относящихся к истории Золотой Орды. — СПб., 1884. — С. 306.
- ²⁷ **См. Карамзин Н.М.** Указ. соч. — С. 60.
- ²⁸ **См. Тизенгаузен В.** Указ. соч. — С. 5.
- ²⁹ **Карамзин Н.М.** Указ. соч. — С. 36–37.
- ³⁰ **Гумилев Л.Н.** Древняя Русь и Великая Степь. — М., 1989. — С. 436.
- ³¹ **Там же.** — С. 444.
- ³² **Эренжен Хара-Даван.** Указ. соч. — С. 185.
- ³³ **Козин С.А.** Указ. соч. — С. 197–198.

Голоса молодых

ИСТОРИЯ СОЗДАНИЯ СЕВЕРНОГО СОВЕТА И МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЕГО ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

С. В. Шульга*

История, обусловленность и формы сотрудничества государств на региональном и субрегиональном уровнях всегда привлекали внимание юристов-международников¹. Этот интерес стимулировался также разнообразием и объемом имеющегося в этой области фактического материала.

Актуальность исследования интеграционных процессов между государствами севера Европы не вызывает сомнений прежде всего в силу неразработанности этой проблемы в отечественной и зарубежной литературе.

Положительный опыт тесного интеграционного сотрудничества между собой Швеции, Финляндии, Норвегии, Дании и Исландии в течение длительного исторического периода следует рассматривать в неразрывной связи с общим процессом сближения европейских государств в рамках Европейского союза.

Общеввропейская интеграция в масштабах континента была подготовлена всем предшествующим развитием сотрудничества государств Европы в различных областях и определялась прежде всего успешным решением общих для отдельных регионов задач. Таким образом, общеевропейский интеграционный процесс складывается из отдельных субрегиональных интеграций. Последние естественным образом стимулировались общностью исторического развития народов, населяющих субрегион, их национальных культур, языков, климатических и географических условий, а также экономическими, политическими и правовыми предпосылками их сотрудничества.

Субрегиональное сотрудничество пяти североевропейских стран – привлекательный объект для изучения, так как имеет длительный исторический опыт, традиции и может служить примером

* Аспирант, Московская государственная юридическая академия.

установления взаимовыгодных межгосударственных отношений. Это тем более важно в свете рассмотрения в настоящее время большинством членов Северного Совета вопроса о вступлении в Европейский союз. Вопрос о присоединении к Союзу Исландии пока не рассматривался, однако опрос населения этой страны показал, что 80% исландцев поддерживают идею полноправного участия своего государства в ЕС.

В рамках настоящей статьи попытаемся расширить представление об интеграционных процессах севера Европы, а также рассмотрим их исторические предпосылки.

В период раннего средневековья на севере Европы существовало четыре государственных образования: Дания, Норвегия, Швеция и Исландия. Позднее произошло объединение финских племен. До конца XIV века отношения между этими странами поддерживались в короткие промежутки между войнами и не имели международно-правовой основы.

К началу XIV века наибольшие территориальные завоевания удалось осуществить Дании, которая в экономическом и военном отношении представляла в то время самую могущественную страну на севере Европы.

В 1397 году заключением Кальмарской унии* Данией, Норвегией, Исландией, а также Швецией, в состав которой на правах автономного образования входила территория компактного проживания финских племен, было положено начало установлению политических и правовых отношений между северными странами². Кальмарская уния имела целью создание бессрочного союза указанных государств в экономической, политической и военной областях при доминирующей роли Дании.

Специфика объединения северных стран под сюзеренитетом Дании в рамках Кальмарской унии выражалась в сохранении суверенной монархической власти в каждой из этих стран и относительной самостоятельности государств, входящих в унию.

В 1523 году Швеция расторгла унию и добилась полной независимости от Дании. В 1814 году из унии вышла Норвегия и была включена в состав Швеции, с которой заключила политический союз, просуществовавший до 1905 года. Исландия стала независимой от Дании лишь в 1944 году.

В 1243 году территория современной Финляндии была завоевана Швецией и включена в ее состав на правах колониальной провинции. В 1809 году Финляндия вышла из сферы влияния скандинавских государств и приобрела статус автономного великого княжества

* По названию города Кальмар на юго-востоке Швеции.

в составе Российской империи, после распада которой в 1917 году получила государственную независимость.

Нахождение одного государства в составе другого и объединение их всех в единую унию, особые нормы и принципы межгосударственных отношений, установленные Кальмарской унией и действовавшие на протяжении нескольких столетий, тесное переплетение исторических и политических судеб северных стран оказали решающее влияние на формирование экономических, политических и правовых предпосылок их долгосрочного сотрудничества.

Основные принципы межгосударственных отношений, сложившихся на севере Европы в процессе сотрудничества в рамках субрегиона, определили и сформировали единую политику взаимодействия государств при решении общих для них задач, характеризующуюся резким неприятием какого-либо ущемления прав государств, их правосубъектности и стремлением максимально использовать преимущества демократических традиций "лояльного" взаимозависимого интегрирования.

Уместно отметить, что Кальмарская уния самим фактом своего существования выработала идеологию северного сотрудничества, своего рода североевропейского мировоззрения в сфере международных отношений на субрегиональном уровне, названного в научной литературе "северной гармонией" (или "северным балансом"). Нельзя не согласиться в этой связи с Ю.И. Лавровым, который, изучая феномен интеграционных процессов на севере Европы, заметил, что "северный баланс" – "это реальное явление... общественно-психологического характера"³.

По мере исторического развития государства в рамках Кальмарской унии получали все больше самостоятельности, и в результате интенсификации хозяйственных торгово-экономических связей между государствами расширялись сферы их сотрудничества, становились более разнообразными его формы. Северные страны своей внешнеполитической и внешнеэкономической деятельностью стали постепенно выходить за пределы унии, как бы "размывая" ее границы.

В XIX веке сотрудничество северных стран получило новый импульс для своего развития. По определению О.А. Сергиенко, «в результате социально-экономических перемен, развития промышленного и сельскохозяйственного производства, а также изменений на международной арене в Скандинавии возникла тенденция к новому политическому объединению, получившая название "скандинавизм"».

Сущность "скандинавизма" заключалась в дальнейшем углублении сотрудничества северных стран, переходящего в их взаимную

интеграцию и взаимопроникновение социально-экономических и правовых систем, то есть прежде всего он означал усиление степени взаимозависимости северных стран в экономической сфере, корреляцию проводимой ими внешней политики с учетом интересов большинства государств субрегиона, а также сотрудничество в правовой области, наиболее характерным проявлением которого был начавшийся в тот период процесс унификации их внутренних законодательств. Возникнув на базе принципов организации и деятельности Кальмарской унии, развиваясь вместе с ними и постепенно вырастая из них, "скандинавизм" составил и суть межгосударственных отношений на севере Европы.

Становление "скандинавизма" означало переход от силы как основного аргумента в отношениях между государствами субрегиона к добровольному их волеизъявлению при решении общих задач, свободному сотрудничеству, гуманизации всего блока международных общественных отношений северных стран. "Скандинавизм" ознаменовал приведение этих отношений в соответствие с нормами международного права.

Показательными в этом отношении были создание в середине XIX века Почтового союза северных стран, унифицировавшего систему оказания и оплаты почтовых услуг, и заключение между Швецией и Данией Конвенции об исполнении судебных решений по гражданским делам, согласно которой решения, принятые судебными органами Дании, подлежали безусловному исполнению также на территории Швеции, и наоборот. В конце XIX века Дания, Норвегия и Швеция подписали соглашение о создании валютного союза.

В это же время северные страны приступают к широкой унификации законодательств с целью ликвидации наиболее существенных различий между ними и устранения правовых препятствий для дальнейшего углубления процесса интеграции.

Успешное развитие "скандинавизма" увенчалось образованием северными странами в 1907 году Межпарламентского союза. Создание союза диктовалось необходимостью координации интеграционных процессов в субрегионе, управления ими, определения приоритетных направлений дальнейшего развития сотрудничества и их упорядочения*.

* В результате сотрудничества стран в рамках Межпарламентского союза ими были осуществлены важные проекты, такие как: прокладка 25 электрокабелей по дну пролива Оресунд между Швецией и Данией в 1912 году; создание в 1946–1948 годах объединенной скандинавской авиакомпании SAS; образование в 1948–1949 годах общескандинавского комитета обороны; учреждение специализированного межсеверного органа "Нордель", координировавшего сотрудничество стран субрегиона в области гидроэнергетики, и др.

Межпарламентский союз был органом сотрудничества высших органов законодательной власти северных стран. Представители правительств не принимали участия в работе союза.

С 1918 года под эгидой Межпарламентского союза стали практиковаться региональные консультации глав правительств и министров северных стран по различным направлениям сотрудничества. До 1934 года в этих встречах принимали участие представители правительств Дании, Швеции, Норвегии и Исландии. Позднее к ним присоединились финские представители.

В связи с нарастанием объема совместных проектов, углублением северной интеграции и наличием межгосударственных договорных обязательств лидерами скандинавских стран стали обсуждаться вопросы учреждения всесеверного регионального органа с полномочиями координации всего объема интеграционных процессов, происходящих на севере Европы.

На одной из консультационных встреч глав правительств и министров северных стран в 1938 году министр иностранных дел Дании П. Мунк в письме на имя министра иностранных дел Швеции впервые выдвинул конкретное предложение о создании такого органа, который предложил назвать Северным Советом.

После окончания второй мировой войны и вступления в силу Устава Организации Объединенных Наций, статьи 1, 2 и 52 которого, в частности, предписывают государствам принимать эффективные коллективные меры для предотвращения и устранения угрозы миру, для поддержания международного мира и безопасности, вопрос о создании Северного Совета приобрел повышенную актуальность.

30 августа 1951 г., выступая на 28-й сессии Межпарламентского союза в столице Швеции Стокгольме, лидер социал-демократической партии Дании Х. Хедтофт сделал официальное предложение: создать Северный Совет в целях сохранения и развития северного субрегионального сотрудничества.

Инициатива Х. Хедтофта была поддержана, и по решению 28-й сессии Межпарламентского союза была образована комиссия по подготовке вопроса об учреждении Северного Совета. В состав комиссии вошли видные государственные и политические деятели северных стран, а также ученые-юристы. Комиссия заседала в период с 30 августа по 21 октября 1951 г. По итогам работы комиссии ее члены Х. Хедтофт и шведский юрист профессор Н. Херлитц подготовили памятную записку, тезисы основных положений и проект устава Северного Совета.

21 октября 1951 г. эти основополагающие документы были представлены Хедтофтом и Херлитцем комиссии на ее последнем заседании. До 8 ноября 1951 г. проводилась работа по устранению

отмеченных комиссией недостатков и внесению в представленные проекты дополнений и изменений.

8 ноября 1951 года комиссия передала доработанный проект устава Северного Совета для обсуждения на сессию Межпарламентского союза. В период с ноября 1951 года по февраль 1952 года Устав Совета обсуждался в Межпарламентском союзе, а также на консультационных встречах глав и членов правительств северных стран, где в него вносились соответствующие дополнения и изменения.

В марте 1952 года работа над проектом устава Северного Совета была завершена и текст был передан Межпарламентским союзом на утверждение в парламент Швеции – риксдаг, Норвегии – стортинг, Дании – фолькетинг, Исландии – альтинг и Финляндии – эдускунту.

В феврале 1953 года в столице Дании Копенгагене состоялась первая сессия Северного Совета, в которой приняли участие Швеция, Норвегия, Дания и Исландия. С 1955 года в его работе участвует Финляндия.

Своеобразны правовая природа Северного Совета и процедура утверждения его Устава, ставшая примечательным международно-правовым прецедентом, подтвержденным судебным решением.

Текст Устава был согласован в рабочем порядке полномочными представителями стран-участниц Совета без подписания. Затем он был одобрен парламентами государств-учредителей Северного Совета и принят ими независимо друг от друга путем издания соответствующих парламентских актов⁵. Таким образом, до начала 60-х годов Устав Северного Совета представлял собой пять самостоятельных документов с согласованным, но не подписанным представителями отдельных стран аутентичным текстом.

В доктрине существуют различные мнения о международно-правовых способах учреждения международных организаций и сообществ государств.

Английский юрист-международник Ян Броунли отмечает, что в основе создания союзов, подобных Северному Совету, лежат как традиционные, так и нетрадиционные источники международно-правовых норм⁶. Такого же мнения придерживаются В.С. Котляр и датский ученый П. Сёренсен, утверждающий, в частности, что "пример с созданием Северного Совета показывает, что международное соглашение, на основе которого создается международная организация, не всегда получает традиционную форму официального многостороннего международного договора, заключенного в письменной форме с подписями представителей стран-участниц. Международное соглашение может быть заключено путем принятия идентичных законодательных актов заинтересованных государств, а международная организация может быть создана путем координированного решения национальных органов стран-участниц"⁷.

Эта концепция подтверждается решением Постоянной палаты международного правосудия от 7 июня 1932 г., согласно которому "односторонний законодательный акт, рассматриваемый в совокупности с предшествовавшими дипломатическими переговорами, является выражением международного обязательства"⁸.

Из изложенного следует, что юридически Северный Совет был создан в 1952 году, когда парламенты большинства стран-членов одобрили и утвердили его Устав в одностороннем порядке, предварительно согласовав друг с другом редакцию этого документа. Деятельность Северного Совета регламентировалась нормами Устава в период с 1952 по 1962 год.

23 марта 1962 г. в столице Финляндии Хельсинки страны – участницы Северного Совета подписали Соглашение о сотрудничестве между Финляндией, Данией, Исландией, Норвегией и Швецией, в текст которого органично и без изменений были включены нормы Устава Северного Совета. Два нормативных документа образовали единый акт под названием "Хельсинкское соглашение 1962 года".

14 февраля 1971 г. в Копенгагене было заключено Соглашение об изменении Соглашения о сотрудничестве от 23 марта 1962 г. между Данией, Финляндией, Исландией, Норвегией и Швецией⁹.

Таким образом, единую исходную международно-правовую базу функционирования Северного Совета составляли положения Устава Северного Совета, включенные в Хельсинкское соглашение, нормы Хельсинкского соглашения (в части, не измененной Копенгагенским соглашением) и Копенгагенское соглашение, дополнившее и частично изменившее Хельсинкское соглашение.

Цели интеграционного сотрудничества северных стран, положенные в основу создания Северного Совета, сформулированы в преамбулах соглашений 1962 и 1971 годов.

В преамбуле Хельсинкского соглашения указано, что его заключили "правительства Финляндии, Швеции, Дании, Исландии и Норвегии, желая в еще большей степени содействовать разлитию той тесной общности, которая существует между северными народами в области культуры, а также в отношении правовых и общественных понятий, и еще больше развивать сотрудничество между северными странами, стремясь к единым правилам в северных странах в возможно большем количестве случаев, желая установить целесообразное разделение труда между странами во всех областях, где к тому имеются предпосылки, желая продолжать имеющее важное значение для этих стран сотрудничество в Северном Совете и других органах сотрудничества".

Согласно преамбуле Копенгагенского соглашения, правительства Дании, Финляндии, Исландии, Норвегии и Швеции заключили

его с тем, чтобы "укрепить и расширить организационные основы сотрудничества северных стран, считая целесообразным изменение в этой связи соглашения между ними от 23 марта 1962 года, принимая поэтому решение о включении в Соглашение о сотрудничестве основополагающих положений о Северном Совете, а также решение о включении в Соглашение о сотрудничестве положений о Совете министров северных стран с полномочиями, касающимися всех областей северного сотрудничества".

Давая общую характеристику этим международным соглашениям, отметим, что Соглашение 1962 года определяет основные направления и формы сотрудничества северных стран в правовой сфере, в области культуры, по социальным вопросам, в сфере экономики и коммуникаций. Эти общие положения конкретизируются в Соглашении 1971 года, дополняющем и изменяющем Соглашение 1962 года. Кроме того, Копенгагенский документ определяет компетенцию и структуру центральных аппаратов Северного Совета и Совета министров северных стран и их органов, устанавливает процедуру принятия решений, сроки полномочий должностных лиц, порядок их избрания на соответствующие посты и должности, состав центральных и второстепенных органов Северного Совета и Совета министров, порядок их работы, а также некоторые другие вопросы функционирования организации.

Высшим органом Северного Совета является Пленарная ассамблея; очередные сессии ассамблеи проводятся не реже одного раза в год. По мере необходимости созываются чрезвычайные сессии. В период между сессиями деятельностью Совета руководит Президиум, который возглавляет Президент. На пленарных сессиях Совет представлен национальными делегациями стран-участниц, в которые входят представители их парламентов. Одно из структурных звеньев Совета – постоянно действующие рабочие комиссии и технические комитеты, занимающиеся проработкой отдельных вопросов сотрудничества стран в конкретных областях. Подготовленные ими решения представляются Пленарной ассамблее на рассмотрение. Северный Совет имеет свои статистические службы и печатные органы.

Совет министров является органом сотрудничества правительств северных стран. Он периодически отчитывается о проделанной работе на сессиях Северного Совета.

В течение более чем сорокалетнего периода сотрудничества северные страны достигли высокой степени интеграции во всех областях: созданы координационные органы – Северный Совет и Совет министров, обеспечивающие сохранение в полном объеме суверенитета и международной правосубъектности их участников на фоне возрастающей взаимозависимости их друг от друга.

Бесспорный интерес представляют также достижения этих стран в области унификации норм их внутренних законодательств.

В практическом плане ярким примером эффективности сотрудничества служат три зоны, образованные приграничными областями Финляндии, Швеции и Норвегии: "Арко", "Нордкаллот" и "Оресунд", на территории которых действует особый режим, проявляющийся в том, что местные органы власти сопредельных государств совместно управляют ими и сообща используют ресурсы этих районов¹⁰.

Фактически государства-члены Северного Совета создали на севере Европы единое экономическое, политическое и правовое пространство, или так называемое интеграционное поле. Изучение этого явления представляет известную ценность для стран, находящихся в аналогичных исторических, экономических и правовых условиях.

Так, представляется полезным использовать позитивные результаты сотрудничества северных стран в процессе сближения и установления равноправных межгосударственных отношений между странами, образовавшими Содружество Независимых Государств. Это возможно, поскольку существуют, с одной стороны, объективная взаимозависимость государств СНГ, их общее историческое прошлое, близкие уровни экономического развития и стремление к экономической интеграции при сохранении политической независимости и, с другой стороны, недостаточность экономико-правовых механизмов сближения и дальнейшего развития их сотрудничества.

Опыт сотрудничества северных государств интересен и для отдельных стран СНГ. Так, в настоящее время наблюдается расширение сферы сотрудничества стран-участниц Северного Совета в рамках их контактов с государствами бассейна Балтийского моря, где одним из активных их партнеров является Россия.

¹ См. подробнее: **Пуплин Э.А.** Международный юридический процесс и международное право. — Кемеровский государственный университет, 1990. — С. 38—45; **Тункин Г.И.** Право и сила в международной системе. — М., 1983. — С. 59—67, 145; **Шибасва Е.А.** Право международных организаций: вопросы теории. — М., 1986. — С. 3; **Кривчикова Э.С.** Основы теории права международных организаций. — М., МГИМО, 1979. — С. 76; **Шармазанашвили Г.В.** Международные межправительственные организации. — М., 1979; **Специализированные учреждения ООН в современном мире**/Под ред. Г.И. Морозова, В.Г. Шкунаева, В.М. Шундеева. — М., 1967 и др.

² См. **Большая Советская Энциклопедия**. — Издание третье. — Т. 2. — М., 1973. — С. 693—694.

³ **Лавров Ю.И.** Скандинавская модель: внешнеполитические аспекты. — М., 1990. — С. 65—66.

⁴ **Сергиенко О.А.** Скандинавские страны: внешние факторы роста и регионализм. — М., 1985. — С. 103—104.

⁵ Устав Северного Совета был принят риксдагом 17 мая 1952 г., фолькетингом 28 мая 1952 г., стортингом 25 июня 1952 г., альтингом 10 декабря 1952 г. Эдускунта Финляндии одобрила текст Устава лишь в 1955 году, присоединившись к Северному Совету с оговоркой о неучастии Финляндии в обсуждении в Северном Совете военно-политических вопросов и ограничении сотрудничества в рамках Совета социально-экономической и культурной сферами.

⁶ См. Броунли Я. Международное право/Под ред. Г.И. Тункина. — Кн. 2. — М., 1977. — С. 411—412.

⁷ Цит. по: Котляр В.С. Северный Совет: структура и деятельность. — М., 1973. — С. 19—20.

⁸ Решение Постоянной палаты международного правосудия по делу свободных зон Верхней Савойи.

⁹ Копенгагенским соглашением полностью сохранялись нормы статей 1—34 Хельсинкского соглашения, изменялась редакция статей 35 и 36, оставлены без изменения нормы статей 37 и 38 Хельсинкского соглашения. Новые нормы, вошедшие в Копенгагенское соглашение, содержатся в статьях 39—63.

¹⁰ См. более подробно: Den Nordiska Statistiska Årsboken av Det Nordiska Radet. — Stockholm, 1988. — S. 369—372.

Трибуна преподавателя и студента

ЖИТИЕ И УЧЕБА ЮРИСТА-МЕЖДУНАРОДНИКА В ГАРВАРДСКОЙ ШКОЛЕ ПРАВА

Б.Р. Тузмухамедов *

Сомнения-1 (вместо предисловия)

После пятнадцати лет научной, педагогической, а к началу описываемого эпизода еще и практической работы я решился на несколько рискованный шаг: подал документы в гарвардскую Школу права и даже был принят, а проучившись год, получил диплом "магистра права" (по американской терминологии – LL.M.). По прошествии некоторого времени продолжаю считать эту затею рискованной по нескольким причинам.

Во-первых, возраст, когда дело идет к сорока, неплох для доцента и мини-начальника в федеральном учреждении, но чреват сложностями для студента, обучающегося по интенсивной программе, требующей полной отдачи, не делающей скидок на годы и предшествующий опыт и максимально затрудняющей, в отличие от некоторых известных нам форм повышения профессиональной квалификации, легкомысленное к себе отношение.

Во-вторых, мой выбор пал на Гарвард потому, среди прочего, что это "фирма", имеющая всемирную известность и авторитет. Многие ли у нас в стране, за исключением отдельных профессионалов, знают, к примеру, о Школе права Университета Вирджинии? Едва ли. Между тем это – отличное учебное заведение, с высококвалифицированными преподавателями, богатой и современной библиотекой, поставляющее кадры не только для сферы частной практики по всей стране, но и в федеральные органы власти в Вашингтоне.

Гарвард же знают все. Это имя манит, но привлекательность его может оказаться обманчивой. Как и всякая американская школа

* Кандидат юридических наук, магистр права. Заведующий сектором международного публичного права Секретариата Конституционного Суда РФ.

права, гарвардская ориентирована прежде всего на американских студентов, американскую систему права, американские источники права, американские подходы к праву, в том числе и к международному. Если студент-иностранец ставит перед собой цель практиковать право в США или работать в представительстве американской фирмы в своей стране или, наоборот, представлять свою фирму в Соединенных Штатах, наконец, заниматься исследованием американского права, гарвардская Школа права подходит ему почти идеально. Если же студент-иностранец стремится получить универсальное юридическое образование, применимое без ограничений в любой правовой системе и в любой правовой карьере (академической, частной, государственной, международной), то его может ждать разочарование.

В-третьих, учеба в Гарварде стоит дорого даже по американским меркам. Например, в 1993/94 учебном году стоимость собственно обучения составила 17 750 долл. Добавим обязательную медицинскую страховку, плату за общежитие (если речь идет об одиноким студенте), расходы на учебники и канцелярские принадлежности, на еду и т.д. – сумма приблизится к 35 000 в год. Если же у студента семья, да еще и дети, то расходы могут составить около 50 000 долл.

Тем самым при отсутствии специальной правительственной программы или крупной стипендии благотворительного фонда российскому государственному служащему или научному работнику путь туда заказан, если только они не отыщут иных источников финансирования. А действующие нормативные акты, определяющие статус федеральных чиновников, могут затруднить поиск таких источников и обращение к ним. В то же время бурно растущий и богатеющий частный сектор может себе позволить выделить несколько десятков тысяч долларов для учебы своего сотрудника (если, конечно, тот выдержит вступительный конкурс).

В-четвертых... Как бы это объяснить? По возвращении домой нет-нет да и приходилось слышать вопрос: "Ну и что тебе на твоей нынешней работе дает гарвардский диплом?" Действительно, этот диплом не является формальным поводом для повышения по службе и прибавки к зарплате, официально его вообще можно игнорировать, так как у нас нет соглашения с США о взаимном признании академических степеней. Если бы речь шла о работе на американской фирме или о преподавании в американском университете, тогда гарвардская степень имела бы значение.

Словом, на этот вопрос у меня нет стопроцентно убедительного ответа.

Вернувшись домой после учебы, я стал с интересом, иногда переходящим в изумление, обращать внимание на объявления в газетах, в вагонах метро и в других источниках информации с предложениями за небольшой срок, экстерном, а то и заочно получить степень бакалавра, защитить диссертацию магистра, а также сулящие прочие академические соблазны.

Поэтому рассказ о преподавании в Гарварде международно-правовых предметов я хотел бы предварить кратким сопоставлением систем подготовки юристов и присваиваемых степеней.

У нас в стране для получения полноценного юридического образования как минимум необходимо по окончании средней школы проучиться пять лет на юридическом факультете. В Штатах на это уходит три года пребывания в школе права, являющейся, как правило, автономной административной единицей в составе университета. Учиться "на юриста" может лишь человек, уже имеющий диплом колледжа или университета по любой специальности, то есть проучившийся четыре-пять лет после школы-двенадцатилетки. Так что среднестатистический американский студент-юрист старше нашего на несколько лет.

Наше юридическое образование, как мне кажется, в большей степени ориентировано на оснащение студентов знаниями о праве, американское – навыками его применения. Сказанное, однако, нуждается в пояснении. В США существует пятьдесят одна правовая система (федеральная и штатов), имеющие особенности и отличия. Школы права в составе университетов штатов в своих учебных программах ориентируются на местную правовую систему, а также предоставляют льготы местным же студентам, которые впоследствии часто остаются практиковать право в родном штате. А вот учебные заведения национального масштаба (школы права Гарвардского, Йельского, Джорджтаунского и других университетов) стремятся дать более обобщенное представление о праве, его принципах и концепциях.

За годы учебы наш студент знакомится с более широким кругом правовых дисциплин, чем его заокеанский коллега, однако у последнего шире свобода выбора курсов. Собственно, лишь на первом году обучения американский студент осваивает обязательную программу; в остальное время он составляет ее себе сам, выбирая предметы из обширного перечня – от фундаментального курса "Конституционное право" до спецсеминара "СПИД – право в условиях кризиса общественного здравоохранения".

Наш студент, например мгимошник, наряду с правовыми дисциплинами знакомится со смежными областями. Например, освоению международного права сопутствует изучение истории международных отношений, курс конституционного права зарубежных стран

дополняется знакомством с их экономикой и политикой. В гарвардской Школе права тоже преподаются спецкурсы по иностранному праву и сравнительному правоведению, однако такого сочетания, расширяющего кругозор студентов, как в МГИМО, там нет. Кстати, нет там и языковой подготовки, наш же свежедипломированный юрист худо-бедно, но объясниться на иностранном языке сможет.

Для нашего студента (во всяком случае, моего поколения) сессия и пара недель перед крайним сроком сдачи реферата или дипломной работы – наиболее напряженный период жизни, когда наконец второпях и выборочно прочитываются главы из учебника и из работ предшественников и вырезок из газет и журналов склеивается собственный "труд". Американский студент-юрист к каждому занятию должен прочитать не менее сорока, а то и до ста страниц текста – выдержек из судебных решений, законов, научных трактатов.

В Гарварде некоторые профессора все еще следуют древней традиции, когда за каждым студентом на весь семестр закрепляется место в аудитории и в специальную прорезь в столе он вставляет табличку со своим именем. Преподаватель после краткого вступления начинает беглый опрос, отталкиваясь от прочитанного материала, и отмолчаться студенту не всегда удается. Да и не все пытаются, потому как понимают: аудиторная дискуссия с преподавателем и сокурсниками – это способ развития профессиональной речи, а куда без нее, если ты стремишься к карьере практикующего юриста или преподавателя? Все экзамены – только письменные, да вдобавок по иным курсам требуется представить несколько работ в течение семестра.

В целом же наша традиционная система обучения юристов не хуже и не лучше, чем американская: она другая. Она приспособлена к иной системе права, основанной на норме, зафиксированной в писаном законе, а не на постоянно меняющемся толковании закона в судебных решениях. Нашему юристу важно уметь ориентироваться в нормативных актах, которых, при их великом числе и нередко запутанности и противоречивости, все же меньше, чем постановлений американских судов различных уровней и подчиненности.

Скопировать американскую систему подготовки юристов нам не удастся, а пытаться это сделать, ломая и полностью избавляясь от сложившейся, – вредно. А вот заимствовать и приспособить к нашим нуждам кое-какие методы было бы полезно. Как минимум наш студент-юрист должен больше читать, писать, говорить. Читать не только учебники, но и законы, международные договоры, решения хотя бы высших судов, включая международные и иностранные, труды правовых авторитетов. Писать не только суррогатные рефераты, но

и проекты нормативных актов, соглашений и судебных решений. Оттачивать умение не только письменной, но и устной правовой аргументации.

Теперь о присваиваемых степенях. В соответствии с классическим, а не каким-нибудь новомодным порядком наш выпускник юридического факультета становится юристом с определенной специализацией ("правоведение", "международное право" и т.п.). После аспирантуры (очной, заочной, в качестве соискателя), сдачи экзаменов кандидатского минимума и защиты диссертации юрист превращается в кандидата юридических наук. Высшая ученая степень — доктора юридических наук — требует защиты еще одной диссертации, а также наличия известного числа научных трудов. Это, конечно, упрощенная схема, за пределами которой оставлены варианты и исключения.

Выпускнику американской школы права присваивается степень доктора права (J.D.), и на этом большинство останавливаются. В Гарвардской Школе права есть немало профессоров только с этой степенью. Раньше, кстати, вместо J.D. присваивали степень бакалавра права — LL.B. Однако юристы, полагая, что "доктор" звучит солиднее, чем "бакалавр", настояли на изменении классификации. Дело не только в солидности титула, но и в том, что докторская степень дает прибавку к жалованью состоящему на государственной службе. Так что степень бакалавра права в США уже не присуждают, а многие из сохранивших эту степень просто отказались или поленились заменить свой старый диплом на новый (многие университеты предлагали своим выпускникам это сделать).

Если юрист стремится к научно-педагогической карьере в области права, он может продолжить свое образование и, проучившись год в школе права, получить степень магистра права (LL.M.). Некоторые это делают еще и для того, чтобы добавить степень солидного заведения к уже имеющейся, но полученной во второразрядной школе права. Обучение по программе LL.M. открыто и для иностранных юристов, предшествующая подготовка которых может быть, хотя бы и с долей условности, сопоставима с программой J.D.

Кстати, защищать "диссертацию магистра" вовсе не требуется, а письменная работа, которую по своему выбору может написать кандидат в магистры, оценивает только преподаватель, под руководством которого она готовилась.

И, наконец, высшая ученая степень — доктор юридических наук (S.J.D.) — действительно присваивается после защиты диссертации, чему предшествуют год учебы (уже после получения степени магистра права) и экзамены, похожие на наш кандидатский экзамен по специальности. Есть еще и почетная докторская степень — LL.D., но ее

присвоение не обязательно связано с академическими достижениями.

А теперь попробуем соединить две схемы: ничего не получается. Предположим, наш диплом о высшем юридическом образовании можно было бы признать бакалаврским, поскольку степень бакалавра присваивается при получении первого высшего образования. Но поскольку речь идет о профессии юриста, то по американским меркам это должна была бы быть докторская степень. Однако на американский диплом доктора права – J.D. – наш выпускник-юрист не тянет, поскольку, как правило, по окончании института (или юридического факультета университета) он получает свой первый диплом о высшем образовании.

Наша кандидатская степень по формальным признакам близка к S.J.D., но получение ее не предусматривает промежуточной степени магистра. Самой же S.J.D., опять-таки по формальным признакам, далеко до нашего доктора юридических наук.

Есть еще степень доктора философии – Ph.D, и некоторые мои коллеги-юристы иной раз так и обозначают свою кандидатскую степень в зарубежных публикациях и на визитных карточках (честно говоря, сам делал то же самое). Но это неточно: в юридических науках в США такая степень не присваивается, ее эквивалентом считается S.J.D.

Попытки приведения академических степеней к какому-то общему знаменателю можно понять, но тогда нужно унифицировать систему подготовки юристов. Целесообразность и осуществимость такой унификации весьма сомнительны.

Что, с кем и как изучать?

Перечень международно-правовых лекционных и семинарских курсов, предлагаемых в гарвардской Школе права, внушителен. Судите сами.

Примерный перечень международно-правовых лекционных и семинарских курсов, предлагаемых в гарвардской Школе права:

Европейский Суд

Европейское сообщество: ведение торговли с Европой и в Европе

Европейское сообщество и международное природоохрнительное право

Иностранные инвестиции в природные ресурсы

Китай и иностранное/международное право

Коллизионное право

Международная торговля
Международное право
Международное право и институты
Международное природоохранительное право и институты
Международно-правовая практика в Европейском сообществе
Международный коммерческий арбитраж
Международные аспекты налогообложения доходов в США
Международные отношения и Конституция
Международные отношения и право национальной безопасности
Международные судебные процедуры
Международные финансы
Методы исследований в области американского и международного права
Методы исследований в области международного, иностранного и сравнительного права
Политическое насилие и терроризм
Права человека и внешняя политика
Права человека и международное право
Правовое регулирование убежища и беженцев
Правовой анализ Тихоокеанского сообщества
Правовые аспекты арабо-израильского конфликта
Правовые аспекты транснациональной экономической деятельности
Развитие новых режимов международно-правового регулирования
Транснациональные корпорации и развитие "третьего мира"
Транснациональные правовые проблемы

Перечень составлен по каталогам 1992/93 и 1993/94 учебных годов. Те или иные курсы могут не предлагаться в данном учебном году, если, например, преподаватель, его читающий, находится в академическом отпуске. Отдельные международно-правовые предметы преподаются в Школе государственного управления и Школе бизнеса Гарвардского университета, а также в Массачусетском технологическом институте и Флетчеровской школе права и дипломатии, имеющих административные связи с Гарвардом.

Добавьте к этому еще два-три десятка курсов сравнительного правоведения, таких как "Право и социально-экономические преобразования в СНГ", "Право и религия в Индии", и вы получите представление о весьма обширной международно-правовой и сравнительно-правовой академической программе в гарвардской Школе права.

Однако возможности для выбора не беспредельны. У студента первого года обучения, занимающегося по трехгодичной программе J.D., право выбора курсов вообще очень ограничено. Он обязан прой-

ти семь основных курсов и еще выбрать единственный курс из десяти предлагаемых, среди которых лишь один несет "международную" нагрузку – "Введение в международное право".

На втором и третьем годах обучения студент сам составляет себе программу, причем в течение этого времени студенту необходимо набрать пятьдесят два балла (каждый курс дает от одного до пяти баллов, соответствующих количеству часов, выделяемых на этот курс в неделю). Обязательным требованием является также выполнение письменной работы на втором или третьем годах обучения (не считая рефератов, которые готовятся в рамках семинарских и некоторых лекционных курсов). Это может быть либо исследование, выполненное в индивидуальном порядке под руководством преподавателя, либо курсовое сочинение по тематике семинара, который посещает данный студент.

Кандидаты в магистры составляют себе программу из того же перечня курсов, что и остальные студенты, и посещают те же занятия. Гарвардская Школа права предлагает незначительное число курсов, специально предназначенных для иностранных студентов, при этом ни один из них не является безусловно обязательным. Так, курс "Введение в американское право" могут не посещать те кандидаты в магистры, которые готовят итоговую самостоятельную письменную работу. Единственным обязательным требованием для иностранных студентов, не получивших образование в США или в стране с близкой системой права, является включение в программу двух курсов американского права.

Для получения степени магистра студенту необходимо набрать не менее восемнадцати и не более двадцати баллов (письменная работа "стоит" три балла, и считается, что она должна отвечать требованиям, предъявляемым к статьям, публикуемым в университетских правовых журналах).

На практике выходит, что как студент второго и третьего годов обучения, так и кандидат в магистры даже при желании могут освоить не более двух-трех международно-правовых курсов за два семестра.

В качестве примера могу привести свою программу.

В первом семестре она включала "Конституционное право" (5 баллов), "Международное право" (3 балла), "Методы исследований в области американского и международного права" (1 балл); во втором семестре – "Практика ведения переговоров" (4 балла), "Права человека и международное право" (3 балла). Добавляем к этому итоговую письменную работу на тему "Толкование расхождений в русских и английских текстах международных договоров и возможные последствия для имплементации" (3 балла) и получаем 19 бал-

лов. Как студент-иностранец, я был обязан освоить не менее двух курсов американского права, и в моем случае таковыми были "Конституционное право" и, как ни странно, "Практика ведения переговоров".

Выбор курса определяется не только его содержанием, но и тем, кто его преподает. Делая свой выбор, студент, как правило, не ограничивается кратким описанием курса, содержащимся в каталоге. Помощь окажут ежегодно издаваемые учебным отделом сборники, в которых обобщаются данные письменных анкетирований студентов, анонимно проводимых на последнем занятии по каждому курсу. Вопросы в анкетах касаются не только содержания и актуальности предмета, но и формы подачи материала преподавателем, его способности установить контакт с аудиторией и так далее, вплоть до того, не слишком ли много он задает на дом. Наконец, некоторые студенты предварительно записываются на большее количество курсов, чем они смогут посещать, и в течение первых нескольких дней семестра перебегают из аудитории в аудиторию, где проходят занятия по интересующим их предметам, и только тогда делают окончательный выбор.

Действительно, выбор сделать бывает трудно, если в течение одного и того же семестра можно прослушать похожие, на первый взгляд, курсы "Международное право" профессора Эйба Шейза, "Международное право и институты" профессора Дэвида Кеннеди, "Транснациональные правовые проблемы" профессора Детлева Вагтса, каждый из которых интересен как по существу, так и в силу знаний, практического опыта и личных качеств преподавателя.

Я свой выбор сделал заранее. Познакомившись с профессором Э. Шейзом еще в 1987 году на ежегодной конференции, проводившейся Ассоциацией советских юристов и американским Союзом юристов за контроль над ядерными вооружениями (ныне – Союз юристов за всемирную безопасность), я не без его влияния увлекся проблемой толкования Договора по ПРО, чему сам Шейз отдал немало сил и времени, прочитал несколько его работ. Профессор Шейз обладает большим опытом работы в правительственных учреждениях и в частном секторе и с 1955 года преподает в гарвардской Школе права (с перерывом в 1961–1965 гг.). В этот период он работал юридическим советником государственного департамента, и вспомним – именно на эти годы пришлось события в заливе Кочинос, берлинский кризис, карибский ракетный кризис, заключение Договора о частичном запрещении испытаний ядерного оружия, установление линии прямой связи между Кремлем и Белым домом.

Вообще же из 68 профессоров, преподающих в Школе права на постоянной основе, не менее семи читают курсы, так или иначе

связанные с международным правом. К ним следует добавить одного-двух профессоров, вышедших в отставку, но продолжающих преподавательскую работу (тот же профессор Шейз), и пятерых-шестерых из числа так называемых "лекторов" – преподавателей, еще не получивших профессорского звания, или внештатников.

Каждый преподаватель сам составляет программу своего курса, выбирает учебные пособия, разрабатывает экзаменационные вопросы, проверяет и оценивает экзаменационные ответы.

В качестве учебных пособий используются либо изданные типографским способом хрестоматии, представляющие собой собрания выдержек из судебных решений, нормативных актов и доктринальных источников, снабженных краткими комментариями, либо ксерокопированные материалы аналогичного содержания, подобранные преподавателем. Некоторые преподаватели используют как хрестоматии, так и собственные материалы.

Пособия, напоминающие учебники в нашем понимании, также существуют. Это, к примеру, такие серии, как "Nutshell Series" – выпуски (карманного формата), которые освещают основные курсы, читаемые в школах права. Можно упомянуть вышедшие в этой серии "Международное публичное право" Томаса Бергентола и Харолда Майера² и "Международные права человека" Томаса Бергентола³. Их дополняют адаптированные к конкретным хрестоматиям сборники аннотаций судебных решений, в которых в самой общей форме изложены основные положения наиболее крупных судебных решений.

Однако такие пособия не только не рекомендуются, но и не всегда могут оказаться полезными даже в качестве вспомогательного материала. Обязательным условием является знание первоисточников, в первую очередь судебных решений. Кроме того, курсы составляются конкретным преподавателем, чей выбор источников, как правило, индивидуален.

Так, профессор Шейз использует "Международное право" Бэрри Картера и Филиппа Тримбла⁴ с документальным приложением (для любителей статистики сообщая: общий объем хрестоматии и приложения – 2300 стр.) и собственные материалы (объемом около 300 стр.). Это, так сказать, обязательная литература. Кроме того, в течение всего семестра на личной полке профессора в библиотеке лежат заказанные им дополнительные источники (среди них известные у нас труды Я. Броунли, Л. Хенкина, О. Шахтера), к которым студенты могут обращаться для более углубленного освоения предмета.

Задача студентов несколько облегчается тем, что профессор отбирает из хрестоматии материалы, соответствующие его видению курса, так что всего за семестр нужно прочитать около тысячи страниц (и приблизительно столько же по другим основным курсам).

Курс "Международное право" Эйба Шейза

Думаю, представит интерес более подробное описание курса профессора Эйба Шейза в том виде, как он его читал в осеннем семестре 1993/94 учебного года (это необходимая оговорка, так как содержание курса и используемые материалы постоянно подвергаются более или менее существенным изменениям).

Курс читался два раза в неделю, каждое занятие длилось полтора часа, всего состоялось двадцать занятий.

Содержание курса было следующим:

1. Введение в курс.
2. Источники международного права.
 - 2.1. Договоры;
 - 2.2. Международно-правовые обычаи.
3. Международное право и правовая система США.
 - 3.1. Договоры;
 - 3.2. Другие международные соглашения;
 - 3.3. Международно-правовой обычай в судах США.
4. Действующие лица в международно-правовой системе.
 - 4.1. Государства;
 - 4.2. Другие субъекты международного права;
 - 4.3. Казус: бывшая Югославия.
5. Юрисдикция государств.
 - 5.1. Судебная юрисдикция;
 - 5.2. Законодательная юрисдикция.
6. Урегулирование межгосударственных споров.
 - 6.1. Консультации и переговоры;
 - 6.2. Судебное урегулирование: Международный Суд ООН;
 - 6.3. Арбитраж.
7. Актуальные проблемы судебных споров с участием государств: доктрины суверенного иммунитета и акта государств.
 - 7.1. Иностранный суверенный иммунитет;
 - 7.2. Доктрина акта государства.
8. Ответственность государств.
 - 8.1. Обязанности перед иностранцами;
 - 8.2. Обязанности перед гражданами.
9. Международное право и применение силы.
 - 9.1. Обычное международное право и Устав ООН;
 - 9.2. Соединенные Штаты и Латинская Америка;
 - 9.3. Операции ООН по поддержанию мира.

"Хронометраж" был приблизительно следующим: темы 1–2.1 – два занятия; 2.2 – одно занятие; 3 – четыре занятия; 4.1–4.2 и 4.3 – по одному занятию; 5 – два занятия; 6 – одно занятие; 7 – четыре занятия; 8 и 9 – по два занятия.

Бросается в глаза: темы 3 и 7 изучаются на восьми из двадцати занятий, а ведь к ним применимо название известного трактата "Международное право: его понимание и применение Соединенными Штатами". Да и в других темах видна внутренняя обращенность, концентрация внимания не только и даже не столько на практике применения международного права во внешней политике США, сколько на его значении (или отсутствии такового) во внутренних делах.

Вот, к примеру, материалы для подготовки к занятию по теме "Международно-правовые обычаи": выдержки из трудов Дж. Старка, О. Шахтера, М. Шоу; разделы Третьей редакции законодательства о внешних сношениях Соединенных Штатов; выдержки из Чикагской конвенции о международной гражданской авиации и, наконец, крупные фрагменты из двух судебных решений – Верховного суда США по делу "The Paquete Habana" о захвате в качестве приза двух рыболовных судов в период американо-испанской войны 1898 года и Федерального суда по второму округу по делу "Jacob Adams v. Cyrus Vance" о протесте эскимосов против решения государственного секретаря США не препятствовать запрету Международной китобойной комиссии промысла одного из видов китов, на который этот северный народ традиционно охотился.

Вообще американской судебной практике в курсе "Международное право" уделяется много внимания. В той или иной степени нам пришлось разобрать более сорока судебных решений, принятых в основном федеральными судами в течение нынешнего столетия. Впрочем, это свидетельствует по меньшей мере о посвященности судебной власти в США в международно-правовые концепции и проблемы.

Взять хотя бы то же дело "The Paquete Habana", решенное Верховным судом США в 1900 году. В обоснование своего вывода о том, что запрет захвата судов, занятых прибрежным ловом рыбы, в качестве военного приза является международно-правовым обычаем, Суд приводит практику государств, начиная с соответствующих приказов, отданных королем Генри IV своим адмиралам в 1403 году. Некоторые фрагменты решения достойны зазубривания каждым студентом-юристом. "В отсутствие договора, или контролирующего акта исполнительной или законодательной власти, или судебного решения следует обращаться к обычаям и обыкновениям цивилизованных стран, а в их подтверждение – к трактатам юристов и ученых, которые за годы трудов, исследований и накопления опыта достигли особого познания предметов, которые они изучают"⁵.

Интересно, что единственным делом из практики Международного Суда ООН, которое детально анализировалось в рамках курса,

было дело "Никарагуа против США". При этом профессор Шейз заранее предупредил студентов о своем особом к нему отношении — в судебном процессе он представлял интересы Никарагуа.

Если же обратиться к нормативным актам, то в ходе освоения курса постоянно приходилось обращаться к уже упоминавшейся Третьей редакции законодательства о внешних сношениях Соединенных Штатов (Restatement (Third) of Foreign Relations Law of the United States). Из международных договоров чаще всего использовались положения Устава ООН, Статута Международного Суда и, пожалуй, Венской конвенции о праве международных договоров.

Можно сказать, что подготовка студентов направлена прежде всего на оснащение их навыками адаптации международного права к потребностям внутренней правовой системы и к применению его вовне в соответствии с теми же потребностями. При этом первой задаче уделяется основное внимание.

В методическом плане обращает на себя внимание отсутствие строгого разделения курса на общую и особенную части. Если применять привычную для нас классификацию, то темы в рамках курса можно отнести к общей части, а раскрываются они через проблематику части особенной и с ориентацией на решение практических задач.

Например, при рассмотрении темы "Источники международного права" Шейз обратился к договорным и обычно-правовым аспектам военного мореплавания и предложил аудитории гипотетический казус (так называемый "hypo"): "Штаб военно-морских сил США планирует заход соединения в составе крейсера и эсминца в территориальные воды Советского Союза вблизи крупной базы на Крымском полуострове. Учитывая прогнозируемые последствия этой операции, военные намерены согласовать ее план с государственным департаментом и другими ведомствами и затем просить одобрения президента. Вы — юридический советник госдепартамента. На чем будет основываться Ваше заключение?" Нетрудно догадаться, на каких реальных событиях основан этот казус.

Опрос был начат с автора этих строк. Потом ко мне присоединился мой однокашник, морской офицер-юрист, который незадолго до поступления в Гарвард служил на флагманском корабле соединения ВМС США в зоне Персидского залива. Вопросы сыпались один за другим: "Предположим, США и СССР признают разную ширину территориальных вод, имеет ли это значение для Вашего анализа? Вы упомянули соглашение о предотвращении инцидентов в открытом море, применимо ли оно к данной ситуации? Если советские корабли попытаются вытеснить наши путем навала или иным жестким способом, какие юридические аргументы могут лечь в основу нашего диплома-

тического протеста? Как отвечать на возможные протесты со стороны Советского Союза?"

Постепенно в дискуссию втягивались другие студенты, однако ее ход контролировал сам преподаватель, который мог развить какой-либо из поднятых вопросов или задать направление, соответствующее его собственной концепции развития темы.

Кстати, я заметил, что как Шейз, так и другие преподаватели с самого начала берут на заметку некоторых студентов, которые понимают и принимают правила дискуссии и в случае необходимости могут подыграть профессору в момент, когда нужно закончить обсуждение одной проблемы или поднять другую.

Ну и – в завершение – несколько слов об экзамене. Как уже было сказано, все экзамены – письменные. На экзамене студенты, освоившие данный курс, получают единое задание в виде брошюры, отпечатанной на ротапринте. Задание может заключаться в разборе вымышленного казуса или ситуации, имевшей место в реальности; в критическом анализе доктринального фрагмента; от студента может потребоваться краткое определение какого-либо понятия или правильный выбор при анализе вопроса с многовариантным ответом. Задание может состоять из одного или нескольких вопросов и даже сочетания приведенных вариантов.

Преподаватель сам выбирает метод проведения экзамена, сам готовит экзаменационное задание, сам же проверяет ответы.

Экзамены могут проводиться в аудитории и длиться от полутора до нескольких часов; экзаменационное задание может выдаваться на дом на целый день, а по некоторым курсам – даже на несколько дней.

За отдельными исключениями какое-либо сотрудничество между студентами при подготовке экзаменационного задания строго запрещается. За соблюдением этого запрета в ходе экзамена в аудитории следят несколько надзирателей, в случае с "домашним" экзаменом приходится полагаться на добропорядочность студентов, при этом нарушение карается строго, вплоть до отчисления с позором и без права восстановления когда бы то ни было.

Одни преподаватели разрешают пользоваться при подготовке задания любой литературой, другие ограничивают круг источников учебным пособием и конспектом лекций.

Профессор Шейз, как правило, проводит экзамен в аудитории, длится он два с половиной часа; задание состоит из трех вопросов, из которых студент должен выбрать для ответа два; два вопроса – разбор гипотетического казуса, третий – полемика с доктринальным постулатом; при подготовке ответов разрешается пользоваться любыми материалами. Последнее условие не должно вводить в заб-

луждение, поскольку все вопросы сформулированы таким образом, чтобы студент показал знание и способность к анализу основных судебных решений и нормативных актов по поднятой проблеме и смежным с нею. Так что хрестоматия, документальное приложение, материалы, распространенные профессором, конспект и собственно текст вопросов экзамена – это разумный максимум того, что следует брать с собой на экзамен.

Я, правда, прихватил с собой еще наш "Словарь международного права" и английское издание книги "Международное право и международная безопасность. Диалог советских и американских экспертов", и это совсем не помешало.

Сомнения-2 (место заключения)

Время, проведенное в Гарварде, нельзя считать потраченным впустую. Это был год, насыщенный впечатлениями, которые, однако, оказались неразрывно связанными с определенными разочарованиями. Остановлюсь лишь на двух.

В 1994 году степень "магистр права" получили 125 юристов из примерно пятидесяти стран мира. Это была пестрая группа, в которой оказались как недавние выпускники юридических факультетов, так и юристы с большим опытом работы. Среди нескольких "старичков" (человек десять, кому было около 40 или уже перевалило за сорок) упомяну главного юридического советника Центрального банка Бразилии; преуспевающего канадского бизнесмена (он же – член совета директоров хоккейной команды "Виннипег Джетс"); профессора права из Сингапура; высокопоставленных сотрудников министерств юстиции Дании и Норвегии; американского морского офицера-юриста. Профессиональная общность, дополненная личной привязанностью, позволила установить тесные и, хотелось бы верить, прочные контакты.

В то же время сама Школа права показалась мне неспособной и неготовой использовать такие богатые профессиональные ресурсы для обогащения учебного процесса, в ходе которого представители разных юридических систем делились бы опытом с американскими студентами. Аргумент, который мне пришлось услышать от одного сотрудника администрации: "Вы у нас всего год, а основная масса – три года; мы не успеваем полностью внедрить вас в нее", – прозвучал по меньшей мере неубедительно.

Библиотека Школы права – это необъятная кладовая. Состоящая, по существу, из двух библиотек – главной, Лэнгдэлл холл, и собрания Центра международных юридических исследований,

она насчитывает около полутора миллионов единиц хранения. Однако для специалиста с устоявшимся кругом интересов, вдруг решившего стать студентом, это изобилие осложняет жизнь. Учеба оставляет мало свободного времени, к завтрашнему семинару надо найти и прочитать давнишнее решение федерального суда по какому-то округу да еще проверить в компьютерной базе данных, сохранило ли оно силу, и тут вдруг натыкаешься на книгу, которую не мог найти ни в ИНИОНе, ни в библиотеке Дага Хаммаршельда. Как быть?

Так и осталась не востребованной (до поры до времени?) обширная библиография по нескольким проблемам, и ждут своего часа дискеты с записями редких источников и ксерокопии страниц из чьих-то умных трудов...

¹ В этом разделе использованы материалы статьи "Бакалавры и прочие магистры", опубликованной автором в "Независимой газете" 19 октября 1994 г.

² См. **Buergethal T., Maier H.G.** Public International Law in a Nutshell (Second Ed.). — St. Paul, MINN. — West Publishing Co., 1990. — xlii. — 275 pp.

³ См. **Buergethal T.** International Human Rights in a Nutshell. — St. Paul, MINN. — West Publishing Co., 1988. — xviii. — 283 pp.

⁴ См. **Carter B.E., Trimble Ph.R.** International Law. — Boston, Toronto, London, 1991. — lx. — 1444 pp.

⁵ Цит. по: **Carter B.E., Trimble Ph.R.** Op. cit. — P. 222.

Кто есть кто в нашей науке?



БАСКИН ЮРИЙ ЯКОВЛЕВИЧ

Родился в 1921 году в Ленинграде. По окончании средней школы поступил на физический факультет Ленинградского государственного университета, откуда был призван на военную службу. Служил в рядах Советской Армии с 1939 по 1946 год. Участник Великой Отечественной войны (с 22 июня 1941 г. по 9 мая 1945 г.) и обороны Ленинграда (на протяжении всего периода блокады). Награжден орденом Отечественной войны и 10 медалями. В 1947 году окончил экстерном Ленинградский юридический институт; в 1962 году – заочно математический факультет Одесского государственного университета. В 1950 году защитил кандидатскую диссертацию ("Правовой режим договорных рек"), а в 1964 году – докторскую ("Развитие общественно-политической мысли в Молдавии и Валахии во второй четверти XIX века"). Доктор юридических наук с 1966 года. Профессор философии с 1968 года. Автор более 160 работ, в том числе 10 монографий, переведенных на ряд европейских языков и языки народов СНГ. С 1951 года преподавал в высших учебных заведениях Одессы, Кишинева и Ленинграда. В настоящее время – профессор Санкт-Петербургского института государственной службы и Российского

гуманитарного института при Санкт-Петербургском университете.

Основные работы в области международного права посвящены проблемам методологии и истории, охране природной среды, режиму международных рек. Среди них книги: "Международное право. Вопросы методологии" (М., 1971); "Учение Канта и Гегеля о международном праве и современность" (Казань, 1977). "История международного права", написанная в соавторстве с Д.И. Фельдманом (М., 1990), является первым исследованием на русском языке, рассматривающим становление и развитие международного права с древности до наших дней. Книга переведена на китайский язык и вышла в Пекине в 1992 году. По вопросам экологии и режима рек Ю.Я. Баскин опубликовал свыше 40 работ в журналах "Советское государство и право", "Правоведение", в "Советском ежегоднике международного права" и в других изданиях, а также книги: "Дунайское судоходство и его правовой режим в XX веке" (Измаил, 1958); "Дунай и дунайское судоходство" (М., 1952; в соавторстве). В 1987 году совместно с Л.Д. Корбут опубликовал книгу "Международно-правовой режим рек: история и современность", которая является единственным обобщающим исследованием по данной проблематике, вышедшим в России за последние сто лет.

Наряду с вопросами международного права Ю.Я. Баскин занимается проблемами истории политической философии Молдавии, Румынии и Германии XVI–XVIII веков. Им опубликованы книги: "Кант" (М., 1984); "Фихте: политические и правовые взгляды (Калининград, 1994), а также значительное число статей: "Из истории общественно-политической мысли Молдавии (XV–XVII вв.)"; "К вопросу о формировании общественно-политических взглядов М. Когэлничану"; "Из истории распространения социалистических идей в Молдавии"; "Вопросы международного права в договорной практике и политической литературе Молдавии XIV–XVIII вв." и книга "Общественно-политические и правовые взгляды Н. Бэлческу" (Кишинев, 1961). В издаваемых Калининградским университетом "Кантовских сборниках" вышли в свет его статьи: "Проблема сущности права в философской и юридической мысли Германии XVII–XVIII вв. и Иммануил Кант"; "Кант и Фихте о сущности и назначении права"; "Иммануил Кант и немецкая наука международного права второй половины XVIII в. (Г.Ф. Мартенс и И.Я. Мозер)"; "Право в философской системе Фихте"; "Кант и формирование идеи правового государства в Германии в первой половине XIX в." и др. В 1991 году вышли в свет "Очерки по истории политических учений", являющиеся учебным пособием по всему курсу (переиздавались дважды в 1994 г.).

На вопросы редакции о его научных планах на ближайшее будущее Ю.Я. Баскин ответил, что в настоящее время работает над серией статей по проблемам формирования политической и правовой мысли в период раннего христианства. Две из них уже опубликованы в журнале "Правоведение": "Библия и международное право" (1991. – № 5) и "Новый Завет и новое международное право" (1992. – № 4). Третья – "Святоотеческая литература о власти и государстве" – увидит свет, очевидно, в будущем году. При благоприятных обстоятельствах работа завершится книгой "Становление христианского международного права".



ТАРХАНОВ ИВАН ЕФИМОВИЧ

Родился в Тарногском городке Вологодской области в 1921 году. В 1954 году с отличием закончил Военно-юридическую академию в Москве. После академии девять лет работал на военно-административных должностях. Первым "экзаменом на педагогическую зрелость" была разработка для высших учебных заведений объемного учебного пособия "Военная администрация" (1962 г.). В 1963 году назначен преподавателем международного морского права Военно-морской академии; через три года стал руководителем отдельной дисциплины международного морского права (на правах кафедры).

В 1968 году защитил кандидатскую диссертацию, в 1970 году удостоен ученого звания доцента.

В 1970 году в академии была создана первая общевузовская кафедра международного морского права, которую возглавил И.Е. Тарханов. Особенность этой кафедры состояла в том, что она ве-

ла учебно-методическую работу не только в академии, но и во всех одиннадцати высших учебных заведениях ВМФ – от Калининграда до Владивостока. За 17 лет руководства кафедрой она стала признанным учебно-методическим центром ВМФ. На кафедру были возложены также подготовка специалистов флотов по морским международно-правовым вопросам и чтение лекций по ММП на всех флотах.

Для совершенствования учебно-методической работы и обмена опытом кафедра установила хорошие деловые отношения с кафедрой международного права Ленинградского государственного университета, с кафедрой экономики и морского права Государственной морской академии и с другими высшими учебными заведениями.

Основу научной деятельности И.Е. Тарханова составили разработка теории международно-правового обеспечения деятельности флотов в Мировом океане и практическая ее реализация. Этой теме было посвящено несколько десятков научных работ и диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук, которая была защищена в Совете Ленинградского государственного университета в 1978 году, а в 1979 году И.Е. Тарханову было присвоено ученое звание профессора.

Теория международно-правового обеспечения деятельности флотов получила всеобщее признание и стала теоретической основой учебного процесса по международному морскому праву в академии и высших учебных заведениях ВМФ.

Благодаря участию И.Е. Тарханова в многочисленных совещаниях, симпозиумах и конференциях эта теория вышла за пределы ВМФ, получила признание в других морских ведомствах и у командования флотами бывших стран народной демократии и в других странах, руководящий состав флотов которых обучался в СССР.

По основной тематике научной деятельности И.Е. Тарханов опубликовал более 200 научных работ, монографий, статей, учебных пособий, научных докладов. Им разработано 16 учебных пособий. Вопросы международно-правового обеспечения деятельности ВМФ нашли отражение в ряде монографий с участием И.Е. Тарханова: "География Мирового океана" (Наука, 1979); "Международная безопасность и Мировой океан" (Наука, 1982); "Человек и гидросфера" (Наука, 1985) и др. Он является членом авторских коллективов первого в стране "Словаря международного морского права" (1985 г.); "Морского энциклопедического справочника" (1986 г.); "Военно-морского словаря" (1988 г.); им написан ряд статей для "Советской военной энциклопедии", "Юридического энциклопедического словаря", для "Трудов Военно-морской академии"; он опубликовал более 40 статей в журналах и других периодических изданиях.

И.Е. Тарханов принимал участие в межправительственных советско-американских переговорах по предотвращению инцидентов на море, в ряде международных конференций, семинаров и симпозиумов. Он принимает активное участие в работе Российской ассоциации международного права, Ассоциации международного морского права, являясь членом ее исполнительного комитета. Он член бюро и президиума Международного комитета "Мир океанам", действительный член Российского географического общества, поддерживает широкие научные связи с ведущими российскими и иностранными учеными-юристами. На протяжении длительного времени является членом научных советов ЛГУ, Военно-морской академии, Военного института, Юридического института МВД.

За заслуги в научной и учебно-методической работе награжден Орденом Почета, объявлен Лучшим преподавателем академии и занесен в ее "Исторический журнал".

И.Е. Тарханов – участник Великой Отечественной войны с 1941 по 1945 г., награжден 4 орденами и 20 медалями.



**ТИХОНОВ
АЛЕКСАНДР АЛЕКСАНДРОВИЧ**

Родился в 1945 году в городе Богородицке Тульской области. В 1963–1964 годах учился на филологическом факультете Воронежского государственного университета. С 1964 по 1967 год – срочная служба в рядах Вооруженных Сил. С 1967 года – студент факультета экономики и международного права Университета Дружбы народов,

который закончил в 1972 году по специальности "международное право" с отличием.

С 1972 по 1975 год – аспирант Института государства и права АН СССР. В 1976 году защитил диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук по теме "Федерализм в Латинской Америке". В последующие годы работал в институте государства и права АН СССР в должности сначала младшего, затем старшего научного сотрудника.

А.А. Тихоновым опубликовано около 60 научных работ по государственному праву зарубежных стран, международному праву и проблемам прав человека. Среди этих публикаций – монографии "Федерализм в странах Латинской Америки", "Форма государства в странах Латинской Америки" (в соавторстве с В.Е. Чирвиным и С.В. Рябовым), ряд статей по правам человека, в числе которых материалы о правах человека во внешней политике США, деятельности Совета Европы в области прав человека, 15 статей в "Словаре прав человека и народов".

А.А. Тихонов принимал участие в качестве эксперта по правам человека в работе различных совещаний, проводившихся под эгидой ООН, ЮНЕСКО и различных национальных и международных неправительственных организаций. В настоящее время является сотрудником Центра ООН по правам человека.



ТРОФИМОВ ВЛАДИМИР НИКОЛАЕВИЧ

Родился в 1952 году. Окончил факультет международных экономических отношений МГИМО МИД СССР. С 1978 по 1992 год работал в Договорно-правовом отделе МИД СССР. С 1994 года – руководитель

аппарата Комитета по международным делам Государственной Думы.

В 1984 году В.Н. Трофимов защитил кандидатскую диссертацию на тему "Международно-правовые аспекты использования природных ресурсов Антарктики". В 1993 году защитил докторскую диссертацию на тему "Военная и экологическая безопасность. Международно-правовые аспекты".

В.Н. Трофимов – автор ряда статей по проблемам международного права. Им написаны две монографии: "Правовой статус Антарктики" (М., 1990) и "Военная и экологическая безопасность. Международное право и сила" (М., 1991).

В течение ряда лет В.Н. Трофимов принимал участие в международных переговорах по учреждению Международного органа по морскому дну и Международного трибунала по морскому праву. Он участвовал также в международных переговорах по проблемам Арктики и Антарктики, международных рек, международного морского права в целом.

В круг научных интересов В.Н. Трофимова входят проблемы использования права для поддержания международного порядка и безопасности, в том числе экологической, эффективности международного права, международного морского права, права международных договоров, использования средств международного права для повышения эффективности ведения международных переговоров.

На вопрос редакции о том, как соотносятся право и сила в современных международных отношениях, В.Н. Трофимов ответил: "В сущности, это соотношение пока не изменилось – сила стоит над правом. Другое дело, что человечество вновь вступило в период энергичного передела сфер влияния, вызванного изменением баланса сил между сверхдержавами. Процесс идет столь энергично, что не всегда удается быстро нащупать новое соотношение сил путем, как правило, долго длящихся международных переговоров. Поэтому все чаще обоснованность претензий той или иной страны выясняется крайним, но быстрым средством – пробой сил на практике. Отсюда резкий рост региональных конфликтов. Кстати, уточненное соотношение сил обычно все равно закрепляется международным договором. Принцип неприменения силы в международных отношениях играет при этом определенную роль тормоза, несколько сдерживая крайние формы выяснения взаимоотношений, особенно между странами – не сверхдержавами".

Книжная полка

А.П. МАРТЫНЕНКО. ПРАВА НАРОДОВ В СОВРЕМЕННОМ МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

Наконец-то! Пусть не в России, но все же на территории бывшего Союза ССР появилось произведение, посвященное этой злободневной, хотя и широко игнорируемой у нас проблеме – проблеме прав народов. Впрочем, не "проблеме". Нет. Какая же это проблема, если права народов в международном праве действительно существуют? Достаточно вспомнить один из основных принципов международного права, закрепленный в Уставе ООН, – принцип равноправия и самоопределения народов.

Кстати, характерна история того, как книга попала ко мне. Занимаясь в последние годы правами народов, я знал, что несколько лет назад на Украине (точнее – в Киеве) в Институте государства и права была защищена кандидатская диссертация по этой теме. Знал также, что работа должна выйти в виде книги. Но распад Союза ССР осложнил, к сожалению, своевременное ознакомление с этим произведением. И лишь случайно попало оно ко мне, когда на юридическом факультете Гарвардского университета (в Кэмбридже) после моей лекции в феврале этого года ко мне подошел невысокого роста молодой человек, заговорил по-русски, представился и подарил свою книгу. Это был Александр Петрович Мартыненко, стажировавшийся в Гарварде, правда ушедший уже из науки в коммерческую структуру. Только в 1993 году, но книга успела все-таки выйти на русском языке. Оговорюсь: на титуле – А.П. Мартыненко, а на выходных данных – О.П. Мартиненко... Все же по-украински...

К счастью, все это на качестве работы не сказалось. То, что пишет автор о становлении прав народов в международном праве, чему посвящено более половины работы, для меня не ново. Должен сказать, что для западных юристов это также не в новинку. Упомяну лишь несколько книг наших западных коллег на сей счет, известных в России: во Франции – E. Jouve. *Le Droit des Peuple*. – Paris, 1986; в США – R. Falk. *Revitalizing International Law*. – Iowa, 1989; в Англии – I. Brownlie. *Treaties and Indigenous Peoples*. – Oxford, 1992; в Австра-

лии – J. Crawford (ed.). *The Rights of Peoples*. – Oxford, 1988; а также М. Bedjaoui (éd. général). *Droit International. Bilan et Perspectives*. – Paris; UNESCO, 1991. Но для наших международников, в том числе для очень многих знакомых мне профессоров, не в обиду им будет сказано, это почти terra incognita.

В этой связи приведу положение автора из введения: "В случае, если непознанная действительность не укладывается в существующие каноны... возникает необходимость кардинальной реформы воззрений и на международную систему, и на международное право, ее обслуживающее, и на выработанный нормативный инструментарий этого права. Качества именно такого рода сегодня все более приобретает проблема прав народов" (с. 3–4). Согласен. Нечто подобное уже высказывал в № 4 за 1992 год (с. 136–137) данного журнала. И общая для подавляющего числа госбюрократических систем наших дней оппозиция в отношении права народов на самоопределение и других их прав лишь подтверждает правоту указанной точки зрения автора (нашего и других).

Еще одно исходное положение доктора Мартыненко, которое я также полностью разделяю и которое тоже высказано во введении: "Содержание прав народов... а главное, потенциал их возможного воздействия на всю систему международного права... вступил в явное противоречие с тем формальным местом, которое им было отведено в международном праве, – как части прав человека" (с. 6). Сегодняшний день, будь это в России, СНГ или в других регионах мира, с его невиданным ранее взрывом проблем меньшинств, народов и иных коллективов, – очевидное доказательство несовместимости господствующего во всем мире политического курса того, что называют государствами (а на деле – госбюрократических структур), с объективным процессом стремления народов к равноправному и свободному развитию. И столь же очевидное доказательство отставания и доктрины, и нормативного содержания международного права, в результате которого и возникло отмеченное автором противоречие. Печально, что это приходится отнести и к России. Особенно потому, что именно здесь более века назад, как нигде в ту пору, разрабатывались и принцип национальности, и право народов на самоопределение (повторю столь симпатичные мне имена В. Даневского, А. Градовского, А. Штиглица, которых не перестаю пропагандировать).

А ведь история становления прав народов, как это убедительно показывает А. Мартыненко, насчитывает почти пять веков (!). В книге не только доказательно, но и подробно рассказывается о нормотворчестве Нидерландской (XVI в.), Английской (XVII в.), Американской и Французской (XVIII в.) революций. Научно объективно автор

оценивает позитивный вклад Октябрьской революции. В частности, он отмечает, что наша революция поставила вопрос "о закреплении права всех народов на существование и сопутствующего ему права народов на свои исторические земли" (с. 48). Она привела "к выработке совершенно нового комплекса прав народов, связанных с обеспечением условий для культурного и рационального развития народов" (с.49), для "сохранения самобытности" (с. 50).

Вместе с тем автор подчеркивает, что, следуя классовым подходам Французской революции (гиперболизированным Парижской коммуной), Октябрьская революция внесла в свою внешнеполитическую практику идеи и политику революционного вмешательства, революционной пропаганды и т.д., что в итоге уложилось "в понятие пролетарского интернационализма" (с. 51). Касаясь этой части книги, хотелось бы обратить внимание на то, что более полувека в СССР это являлось принципом внешней политики. И мы – юристы-международники старшего поколения, прилагавшие немало сил для доказательства правомерности этого принципа, – сегодня как бы запаматовали не только то, что делали, но – и это главное – не подумываем о том, чтобы провести ревизию, инвентаризацию государственных и наших собственных постулатов того времени. Это надо сделать хотя бы в новых учебниках...

Одна из отличительных черт процесса международно-правового закрепления прав народов во второй половине XX века состоит в том, что он происходит в условиях и вследствие активного, широкого и целенаправленного участия международной юридической общественности. Не случайно, что ни один исследователь прав народов не обходит вниманием такие акты, как, например, Алжирская всеобщая декларация прав народов 1976 года и Делийская декларация человеческих прав индивидов и народов 1988 года. Подробно анализирует их и автор книги. Он пытается классифицировать такие акты и при этом отмечает, что если Алжирская декларация была специально и полностью сконцентрирована, собственно, на правах народа, то Делийская – как бы объединила и права народов, и права индивидов. Соглашаясь с ним, вместе с тем, как соавтор второй декларации, я хотел бы возразить ему, когда он утверждает, что в нашей декларации в центре внимания "в первую очередь – отдельный человек" (с. 105). Мы привезли в Дели проект, аналогичный Алжирской декларации, то есть целиком и полностью о правах народов. Арабские и индийская делегации добавили права индивидов. Но в итоге документ сохранил свою главную направленность – защиту прав народов (см. СГП. – 1988. – № 7. – С. 111–113).

Любой, кто затрагивает, не говоря о тех, кто серьезно изучает, проблемы прав народов, не может обойти один из главных вопросов

темы – вопрос о субъекте этих прав. Точнее – определение того, что же такое "народ". Обращаясь к этому пункту темы, автор ссылается на попытки целого ряда исследователей и приводит их определения. Число тех, кто занимался этим вопросом, велико, в том числе и среди юристов-международников.

Мартыненко не пытается дать собственное определение. Он соглашается с тем, что "народ" – это социальный организм, это общественное явление, это явление, продленное во времени. Ему нравится определение народа, данное во времена Французской революции XVIII века ее известным пропагандистом В. Гурье (работ которого в начале XX в. была переведена в России): народ – это коллектив индивидов, поставленных "друг к другу в различные отношения и связанных различными способами", коллектив, отличный от других. Но в итоге он считает для сегодняшнего дня адекватным определение К. Маркса: народ – это отдельное общество, которое "не состоит из индивидов, а выражает сумму тех связей и отношений, в которых эти индивиды находятся друг к другу" (т. 46. – Ч. I. – с. 214; у автора – с. 117).

Мне представляется, что для целей выявления субъекта прав народов эти определения весьма недостаточны. Ибо в таком случае "народом" окажутся любые коллективы, защищаемые ныне международным правом, – и беженцы, и меньшинства, и трудящиеся-мигранты, и женщины, и дети и т.п. Я придерживаюсь того определения, которое дал в своем проекте Всеобщей декларации прав народов (Международное право в современном мире. – М., 1991. – С.85): народ – это исторически сложившаяся на определенной территории устойчивая совокупность людей, отличающаяся от остальных единым (но не единственным) языком, относительно стабильными особенностями культуры и психики, а также общим самосознанием своего единства и фиксированным самоназванием, объединенная единой целью существования и прогресса независимо от уровня своего развития, расы, вероисповедания.

Автор справедливо усматривает двусмысленность юридического статуса прав народов в позитивном международном праве, по которому "права народов есть лишь мера должного поведения государств и иных субъектов международного права в конкретных ситуациях, вызванных к жизни содержащимися в правах народов обстоятельствами" (с. 140). В то же время при естественно-правовом подходе к современному положению мира – в том, что автор называет "общим правом народов" (с. 140), – народы явно выступают самостоятельными субъектами. Корень такой двусмысленности состоит в том, что уже уходящий в историю этатизм все еще господствует в международном правотворчестве. Госбюрократия, выступающая

в этом процессе как единственный автор, диктует то, что ей выгодно, или в лучшем случае то, как она сама видит потребности народов.

Мартыненко оптимистичен, когда, подводя итог, пишет: "Несмотря на то скромное место, которое занимают права народов в современном позитивном международном праве, они охватывают практически все сферы жизнедеятельности человечества. И уже одно это говорит об их особой роли в системе современных международных отношений, а тем более в системе международного права" (с. 141).

В этой связи добавлю, что и в силу указанной роли прав народов, и по причине значимости ряда этих прав для самого существования их, а следовательно, и всего международного сообщества людей настало время, как это имеет место и в правах индивидов, выделить из числа прав народов свободы народов. Мне уже приводилось выделять некоторые в качестве таковых (**Права и свободы народов в современных источниках международного права (Сборник документов)**). – Вступительная статья. – Казань, 1993. – С. 8). К числу таких свобод, то есть от природы присущих неотъемлемых прав и поэтому находящихся вне вмешательства государства (государств), следовало бы отнести: право на существование, право на самоопределение, право на равенство с другими народами, право на развитие, право на неотъемлемый суверенитет над своими природными ресурсами и естественными богатствами, право на свою территорию. Они закреплены в "твердых" источниках современного международного права.

В завершение должен сказать: молодой украинский ученый внес существенный вклад в науку и литературу по международному праву стран СНГ – он заполнил нишу в научной проблематике и подробно рассмотрел права народов – новую нарождающуюся отрасль международного права XXI века, систему норм, регулирующих как статус и положение народов в мире, так и взаимоотношения государств и народов сегодня и в будущем.

Р.А. ТУЗМУХАМЕДОВ*,
доктор юридических наук,
профессор

* Редакция поздравляет профессора Р.А. Тузмухамедова, нашего постоянного автора, с высоким международным признанием. В марте 1994 года он стал первым представителем СНГ, который был удостоен "Награды за заслуги", врученной ему в Сеуле Президентом Ассоциации юристов стран Азии и Тихого океана (АПЛА) за "организаторские способности, умение и знания", проявленные Раисом Абдулхаквичем в "деле развития АПЛА".

Хроника

НОВЫЙ МИРОПОРЯДОК И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

Мадрид – Москва – Мадрид*

После проведения в Москве в октябре 1994 года Второго международного семинара с участием ведущих российских и испанских специалистов в области международного права и международных отношений можно с уверенностью утверждать, что такие встречи становятся традицией.

Первый российско-испанский семинар состоялся на основе сотрудничества Московского государственного института международных отношений МИД РФ и Института Восточной Европы при Университете Комплутенсе (Мадрид) в 1993 году, 3–4 ноября, в Мадриде. Тогда же определились общие условия семинаров: встречи должны быть ежегодными, проходить в Мадриде и в Москве по очереди, с каждой стороны участвуют по четыре докладчика; общая тема всей программы сотрудничества – “Новый мировой порядок и международное право”, в рамках которой устанавливаются конкретные проблемы для обсуждения на каждом семинаре.

На мадридской встрече рассматривались такие вопросы, как роль ООН на современном этапе, концепция государственного суверенитета в условиях нового миропорядка, проблема разрешения международных конфликтов. Обсуждение некоторых из них было продолжено на семинаре в МГИМО, ставшем связующим звеном между Мадридом и Москвой. Появились и новые темы для обсуждения, такие, например, как основные права и обязанности государств, проблемы территорий в условиях нового миропорядка.

В работе Московского семинара приняли участие известные юристы-международники из Дипломатической академии МИД РФ, Института государства и права РАН, представители МИД РФ, посольства Испании в России, представительства Института Восточной Европы в России, преподаватели и студенты МГИМО.

* По материалам Второго российско-испанского семинара. – Москва, МГИМО. – 25–27 октября 1994 г.

Третья Конференция мира – инициатива России

Уже в первый день концепция основных прав и обязанностей государств в новых условиях стала ведущей теоретической проблемой Московского семинара. Докладчик **В.А. Романов** (отв. сотрудник МИД РФ, профессор МГИМО) отметил важность разработки международно-правового документа об основных правах и обязанностях государств в условиях становления нового миропорядка.

Известно, что в некоторых региональных системах, в частности в межамериканской, основные права и обязанности государств получили официальное признание и закрепление в Конвенции о правах и обязанностях государств 1933 года, в Уставе Организации американских государств. Однако на универсальном уровне начатая в ООН в 1949 году работа по подготовке Декларации прав и обязанностей государств не была доведена до конца.

В современных условиях, по мнению профессора **В.А. Романова**, пора вернуться к этой проблеме. Россия могла бы выступить с идеей созыва третьей Конференции мира (в продолжение первых двух, созданных по ее инициативе в Гааге в 1899 и 1907 гг.) и представить на ней проект документа (в виде конвенции, декларации или иной форме) об основных правах и обязанностях государств. Важность и своевременность такой постановки вопроса определяются сохранением ведущей роли государств как властных образований в современных международных отношениях и в международном праве.

В этот проект можно было бы включить такие традиционные права и обязанности, как право на суверенное равенство, на территориальную целостность, на самоопределение, независимость, обязанность уважать суверенитет других государств, не вмешиваться во внутренние и внешние дела других государств и т.д. В нем должны найти отражение и новые права и обязанности, например право народов на демократическую форму правления и соответствующую обязанность, право государства на государственные действия и на политическое единство и др.

Реформа ООН – теоретическая проблема или назревшая необходимость?

Оба докладчика от испанской стороны – Селестино дель Ареналь (зав. кафедрой, директор Департамента международного права и международных отношений факультета политических наук и социологии Университета Комплутенсе) и Антонио Ремиро Бротонс (зав. кафедрой международного публичного права, директор Испан-

ского центра международных отношений) – посвятили свои выступления проблемам реформы ООН в условиях нового миропорядка.

Исходная позиция доклада **С. дель Ареналя** – неприспособленность ООН к новым изменениям на международной арене. Среди факторов, которые должны учитываться при решении вопроса о необходимости реформы ООН, он назвал растущую роль негосударственных образований в международных отношениях; эрозию принципа невмешательства государств во внутренние дела в связи со стиранием грани между внутренними и международными делами; несоответствие новым реалиям отношений между Советом Безопасности и Генеральной Ассамблеей ООН; изменение природы международных конфликтов, превращение их из межгосударственных во внутренние и несоответствие этому обстоятельству закрепленных в Уставе ООН системы коллективной безопасности и санкций; угрозу кризиса ООН в связи с новым международным консенсусом, где главным действующим лицом является Запад.

Все это вызывает необходимость значительных изменений в системе ООН с тем, чтобы найти адекватное решение различных проблем современного мира. В частности, как считает **С. дель Ареналь**, необходимо сформулировать новую концепцию общей безопасности, включая новое определение угрозы международному миру и безопасности. Неотложной является реформа Совета Безопасности с целью приспособить его к новым реальностям и распределению власти между государствами в мире. Выход на первое место по степени важности экономических проблем по сравнению с проблемами безопасности требует изменений в структуре ЭКОСОС в направлении создания новых органов и новых форм представительства негосударственных участников международных отношений.

В развитие идей **С. дель Ареналя** второй испанский докладчик, **А. Ремиро Бротонс**, уделил главное внимание анализу конкретных предложений различных стран, касающихся реформы ООН. Он обратил внимание на возможное увеличение состава Совета Безопасности до 21 члена и на включение в него на правах постоянных членов Германии, Японии и лидирующих стран трех регионов – Азии, Африки и Латинской Америки. Введение новых постоянных членов, хотя и без права вето, должно сопровождаться изменениями в отношении применения самого вето, в частности требуется предусмотреть его использование несколькими, а не одним постоянным членом Совета. **А. Ремиро Бротонс** определил как важные такие предложения по реформе ООН, как изъятие из Устава статей 53 и 107, касающихся вражеских государств эпохи второй мировой войны, преобразование ЭКОСОС и др.

По представленным докладам развернулась оживленная дис-

куссия. Дебатировались важнейшие теоретические и практические проблемы современных международных отношений и международного права – самоопределение и границы его применения, роль государств на международной арене, факторы стабильности международного мира и безопасности и др. Среди них стоит остановиться на двух.

Прежде всего ораторы как с испанской, так и с российской стороны пришли к мнению о необходимости укрепления правовых основ международного сообщества, превращения его в правовое сообщество на демократических началах, в котором не может быть места одностороннему диктату со стороны наиболее сильного государства – США.

Вторая проблема – реформа ООН. Одни выступавшие (например, профессор И.П. Блищенко, Российский независимый институт международного права) считали, что проблема реформы ООН назрела и ею необходимо заниматься уже сейчас, создав группу из специалистов с целью подготовки проекта пересмотра Устава. Другие (профессор О.Н. Хлестов, Дипломатическая академия МИД РФ, профессор Ю.М. Колосов, МГИМО МИД РФ) исходили из того, что перемены должны созреть и получить поддержку большинства государств. Поэтому целесообразнее искать и выявлять то новое, что постепенно складывается в реальных отношениях между государствами как основными властными структурами. Это и должно быть задачей специалистов в области международных отношений и международного права.

Европейская безопасность

Второй день российско-испанского семинара был полностью посвящен обсуждению международно-правовых и политических аспектов региональной безопасности, прежде всего европейской.

Подробно остановившись в своем докладе "Основы новой европейской системы" на нормативной базе европейского сотрудничества и структуре СБСЕ, А.В. Загорский (проректор МГИМО по научной работе) отметил, что СБСЕ не стало основной несущей опорой формирования "большой Европы", как это предполагалось в Парижской хартии. Доминирующей стала тенденция к расширению западно-европейских и атлантических структур за счет ряда стран Центральной и Восточной Европы, а также нейтральных государств, не входивших ранее в военные и экономические блоки.

Превращение НАТО и в особенности Европейского союза (ЕС) в главных "интеграторов большой Европы" не может не привести к относительной маргинализации общеевропейских структур, преж-

де всего СБСЕ, что сужает возможности России интегрироваться в европейские процессы. Однако это обстоятельство не следует рассматривать как трагичное. Главная задача европейской политики России заключается не во вступлении в западноевропейские организации, а в налаживании с ними сотрудничества для облегчения интеграции РФ в мировое хозяйство и в сообщество демократических государств. Россия вступила на этот путь, подписав в 1994 году с ЕС соглашение о партнерстве и сотрудничестве и присоединившись к программе "Партнерство во имя мира".

Подобное понимание роли и задач России в европейском процессе прозвучало и в докладе "Российская Федерация и система коллективной европейской безопасности", представленном испанским участником семинара **Рафаэлем Кальдуком** (зав. сектором Отдела международного публичного права и международных отношений факультета информационных наук Университета Комплутенсе). Он предложил новое определение понятия системы коллективной безопасности, включающее меры доверия и сотрудничество в экономической, культурной и других областях.

Роль России в поддержании европейской безопасности зависит от ее внутренней и внешней стабильности. Обеспечение стабильности связано, среди прочего, с преодолением конфликтов на территории России, а также с укреплением СНГ, столкнувшегося с проблемой политических разногласий (Украина – Россия, Армения – Азербайджан). Как считает Р. Кальдук, Россия должна стремиться к сотрудничеству с европейскими организациями, не пытаясь в то же время стать членом каждой из них.

Э.С. Кривчикова (профессор кафедры международного права МГИМО) посвятила свой доклад проблемам взаимодействия всемирной и региональной систем безопасности применительно к действиям по поддержанию мира. В практике ООН укоренился институт операций по поддержанию мира, проводимых с привлечением военного персонала, но без полномочий принуждения в целях предотвращения дальнейшего обострения кризисной ситуации и стабилизации обстановки в районе конфликта. Подобные операции в качестве обычной практики могут проводиться и региональными организациями, что имело место, например, в Лиге арабских государств и в Организации африканского единства. В рамках СНГ и СБСЕ разработана нормативная основа проведения таких операций.

Богатая практика СНГ в области миротворчества свидетельствует о необходимости более тесного взаимодействия всемирной и региональной систем безопасности. Такое взаимодействие может выражаться в посылке групп военных наблюдателей ООН в район проведения региональной операции, что обеспечивает ее объектив-

ность (положительный пример – Абхазия), в оказании со стороны ООН финансовой помощи или материально-технической поддержки и т.п. Было бы полезно заключить соглашения между ООН и региональными организациями для установления конкретных форм взаимодействия в процессе осуществления миротворческих операций. Такие соглашения можно было бы подписать, например, между ООН и СНГ, ООН и СБСЕ, а также между тремя названными организациями.

Маркос Фелипе Маранья (дипломированный преподаватель сектора Отдела международного публичного права и международных отношений факультета информационных наук Университета Комплутенсе), отметив в своем докладе, что конец эры военных блоков не привел к прекращению международных конфликтов, дал детальный анализ причин, ведущих к их возникновению, – борьбе за мировые рынки, экспансионистским амбициям, территориальным претензиям, гегемонизму и др.

По мнению М.Ф. Мараньи, применение силы для разрешения таких конфликтов обычно не дает долгосрочных результатов. Гораздо более действенны меры сдерживания. Наиболее эффективной моделью сдерживания на Европейском континенте являются посылка международных сил и международная изоляция агрессора.

Территориальные проблемы

В последний день семинара обсуждение сосредоточилось на рассмотрении территориальных проблем, главным образом в СНГ.

В докладе "Территориальные вопросы в рамках СНГ" **Я.А. Островский** (первый зам. директора Правового департамента МИД РФ) обратил внимание, что в постсоветский период удалось избежать опасности возникновения территориальных конфликтов. Что касается отношений между образовавшимися государствами после распада СССР, то проблемы сводятся главным образом к границам. Правовой статус границ РФ с государствами-участниками СНГ определен в Минском соглашении от 8 декабря 1991 г., в котором стороны признали неприкосновенность существующих границ в рамках Содружества, а также гарантировали их открытость, свободу передвижения граждан и передачи информации. По мнению Я.А. Островского, Минское соглашение не ставило перед собой цели решить вопрос о международно-правовом закреплении государственных границ, а ориентировало страны СНГ на то, что они должны исходить из существующих границ и сосредоточить усилия на выходе из глубокого кризиса.

Среди причин, отодвигающих на второй план договорно-правовое

оформление границ, докладчик назвал судьбу самого Содружества. От того, победят центробежные или центростремительные силы, будет зависеть, как решится вопрос о государственной границе России со странами СНГ. Вместе с тем по-прежнему остаются актуальными вопросы укрепления таможенного, паспортного и других видов контроля на существующих границах.

Я.А. Островский остановился также на проблеме Каспийского моря, указав, что наилучшим способом ее решения был бы договор пяти прикаспийских государств (Азербайджана, Ирана, Казахстана, России и Туркменистана) о совместном использовании ресурсов Каспийского моря и создании в этих целях международной организации. Если дело дойдет до раздела Каспийского моря на пять секторов, как это предлагают некоторые прикаспийские страны, то Каспийское море быстро превратится в нефтяную лужу.

П.В. Саваськов (доцент кафедры международного права МГИМО), полемизируя с Я.А. Островским, отметил, что нет необходимости в специальном договорном оформлении границ между РФ и государствами – членами бывшего СССР, так как, согласно конституциям СССР 1936 и 1977 годов, делимитация границ союзных республик входила в их компетенцию как суверенных образований в составе федерации.

Принцип нерушимости границ, закрепленный в Хельсинкском Заключительном акте 1975 года как региональная международно-правовая норма, приобрел характер *jus cogens*. В связи с этим какие-либо односторонние притязания отдельных государств – участников СБСЕ должны признаваться ничтожными. России и другим государствам – членам бывшего СССР при решении территориальных проблем следует исходить из этого принципа.

Проблемы, затронутые в докладах о коллективной безопасности и территориальных вопросах, вызвали оживленную дискуссию, в ходе которой были уточнены некоторые концепции, согласованы спорные положения. Так, например, было отмечено, что вряд ли правильно говорить об исчезновении военных блоков, если сохранился блок НАТО. К тому же НАТО с благословения Совета Безопасности ведет военные операции вне зоны своей компетенции. Подчеркивалось также, что границы между государствами, возникшими после распада СССР, нуждаются в международно-правовом оформлении, поскольку речь идет теперь не об административных границах в составе федерации, а о государственных границах независимых государств.

Все участники семинара согласились, что обмен мнениями был весьма продуктивным и полезным и такие встречи надо продолжать. Ну что же, через год – снова Мадрид.

Э.С. КРИВЧИКОВА,
*Президент Московской ассоциации
международного права*

Документы

РЕЗОЛЮЦИЯ, ПРИНЯТАЯ 48-Й СЕССИЕЙ ГЕНЕРАЛЬНОЙ АССАМБЛЕИ ООН [по докладу Третьего комитета (A/48/632/Add.4)]

48/141 ВЕРХОВНЫЙ КОМИССАР ПО ПООЩРЕНИЮ И ЗАЩИТЕ ВСЕХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Генеральная Ассамблея,
подтверждая свою приверженность целям и принципам Устава Организации Объединенных Наций,

подчеркивая обязанность всех государств в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций поощрять и развивать уважение ко всем правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии,

подчеркивая необходимость соблюдения Всеобщей декларации прав человека¹ и полного осуществления документов по правам человека, включая Международный пакт о гражданских и политических правах², Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах³, а также Декларацию о праве на развитие⁴,

подтверждая, что право на развитие есть универсальное и неотъемлемое право и неотъемлемая часть основных прав человека,

считая, что поощрение и защита всех прав человека являются одной из первоочередных задач международного сообщества,

напоминая о том, что одна из закрепленных в Уставе целей Организации Объединенных Наций заключается в осуществлении международного сотрудничества в поощрении и развитии уважения к правам человека,

подтверждая обязательство в соответствии со статьей 56 Устава предпринимать совместные и самостоятельные действия в сотрудничестве с Организацией Объединенных Наций для достижения целей, указанных в статье 55 Устава,

подчеркивая необходимость руководствоваться в поощрении и защите всех прав человека принципами беспристрастности, объективности и неизбирательности, в духе конструктивного международного диалога и сотрудничества,

сознавая, что все права человека являются универсальными, неделимыми, взаимозависимыми и взаимосвязанными и что как таковым им следует уделять одинаковое внимание,

подтверждая свою приверженность Венской декларации и Программе действий⁴, принятым Всемирной конференцией по правам человека, состоявшейся в Вене 14–25 июня 1993 года,

¹ Резолюция 217 A(III).

² См. Резолюцию 2200 A (XXI), приложение.

³ Резолюция 41/128, приложение.

будучи убеждена в том, что Всемирная конференция по правам человека внесла важный вклад в дело прав человека и что ее рекомендации следует осуществлять путем эффективных действий всех государств, компетентных органов Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений в сотрудничестве с неправительственными организациями,

призывая, что усиление Центром по правам человека Секретариата и другими соответствующими программами и органами системы Организации Объединенных Наций своей деятельности по оказанию консультативных услуг и технической помощи имеет важное значение для цели поощрения и защиты всех прав человека,

будучи преисполнена решимости адаптировать, укреплять и оптимизировать существующие механизмы поощрения и защиты всех прав человека и основных свобод, избегая при этом ненужного дублирования,

призывая, что деятельность Организации Объединенных Наций в области прав человека следует рационализировать и активизировать, с тем чтобы укрепить механизмы Организации Объединенных Наций в этой области и содействовать целям всеобщего уважения соблюдения международных правозащитных стандартов,

вновь подтверждая, что Генеральная Ассамблея, Экономический и Социальный Совет и Комиссия по правам человека являются органами, отвечающими за вынесение решений и формирование политики по вопросам поощрения и защиты всех прав человека,

вновь подтверждая необходимость постоянной адаптации механизмов Организации Объединенных Наций в области прав человека к нынешним и будущим потребностям в деле поощрения и защиты прав человека, а также необходимость улучшения их координации, эффективности и действенности, как это отражено в Венской декларации и Программе действий, в контексте общих рамок сбалансированного и устойчивого развития в интересах всех людей,

рассмотрев рекомендацию, содержащуюся в пункте 18 раздела II Венской декларации и Программы действий,

1. **постановляет** учредить пост Верховного комиссара по правам человека;

2. **постановляет**, что Верховный комиссар по правам человека:

а) является личностью, характеризующейся высокими моральными устоями и честностью и обладающей опытом, в том числе в области прав человека, и общими знаниями и пониманием разных культур, что необходимо для беспристрастного, объективного, неизбирательного и эффективного выполнения обязанностей Верховного комиссара;

б) назначается Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций и утверждается Генеральной Ассамблеей при должном учете принципа географической ротации на фиксированный срок в четыре года с возможностью продления еще на один фиксированный срок в четыре года;

с) занимает должность уровня заместителя Генерального секретаря;

3. **постановляет**, что Верховный комиссар по правам человека:

а) действует в рамках Устава Организации Объединенных Наций, Всеобщей декларации прав человека¹, других международных документов в области прав человека и международного права, включая обязательства уважать

⁴ A/CONF.157/24 (Часть I), глава III.

в этих рамках суверенитет, территориальную целостность и национальную юрисдикцию государств и содействовать всеобщему уважению и соблюдению всех прав человека, признавая при этом, что в структуре целей и принципов Устава поощрение и защита прав человека являются вопросом, законно волнующим международное сообщество;

b) руководствуется признанием того, что все права человека — гражданские, культурные, экономические, политические и социальные — являются универсальными, неделимыми, взаимозависимыми и взаимосвязанными и что при всей необходимости учитывать значимость национальных и региональных особенностей и различного исторического, культурного и религиозного опыта государства, независимо от их политических, экономических и культурных систем, обязаны поощрять и защищать все права человека и основные свободы;

c) признает важность содействия сбалансированному и устойчивому развитию в интересах всех людей и обеспечения реализации права на развитие, закрепленного в Декларации о праве на развитие³;

4. **постановляет**, что Верховный комиссар по правам человека будет являться должностным лицом Организации Объединенных Наций, несущим под руководством и эгидой Генерального секретаря основную ответственность за деятельность Организации Объединенных Наций в области прав человека; в рамках общей компетенции, полномочий и решений Генеральной Ассамблеи, Экономического и Социального Совета и Комиссии по правам человека обязанности Верховного комиссара заключаются в следующем:

a) поощрять и защищать эффективное осуществление всеми людьми всех гражданских, культурных, экономических, политических и социальных прав;

b) выполнять задачи, порученные ему/ей компетентными органами системы Организации Объединенных Наций в области прав человека, и представлять им рекомендации в целях содействия эффективному поощрению и защите всех прав человека;

c) поощрять и защищать реализацию права на развитие и усиливать для этого поддержку со стороны соответствующих органов системы Организации Объединенных Наций;

d) оказывать через Центр по правам человека Секретариата и другие соответствующие учреждения консультативные услуги и техническую и финансовую помощь по просьбе заинтересованного государства и, при необходимости, региональных организаций по правам человека с целью поддержать осуществление мер и программ в области прав человека;

e) координировать соответствующие учебные и пропагандистские программы Организации Объединенных Наций в области прав человека;

f) играть активную роль в деле устранения нынешних препятствий и решения новых задач на пути к полной реализации всех прав человека и в деле недопущения продолжения нарушений прав человека во всем мире, как это отражено в Венской декларации и Программе действий⁴;

g) поддерживать при осуществлении своего мандата диалог с правительствами всех стран в целях обеспечения уважения всех прав человека;

h) расширять международное сотрудничество в целях поощрения и защиты всех прав человека;

i) координировать деятельность в области поощрения и защиты прав человека в рамках всей системы Организации Объединенных Наций;

j) осуществлять рационализацию, адаптацию, укрепление и оптимизацию механизмов Организации Объединенных Наций в области прав человека в целях повышения их действенности и эффективности;

k) осуществлять общее руководство деятельностью Центра по правам человека;

5. **просит** Верховного комиссара по правам человека представлять ежегодный доклад о своей деятельности в соответствии со своим мандатом Комиссии по правам человека, а через Экономический и Социальный Совет — Генеральной Ассамблее;

6. **постановляет**, что Управление Верховного комиссара по правам человека будет размещаться в Женеве и иметь отделение связи в Нью-Йорке;

7. **просит** Генерального секретаря предоставлять в рамках нынешнего и будущих регулярных бюджетов Организации Объединенных Наций соответствующий персонал и ресурсы для обеспечения выполнения Верховным комиссаром своего мандата, не отвлекая при этом ресурсы от программ и мероприятий Организации Объединенных Наций в области развития;

8. **просит также** Генерального секретаря представить Генеральной Ассамблее на ее сорок девятой сессии доклад об осуществлении настоящей резолюции.

85-е пленарное заседание,
20 декабря 1993 года

К ВСТУПЛЕНИЮ В СИЛУ КОНВЕНЦИИ ООН ПО МОРСКОМУ ПРАВУ

16 ноября 1994 г. вступила в силу Конвенция ООН по морскому праву, подписанная в 1982 году. Потребовалось 11 лет, чтобы набрать 60 ратификаций, которые по условиям Конвенции требуются для ее вступления в силу (через год после сдачи на хранение 60-й ратификационной грамоты).

Процесс ратификации данной Конвенции проходил так долго и так сложно не случайно. Если в целом она содержит обычные нормы международного права, которые давно сложились и в течение длительного времени широко применяются государствами, то это нельзя сказать о ее Части XI, касающейся использования ресурсов морского дна за пределами юрисдикции государств. Часть XI Конвенции с полным основанием можно рассматривать как новацию в международном морском праве, в отношении которой четко обозначились два различных подхода еще на конференции.

Развивающиеся страны, опираясь на так называемую концепцию общего наследия человечества, стремились к включению в Часть XI конвенции таких положений, которые создавали значительные трудности для индустриально развитых стран, то есть потенциальных разработчиков ресурсов морского дна. Не отрицая в целом, что морское дно и его ресурсы можно рассматривать в качестве общего наследия человечества, развитые страны выступали против слишком жесткого контроля за их деятельностью по эксплуатации ресурсов морского дна, а также, в принципе, не соглашались с непомерно большими финансовыми обязательствами, предусмотренными в части XI Конвенции, связанными с созданием новой Организации по морскому дну.

При разработке Конвенции это противоборство завершилось в пользу развивающихся стран, которые использовали свое большинство и добились включения в Конвенцию ряда неприемлемых для индустриально развитых стран положений. Однако по истечении определенного времени стала очевидной порочность метода навязывания своей точки зрения вместо поисков компромиссных решений. Среди 60 государств, ратифицировавших Конвенцию, практически оказались только развивающиеся страны, которые сразу же столкнулись с довольно трудной для себя дилеммой. Хотя условия, необходимые для вступления Конвенции в силу, были выполнены, это им ничего не давало, поскольку без средств развитых стран нельзя было создать Организацию по морскому дну и обеспечить ее нормальную деятельность. Да и само по себе создание такой Организации без участия потенциальных разработчиков ресурсов морского дна было явно бессмысленным.

В этой связи развивающиеся страны пришли к выводу о необходимости внесения изменений в Часть XI Конвенции с учетом позиции развитых стран. Придавая большое значение данной Конвенции, которая устанавливает единый правопорядок в Мировом океане и гарантирует отвечающие интересам крупных морских держав свободу судоходства, рыболовства и другие правомерные виды использования моря, развитые страны проявили интерес к пересмотру Части XI Конвенции, с тем чтобы придать ей универсальный характер. На этой основе было достигнуто взаимопонимание, и государства приступили под эгидой Генерального секретаря ООН к выработке Соглашения, вносящего поправки в Часть XI Конвенции. В дальнейшем оно было названо Соглашением об осуществлении Части XI Конвенции, с тем чтобы как-то смягчить ситуацию в тех странах, которые согласились на внесение поправок в ратифицированный ими документ.

Консультации под эгидой Генерального секретаря ООН по выработке данного Соглашения проходили в течение ряда лет. Столкновение различных подходов не позволило подготовить проект Соглашения, который отличался бы достаточной последовательностью. Соглашение носит половинчатый характер,

не лишено следов компромисса. Вместе с тем развитым странам удалось отменить наиболее неприемлемые для них предусмотренные в Конвенции обязательства, в частности по прямому финансированию деятельности на морском дне в интересах развивающихся стран, обязательства по бесплатной передаче технологии и оказании иной помощи развивающимся странам. Поэтому имеются основания для вывода о том, что подготовленное Соглашение создает более рациональные предпосылки для взаимовыгодного сотрудничества и взаимодействия государств в рамках создаваемой Организации по морскому дну. Соглашение ставит определенные преграды осуществлению корыстных устремлений некоторых развивающихся стран, которые проявились как в ходе конференции по подготовке Конвенции, так и при выработке Соглашения о правах к Части XI. Попытки обложить развитые страны непомерными поборами, создать неоправданно дорогой механизм без должного учета прав и интересов государств, работающих на морском дне, в значительной мере были сведены на нет.

Несмотря на определенные недостатки, Соглашение было принято Генеральной Ассамблеей ООН в конце июля 1994 года большинством в 121 голос, что, в принципе, подтвердило успех консультаций под эгидой Генерального секретаря ООН.

В связи с тем что до вступления Конвенции в силу оставалось мало времени и практически все государства высказали мнение, что за такой короткий срок они не успеют выполнить внутригосударственные процедуры по ратификации этой Конвенции, было решено с учетом статьи 25 Венской конвенции по праву международных договоров 1969 года начать временно применять Соглашение с момента вступления Конвенции в силу, с тем чтобы этот важный международный документ начал действовать уже в измененном виде.

Большинство развитых стран в этих условиях взяли на себя обязательство временно применять Соглашение и приступили к выполнению необходимых процедур для ратификации Конвенции и Соглашения. Германия и Австралия уже завершили этот процесс и стали участниками этих документов.

Россия воздержалась во время голосования по проекту Соглашения об осуществлении Части XI Конвенции, мотивировав это тем, что многие важные вопросы остались нерешенными. Россия, в частности, настаивала на том, чтобы на основе принципа недискриминации ее освободили от обязательств, которые были ей навязаны в 1990 году, когда Россия зарегистрировала участок морского дна в Тихом океане, уплатив за это 250 тыс. долл. США. В последний момент удалось добиться решения об освобождении России от задолженности в 8 млн. долл. США, образовавшейся к моменту вступления Конвенции в силу в связи с регистрацией ее заявки на участок морского дна. Кроме того, была принята рекомендация, чтобы исполнительный орган создаваемой Организации по морскому дну освободил Россию от ежегодного взноса в 1 млн. долл. США после вступления Конвенции в силу. Одновременно было решено отложить на неопределенный срок весьма дорогостоящее ранее взятое на себя обязательство по разведке участка морского дна, зарезервированного за создаваемой Организацией, к выполнению которого Россия должна была приступить в 1994 году. При этом осуществление самого этого обязательства поставлено под вопрос, поскольку оно обусловлено соблюдением принципа недискриминации. Все это позволяет по-новому отнестись к результатам работы, проведенной на консультациях под эгидой Генерального секретаря ООН.

Однако делать какие-либо окончательные выводы пока рано. Нет еще пол-

ной ясности в отношении расходов будущей Организации. В Соглашении содержатся соответствующие положения, предусматривающие, что расходы должны быть минимальными с учетом того, что по меньшей мере 10—15 лет Организация не будет иметь реального предмета деятельности, поскольку промышленная разработка ресурсов дна, по заключению экспертов, не начнется раньше этого периода. Поэтому временное применение Соглашения дает возможность запустить механизм, но не предпринимает его будущего. Государства имеют в своем распоряжении 2—4 года, чтобы решить вопрос о ратификации этих документов, и их позиция в этом отношении, по всей видимости, будет определяться в зависимости от того, насколько будут соблюдаться достигнутые договоренности о соблюдении режима экономики в связи с деятельностью новой Организации.

Я.А. ОСТРОВСКИЙ

СОГЛАШЕНИЕ ОБ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ЧАСТИ XI КОНВЕНЦИИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО МОРСКОМУ ПРАВУ ОТ 10 ДЕКАБРЯ 1982 ГОДА

Государства — участники настоящего Соглашения,
признавая важный вклад Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву от 10 декабря 1982 года (именуемой в дальнейшем "Конвенция") в обеспечение мира, справедливости и прогресса для всех народов мира,

подтверждая, что дно морей и океанов и его недра за пределами национальной юрисдикции (именуемые в дальнейшем "Район"), а также ресурсы Района являются общим наследием человечества,

сознавая важность Конвенции для защиты и сохранения морской среды и растущую озабоченность состоянием окружающей среды планеты,

рассмотрев доклад Генерального секретаря Организации Объединенных Наций об итогах проводившихся с 1990 по 1994 год неофициальных межгосударственных консультаций по нерешенным вопросам, касающимся Части XI и смежных положений Конвенции (именуемых в дальнейшем "Часть XI"),

отмечая политические и экономические перемены, включая ориентированные на рынок подходы, сказавшиеся на осуществлении Части XI,

желая содействовать всеобщему участию в Конвенции,

считая, что наиболее оптимальным путем достижения этой цели было бы соглашение об осуществлении Части XI,

согласившись о нижеследующем:

Статья 1

Осуществление Части XI

1. Государства — участники настоящего Соглашения обязуются осуществлять Часть XI сообразно с настоящим Соглашением.
2. Приложение составляет неотъемлемую часть настоящего Соглашения.

Статья 2

Соотношение между настоящим Соглашением и Частью XI

1. Положения настоящего Соглашения и Части XI толкуются и применяются совместно, как единый акт. В случае какого-либо несоответствия между на-

стоящим Соглашением и Частью XI преимущественную силу имеют положения настоящего Соглашения.

2. Статьи 309–319 Конвенции применяются к настоящему Соглашению так же, как они применяются к Конвенции.

Статья 3

Подписание

Настоящее Соглашение остается открытым для подписания в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций государствами и субъектами права, перечисленными в пункте 1a, c, d, e и f статьи 305 Конвенции, в течение 12 месяцев с даты его принятия.

Статья 4

Согласие на обязательность

1. После принятия настоящего Соглашения любой документ о ратификации Конвенции, ее официальном подтверждении или присоединении к ней является одновременно и выражением согласия на обязательность настоящего Соглашения.

2. Никакое государство или субъект права не может выразить согласие на обязательность для него настоящего Соглашения, не выразив до этого или не выражая одновременно с этим согласия на обязательность для себя Конвенции.

3. Государство или субъект права, о которых говорится в статье 3, может выразить согласие на обязательность для него настоящего Соглашения путем:

- a) подписания без условия ратификации, официального подтверждения или применения процедуры, изложенной в статье 5;
- b) подписания при условии ратификации или официального подтверждения, после чего следует ратификация или официальное подтверждение;
- c) подписания в соответствии с процедурой, изложенной в статье 5; либо
- d) присоединения.

4. Официальное подтверждение субъектами права, упомянутыми в пункте 1f статьи 305 Конвенции, производится в соответствии с Приложением IX Конвенции.

5. Документы о ратификации, официальном подтверждении или присоединении сдаются на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций.

Статья 5

Упрощенная процедура

1. Государство или субъект права, которые сдали на хранение документ о ратификации Конвенции, ее официальном подтверждении или присоединении к ней до даты принятия настоящего Соглашения и которые подписали настоящее Соглашение в соответствии с пунктом 3c статьи 4, спустя 12 месяцев после даты принятия Соглашения считаются выразившими согласие на его

для себя обязательность, если только данное государство или субъект права письменно не уведомляет депозитария до этой даты о том, что не прибегает к упрощенной процедуре, изложенной в настоящей статье.

2. В случае подачи такого уведомления согласие на обязательность настоящего Соглашения выражается в соответствии с пунктом 3b статьи 4.

Статья 6

Вступление в силу

1. Настоящее Соглашение вступает в силу через 30 дней после той даты, когда наберется 40 государств, выразивших согласие на его для себя обязательность в соответствии со статьями 4 и 5, если в их число входит по крайней мере семь государств из числа упомянутых в пункте 1a резолюции II Третьей Конференции Организации Объединенных Наций по морскому праву (именуемой в дальнейшем "резолюция II") и если по крайней мере пять из них являются развитыми государствами. Если эти условия для вступления в силу будут выполнены до 16 ноября 1994 года, настоящее Соглашение вступает в силу 16 ноября 1994 года.

2. Для каждого государства или субъекта права, выразившего согласие на обязательность для него настоящего Соглашения после того, как выполнены требования, изложенные в пункте 1, настоящее Соглашение вступает в силу на 30-й день после даты выражения такого согласия.

Статья 7

Временное применение

1. Если настоящее Соглашение не вступит в силу 16 ноября 1994 года, то до его вступления в силу оно подлежит временному применению:

- a) государствами, согласившимися на его принятие на Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций, за исключением тех из них, которые до 16 ноября 1994 года письменно уведомляют депозитария о том, что они не будут применять Соглашение в таком порядке или что они согласятся на такое применение только по последующем подписании или письменном уведомлении;
- b) государствами и субъектами права, которые подписали настоящее Соглашение, за исключением тех из них, которые письменно уведомляют депозитария в момент подписания о том, что они не будут применять Соглашение в таком порядке;
- c) государствами и субъектами права, которые соглашаются на его временное применение путем письменного уведомления депозитария;
- d) государствами, которые присоединяются к настоящему Соглашению.

2. Начиная с 16 ноября 1994 года или же — если она приходится позднее — с даты подписания, уведомления о согласии или присоединения все такие государства и субъекты права применяют настоящее Соглашение временно, в соответствии со своими национальными или внутренними законами и правилами.

3. Временное применение прекращается с даты вступления настоящего Соглашения в силу. В любом случае временное применение прекращается 16 ноября

1998 года, если к этой дате не выполняется изложенное в пункте 1 статьи 6 требование о том, чтобы согласие на обязательность для себя настоящего Соглашения дали по крайней мере семь государств (из которых по крайней мере пять должны быть развитыми государствами) из числа упомянутых в пункте 1а резолюции II.

Статья 8

Государства-участники

1. Для целей настоящего Соглашения "государства-участники" означает государства, которые согласились на обязательность для себя настоящего Соглашения и для которых настоящее Соглашение находится в силе.
2. Настоящее Соглашение применяется *mutatis mutandis* к перечисленным в пункте 1c, d, e и f статьи 305 Конвенции субъектам права, которые становятся участниками настоящего Соглашения на действующих в отношении каждого из них условиях, и в этом смысле под "государствами-участниками" подразумеваются такие субъекты.

Статья 9

Депозитарий

Депозитарием настоящего Соглашения является Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций.

Статья 10

Аутентичные тексты

Подлинник настоящего Соглашения, тексты которого на английском, арабском, испанском, китайском, русском и французском языках являются равно аутентичными, сдается на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций.

В УДОСТОВЕРЕНИЕ ЧЕГО нижеподписавшиеся представители, должным образом на то уполномоченные, подписали настоящее Соглашение.

СОВЕРШЕНО В НЬЮ-ЙОРКЕ 29 июля одна тысяча девятьсот девяносто четвертого года.

1. Международный орган по морскому дну (именуемый в дальнейшем "Орган") является организацией, через посредство которой государства — участники Конвенции в соответствии с режимом Района, установленным в Части XI и настоящем Соглашении, организуют и контролируют деятельность в Районе, особенно в целях управления его ресурсами. Орган обладает полномочиями и функциями, которые четко предоставлены ему согласно Конвенции. Орган

имеет такие подразумеваемые полномочия, соответствующие Конвенции, которые вытекают из этих полномочий и функций, связанных с деятельностью в Районе, и необходимы для их осуществления.

2. В интересах сведения к минимуму расходов для государств-членов все органы и вспомогательные подразделения, учреждаемые согласно Конвенции и настоящему Соглашению, работают экономично. Этим принципом регламентируются также частота, продолжительность и график заседаний.

3. Формирование и функционирование органов и вспомогательных подразделений Органа происходят на основе постепенного подхода, при котором учитываются функциональные потребности соответствующих органов и вспомогательных подразделений, так чтобы они могли эффективно выполнять свои функции на различных этапах развития деятельности в Районе.

4. Функции Органа в начальный период после вступления Конвенции в силу осуществляются Ассамблеей, Советом, Секретариатом, Юридической и технической комиссией и финансовым комитетом. Функции Экономической плановой комиссии выполняются Юридической и технической комиссией, до тех пор пока Совет не примет иного решения или пока не будет утвержден первый план работы по разработке.

5. В период между вступлением Конвенции в силу и утверждением первого плана работы по разработке Орган сосредоточивается на следующем:

- a) рассмотрение заявок на утверждение планов работы по разведке в соответствии с Частью XI и настоящим Соглашением;
- b) осуществление решений Подготовительной комиссии для Международного органа по морскому дну и Международного трибунала по морскому праву (именуемой в дальнейшем "Подготовительная комиссия"), касающихся зарегистрированных первоначальных вкладчиков и их удостоверяющих государств, в том числе их прав и обязательств, в соответствии с пунктом 5 статьи 308 конвенции и пунктом 13 резолюции II;
- c) мониторинг соблюдения планов работы по разведке, утвержденных в форме контрактов;
- d) мониторинг и обзор тенденций и событий, относящихся к глубоководной добычной деятельности на морском дне, включая регулярный анализ конъюнктуры на мировом рынке металлов, а также цен на металлы, соответствующих тенденций и перспектив;
- e) изучение потенциального воздействия добычи полезных ископаемых в Районе на экономику развивающихся государств — производителей этих полезных ископаемых на суше, которые, вероятно, могут серьезнее всех пострадать, с целью сведения до минимума их трудностей и оказания им помощи в приспособлении экономики — с учетом работы, проделанной в этом отношении Подготовительной комиссией;
- f) принятие норм, правил и процедур, необходимых для проведения деятельности в Районе по мере ее развития. Несмотря на положения пункта 2b и с статьи 17 Приложения III Конвенции, в таких нормах, правилах и процедурах учитываются положения настоящего Соглашения, продолжительная поддержка с началом промышленной глубоководной разработки морского дна и вероятные темпы деятельности в Районе;

- g) принятие норм, правил и процедур, включающих применимые стандарты защиты и сохранения морской среды;
 - h) поощрение и содействие проведению морских научных исследований применительно к деятельности в Районе, а также сбор и распространение результатов таких исследований и анализов, когда они становятся доступными, с уделением особого внимания исследованиям, посвященным экологическому воздействию деятельности в Районе;
 - i) накопление научных знаний и мониторинг развития морской технологии, применимой к деятельности в Районе, в частности технологии, имеющей отношение к защите и сохранению морской среды;
 - j) оценка имеющихся данных, касающихся поиска и разведки;
 - k) своевременная выработка норм, правил и процедур в отношении разработки, в том числе касающихся защиты и сохранения морской среды.
6. а) Заявка на утверждение плана работы по разведке рассматривается Советом по получении от Юридической и технической комиссии рекомендации по этой заявке. Рассмотрение заявки на утверждение плана работы по разведке производится в соответствии с положениями Конвенции, включая ее Приложение III, и настоящего Соглашения с соблюдением следующего:
- i) план работы по разведке, представленный от имени указываемых в пункте 1а (ii) или (iii) резолюции II государства либо субъекта права или какого-либо компонента такого субъекта, которые не являются зарегистрированными первоначальными вкладчиками и которые до вступления Конвенции в силу уже провели в Районе значительный объем деятельности, либо от имени их правопреемников, считается удовлетворяющим финансовым и техническим условиям, необходимым для утверждения плана работы, если поручившееся государство (государства) удостоверяет, что заявитель израсходовал на исследовательскую и разведочную деятельность сумму, эквивалентную по меньшей мере 30 млн. долл. США, причем не менее 10 процентов этой суммы — на установление местонахождения, съемку и оценку района, указанного в плане работы. Если план работы удовлетворяет во всех прочих отношениях требованиям Конвенции и тем или иным нормам, правилам и процедурам, которые приняты в соответствии с ней, он утверждается Советом в форме контракта. Положения пункта 11 раздела 3 настоящего Приложения толкуются и применяются соответствующим образом;
 - ii) несмотря на положения пункта 8а резолюции II, зарегистрированный первоначальный вкладчик может в 36-месячный срок с даты вступления Конвенции в силу подать просьбу об утверждении плана работы по разведке. Такой план работы по разведке состоит из документов, докладов и других данных, представленных Подготовительной комиссией как до, так и после регистрации, и сопровождается выдаваем-

мым Подготовительной комиссией в соответствии с пунктом 11а резолюции II удостоверением о соблюдении обязательств, которое состоит из доклада о фактическом положении с выполнением обязательств, вытекающих из режима первоначальных вкладчиков. Такой план работы считается утвержденным. Такой утвержденный план работы имеет форму контракта, заключенного между Органом и зарегистрированным первоначальным вкладчиком в соответствии с Частью XI и настоящим Соглашением. Сбор в размере 250 000 долл. США, уплаченный согласно пункту 7а резолюции II, рассматривается в качестве сбора, относящегося к этапу разведки в соответствии с пунктом 3 раздела 8 настоящего Приложения. Пункт 11 раздела 3 настоящего Приложения толкуется и применяется соответствующим образом;

- iii) в соответствии с принципом недискриминации контракт с указанными в подпункте а (i) государством либо субъектом права или каким-либо компонентом такого субъекта предусматривает договоренности, сходные с теми, и не менее льготные, чем те, которые заключаются с тем или иным указанным в подпункте а (ii) зарегистрированным первоначальным вкладчиком. Если те или иные из указанных в подпункте а (i) государств, субъектов права или каких-либо компонентов таких субъектов достигают более льготных договоренностей, Совет обеспечивает сходные и не менее льготные договоренности в отношении прав и обязанностей, приобретаемых зарегистрированными первоначальными вкладчиками, указанными в подпункте а (ii), при условии что такие договоренности не затрагивают интересы Органа и не наносят им ущерба;
- iv) государством, выступающим поручителем в отношении заявки на план работы на основании положений подпункта а (i) или (ii), может являться государство-участник, либо государство, применяющее настоящее Соглашение временно согласно статье 7, либо государство, являющееся членом Органа на временной основе согласно пункту 12;
- iv) пункт 8с резолюции II толкуется и применяется в соответствии с подпунктом а (iv);

- b) утверждение плана работы по разведке производится в соответствии с пунктом 3 статьи 153 Конвенции.

7. Заявка на утверждение плана работы сопровождается оценкой потенциального экологического воздействия предлагаемой деятельности и описанием программы океанографических и фоновых экологических исследований в соответствии с нормами, правилами и процедурами, принятыми Органом.

8. С соблюдением пункта 6а (i) или (ii) заявка на утверждение плана работы по разведке рассматривается в соответствии с процедурами, изложенными в пункте 11 раздела 3 настоящего Приложения.

9. План работы по разведке утверждается на 15-летний срок. По истечении плана работы по разведке подрядчик подает заявку на план работы по разработке, за исключением случаев, когда подрядчик уже сделал это или добился продления плана работы по разведке. Подрядчики могут ходатайствовать

о таких продлениях на сроки не более чем по пять лет. Такие продления утверждаются, если контрактор добросовестно пытался соблюсти требования плана работы, однако в силу неподвластных ему обстоятельств не смог завершить необходимую подготовительную работу для перехода к этапу разработки либо если такой переход не оправдывается сложившейся экономической конъюнктурой.

10. Обозначение резервируемого за Органом района, производимое в соответствии со статьей 8 Приложения III Конвенции, приурочивается к утверждению заявки на план работы по разведке или утверждению заявки на план работы по разведке и разработке.

11. Несмотря на положения пункта 9, утвержденный план работы по разведке, поручителем в отношении которого выступает хотя бы одно государство, временно применяющее настоящее Соглашение, прекращает свое действие, если такое государство перестает временно применять настоящее Соглашение, не становясь при этом членом на временной основе согласно пункту 12 или государством-участником.

12. По вступлении настоящего Соглашения в силу указываемые в статье 3 настоящего Соглашения государства и субъекты права, которые применяли его временно согласно статье 7 и для которых оно не вступило в силу, могут оставаться членами Органа на временной основе, пока оно не вступит в силу для таких государств и субъектов права, в соответствии с нижеследующими подпунктами:

- a) если настоящее Соглашение вступает в силу до 16 ноября 1996 года, такие государства и субъекты права могут продолжать участвовать в качестве членов Органа на временной основе, уведомив депозитария Соглашения о своем намерении участвовать в качестве члена на временной основе. Такое членство истекает либо 16 ноября 1996 года, либо со вступлением в силу настоящего Соглашения и Конвенции для такого члена — в зависимости от того, что происходит раньше. По просьбе соответствующего государства или субъекта права Совет может продлить такое членство на дополнительный срок (сроки) после 16 ноября 1996 года не свыше в общей сложности двух лет, если Совет удостоверится, что соответствующее государство или субъект права добросовестно прилагают усилия к тому, чтобы стать участником Соглашения и Конвенции;
- b) если настоящее Соглашение вступает в силу после 15 ноября 1996 года, такие государства и субъекты права могут просить Совет о сохранении ими членства в Органе на временной основе на срок (сроки) вплоть до 16 ноября 1998 года. Совет может предоставить такое членство с даты запроса, если он удостоверится, что государство или субъект права добросовестно прилагают усилия к тому, чтобы стать участником Соглашения и Конвенции;
- c) государства и субъекты права, являющиеся членами Органа на временной основе в соответствии с подпунктами a или b, применяют положения Части XI и настоящего Соглашения в соответствии со своими национальными или внутренними законами, правилами и ежегодными бюджетными ассигнованиями и имеют те же права и обязанности, что и другие члены, включая:

- i) обязанность выплачивать взносы в административный бюджет Органа в соответствии со шкалой установленных взносов;
- ii) право выступать поручителем в отношении заявки на утверждение плана работы по разведке. В случае субъектов права, компоненты которых являются физическими или юридическими лицами, имеющими гражданство более чем одного государства, план работы по разведке утверждается только в том случае, если все государства, чьи физические или юридические лица входят в состав таких субъектов, являются государствами-участниками или членами на временной основе;
- d) несмотря на положения пункта 9, утвержденный план работы в форме контракта на разведку, поручителем в отношении которого выступает в соответствии с подпунктом с (ii) государство, являющееся членом на временной основе, прекращает свое действие, если прекращается такое членство, а государство или субъект права не становится государством-участником;
- e) если член не выплачивал установленных ему взносов или каким-либо иным образом не соблюдал своих обязанностей согласно настоящему пункту, его членство на временной основе прекращается.

13. Содержащаяся в статье 10 Приложения III Конвенции ссылка на неудовлетворительное производство работ понимается как означающая, что подрядчик не соблюдал требований утвержденного плана работы, несмотря на письменное предупреждение (предупреждения) Органа подрядчику о необходимости их соблюдения.

14. Орган имеет собственный бюджет. До конца года, следующего за годом вступления настоящего Соглашения в силу, административные расходы Органа покрываются за счет бюджета Организации Объединенных Наций. После этого административные расходы Органа покрываются за счет взносов, устанавливаемых его членам, включая любых членов на временной основе, в соответствии с подпунктом а статьи 171 и статьей 173 Конвенции и настоящим Соглашением, до тех пор пока Орган не станет располагать достаточными средствами на покрытие этих расходов из других источников. Орган не осуществляет упомянутого в пункте 1 статьи 174 Конвенции права заимствовать средства для финансирования своего административного бюджета.

15. В соответствии с пунктом 20 (ii) статьи 162 Конвенции Орган вырабатывает и принимает нормы, правила и процедуры, основывающиеся на принципах, которые изложены в разделах 2, 5, 6, 7 и 8 настоящего Приложения, а также любые дополнительные нормы, правила и процедуры, необходимые для облегчения утверждения планов работы по разведке или разработке, в соответствии с нижеследующими подпунктами:

- a) Совет может обратиться к составлению тех или иных норм, правил или процедур в любой момент, когда он сочтет, что это необходимо для проведения деятельности в Районе, либо когда он определит, что вскоре начнется промышленная разработка, либо по просьбе государства, физическое или юридическое лицо которого намеревается подать заявку на утверждение плана работы по разработке;
- b) если поступает просьба от государства, упомянутого в подпункте

а, Совет, согласно пункту 20 статьи 162 Конвенции, завершает принятие таких норм, правил и процедур в двухлетний срок с момента представления просьбы;

- с) если Совет не завершил в предписанный срок выработку норм, правил и процедур, относящихся к разработке, а ему поступает заявка на утверждение плана работы по разработке, он все же рассматривает и временно утверждает такой план работы, основываясь на положениях Конвенции и любых нормах, правилах и процедурах, которые могли быть приняты Советом временно, либо основываясь на нормах, содержащихся в Конвенции, и положениях и принципах, содержащихся в настоящем Приложении, а также на принципе недискриминации между контракторами.

16. При принятии норм, правил и процедур в соответствии с Частью XI и настоящим Соглашением Орган учитывает проекты норм, правил и процедур и любые рекомендации относительно положений Части XI, содержащиеся в докладах и рекомендациях Подготовительной комиссии.

17. Соответствующие положения раздела 4 Части XI Конвенции толкуются и применяются сообразно с настоящим Соглашением.

РАЗДЕЛ 2. ПРЕДПРИЯТИЕ

1. Функции Предприятия выполняются Секретариатом Органа, до тех пор пока оно не начнет функционировать независимо от Секретариата. Генеральный секретарь Органа назначает из числа сотрудников Органа временного Генерального директора, который курирует выполнение этих функций Секретариатом.

Этими функциями являются:

- а) мониторинг и обзор тенденций и событий, относящихся к глубоководной добычной деятельности на морском дне, включая регулярный анализ конъюнктуры на мировом рынке металлов, а также цен на металлы, соответствующих тенденций и перспектив;
- б) оценка результатов проводимых морских научных исследований применительно к деятельности в Районе, и прежде всего исследований, посвященных экологическому воздействию деятельности в Районе;
- с) оценка имеющихся данных, касающихся поиска и разведки, включая критерии такой деятельности;
- д) оценка технических достижений, применяемых к деятельности в Районе, в частности технологии, имеющей отношение к защите и сохранению морской среды;
- е) оценка информации и данных о районах, зарезервированных за Органом;
- ф) оценка подходов к организации совместных предприятий;
- г) сбор информации о наличии квалифицированных кадров;
- н) изучение вариантов управленческой политики для руководства Предприятием на различных этапах его функционирования.

2. Первоначально Предприятие занимается глубоководной разработкой морского дна посредством организации совместных предприятий. По утвержде-

нии плана работы по разработке не для Предприятия, а для иного субъекта права или по получении Советом заявки на деятельность в рамках совместного с Предприятием предприятия Совет рассматривает вопрос о функционировании Предприятия независимо от Секретариата Органа. Если деятельность совместного с Предприятием предприятия отвечает разумным коммерческим принципам, Совет издает на основании пункта 2 статьи 170 конвенции директиву, предусматривающую такое независимое функционирование.

3. Предусмотренное в пункте 3 статьи 11 Приложения IV Конвенции обязательство государств-участников финансировать Предприятию один участок добычи не применяется, а государства-участники не несут никаких обязательств по финансированию каких-либо операций на том или ином участке добычи Предприятия или в рамках организуемых им совместных предприятий.

4. Обязательства, которые действуют в отношении контракторов, действуют и в отношении Предприятия. Несмотря на положения пункта 3 статьи 153 и пункта 5 статьи 3 Приложения III Конвенции, план работы для Предприятия по его утверждению имеет форму контракта, заключенного между Органом и Предприятием.

5. Контрактор, который выделил Органу определенный участок в виде зарезервированного района, обладает преимущественным правом на организацию с Предприятием совместного предприятия для разведки и разработки этого района. Если в течение 15 лет с момента начала своего независимого от Секретариата Органа функционирования или же — в зависимости от того, что наступит позднее, — в течение 15 лет с даты, когда этот район резервируется за Органом, Предприятие не подает заявку на план работы по осуществлению деятельности в таком зарезервированном районе, контрактор, выделивший этот район, вправе подать заявку на план работы в этом районе, при том условии, что он добросовестно предлагает Предприятию партнерство в совместном предприятии.

6. Пункт 4 статьи 170 Приложения IV и другие положения Конвенции, касающиеся Предприятия, толкуются и применяются в соответствии с настоящим разделом.

РАЗДЕЛ 3. ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЙ

1. Общая политика Органа устанавливается Ассамблеей в сотрудничестве с Советом.

2. Как общее правило, решения в органах Органа принимаются консенсусом.

3. Если все усилия достичь решения консенсусом исчерпаны, решения в Ассамблее принимаются путем голосования: по вопросам процедуры — большинством присутствующих и участвующих в голосовании государств, а по вопросам существа — большинством в две трети присутствующих и участвующих в голосовании членов, как это предусматривается в пункте 8 статьи 159 Конвенции.

4. Решения Ассамблеи по любому вопросу, которым компетентен заниматься также и Совет, либо по любому административному, бюджетному или финансовому вопросу выносятся на основе рекомендаций Совета. Если Ассамблея не принимает рекомендацию Совета по какому-либо вопросу, она возвращает этот вопрос Совету на дальнейшее рассмотрение. Совет пересматривает этот вопрос в свете мнений, высказанных Ассамблеей.

5. Если все усилия достичь решения консенсусом исчерпаны, решения в Совете принимаются путем голосования: по вопросам процедуры — большинством присутствующих и участвующих в голосовании членов, а по вопросам существа, за исключением случаев, когда Конвенция предусматривает принятие решений в Совете консенсусом, — большинством в две трети присутствующих и участвующих в голосовании членов, при условии, что против таких решений не выступает большинство в какой-либо из камер, упомянутых в пункте 9. При принятии решений Совет стремится действовать в интересах всех членов Органа.

6. В любом случае, когда представляется, что исчерпаны не все усилия по достижению консенсуса в каком-либо вопросе, Совет может отложить принятие решений с целью содействовать дальнейшим переговорам.

7. Решения Ассамблеи или Совета, имеющие финансовые или бюджетные последствия, принимаются на основе рекомендаций Финансового комитета.

8. Положения пункта 8b и с статьи 161 Конвенции не применяются.

9. а) Каждая группа государств, избираемая согласно пункту 15a — c, рассматривается при голосовании в Совете в качестве камеры. Развивающиеся государства, избираемые согласно пункту 15d и e, рассматриваются при голосовании в Совете в качестве одной камеры.

б) До выборов членов Совета Ассамблея составляет списки стран, которые отвечают критериям членства в группах государств, упомянутых в пункте 15a — d. Если государство отвечает критериям членства сразу в нескольких группах, то на выборах в Совет оно может выдвигаться только одной группой и при голосовании в Совете оно представляет только эту группу.

10. Каждая из групп государств, упомянутых в пункте 15a — d, представлена в Совете теми членами, которых она выдвинула. Каждая из групп выдвигает ровно столько кандидатов, сколько мест ей требуется заполнить. Когда число потенциальных кандидатов по каждой из групп, перечисленных в пункте 15a — e, превышает количество мест, имеющихся соответственно для каждой из этих групп, в порядке общего правила применяется принцип ротации. Государства, входящие в каждую из этих групп, определяют, как данный принцип применяется в этих группах.

11. а) Совет утверждает рекомендацию Юридической и технической комиссии об утверждении плана работы, если только большинством в две трети присутствующих и участвующих в голосовании его членов, включая большинство членов, присутствующих и участвующих в голосовании в каждой из камер Совета, он не постановляет отклонить план работы. Если Совет не выносит решения по рекомендации об утверждении плана работы в предписанный срок, то по истечении этого срока рекомендация считается утвержденной Советом. Предписанный срок составляет обычно 60 дней, если только Совет не постановляет предусмотреть более длительный срок. Если Комиссия рекомендует отклонить план работы или не выносит рекомендацию, Совет может все же утвердить план работы в соответствии со своими правилами процедуры, регулирующими порядок принятия решений по вопросам существа.

б) Положения пункта 2j статьи 162 Конвенции не применяются.

12. Когда возникает спор по поводу отклонения плана работы, такой спор передается на рассмотрение в рамках предусмотренных в Конвенции процедур урегулирования споров.

13. Решения, выносимые в Юридической и технической комиссии на голосование, принимаются большинством присутствующих и участвующих в голосовании членов.

14. Подразделы В и С раздела 4 Части XI Конвенции толкуются и применяются в соответствии с настоящим разделом.

15. Совет состоит из 36 членов Органа, избираемых Ассамблеей следующим образом:

- а) четыре члена избираются из числа тех государств-участников, которые в течение последних пяти лет, за которые имеются статистические данные, либо потребляли более 2 процентов от общего мирового потребления, либо имели чистый импорт в размере более 2 процентов от общего мирового импорта сырьевых товаров, произведенных из тех категорий полезных ископаемых, которые будут добываться в Районе, при условии, что в число этих четырех членов входят одно из государств восточноевропейского региона, имеющее крупнейшую по валовому внутреннему продукту экономику в этом регионе, и государство, которое на дату вступления Конвенции в силу имеет крупнейшую по валовому внутреннему продукту экономику, если такие государства пожелают быть представленными в данной группе;
- б) четыре члена избираются из числа восьми государств-участников, которые либо непосредственно, либо через своих граждан произвели наибольшие капиталовложения в подготовку и проведение деятельности в Районе;
- с) четыре члена избираются из числа государств-участников, которые благодаря добыче в районах, находящихся под их юрисдикцией, являются крупными нетто-экспортерами тех категорий полезных ископаемых, которые будут добываться в Районе, в том числе не менее двух развивающихся государств, для экономики которых экспорт таких полезных ископаемых имеет существенное значение;
- д) шесть членов избираются из числа развивающихся государств-участников, представляющих особые интересы. Особые интересы, которые должны быть представлены, включают интересы государств с большой численностью населения, государств, не имеющих выхода к морю или находящихся в географически неблагоприятном положении, островных государств, государств, являющихся крупными импортерами тех категорий полезных ископаемых, которые будут добываться в Районе, государств, которые являющиеся потенциальными производителями таких полезных ископаемых, и наименее развитых государств;
- е) восемнадцать членов избираются в соответствии с принципом обеспечения справедливого географического распределения мест в Совете в целом при условии, что на основании настоящего подпункта от каждого географического региона избирается не менее одного члена. Географическими регионами для этой цели являются Африка, Азия, Восточная Европа, Латинская Америка и Карибский бассейн, Западная Европа и другие страны.

16. Положения пункта 1 статьи 161 Конвенции не применяются.

РАЗДЕЛ 4. КОНФЕРЕНЦИЯ ПО ОБЗОРУ

Положения пунктов 1, 3 и 4 статьи 155 Конвенции, касающиеся Конференции по обзору, не применяются. Несмотря на положения пункта 2 статьи 314 Конвенции, Ассамблея по рекомендации Совета может в любое время произвести обзор вопросов, упомянутых в пункте 1 статьи 155 Конвенции. Поправки, касающиеся настоящего Соглашения и Части XI, регламентируются процедурами, изложенными в статьях 314, 315 и 316 Конвенции, при том, что сохраняются принципы, режим и другие условия, указываемые в пункте 2 статьи 155 Конвенции, и не затрагиваются права, о которых говорится в пункте 5 названной статьи.

РАЗДЕЛ 5. ПЕРЕДАЧА ТЕХНОЛОГИИ

1. Наряду с положениями статьи 144 Конвенции передача технологии по смыслу Части XI регулируется следующими принципами:

- a) Предприятие, а также развивающиеся государства, желающие приобрести технологию глубоководной разработки морского дна, стремятся приобрести такую технологию на справедливых и разумных коммерческих условиях на открытом рынке или через посредство совместных предприятий;
- b) если Предприятие или развивающиеся государства не в состоянии приобрести технологию глубоководной разработки морского дна, то Орган может попросить всех или кого-либо из контракторов, а также поручившееся за них государство (государства) сотрудничать с ним в том, чтобы облегчить приобретение технологий глубоководной разработки морского дна Предприятием или организованным им совместным предприятием либо развивающимся государством (государствами), стремящимся приобрести такую технологию на справедливых и разумных коммерческих условиях, сообразно с эффективной защитой прав интеллектуальной собственности. Государства-участники обязуются всемерно и эффективно сотрудничать с Органом в этих целях и обеспечивать, чтобы контракторы, за которых они поручились, также всемерно сотрудничали с Органом;
- c) как общее правило, государства-участники развивают международное техническое и научное сотрудничество в связи с деятельностью в Районе либо между заинтересованными сторонами, либо путем разработки программ профессиональной подготовки, технической помощи и научного сотрудничества в областях морской науки и техники и защиты и сохранения морской среды.

2. Положения статьи 5 Приложения III Конвенции не применяются.

РАЗДЕЛ 6. ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ ПРОИЗВОДСТВА

1. Политика Органа в области производства основывается на следующих принципах:

- a) освоение ресурсов Района осуществляется в соответствии с разумными коммерческими принципами;
- b) применительно к деятельности в Районе действуют положения Генерального соглашения по тарифам и торговле, его соответствующих кодексов и заключенных на его основании или заменяющих его соглашений;
- c) в частности, субсидирование деятельности в Районе не допускается, за исключением тех случаев, когда оно может быть разрешено в соответствии с соглашениями, упомянутыми в подпункте b. Понятие субсидирования по смыслу настоящих принципов определяется положениями упомянутых в подпункте b соглашений;
- d) исключается дискриминация между полезными ископаемыми, добываемыми в Районе и из других источников. Такие полезные ископаемые или произведенные из них на импорт сырьевые товары не получают преференциального доступа на рынки, в частности:
 - i) за счет тарифных или нетарифных барьеров; и
 - ii) за счет предоставления государствами-участниками преференциального доступа таким полезным ископаемым или сырьевым товарам, которые производятся их государственными предприятиями либо физическими или юридическими лицами, имеющими их гражданство либо контролируемые ими или их гражданами;
- e) в плане работы по разработке, утверждаемом Органом в отношении каждого участка добычи, указывается предполагаемый график производства, включающий расчетные максимальные объемы полезных ископаемых, которые будут добываться в год по плану работы;
- f) при урегулировании споров в отношении положений соглашений, упомянутых в подпункте b, применяются нижеследующие:
 - i) когда соответствующие государства-участники являются сторонами таких соглашений, они обращаются к процедурам урегулирования споров, предусмотренным в этих соглашениях;
 - ii) когда одно или более из соответствующих государств-участников не является сторонами таких соглашений, они обращаются к процедурам урегулирования споров, предусмотренным в Конвенции;
- g) в обстоятельствах, когда на основании названных в подпункте b соглашений выносится определение о том, что государство-участник занималось субсидированием, которое запрещено или отрицательно сказалось на интересах другого государства-участника, а соответствующим государством-участником (государствами-участниками) не было принято надлежащих мер, государство-участник может просить Совет принять надлежащие меры.

2. Принципы, изложенные в пункте 1, не затрагивают права и обязанности, вытекающие из каких-либо положений соглашений, упомянутых в пункте 1b, равно как и соответствующих соглашений о свободной торговле и таможенных союзах, в отношениях между государствами-участниками, являющимися сторонами таких соглашений.

3. Получение подрядчиком субсидий помимо тех, которые разрешены соглашениями, упомянутыми в пункте 1b, представляет собой нарушение основополагающих условий контракта, образующего план работы на проведение деятельности в Районе.

4. Любое государство-участник, у которого есть основания полагать, что имело место нарушение требований пунктов 1b-d или 3, может обратиться к процедурам урегулирования споров в соответствии с пунктом 1f или g.

5. Государство-участник может в любое время обратить внимание Совета на деятельность, которая, по его мнению, не соотносится с требованиями пункта 1b-d.

6. Орган разрабатывает нормы, правила и процедуры, которые обеспечивают осуществление положений настоящего раздела, включая соответствующие нормы, правила и процедуры, регулирующие утверждение планов работы.

7. Положения пунктов 1-7 и 9 статьи 151, пункта 2q статьи 162, пункта 2n статьи 165 и пункта 5 статьи 6 и статьи 7 Приложения III Конвенции не применяются.

РАЗДЕЛ 7. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОМОЩЬ

1. Политика Органа по оказанию помощи развивающимся странам, для экспортных поступлений или экономики которых создались серьезные отрицательные последствия в результате снижения цены на соответствующий вид полезных ископаемых или уменьшения объема экспорта такого вида полезных ископаемых в той мере, в какой такое снижение или уменьшение вызвано деятельностью в Районе, основывается на следующих принципах:

- a) из той доли своих средств, которая превышает средства, необходимые для покрытия его административных расходов, Орган учреждает фонд экономической помощи. Объем средств, выделяемых на эти цели, периодически определяется Советом по рекомендации Финансового комитета. Для учреждения фонда экономической помощи используются только средства, поступающие в виде платежей подрядчиков, включая Предприятие, и добровольных взносов;
- b) помощь по линии фонда экономической помощи Органа получают развивающиеся государства — производители на суше, экономика которых, как устанавливается, серьезно пострадала в результате глубоководной добычи полезных ископаемых морского дна;
- c) помощь из средств фонда пострадавшим развивающимся государствам-производителям на суше предоставляется Органом в соответствующих случаях в сотрудничестве с существующими всемирными или региональными учреждениями по вопросам развития, которые обладают инфраструктурой и опытом для реализации таких программ помощи;
- d) объем и продолжительность такой помощи определяются в каждом отдельном случае. При этом должным образом учитываются характер и масштабность проблем, с которыми сталкиваются пострадавшие развивающиеся государства — производители на суше.

2. Пункт 10 статьи 151 Конвенции реализуется в виде мер экономической помощи, указанных в пункте 1. Пункт 21 статьи 160, пункт 2п статьи 162, пункт 2d статьи 164, подпункт f статьи 171 и пункт 2с статьи 173 Конвенции толкуются соответствующим образом.

РАЗДЕЛ 8. ФИНАНСОВЫЕ УСЛОВИЯ КОНТРАКТОВ

1. При установлении норм, правил и процедур, регулирующих финансовые условия контрактов, за основу берутся следующие принципы:

- a) система выплат Органу является справедливой как для контрактора, так и для Органа и предусматривает надлежащие средства определения того, соблюдает ли контрактор такую систему;
- b) ставки выплат по этой системе должны быть в пределах тех ставок, которые существуют в области добычи тех же или сходных полезных ископаемых на суше, с тем чтобы избежать искусственного повышения или снижения конкурентоспособности разработчиков глубоководных районов морского дна;
- c) система не должна быть сложной и влечь за собой значительные административные расходы для Органа или для контрактора. Следует рассмотреть вопрос о принятии системы платы за право разработки недр или сочетания такой системы с системой участия в прибылях. Если принимается решение в пользу альтернативных систем, контрактор имеет право выбрать систему, применимую в отношении его контракта. Однако любое последующее изменение в выборе между альтернативными системами производится по соглашению между Органом и контрактором;
- d) годовой фиксированный сбор подлежит выплате начиная с даты начала промышленного производства. Этот сбор может зачитываться в счет других платежей, причитающихся по системе, которая принимается в соответствии с подпунктом с. Размер сбора устанавливается Советом;
- e) система выплат может периодически пересматриваться с учетом изменения обстановки. Любые изменения применяются в недискриминационном порядке. К действующим контрактам такие изменения могут применяться только по выбору контрактора. Любое последующее изменение в выборе между альтернативными системами производится по соглашению между Органом и контрактором;
- f) споры относительно толкования или применения норм и правил, основанных на настоящих принципах, подпадают под действие процедур урегулирования споров, предусмотренных в Конвенции.

2. Положения пунктов 3–10 статьи 13 Приложения III Конвенции не применяются.

3. Что касается осуществления пункта 2 статьи 13 Приложения III Конвенции, то сбор за рассмотрение заявок на утверждение плана работы, ограничивающегося одним этапом (либо этапом разведки, либо этапом разработки), составляет 250 000 долл. США.

РАЗДЕЛ 9. ФИНАНСОВЫЙ КОМИТЕТ

1. Настоящим учреждается Финансовый комитет. В состав Комитета входит 15 членов, обладающих надлежащей квалификацией в финансовых вопросах. Государства-участники выдвигают кандидатов, обладающих высоким уровнем компетентности и добросовестности.

2. Среди членов Финансового комитета не должно быть двух граждан одного и того же государства-участника.

3. Члены Финансового комитета избираются Ассамблеей, и при этом должным образом учитывается необходимость справедливого географического распределения и представительства особых интересов. Каждая из групп государств, перечисленных в пункте 15а, b, c и d раздела 3 настоящего Приложения, представлена в Комитете, по крайней мере, одним членом. До тех пор пока Орган не станет располагать достаточными средствами на покрытие своих административных расходов не из установленных взносов, в число членов Комитета включаются представители пяти государств с наибольшими финансовыми взносами в административный бюджет Органа. Впоследствии выборы одного члена от каждой группы проводятся на основе выдвижения кандидатур членами соответствующей группы, что не исключает возможности выборов дополнительных членов от каждой группы.

4. Члены Финансового комитета пребывают в должности в течение пяти лет. Они могут быть переизбраны на новый срок.

5. В случае смерти, потери трудоспособности или ухода члена Финансового комитета в отставку до истечения срока его полномочий Ассамблея избирает на оставшийся срок полномочий члена Комитета, представляющего тот же географический регион или ту же группу государств.

6. Члены Финансового комитета не должны иметь финансовой заинтересованности в какой-либо деятельности, связанной с вопросами, по которым Комитету поручено выносить рекомендации. Даже после прекращения своих функций они не разглашают никакой конфиденциальной информации, которая стала им известна в силу их обязанностей, выполняемых в Органе.

7. Рекомендации Финансового комитета учитываются Ассамблеей и Советом при принятии решений по следующим вопросам:

- a) проекты финансовых норм, правил и процедур органов Органа, а также управление финансами и внутреннее финансовое функционирование Органа;
- b) установление взносов членов в административный бюджет Органа в соответствии с пунктом 2е статьи 160 Конвенции;
- c) все актуальные финансовые вопросы, включая предлагаемый годовой бюджет, подготавливаемый Генеральным секретарем Органа в соответствии со статьей 172 Конвенции, и финансовые аспекты осуществления программ работы Секретариата;
- d) административный бюджет;
- e) финансовые обязательства государств-участников, вытекающие из осуществления настоящего Соглашения и Части XI, а также административно-бюджетные последствия предложений и рекомендаций, предусматривающих расходование средств Органа;
- f) нормы, правила и процедуры справедливого распределения финансовых и других экономических выгод, получаемых от деятельности в Районе, и выносимые на их основе решения.

8. Решения по вопросам процедуры принимаются в Финансовом комитете большинством присутствующих и участвующих в голосовании членов. Решения по вопросам существа принимаются консенсусом.

9. С учреждением в соответствии с настоящим разделом Финансового комитета требования пункта 2у статьи 162 Конвенции об учреждении вспомогательного органа, который занимался бы финансовыми вопросами, считаются выполненными.

СОГЛАШЕНИЕ О СОТРУДНИЧЕСТВЕ МЕЖДУ ДАНИЕЙ, ИСЛАНДИЕЙ, НОРВЕГИЕЙ, ФИНЛЯНДИЕЙ И ШВЕЦИЕЙ*

Правительства Дании, Исландии, Норвегии, Финляндии и Швеции, желая в еще большей степени содействовать развитию той тесной общности, которая существует между северными народами в области культуры, а также в отношении правовых и общественных понятий, и еще больше развивать сотрудничество между северными странами;

стремясь к единым правилам в северных странах в возможно большем количестве случаев;

желая установить целесообразное разделение труда между странами во всех областях, где к тому имеются предпосылки;

желая продолжать имеющее важное значение для этих стран сотрудничество в Северном Совете и других органах сотрудничества; согласились о следующих постановлениях.

Вводные постановления

Статья 1

Договаривающиеся стороны будут стремиться к сохранению и дальнейшему развитию сотрудничества между странами в правовой, культурной, социальной и экономической областях, а также в области коммуникаций.

Правовое сотрудничество

Статья 2

Договаривающиеся стороны продолжают работу по достижению возможно большего правового равноправия между гражданами северной страны, находящимися в другой северной стране, и гражданами страны пребывания.

Статья 3

Договаривающиеся стороны будут стремиться облегчить гражданам одной северной страны приобретение гражданства другой северной страны.

Статья 4

Договаривающиеся стороны будут продолжать сотрудничество в области законодательства с целью достижения возможно большего соответствия в области частного права.

Статья 5

Договаривающимся сторонам следует стремиться к единообразным постановлениям о преступлениях и последствиях преступлений.

* Неофициальный перевод со шведского В.С. Котляра.

Необходимо, чтобы расследование и судопроизводство в отношении преступлений, совершенных в одной из северных стран, могло в возможно большем объеме осуществляться также и в другой северной стране.

Статья 6

Договаривающиеся стороны будут стремиться к взаимному согласованию также другого законодательства, кроме упоминавшегося выше, в тех областях, где это представляется целесообразным.

Статья 7

Каждой из договаривающихся сторон следует содействовать принятию таких постановлений, по которым решение суда или иных властей другой северной страны могло бы исполняться равным образом на территории договаривающейся стороны.

Культурное сотрудничество

Статья 8

В каждой из северных стран преподавание и обучение в школах будет в подходящем объеме включать преподавание языков других северных стран, а также преподавание вопросов их культуры и основ общественных отношений.

Статья 9

Каждой договаривающейся стороне следует сохранять и расширять возможности для учащихся из другой северной страны учиться и сдавать экзамены в своих учебных заведениях. При этом экзамены, сданные в одной из северных стран, следует в возможно большем объеме засчитывать при выпускном экзамене в другой северной стране.

Необходимо, чтобы экономическая поддержка с родины могла осуществляться независимо от того, в какой стране происходит обучение.

Статья 10

Договаривающимся сторонам следует координировать те виды народного образования, которые имеют целью предоставить право на работу в соответствии с той или иной профессией.

Такое образование должно, насколько это возможно, предоставлять одинаковые права во всех северных странах. Однако могут быть предъявлены требования на такое дополнительное обучение, которое может потребоваться вследствие национальных условий.

Статья 11

В тех областях, где сотрудничество является целесообразным, следует координировать расширение учебных заведений путем дальнейшего сотрудничества в области планирования этого расширения и его осуществления.

Статья 12

Сотрудничество в области научных исследований должно быть направлено таким образом, чтобы имеющиеся ассигнования на научные исследования и другие ресурсы координировались и использовались наилучшим образом, в частности посредством создания совместных учреждений.

Статья 13

С целью поддержки и усиления развития культуры договаривающиеся стороны будут оказывать содействие свободной северной народно-просветительной деятельности и обмену в области литературы, искусства, музыки, театра, киноискусства и других областях культуры, при этом следует, в частности, использовать те возможности, которые предоставляют радио и телевидение.

Сотрудничество в социальной области

Статья 14

Договаривающиеся стороны будут стремиться к сохранению и дальнейшему развитию общего северного рынка рабочей силы в соответствии с положениями, имеющимися в заключенных ранее соглашениях. Будут координироваться деятельность бирж труда и консультации по выбору профессии. Обмен практикантами будет свободным.

Следует стремиться к единообразию в отношении национальных постановлений, касающихся охраны труда и подобных вопросов.

Статья 15

Договаривающиеся стороны будут содействовать тому, чтобы граждане одной из северных стран, находясь в другой северной стране, в возможно большем объеме пользовались теми социальными преимуществами, которые могут предоставляться в стране пребывания собственным гражданам.

Статья 16

Договаривающиеся стороны будут и далее развивать сотрудничество в области здравоохранения и ухода за больными, трезвости, а также воспитания детей и молодежи.

Статья 17

Каждая из договаривающихся сторон будет содействовать осуществлению медицинского, технического или другого подобного профилактического контроля таким образом, чтобы свидетельство или удостоверение о контроле могло иметь силу в других северных странах.

Экономическое сотрудничество

Статья 19

С целью содействия северному экономическому сотрудничеству в различных областях договаривающиеся стороны будут проводить консультации по вопросу экономической политики. При этом следует уделять внимание возможностям координирования мероприятий, предпринимаемых с целью выравнивания конъюнктуры.

Статья 19

Договаривающиеся стороны предполагают в том объеме, насколько это возможно, содействовать развитию сотрудничества в области производства и капиталовложений между своими странами и в этой связи стремиться создавать условия для прямого сотрудничества между предприятиями в двух или нескольких из северных стран. Договаривающимся сторонам следует в качестве составного звена в дальнейшем международном сотрудничестве стремиться к достижению целесообразного разделения труда между странами в области производства и капиталовложений.

Статья 20

Договаривающиеся стороны будут содействовать возможно более свободному перемещению капитала между северными странами. В отношении других вопросов, связанных с оплатой и валютой и представляющих общий интерес, будут стремиться к совместным решениям.

Статья 21

Договаривающиеся стороны будут стремиться к укреплению того сотрудничества, которое было начато ранее с целью устранения препятствий торговле между северными странами, а также к возможно большему укреплению и развитию этого сотрудничества.

Статья 22

В вопросах международной торговой политики договаривающиеся стороны будут как по отдельности, так и совместно стремиться оказывать содействие осуществлению интересов северных стран и с этой целью будут проводить взаимные консультации.

Статья 23

Договаривающиеся стороны будут содействовать координации административных и технических постановлений по таможенным вопросам, а также осуществлению таких упрощений таможенной службы, которые направлены на облегчение коммуникаций между странами.

Статья 24

Постановления о пограничной торговле между северными странами будут формулироваться таким образом, чтобы причинять как можно меньше неудобств для жителей пограничных районов.

Статья 25

В случае необходимости и при наличии предпосылок для совместного экономического развития пограничных районов двух или нескольких договаривающихся сторон эти договаривающиеся стороны будут сообща стремиться содействовать такому решению.

Сотрудничество в области коммуникаций

Статья 26

Договаривающиеся стороны будут стремиться к упрочению ранее начатого сотрудничества в области коммуникаций и к развитию этого сотрудничества с тем, чтобы облегчить коммуникации и товарообмен между странами и достичь целесообразного решения проблем, которые могут возникнуть в этой области.

Статья 27

Строительство коммуникаций, которое может затронуть районы двух или нескольких договаривающихся сторон, будет вестись по согласованию между соответствующими сторонами.

Статья 28

Договаривающиеся стороны будут стремиться к сохранению и дальнейшему развитию того сотрудничества, которое привело к превращению их территорий в единую зону паспортного контроля. Контроль в отношении лиц, пересекающих границы между северными странами, будет и далее упрощаться и координироваться.

Статья 29

Договаривающиеся стороны будут координировать работу по увеличению безопасности движения транспорта.

Статья 30

Договаривающимся сторонам следует в тех случаях, когда это возможно и удобно, советоваться друг с другом по вопросам, представляющим общий интерес и обсуждающимся в международных организациях и на международных конференциях.

Статья 31

Должностное лицо, являющееся сотрудником ведомства иностранных дел одной из договаривающихся сторон и находящееся на службе за пределами северных стран, будет в той мере, в коей это совместимо с его служебными обязанностями и не встречает препятствий со стороны страны пребывания, равным образом оказывать помощь гражданам другого северного государства, если последнее не имеет своего представительства в указанной стране.

Статья 32

Договаривающимся сторонам следует, когда это возможно и целесообразно, координировать свою деятельность по оказанию помощи развивающимся странам и сотрудничеству с ними.

Статья 33

Мероприятия с целью распространения более широкой информации о северных странах и северном сотрудничестве следует осуществлять в тесном взаимодействии между договаривающимися сторонами и их органами информации для зарубежных стран. В тех случаях, когда это будет найдено целесообразным, можно будет обсудить совместные шаги.

Статья 34

Договаривающиеся стороны будут содействовать координации различных отраслей официальной статистики.

Формы северного сотрудничества

Статья 35

Для достижения целей, указанных в этом соглашении, договаривающимся сторонам следует и в дальнейшем проводить консультации и при необходимости осуществлять согласованные мероприятия.

Это сотрудничество будет, как и до сих пор, осуществляться на совещаниях министров, в рамках Северного Совета и его органов в соответствии с положениями, содержащимися в Уставе Совета, в специальных органах сотрудничества или между соответствующими властями.

Статья 36

Следует предоставлять Северному Совету возможность высказывать свое мнение в вопросах северного сотрудничества принципиальной важности, когда это не является невозможным по соображениям времени.

Статья 37

Постановления, принятые в результате сотрудничества между двумя или несколькими договаривающимися сторонами, не могут быть изменены одной

из сторон без уведомления об этом всех остальных участников соглашения. Однако в срочных случаях или когда речь идет о менее важных постановлениях, уведомление не требуется.

Статья 38

Власти северных стран могут вести переписку непосредственно друг с другом по различным вопросам, кроме тех, которые по своему характеру или по другим причинам следует рассматривать при посредничестве Министерств иностранных дел.

Заключительные постановления

Статья 39

Настоящее соглашение будет ратифицировано, а ратификационные грамоты будут как можно скорее переданы на хранение в Министерство иностранных дел Финляндии.

Соглашение вступает в силу в первый день месяца, следующего за тем днем, когда все договаривающиеся стороны передадут свои ратификационные грамоты на хранение.

Статья 40

Если одна из договаривающихся сторон пожелает расторгнуть соглашение, то об этом должно быть представлено письменное заявление правительству Финляндии, которому надлежит немедленно уведомить остальные договаривающиеся стороны об этом заявлении и о дате его передачи.

Расторжение действует в отношении лишь той страны, которая осуществила его, и вступает в силу с первого дня того месяца, который наступит по истечении шести месяцев с того момента, когда правительство Финляндии получило заявление о расторжении.

Соглашение будет храниться в Министерстве иностранных дел Финляндии, а заверенные копии будут переданы финским Министерством каждой из договаривающихся сторон.

В подтверждение сего нижеподписавшиеся полномочные представители подписали это Соглашение.

Совершено 23 марта 1962 года в Хельсинки в одном экземпляре на датском, исландском, норвежском, финском и шведском языках, причем все тексты имеют одинаковую силу.

СОГЛАШЕНИЕ ОБ ИЗМЕНЕНИИ СОГЛАШЕНИЯ О СОТРУДНИЧЕСТВЕ ОТ 23 МАРТА 1962 ГОДА МЕЖДУ ДАНИЕЙ, ИСЛАНДИЕЙ, НОРВЕГИЕЙ, ФИНЛЯНДИЕЙ И ШВЕЦИЕЙ*

Правительства Дании, Исландии, Норвегии, Финляндии и Швеции, желая укрепить и расширить организационные основы сотрудничества северных стран,

* Неофициальный перевод с датского, норвежского и шведского В.С. Котляра.

считая целесообразным изменение в этой связи соглашения между северными странами от 23 марта 1962 года, принимая поэтому решение о включении в Соглашение о сотрудничестве основополагающих положений о Северном Совете, а также решение о включении в Соглашение о сотрудничестве положений о Совете министров северных стран с полномочиями, касающимися всех областей северного сотрудничества, договорились о нижеследующем.

I

Статьи 35 и 36 Соглашения о сотрудничестве получают следующую новую редакцию, в качестве новых положений в Соглашение о сотрудничестве включаются статьи 39–63 в нижеследующей редакции:

Формы северного сотрудничества

Статья 35

С целью осуществления и дальнейшего развития северного сотрудничества в соответствии с настоящим и другими соглашениями северные страны будут постоянно консультироваться между собой и в случае необходимости принимать согласованные меры.

Статья 36

Сотрудничество между северными странами осуществляется в рамках Северного Совета, Совета министров северных стран, а также в ходе других встреч на уровне министров, в специальных органах по сотрудничеству и между компетентными властями.

Северный Совет

Статья 39

В Северном Совете осуществляется сотрудничество парламентов и правительств северных стран. Совет является совещательным органом, призванным выступать с предложениями по вопросам, предусматривающим сотрудничество между этими странами или некоторыми из них, а также выполняет задачи, вытекающие из настоящего и других соглашений.

В работе Совета принимают участие лагтинг и ландсстюре Фарерских островов¹, а также ландстинг и ландскапсстюрьсе Аландских островов².

¹ Соответственно законодательный и исполнительный органы местного самоуправления Фарерских островов.

² Соответственно законодательный и исполнительный органы местного самоуправления Аландских островов.

Статья 40

Совет может принимать рекомендации, обращаться с предложениями или делать заявления правительствам одной или нескольких северных стран или Совету министров.

Статья 41

Помимо вопросов, по которым достигнута особая договоренность, Совету предоставляется возможность высказываться по имеющим важное значение вопросам северного сотрудничества, если только этому не препятствует недостаток времени.

Статья 42

Совет состоит из 78 избираемых членов, а также представителей правительств и представителей ландсстюре Фарерских островов и ландскапсстюрьелсе Аландских островов.

Из членов Совета 16 избираются фолькетингом Дании, 17 — парламентом Финляндии, 6 — альтингом Исландии и по 18 — стортингом Норвегии и риксдагом Швеции. Лагтинг Фарерских островов избирает двух членов и ландстинг Аландских островов — одного члена. Кроме того, каждый парламент избирает соответствующее количество заместителей членов Совета.

Выборы членов Совета и их заместителей проводятся ежегодно на срок до следующих выборов. Выборы должны обеспечивать представительство в Совете различных политических направлений. Только депутаты того состава парламента, который проводит выборы, могут быть избраны членами Совета или их заместителями.

Каждое правительство назначает из числа своих членов представителей правительства в количестве, которое оно само определяет. Ландсстюре и ландскапсстюрьелсе назначают каждый по одному представителю из числа своих членов.

Статья 43

Делегация Дании состоит из избираемых фолькетингом и лагтингом Фарерских островов членов, а также из назначаемых правительством Дании и ландскапсстюрьелсе Фарерских островов представителей. Делегация Финляндии состоит из избираемых парламентом страны и ландстингом Аландских островов членов, а также из назначаемых правительством Финляндии и ландсстюре Аландских островов представителей. Делегации каждой из остальных стран состоят из избираемых парламентами членов и назначаемых правительствами представителей.

Статья 44

Представители правительств, а также ландсстюре и ландскапсстюрьелсе не имеют права голоса в Совете.

При рассмотрении вопросов, касающихся применения соглашений между отдельными странами, право голоса имеют только члены Совета от этих стран.

Статья 45

Органами Совета являются Пленарная Ассамблея, Президиум и комитеты.

Статья 46

Пленарная Ассамблея состоит из всех членое Совета.

Ежегодно Пленарная Ассамблея проводит одну очередную сессию.

По решению Пленарной Ассамблеи или Президиума или по просьбе не менее двух правительств или не менее 25 избираемых членов может быть созвана также чрезвычайная сессия.

Полномочия Совета осуществляются Пленарной Ассамблеей, если об этом не будет принято иного решения.

Заседания Пленарной Ассамблеи проходят при открытых дверях, если она не примет иного решения.

Статья 47

На очередной сессии Пленарная Ассамблея назначает Президиум в составе президента и 4 вице-президентов. Для каждого из них назначается заместитель. В Президиуме и среди заместителей должны быть представлены все делегации и, по возможности, различные политические направления. Членом Президиума или его заместителем может быть лишь избираемый член Совета.

Если в период между двумя очередными сессиями пост члена Президиума или его заместителя станет вакантным, то на период до следующей сессии новый член Президиума или его новый заместитель назначается той делегацией, в состав которой входил выбывший член Президиума или его заместитель.

Президиум занимается текущими делами Совета, а также представляет Совет в том объеме, в котором это определено настоящим Соглашением и процедурными правилами Совета.

Статья 48

Количество комитетов и сфера их деятельности определяются Пленарной Ассамблеей. Пленарная Ассамблея устанавливает также, сколько членов от каждой делегации входит в каждый из комитетов. В соответствии с этим каждая делегация распределяет своих избираемых членов по комитетам.

Задача комитетов состоит в подготовке вопросов к рассмотрению их в Совете.

Статья 49

Совету в его деятельности помогает Секретариат, который состоит из секретаря, назначаемого Президиумом, а также 5 секретарей, назначаемых по одному от каждой делегации.

Президиум назначает также секретарей комитетов и другой персонал, необходимый для выполнения задач, стоящих перед общим Секретариатом Совета. Каждая делегация определяет штат Секретариата, который должен оказывать помощь делегации.

Статья 50

Право выдвигать предложения в Совете имеют правительства северных стран, Совет министров и члены Совета.

Каждое предложение до его окончательного обсуждения в Совете должно быть рассмотрено в комитете.

Статья 51

Рекомендации Совета принимаются Пленарной Ассамблеей на основе внесенных предложений.

Если нецелесообразно откладывать решение вопроса до рассмотрения его Пленарной Ассамблеей или если к тому имеются другие причины, то вместо рекомендации Пленарной Ассамблеи Президиум может выступить с другими предложениями.

Заявления делаются Пленарной Ассамблеей или в случаях, указанных во втором абзаце настоящей статьи, — Президиумом.

Президиум должен сообщить Пленарной Ассамблее о мерах, принятых им в соответствии со вторым или третьим абзацами настоящей статьи.

Статья 52

Избираемый член Совета имеет право на заседании Пленарной Ассамблеи обратиться с запросом к правительству или Совету министров в связи с отчетом или сообщением, представленным Совету, или вообще по вопросам, относящимся к северному сотрудничеству.

Статья 53

Каждая делегация сама несет расходы, связанные с ее участием в работе Совета.

Общие расходы распределяются между делегациями в течение каждого пятилетнего периода пропорционально валовому национальному продукту северных стран. Президиум, однако, в особых случаях может принять решение о другом порядке распределения расходов.

Статья 54

Пленарная Ассамблея утверждает процедурные правила Совета. Для утверждения процедурных правил или для их изменения требуется большинство в $\frac{2}{3}$ голосов избираемых членов Совета.

Совет министров северных стран

Статья 55

В Совете министров северных стран осуществляется сотрудничество между правительствами северных стран.

Совет министров принимает решения в том объеме, который определен

в настоящем и других соглашениях между северными странами. Совет министров несет ответственность за сотрудничество между правительствами северных стран и между правительствами этих стран и Северным Советом также и в других вопросах сотрудничества.

Статья 56

В состав Совета министров входят члены правительства каждой страны. Каждая страна назначает одного члена правительства, на которого возлагается задача с помощью чиновника осуществлять координацию вопросов сотрудничества северных стран.

Статья 57

Совет министров полномочен принимать решения в том случае, когда на заседании присутствуют представители всех стран-участниц. Однако при обсуждении вопросов, которые касаются исключительно определенных стран, необходимо присутствие представителей только этих стран.

Каждая страна имеет в Совете министров один голос.

Решения Совета министров должны приниматься единогласно. По процедурным вопросам решения принимаются, однако, простым большинством представителей, участвующих в голосовании. В случае, если голоса разделяются поровну, то решающим является голос председателя.

Если кто-либо воздержится от голосования, то это не является препятствием для принятия решения.

Статья 58

Решение Совета министров является обязательным для отдельных стран. Если, однако, это решение в соответствии с конституцией какой-либо из стран требует одобрения парламента, то оно не является обязательным для данной страны до тех пор, пока парламента не одобрит этого решения.

В тех случаях, когда требуется такого рода одобрение, Совет министров должен быть уведомлен об этом, прежде чем он примет решение. До того, как последует одобрение со стороны парламента, другие страны также не связаны этим решением.

Статья 59

Накануне каждой очередной сессии Пленарной Ассамблеи Северного Совета Совет министров должен представлять Северному Совету отчетный доклад по вопросам северного сотрудничества. В докладе Совет министров должен специально осветить результаты сотрудничества за истекший год и планы по развитию сотрудничества на будущее.

Статья 60

Накануне каждой очередной сессии Пленарной Ассамблеи Северного Совета Совет министров должен представлять сообщению Северному Совету о тех мерах, которые были приняты в соответствии с рекомендациями и другими

предложениями Северного Совета. Если рекомендации или другое предложение было направлено одному или нескольким правительствам, то такое сообщение может даваться тем правительством или теми правительствами, которым была направлена указанная рекомендация или предложение.

Статья 61

Совет министров утверждает порядок своей работы.

Статья 62

Консультации между правительствами северных стран могут иметь место помимо Совета министров также и на совещаниях министров северных стран.

Изменение соглашения

Статья 63

До того, как страны договорятся об изменении настоящего соглашения, Северный Совет должен иметь возможность высказаться по этому вопросу.

II

Статьи 39 и 40 Соглашения о сотрудничестве включаются в настоящее соглашение под номером статей 64 и 65.

Настоящее соглашение будет ратифицировано, а ратификационные грамоты должны быть как можно скорее переданы на хранение в Министерство иностранных дел Финляндии.

Соглашение будет храниться в Министерстве иностранных дел Финляндии, а заверенные копии будут переданы этим Министерством каждой из договаривающихся сторон.

Соглашение вступает в силу через 30 дней после того дня, когда все договаривающиеся стороны передадут на хранение свои ратификационные грамоты.

В подтверждение сего нижеподписавшиеся полномочные представители подписали в Копенгагене 14 февраля 1971 года настоящее соглашение в одном экземпляре на датском, исландском, норвежском, финском и шведском языках, причем все тексты имеют одинаковую силу.

Редколлегия журнала приносит извинения читателям за брак, допущенный в № 4 журнала за 1994 г. Брак будет исправлен в № 2, 1995 г.

МОСКОВСКИЙ ЖУРНАЛ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

№ 1, 1995

Сдано в набор 23.01.95. Подписано в печать 20.03.95. Формат 60 × 88¹/₁₆.

Бумага офсетная. Гарнитура "Пресс-Роман". Печать офсетная.

Усл. печ. л. 12,74. Усл. кр.-отг. 13,1. Уч.-изд. л. 14,31.

Тираж 1000 экз. Заказ №625 . Изд. № 1—МЖМП/95 г.

Отпечатано с готового оригинал-макета
издательства "Международные отношения"
в типографии № 9 Комитета РФ по печати
109033, Москва, Волочаевская, 40

Издательство
“МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ”
готовит к выпуску в 1995 году:

Богуславский М.М.
КУЛЬТУРНОЕ НАСЛЕДИЕ
И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

Культура – одна из быстро растущих и особо привлекательных областей международного общения. Однако ее международно-правовой режим, нормы, регулирующие отношения в этой сфере, практически не изучались и не освещались профессионально в отечественной литературе. Данная книга призвана восполнить этот пробел.

В работе дается анализ многосторонних и двусторонних соглашений о культурном сотрудничестве (культурные обмены, проведение выставок, гастролей, условия командирования специалистов и т.д.), подробно рассматриваются правовые аспекты сотрудничества в области издательского и музейного дела, театра, кино, радио и телевидения. Особый раздел посвящен проблеме сохранения культурного наследия человечества.

В приложении приводятся перечень основных международных документов, относящихся к рассматриваемой теме, и библиография.

Для лиц, интересующихся вопросами международного права, работников учреждений культуры (издательств, музеев, театров, кино, радио, телевидения) и творческих союзов.





**Издательство
"Международные отношения"
предлагает Вашему вниманию:**

**Зыкин И.С.
ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКИЕ
ОПЕРАЦИИ:
ПРАВО И ПРАКТИКА**

Многие отечественные предприятия стремятся к выходу на внешний рынок, однако нередко отсутствие необходимых знаний и навыков ведет к возникновению проблем, которых можно было бы избежать при правильном юридическом оформлении отношений с иностранными партнерами. В предлагаемой книге приводятся российское и зарубежное законодательство в этой области, договорные условия, решения арбитражей, обычаи и практика отношений между контрагентами сделок. Особо выделены вопросы юридически грамотного составления различных видов контрактов, подготовки учредительных документов по созданию предприятий с иностранными инвестициями, дан анализ встречающихся ошибок и приведены рекомендации по их недопущению.

Широкая опора на отечественную и международную практику делает книгу ценным практическим руководством по правовым аспектам внешнеэкономических операций, незаменимым для всех тех, кто желает извлечь полезные уроки из обобщенного в работе опыта по заключению и исполнению международных контрактов.

Для коммерческих работников, юристов и экономистов, преподавателей и ученых в области внешнеэкономических связей.