

Московский журнал международного права



- КОНСТИТУЦИЯ РОССИИ
И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО
- МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ
ДОКТРИНА МАСОНСТВА
- ДОГОВОР О ЕВРОПЕЙСКОМ
СОЮЗЕ

**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),
И. БЕРГХОЛЬЦАС (Рига),
В.Г. БУТКЕВИЧ (Киев), Р.В. ДЕКАНОЗОВ (Тбилиси),
Г.В. ИГНАТЕНКО (Екатеринбург), Ю.М. КОЛОСОВ (Москва),
Б.П. ЛИХАЧЕВ (Москва), С.А. МАЛИНИН (Санкт-Петербург),
А.Х. САИДОВ (Ташкент), Э.С. САРЫЕВ (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"**

**МОСКОВСКИЙ НЕЗАВИСИМЫЙ ИНСТИТУТ
МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА**

ИЗДАТЕЛЬСТВО "МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ"

**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
на русском языке

Выходит один раз в три месяца

№2, 1995г.

апрель – июнь

СОДЕРЖАНИЕ

Вопросы теории

- Г.М. Вельяминов. Правовой статус субъектов Российской Федерации 3

Международное и внутригосударственное право

- Е.Т. Усенко. Соотношение и взаимодействие международного .. 13
и национального права и российская Конституция
И.И. Лукашук. Конституция России и международное право 29

Международные организации

- М. Беджаун. Международный Суд ООН: прошлое и будущее ... 42
А.В. Клемин. Суверенные права государств и их реализация в рам- 47
ках Европейского союза.
Р.А. Тузмухамедов. Всемирное федералистское движение: це- 62
ли и проблемы.....

Страницы истории

- О.Ф. Соловьев. Международно-правовая доктрина масонства 71
(к истории становления).....

Голоса молодых

- А.Р. Бахтигареева. История возникновения и развития между- 99
народного уголовного права.....

Кто есть кто в нашей науке	112
Книжная полка "Международное право" Отв. ред. Ю.М. Колосов, В.И. Кузнецов. — Г.В. Игнатенко, В.Я. Суворова, Л.А. Лазутин.....	121
Документы	
Договор о Европейском союзе. Извлечения. — Комментарий Г.П. Толстопятенко.....	129
Режим контроля за распространением ракетной технологии. — Комментарий Ю.В. Гусыниной.....	195
Руководящие принципы, касающиеся передачи чувствительных оборудования и технологий, относящихся к ракетам	198
Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о порядке использования космодрома "Байконур"	201
Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан об основных принципах и условиях использования космодрома "Байконур".	205
Виндхукская декларация о содействии развитию независимой и плюралистической африканской прессы	210
Алма-Атинская декларация о содействии развитию независимых и плюралистических средств информации в Азии	216

Вопросы теории

ПРАВОВОЙ СТАТУС СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПРОБЛЕМЫ ПРИЗНАНИЯ

Г. М. Вельяминов *

За несколько последних лет в договорной практике России, в мировой практике наблюдается совершенно новый феномен — договоры членов Федерации с самой Федерацией. Речь идет прежде всего о так называемом Федеративном договоре 1992 года, точнее, о трех составляющих его многосторонних самостоятельных договорах о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и 1) органами власти суверенных республик в составе РФ; 2) органами власти краев, областей РФ и городов Москвы и Санкт-Петербурга и 3) органами власти автономных областей, автономных округов в составе РФ; о Договоре РФ и Республики Татарстан "О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти Республики Татарстан" 1994 года и о подобном Договоре РФ с Башкирией "О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий" 1994 года.

Каков статус этих договоров? Могут ли они, учитывая внешнее сходство их формы с международными договорами, трактоваться в качестве таковых? Последнее особенно важно, ибо если признавать эти договоры международными, то в силу статьи 15.4 Конституции, "когда международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора"¹.

Далее: могут ли положения названных договоров входить в противоречие с положениями Конституции?

И наконец, каков вообще правовой статус субъектов РФ с точки зрения их возможной международной правоспособности?

Для ответов на эти вопросы обратимся прежде всего к Конституции Российской Федерации.

* Доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник Института государства и права РАН (подробнее об авторе см. МЖМП. — 1993. — № 3)

Статья 11.3 Конституции предусматривает: "Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий". Кроме того, согласно статье 78.2, "федеральные органы исполнительной власти субъектов РФ могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам". В свою очередь, в соответствии со статьей 78.3 "органы исполнительной власти субъектов РФ по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий".

Очевидно, именно приведенные положения статей 11.3, 78.2 и 78.3 Конституции могли бы служить правовой основой заключения указанных выше и иных договоров между РФ и субъектами Федерации.

Оценивая природу Федеративного договора, необходимо отметить, что Договор этот понимался в качестве **составной части (раздела)** Конституции РФ (см. ст. VIII Договора РФ с республиками, ст. IX Договора РФ с краями, областями и городами и ст. IX Договора РФ с республиками и автономиями). После включения в Конституцию раздела, регулирующего соответствующий круг вопросов, действие Федерального договора должно было бы прекратиться. Тем более что в других федерациях, существующих в мире, не практикуется заключение такого рода договоров, а разграничение предметов ведения (функций) и полномочий между федерацией и ее членами определяется федеральными конституционными законами. Вместо этого согласно пункту 2 Постановления Съезда народных депутатов РФ от 10 апреля 1992 г. Федеративный договор был включен целиком в качестве приложения в действовавшую тогда Конституцию РФ. Отметим, что наряду с этим прежняя Конституция уже содержала перечни вопросов, относящихся и к ведению федеральных органов, и к совместному ведению федеральных органов власти и органов власти республик, автономий, краев, областей и городов, что создавало чересполосицу в регулировании распределения функций и полномочий и непосредственно Конституцией, и Федеративным договором. К сожалению, такое регулирование перешло и в ныне действующую Конституцию, поскольку в официальном ее издании к ней по-прежнему прилагается Федеративный договор, на который делаются ссылки в тексте Конституции. Подобное положение тем более неоправданно, поскольку в действующей Конституции РФ статус всех субъектов Федерации уравнен (ст. 72.2), чего нет в Федеративном договоре².

Согласно статье 15.1 Основного закона, Конституция РФ имеет **высшую юридическую силу** (выделено нами. — Г.В.), прямое дей-

ствие и применяется на всей территории РФ. Законы и иные правовые акты, принимаемые в РФ, не должны противоречить Конституции РФ. К "иным правовым актам, принимаемым в РФ", следует, со всей очевидностью, отнести конституции республик; уставы краев, областей и городов федерального подчинения; федеральные законы об автономиях в составе РФ, а также названные выше договоры (включая Федеративный) между РФ и субъектами РФ. При таком правовом подходе поименованные договоры не могут рассматриваться в качестве международных.

Это подтверждается и тем, что согласно статье 2.1 "а" Венской конвенции 1969 года о праве международных договоров³ под "договором" понимается международное соглашение, заключенное между государствами в письменной форме и **регулируемое международным правом** (выделено нами. — Г.В.). Международным же правом регулируются непосредственно договорные отношения только между субъектами международного права, каковыми субъекты РФ (как и других федераций) не являются. Далее. В тексте самой Конституции РФ договоры между РФ и ее субъектами нигде не именуются "международными договорами", хотя это понятие в Конституции присутствует особо, в том числе в статьях 15, 71, 72, но только применительно к "международным договорам" Федерации; нигде в Конституции нет даже упоминания возможностей заключения международных договоров субъектами Федерации.

В силу приведенных доводов названные выше договоры РФ с ее субъектами не могут рассматриваться иначе, как договоры в рамках государственного права РФ. Таким образом, не может идти речь и о применимости к ним статьи 15.4 Конституции РФ о приоритете норм международных договоров РФ перед нормами законов РФ. Соответственно, положения договоров между РФ и субъектами РФ в силу, в частности, статей 4.1, 15.1 и 78.2 Конституции не могут ей противоречить.

Между тем содержание Договора Российской Федерации и Республики Татарстан "О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти Республики Татарстан"⁴ демонстрирует ряд явных противоречий с Конституцией РФ. В частности, в статьях 11.3, 78.2 и 78.3 Конституции РФ речь идет о договорах (соглашениях) между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ. Договор же был заключен между Российской Федерацией и Республикой Татарстан. В преамбуле этого Договора указывается, что "Республика Татарстан как государство объединена с Российской Федерацией Конституцией Российской Федерации, Конституцией Республики Татарстан и Договором о разграничении

предметов ведения и взаимном делегировании полномочий". Однако о каком-либо объединении РФ и Татарстана в Конституции РФ не говорится.

Согласно Договору Татарстан обеспечивает защиту прав и свобод человека и гражданина (ст. III.1); осуществляет правовое регулирование отношений в области охраны окружающей среды и природопользования (ст. III.4); решает вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными, лесными и другими природными ресурсами (ст. III.6). Между тем соответствующие вопросы отнесены Конституцией РФ к совместному ведению РФ и субъектов РФ (ст. 72 "б", "в").

По Договору за органами государственной власти Татарстана закрепляется право помилования лиц, осужденных судами Республики Татарстан. Однако право помилования согласно Конституции РФ (ст. 71 "с") принадлежит Федерации.

Из компетенции Федерации (ст. 71 "м" Конституции РФ) передаются, по сути, в совместное ведение с Татарстаном ряд вопросов обороны и безопасности (ст. III.3 Договора); "общие и коллизийные" вопросы гражданства (ст. 71 "в" Конституции РФ, ст. III.4 Договора); координация ценовой и проведение денежной политики (ст. 71 "е" Конституции РФ, ст. III.6 и III.8 Договора); арбитраж (ст. 71 "о" Конституции РФ, ст. III.18 Договора); установление общих принципов организации системы органов государственной власти (ст. 71 "г", ст. III.20 Договора). Значит ли это, что совместное ведение распространяется на соответствующие предметы ведения в рамках всей Федерации (без участия, однако, других субъектов Федерации, кроме Татарстана)?

В ст. III.11 Договора между Россией и Татарстаном предусматривается, что органы государственной власти Татарстана участвуют в международных отношениях, устанавливают отношения с иностранными государствами и заключают с ними соглашения, — положения, которых не содержит Конституция РФ. При этом круг этих соглашений не ограничивается, хотя и предусматривается, что такие соглашения не должны противоречить Конституции и международным обязательствам Российской Федерации. Первым же проявлением такой договорной правоспособности Татарстана стал договор, заключенный им в августе 1994 года с Абхазией, что грубо нарушало и Конституцию РФ (в том числе ст. 15.1), и международные обязательства России. Подобные договоры с Абхазией заключили также Башкирия и Кабардино-Балкария.

Новым испытанием Федерации на прочность стало заключение в мае 1995 года Татарстаном двустороннего соглашения об экономическом, торговом, техническом и культурном сотрудничестве с Турцией при очевидном неучастии федеральных властей.

Анализируемый Договор России и Татарстана предусматривает совместное осуществление их государственными органами "координации международных и внешнеэкономических связей" (ст. III.5). Неясно, чьих связей? Ведь это можно понимать и как связей Федерации? Между тем статья 72 "о" Конституции РФ ясно говорит о координации международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ. В этой же статье Конституции РФ предусматривается и совместное ведение Федерации и ее субъектов "выполнения международных договоров РФ", что выпало из Договора.

Наконец, ст. IV Договора содержит, по сути, пересмотр в двустороннем порядке (между РФ и Татарстаном) всего круга ведения РФ и ее органов (ст. 71 Конституции РФ), чему вообще трудно дать юридическую квалификацию. Тем самым многие положения действующей Конституции РФ по сути были легко "изменены" внутрифедеральным договором РФ с одним (выделено нами. — Г.В.) из ее субъектов. Однако это находится в противоречии со статьями 15.1, 66.5 и 136 Конституции РФ. Нельзя, конечно, при этом рассматривать заключение Договора РФ с Татарстаном и как правомерную реализацию статьи 78.2 Конституции РФ о передаче федеральными органами исполнительной власти части своих полномочий (только "полномочий", но не предметов ведения !) органам исполнительной власти одного из субъектов РФ, если такая передача не противоречит Конституции РФ.

Показательно, что Договор РФ с Татарстаном противоречит не только Конституции РФ, но и Конституции Татарстана, которая, в частности, провозглашает полную суверенную международную правосубъектность Татарстана. В соответствии же с Договором с РФ она ограничивается.

Аналогичный Договору РФ с Татарстаном характер имеет во многом и Договор РФ с Башкирией.

Возможно, политически оправданно полагать, что "худой мир лучше доброй ссоры" и лучше, мягко выражаясь, не очень совершенный договор, нежели война, подобная чеченской. Однако такого рода соглашения являются негативными прецедентами, которые могут играть роль дезинтеграционного, дефедерализационного детонатора и для других субъектов Федерации, приобретающих "основание" требовать приравнивания и своего статуса в рамках Федерации к статусу ее "привилегированных" субъектов. Тем более что этот особый договорный статус чем-либо, кроме искусного манипулирования политической конъюнктурой, объяснить невозможно.

Необходимо отметить, что правовое неравенство субъектов Российской Федерации вообще беспрецедентно в сравнении с другими федерациями. Это неравенство служит, на наш взгляд, дополни-

тельным аргументом в пользу того, что статус субъектов РФ не может рассматриваться как международно-правовой, ибо последний исключает неравенство субъектов — государств.

* * *

Представляется уместным привести некоторые теоретические соображения относительно параметров возможного международно-правового статуса государств — членов федерации и их международной правоспособности. Причем поскольку речь будет идти о **государствах** (выделено нами. — Г.В.) — членах федерации, следует иметь в виду, что отнюдь не всегда члены (субъекты) федерации могут рассматриваться как государства, что относится прежде всего к областям, краям и городам Российской Федерации. Применительно к такого рода членам (субъектам) федерации вряд ли вообще можно ставить вопрос об их международной, в частности договорной, правоспособности.

Для того, чтобы какое-либо государство было субъектом международного права, необходимы, как минимум, два непереносимых условия: государство должно обладать территориальным суверенитетом и должно быть признано другими государствами.

Бывший член и председатель Международного Суда ООН, видный уругвайский юрист Э.Х. де Арчага следующим образом высказывается по этой проблеме: "Государство как субъект международного права характеризуется прежде всего тем, что оно имеет территорию и, следовательно, обладает, по выражению Международного Суда, "территориальным суверенитетом"... Территориальный суверенитет можно определить как право государства осуществлять исключительную юрисдикцию по отношению ко всем лицам и предметам на своей территории"⁵

Данное положение — аксиома в международном праве. Из этого следует, что государство — член федерации не может быть субъектом международного права, во всяком случае полноправным его субъектом, уже в силу того, что государства-члены федерации никогда на практике не обладают **исключительной** (выделено нами. — Г.В.) территориальной юрисдикцией, разделяя ее с федерацией.

Закономерно поэтому, что в реальной жизни в существующих в настоящее время федеративных государствах (в том числе в Австралии, Аргентине, Бразилии, Германии, Индии, Канаде, Мексике, Пакистане, США, Швейцарии), а также в России члены (субъекты) федерации не являются субъектами международного права⁶. Даже если в ряде федераций (Германия, Канада, Швейцария) их члены —

земли, провинции, кантоны — имеют определенные конституционно оговоренные права вступать, в частности, в международные договорные отношения, круг таких вопросов ограничен, и осуществляются такие права под контролем федерации. Можно, пожалуй, наблюдать некоторую тенденцию расширения применения такого рода прав членами федераций, расширения не столько в смысле углубления самих прав, сколько в постепенном вовлечении в этот процесс и других федеративных государств. Однако в принципе положение не меняется: одна федерация — один субъект международного права.

Особое правовое положение субъектов федерации всеобъемлюще определил классик международного права Л. Оппенгейм, который писал, что государства-члены федерации, "разумеется, не могут быть полными субъектами международного права, международными лицами со всеми правами и обязанностями, обычно связанными с членством в семье народов. В этой сфере, если они обладают в ней каким-либо положением, они заслоняются федеративным государством: они являются государствами частично суверенными и, следовательно, международными лицами только в отношении некоторых объектов"⁷.

Вторым неперенным условием существования субъекта международного права представляется его признание другими государствами. Международная правосубъектность есть следствие и порождение государственного суверенитета, который практически и у полноправных субъектов международного права в какой-то мере всегда ограничен. Он может быть самоограничен, в частности в силу членства государства в международных учреждениях, участием в международных договорах. Но прежде всего он принципиально и имманентно ограничен суверенитетами других государств. Суверенные властные функции и права государства не могут вторгаться в такие же суверенные функции и права других государств⁸.

Если ограничивается в той или иной мере и по тем или иным основаниям суверенитет какого-либо государства, логично полагать, что ограничивается и его международная правосубъектность, причем прежде всего правосубъектностью других государств. Ограничивается в том смысле, что правосубъектность не может проявляться в вакууме, вне взаимодействия с правосубъектностью других государств. Если государство признается лишь одним или несколькими другими государствами, правосубъектность этого государства по сути ограничена возможностью правовых взаимоотношений лишь с этими признающими его государствами. Если государство вообще не признается другими субъектами международного права, в чем же может выражаться его правосубъектность? Перед кем оно может нести обязанности и в отношении кого может иметь права?

Такого рода формальная правосубъектность становится фикцией. Конечно, можно в теоретическом аспекте говорить о неких отношениях непризнаваемого государства со всем мировым сообществом государств в целом или хотя бы с подавляющей его частью, представленной в ООН. Однако весьма сомнительно, что можно трактовать такие отношения как включающие правоспособность (правосубъектность) такого государства, если оно по крайней мере *ad hoc* не признано мировым сообществом.

В доктрине международного права относительно значения признания государства давно конкурируют две теории. Согласно конститутивной теории "государство является и становится международным лицом только и исключительно благодаря признанию"⁹. По декларативной же теории "правовые последствия признания имеют ограниченный характер, так как признание — это лишь декларация или подтверждение существующего правового и фактического положения, поскольку правосубъектность возникла уже раньше в силу самого права"¹⁰.

Отечественная доктрина последовательно придерживалась декларативной теории международного признания государств. Нетрудно понять это в контексте длительной полосы непризнания другими странами и дипломатической изоляции советского государства в 20-е годы, а также в свете попыток добиться признания правосубъектности всех союзных республик бывшего СССР в целях усиления его позиций в ООН. Д.И. Фельдман даже писал, что в настоящее время спор доктрин якобы уже решен в пользу декларативной теории признания¹¹. Однако он же упомянул о том, что английский исследователь Дж. Кроуфорд допускает возможность возвращения конститутивных позиций в современную доктрину¹². Так что перечеркивать эти позиции не только рано, но, на наш взгляд, и необоснованно.

Вообще декларативная теория, исходящая из самоутверждения государством своего суверенитета и своей правосубъектности, выглядит весьма привлекательной, ибо критерий самоутверждения очень прост и нагляден. Критерий этот, однако, не выдерживает испытания практикой. Так, в частности, последовательно утверждавшаяся в нашей науке международная правосубъектность всех бывших союзных республик СССР на основе Конституции СССР и конституций самих республик на практике имела некоторый успех лишь в отношении Белоруссии и Украины, причем в основном только касательно их членства в ООН и только в результате признания такого статуса другими государствами. Известно, что этот статус был не столько следствием их действительно особого правового положения, сколько результатом политического сговора между державами-победительницами во второй мировой войне при согласовании ими основ будущей ООН.

Исходя из сказанного, объявление, например, себя Татарстаном в своей Конституции субъектом международного права, а также провозглашение им права поддерживать дипломатические отношения, заключать международные договоры и т.п. останутся, даже абстрагируясь от противоречия с Конституцией РФ, лишь на бумаге до тех пор, пока Татарстан не будет признан другими государствами и лишь в соответствующих такому признанию пределах*.

Суверенное желание государства получить признание и утвердить таким образом свою правосубъектность наталкивается подчас на не менее суверенное нежелание других государств признавать данное государство, а тем самым признавать и его правосубъектность.

В то время как упомянутый выше критерий международной правосубъектности, основывающийся на самоутверждении государством в лице его руководителей собственной суверенности и обладания статусом субъекта международного права, явно субъективен, признание государства другими государствами представляется на современном этапе единственно возможной объективной оценкой реальной суверенности и других слагаемых статуса субъекта международного права.

В отличие от национального права, в котором правосубъектность (правоспособность) лиц определяется законодательно, в международном праве она определяется и устанавливается (как и все в этом праве) коллективно — согласием государств. В рассматриваемом случае — согласием государств на установление между ними международных прав и обязанностей, иначе — согласием на взаимное применение своей правосубъектности (или правоспособности, что одно и то же¹³). Признание государства является именно выражением такого согласия, а следовательно, выражением утверждения реальной правосубъектности. "Норма права (в том числе норма, обуславливающая международную правосубъектность. — Г.В.) и правоотношения представляют собой, — как отмечал еще С.Ф. Кечекьян, — некоторое единство. Если не может быть правоотношения без нормы права... то, с другой стороны, и норма права не может осуществляться помимо правоотношений, ее значение не может быть раскрыто без правоотношений"¹⁴.

Вывод отсюда один: нельзя быть субъектом права, не обладая правоспособностью (правосубъектностью), но нельзя и иметь правоспособность без реальной возможности обладать правами и

* Известны и настойчивые, но безрезультатные усилия дудасевского режима добиться международного признания Чечни.

обязанностями. Чего стоит правоспособность человека на необитаемом острове, вне всякого общества людей?

¹ Здесь и далее см. Конституция Российской Федерации. — М., 1993.

² В отличие от Конституции Федеративный договор на референдум не выносился.

³ См. *Международное право в документах*. — М., 1982. — С. 70.

⁴ См. *Российская газета*. — 1994. — 17 февр.

⁵ Арчага Э.Х. де. *Современное международное право*. — М., 1983. — С. 265.

⁶ См. Ушаков Н.А. *Субъекты международного права*//Курс международного права. — Т. 1. — М., 1989. — С. 168.

⁷ Оппенгейм Л. *Международное право*. — Т. I. Полутом 1. — М., 1948. — С. 179.

⁸ См. решение Постоянной палаты международного правосудия по делу судна "Лотос". С.Р.Л. — Serie A. — N 10. — P. 18 — 19.

⁹ Оппенгейм Л. Указ. соч. — С. 136.

¹⁰ Броунли Я. *Международное право*. — Кн. первая. — М., 1977. — С. 148.

¹¹ См. *Курс международного права*. — Т. 3. — М., 1990. — С. 108.

¹² См. Crawford J. *The Criteria for Statehood in International Law*//*British Yearbook of International Law*. 1976 — 1977. — Oxford, 1977. — P. 101.

¹³ См. Вельяминов Г.М. *Международная правосубъектность*//*Сов. ежегодник международного права*. 1986. — М., 1987. — С. 86.

¹⁴ *Теория государства и права*. — М., 1962. — С. 420.

Международное и внутригосударственное право

СООТНОШЕНИЕ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО И НАЦИОНАЛЬНОГО ПРАВА И РОССИЙСКАЯ КОНСТИТУЦИЯ

Е.Т.Усенко*

Принятие новой Конституции Российской Федерации явно повысило интерес к вопросам взаимодействия российского права с правом международным. Об этом свидетельствуют оживленные дискуссии на эту тему, развернувшиеся среди российских правоведов на различных форумах**.

Естественно, что в центре внимания оказались международно-правовые аспекты самой Конституции. Однако проблема соотношения и взаимодействия российского права с международным есть лишь часть общей, причем фундаментальной, теоретической (и практической) проблемы соотношения и взаимодействия международного и национального права. Ясно поэтому, что анализ данной конкретной проблемы требует должного учета относящихся к ней научных представлений основополагающего характера.

Одно из таких основополагающих представлений советской, соответственно, российской доктрины международного права заключается в тезисе о том, что международное право и право внутригосударственное (последнее в его теоретическом абстрагировании как некоей целостной общности) представляют собой две самостоятельные правовые системы. Это положение утвердилось в нашей науке примерно с середины 50-х годов в результате преодо-

* Заслуженный деятель науки РФ, доктор юридических наук, профессор (подробнее об авторе см. МЖМП. — 1992. — № 1).

** Мы имеем в виду дискуссии на ежегодном собрании Российской ассоциации международного права (январь — февраль 1994 г.), на международной конференции "Действие норм международного права на территории Российской Федерации" (ноябрь 1994 г.), на заседании Ученого совета Института государства и права АН РФ по докладу автора настоящей статьи (январь 1995 г.), на заседании "круглого стола" "Конституция Российской Федерации: международно-правовой аспект", организованном Российской ассоциацией международного права (февраль 1995 г.).

ления ошибочных взглядов Е.А. Коровина о "советском международном праве"¹, А.Я. Вышинского о приоритете советского права как права "миролюбивого, свободного и независимого" государства над правом международным², С.А. Голунского и М.С. Строговича, полагавших, что "международное право должно быть включено в систему советского права как его отрасль"³. Однако примерно с конца 70-х годов приведенный тезис стал встречать возражения.

Возражения против самостоятельности двух правовых систем научно не обоснованы. Они строятся на аргументах, которые в науке логики именуются аргументами *ad hominem*, то есть на таких доводах, которые адресованы к чувствам и впечатлениям человека, не исходят из анализа существа дела, не являются аргументами *ad rem*. Нельзя, мол, отрывать одну правовую систему от другой, возводить между ними "китайскую стену", не замечать процесса их интеграции, стирания граней между ними и т.п., причем рассуждения такого рода завершались чаще всего утверждением о "примате" международного права. Аргумент "китайской стены" — это *testimonium paupertatis*, которым невольно выдают себя те, кто им пользуются.

"Отношение" как научная категория с необходимостью предполагает наличие самостоятельных объектов. Если ставится вопрос об отношении между международным и национальным правом, то это имманентно означает признание их самостоятельности. Где нет самостоятельности объектов, там нет и отношений между ними, а есть лишь состояние синкретизма, слитности, нерасчлененности. Аргумент "китайской стены" явно основывается на смешении понятий "самостоятельность" и "независимость". Как раз независимости обеих правовых систем друг от друга действительно нет и быть не может. "Отношение" всегда предполагает "связь".

Но каков характер этой связи? На этот вопрос советская, как и российская доктрина международного права отвечает определенно: связь между обеими правовыми системами не имеет характера господства и подчинения*. Связь эта характеризуется координацией, взаимосогласованностью, взаимодополняемостью рассматриваемых объектов в сфере их взаимодействия.

Типичный пример такого взаимодействия — заключение международного договора. Оно регулируется нормами как международного, так и внутригосударственного (национального) права, которые дополняют друг друга. Без одновременного соблюдения существующих норм обоих правопорядков заключить **действительный** (выделено нами. — Е.У.) международный договор невозможно.

* См. Курс международного права. — Т. 1. — М., 1989. — С. 279; Международное право. — М., 1994. — С. 12 — 13.

Статья 27 Венской конвенции о праве международных договоров гласит: "Участник (договора. — Е.У.) не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора". Можно ли на основе этой статьи утверждать, что в ней речь идет о "примате" международного права, как это пытаются сделать некоторые наши международники? Конечно, нет. Смысл ее совершенно иной.

В ней, по существу, речь идет о том, что национальное право не может иметь примата над международным, что государство не может своим законом освободить себя от принятых им обязательств по международному договору. Тем самым отвергаются доктрина и практика некоторых государств, пытавшихся ставить свой закон выше своих международных обязательств. Но отрицание примата национального права не есть утверждение примата международного права.

В той же статье 27 Венской конвенции о праве международных договоров содержится отсылка к статье 46 этой Конвенции, из которой следует, что международный договор является недействительным, если он заключен в явное нарушение нормы внутреннего права договаривающейся стороны особо важного значения. Означает ли это примат национального права? Конечно, нет.

Оба приведенных положения Конвенции о праве международных договоров направлены отнюдь не на утверждение примата той или иной правовой системы, а на их координированное, согласованное взаимодействие.

Заключая международный договор, государство обязано учитывать свои внутренние правовые нормы, наличие внутригосударственной возможности, в случае необходимости — их изменения в целях выполнения своего международного обязательства. Поэтому в международном праве существует презумпция: если для выполнения международных обязательств государства необходимо осуществить определенные законодательные меры, то они должны быть им осуществлены, даже если это прямо не предусматривается договором. И эта презумпция, так же как и приведенные статьи из Венской конвенции о праве международных договоров, направлена на обеспечение согласованного взаимодействия обеих правовых систем.

Сам термин "взаимодействие" обозначает такую форму отношений между объектами, при которой каждая из сторон отношения воздействует на другую. Не заменяет, не отменяет, не подменяет и не поглощает ее, не сливается с ней, а воздействует на ее функционирование, изменение, развитие и сама испытывает то же самое с ее стороны.

Рост взаимозависимости государств и народов и обусловленная этим потребность в расширении сферы и повышении интенсивнос-

ти взаимодействия международного и национального права побуждают государства использовать правовые методы и формы, облегчающие и упрощающие сам механизм этого взаимодействия, что, однако, не ведет ни к "интеграции" взаимодействующих систем, ни к "стиранию граней" между ними. Ни то ни другое не имеет места, поскольку сохраняется сам принцип взаимодействия, объективно обусловленный самостоятельностью системы международного и системы национального права.

Принципиальный момент, определяющий все параметры воздействия международного права на национальное (мы рассматриваем только это направление взаимодействия), заключается в том, что оно осуществляется не непосредственно, а, как теперь принято говорить, опосредуется волей государства, которое одновременно является и участником международно-правового отношения, и территориальным сувереном.

В силу суверенитета государства на его территории может действовать только его воля. Суверенитет государства в принципе исключает возможность действия в пределах его территории государственной воли других государств, в том числе согласованной воли, заключенной в норме международного права⁴.

Международное право *proprio vigore* не имеет действия в пределах государства. По латыни *proprio* означает "собственная", *vigore* — "жизненная сила, энергия". Следовательно, приведенная формула означает, что международное право на территории государства не имеет **собственной** (выделено нами. — Е.У.) юридической силы. Для того чтобы правило, представляющее собой норму международного права, приобрело юридическую силу в пределах действия национального права, оно должно приобрести силу национально-правовой нормы. Но это может сделать только территориальный суверен, издав соответствующий национально-правовой акт.

Это объективное явление, выражающееся в различных способах осуществления международных обязательств государства посредством издания им национально-правовых актов, в теории международного права именуется *трансформацией*⁵.

В целом все виды трансформации можно подразделить на два вида: генеральную и специальную. Генеральная трансформация заключается в установлении государством в своем внутреннем праве общей нормы, придающей международно-правовым нормам силу внутригосударственного действия. Специальная трансформация заключается в придании государством конкретным нормам международного права силы внутригосударственного действия путем их воспроизведения в законе текстуально либо в виде положений, адаптированных к национальному праву, или путем законодательного выражения согласия на их применение иным способом.

Пример генеральной трансформации правил международных договоров для целой отрасли права в советском (ныне российском) праве — статья 129 "Основ гражданского законодательства Союза ССР и республик" 1961 года (ст. 170 "Основ гражданского законодательства Союза ССР и республик" 1991 г.). Эта статья гласила: "Если международным договором СССР установлены иные правила, чем те, которые содержатся в советском гражданском законодательстве, то применяются правила международного договора". Затем аналогичные статьи были включены во многие другие Основы законодательства, в результате чего большинство отраслей и подотраслей советского права оказались охваченными этой генеральной формулой⁶.

Другой, еще более крупный, пример генеральной трансформации в российском праве — статья 15.4 Конституции Российской Федерации, принятой 12 декабря 1993 г. Сама идея урегулировать проблему генерально в Конституции страны сомнений не вызывает. Все большее число государств становятся на этот путь. Идея, заложенная в этом пункте Конституции, по сути дела является логическим продолжением того развития советского и российского законодательства, о котором сказано выше. Однако сам текст пункта 4 статьи 15 Конституции вызывает серьезные замечания и, более того, возражения.

Прежде всего, поражает, строго говоря, не очень грамотная редакция. Пункт этот состоит из двух фраз. Вот первая из них: "Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы".

Формулировка "Общепризнанные принципы и нормы... международного права" по существу отрицает нормативный, юридически обязательный характер принципов международного права. А ведь одна из особенностей международного права в том и состоит, что его общепризнанные принципы — суть его основные нормы, причем некоторые из них являются нормами *jus cogens*⁷. Договор, заключенный в противоречие с такой нормой, согласно статье 53 Венской конвенции о праве международных договоров юридически ничтожен. Этого, по-видимому, не знают теоретики в области внутригосударственного права, трудившиеся над проектом Конституции⁸.

Далее: "Общепризнанные принципы и нормы... и международные договоры..." Здесь смешиваются разнопорядковые категории: нормы как правила поведения и международные договоры, являющиеся источником права. Подобное смешение вообще антинаучно, в особенности же в аспекте содержащейся в этой фразе отсылки к системе права, ибо система права и система его источников хотя и взаимосвязанные, но все же самостоятельные явления⁹.

Достаточно одиозным выглядит утверждение, что весь этот конгломерат принципов, норм и договоров является "составной частью" правовой системы России.

Во-первых, далеко не все нормы международного права по своему существу — как регуляторы межгосударственных отношений — могут найти место во внутригосударственном праве, которое в основном направлено на регулирование не межгосударственных отношений, а отношений иного рода. Во-вторых, не каждый международный договор может стать источником внутригосударственного права вопреки его национальному закону. И то и другое становится особенно очевидным при сопоставлении данного положения с соответствующими конституционными нормами других государств (о чем будет сказано ниже). Правомерно ли в данном контексте вообще говорить о "правовой системе Российской Федерации"?

"Правовая система" — это научное понятие, нормативно не урегулированное и потому едва ли уместное в Конституции. Достаточно было сказать: "является частью права Российской Федерации".

В плане же практическом вопрос о соотношении нормы и системы права, к которой она относится, может возникать при ее толковании. И в этом аспекте становится очевидной не только неуместность, но и ошибочность приведенного положения.

Л.А. Лунц, впервые поставивший в нашей литературе вопрос о соотношении международно-правовых норм, трансформированных во внутреннее право, и системой внутреннего права, обоснованно писал: "...нормы эти становятся внутригосударственными в том смысле, что они должны применяться и соблюдаться при регулировании определенных внутренних отношений, но они сохраняют автономию в отношении к внутренней системе права в целом"¹⁰.

"Сохраняют автономию в отношении к внутренней системе права в целом"! Почему? Потому, что эти нормы сохраняют связь с породившим их международным договором и толковать их нужно на основе данного договора и относящихся к нему международно-правовых положений, а не на основе внутреннего права и его системы. Ведь если каждое из государств, заключивших международный договор, будет толковать его нормы в аспекте своей правовой системы — а правовые системы государств различны, — то согласованная воля государств, выраженная в договоре, распадется и эффективность самого договора может быть существенно подорвана, если не совсем элиминирована.

Для сравнения обратимся к английскому праву. Общеизвестный постулат английского права гласит: "Международное право есть часть права страны" (заметим: не "системы права", а просто "часть права страны", как следовало бы сказать и в нашей Конституции).

Приведенное положение мы называем постулатом потому, что оно не есть категорический императив, а лишь предпосылка или допущение для применения нормы международного права. Оно имеет в виду отнюдь не все и не любые общепризнанные нормы международного права, как сказано в нашей Конституции, а лишь его обычно правовые принципы и иные нормы, причем лишь в той мере, в какой они **инкорпорированы** (выделено нами. — Е.У.) в английское право через судебную или иную практику государства¹¹.

Английский судья, прежде чем применить какой-то общепризнанный принцип международного права, исследует, инкорпорирован ли он в английское право. Если да, то применяет. Если нет, то продолжает исследование: противоречит или не противоречит этот принцип английскому праву. Если не противоречит, то судья исследует, не изъявила ли Корона в какой-либо форме свое согласие на его применение, и лишь при положительном ответе применит этот принцип, положив начало его инкорпорации. Следовательно, судья должен убедиться, что он своим решением не подменяет законодательную власть.

Что же касается договорных норм, то есть норм, установленных международным договором, то они трансформируются во внутреннее право Англии в принципе так же, как и в других странах: путем их ратификации и опубликования в собрании законов, если речь идет о "самоисполнимых" нормах, а в остальных случаях — путем издания необходимых специальных трансформационных законов и иных правовых актов. Договор, связывающий в международно-правовом отношении Британию, английским судом не принимается во внимание до тех пор, пока он не будет трансформирован во внутригосударственное право посредством явно выраженного парламентского акта¹². А в нашей Конституции любой договор, заключенный Российской Федерацией, объявляется источником российского права.

В США, как и в Англии, действует общая норма: "Международное право есть часть права страны". В Конституции ФРГ, также воспринявшей это положение английского права, в статье 25 четко устанавливается, что только общие принципы международного права являются частью права страны.

Вторая фраза статьи 15.4 Конституции РФ гласит: "Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора". Здесь в генеральной форме изложено правило, впервые закрепленное в Советском Союзе в статье 129 "Основ гражданского законодательства..." Цель — придать положениям международного договора силу, превышающую силу закона. В этом ничего необычного нет. Хотя большинство государств, в том числе и Англия, продолжают придерживаться принципа пре-

имущественной силы национального закона, а США исходят из равной силы договора и закона и, собственно, придерживаются правила *lex posterior derogat priori*, немалое число государств устанавливают в своих конституциях принцип преимущества правил международного договора.

Но любой ли международный договор может иметь такие последствия? Заглянем в Конституцию Франции, которая относится к числу стран, провозгласивших преимущественную силу международного договора, и убедимся, что это не так. В статье 55 ее Конституции говорится, что международные договоры, "должным образом ратифицированные или одобренные, с момента своего опубликования имеют силу, превышающую силу внутренних законов", но тут же статья 56 указывает, что обязательной ратификации подлежат важнейшие международные договоры, в том числе договоры, изменяющие законодательство, и постановляет, что все такие договоры "могут быть ратифицированы **только на основании закона**" (выделено нами. — Е.У.). Следовательно, строго говоря, не сам договор, а закон о его ратификации имеет преимущественную силу над другими законами.

Вот такого или аналогичного положения, обязательного для любого правового государства, основанного на принципе разделения властей, в нашей Конституции, к сожалению, нет. Какие осложнения или даже беды для страны могут в связи с этим возникнуть, представить себе нетрудно.

Конечно, следовало бы восполнить этот пробел, как и исправить другие ошибки в пункте 4 статьи 15. Но сделать это не просто. Данная статья содержится в первой главе Конституции, изменить которую Федеральное Собрание не вправе: для этого нужно было бы собрать Конституционное Собрание или провести референдум, что в современных условиях нереально. Можно, конечно, попытаться в этих целях использовать Закон о международных договорах. Такая попытка, насколько известно, предпринята в проекте этого Закона, находящегося на рассмотрении в Государственной Думе. Но даже принятие такого Закона радикально проблему не решает, ибо он не может изменить положений Конституции, о которых идет речь. И любой властитель сможет ими воспользоваться вопреки Закону о международных договорах. Поэтому если и когда возникнет возможность внесения каких-либо изменений в первую главу Конституции, полагаем, что недостатки, на которые обращает внимание настоящая статья, безусловно должны быть устранены.

Пока же мы рекомендовали бы руководствоваться мудрой юридической презумпцией, что законодатель не хотел ошибиться и что текст надо толковать так, как если бы он не ошибся. Например,

при уяснении содержания нормы международного договора первым делом следует обращаться к этому договору, а не к российской правовой системе.

В аспекте общей концепции нашей статьи, видимо, нет необходимости останавливаться на тех видах трансформации, которые именуются нами специальными¹³, ибо все специальные виды трансформации служат той же цели, что и ее генеральный вид: придать правилам, содержащимся в нормах международного права, силу внутригосударственного действия.

Ценность учения о трансформации состоит не только в том, что оно помогает раскрыть и понять механизм правового взаимодействия двух правовых систем, но и в том, что оно укрепляет принцип государственности, в особенности же принцип разделения властей как основы правового государства. По своей сути теория трансформации — это глубоко демократическая теория.

Пора откровенно признать, что обнаружившиеся еще в 70-е годы попытки внедрить в нашу международно-правовую доктрину концепцию "примата" международного права под флагом якобы нового слова в науке были одним из симптомов и проявлений начала разложения советской государственности.

Субъективно они представляли собой реакцию на идеологизированную косность и политизированную выхолащенность нашего законодательства в области политических прав человека, трудовых отношений, многих гражданских прав, в том числе авторских и изобретательских. Но сколь бы ни были благими эти попытки разом, путем утверждения "примата" международного права над "отсталым" советским правом, дать *justum causa* (правильную юридическую основу) для многих внутренних отношений, объективно они были направлены против государственного суверенитета страны.

Международное право может весьма позитивно воздействовать на развитие национального права и национальную государственность, если это воздействие осуществляется через и при посредстве самого национального права. Но международное право (его "стандарты") может использоваться и как идеологическое средство расшатывания, и даже разрушения государственно-правовой системы страны, чему новейшая история, в том числе история нашей страны, дает убедительные примеры¹⁴.

Понимали ли это наши упразднители трансформации? Едва ли. Скорее, они считали подобные выводы, которые делались и раньше¹⁵, идеологической "зашоренностью". А вот западные ученые вникают в суть дела доподлинно: П. Гугенгейм, например, четко констатировал взаимосвязь трансформации с государственным суверенитетом, или, по его выражению, с "догмой суверенитета"¹⁶.

И поскольку суверенная государственная власть суть не догма, а реальность современных международных отношений, все концепции "примата" международного права остаются теориями, оторванными от жизни.

Едва ли найдется суверенное государство, во внутреннем праве которого международное право действовало бы *propter virore*, без санкции национального закона. Даже если государство запишет в своей конституции не один раз, а трижды, что международное право действует на его территории непосредственно, то этим оно лишь трижды подтвердит обратное.

В литературе бытует мнение, которого до недавнего времени придерживался и автор настоящей статьи, что все же известно по крайней мере одно исключение: главных военных преступников Германии судили непосредственно по международному праву. Оказалось, однако, что это не совсем так. В результате нашего исследования этого вопроса выяснилось, что союзный Контрольный Совет, осуществивший в то время верховную государственную власть в Германии, издал специальный Закон № 10, которым придал Лондонскому соглашению от 8 августа 1945 г., учредившему Нюрнбергский военный трибунал, силу внутригосударственного действия на территории всей Германии.

Преобладание антигосударственных настроений в период, когда разрабатывалась новая Конституция, не могло не сказаться отрицательно и на статье 15.4. Ее авторы, видимо, полагали, что задача состоит в том, чтобы утвердить "примат" международного права, а о юридических "тонкостях" можно и не заботиться.

Мы видели, как бережно охраняют свое право действительно великие государства. А нам мало "прозрачных" границ, нужно еще "прозрачное" право? Ставить наше государство в явно неравные, невыгодные отношения с другими государствами недопустимо.

Отмеченные выше возможности для более мощных держав использовать теорию "примата" международного права против государственного суверенитета и даже самих основ государственности той или иной страны — отнюдь не главный порок этой теории, ибо, в конце концов, любые, даже истинно демократические теории, идеи, требования могут, при определенных условиях, быть использованы против демократии, служить, по существу, реакционным целям. Органически, имманентно присущий этой теории порок, порок, не зависящий от каких-либо конкретных обстоятельств и потому главный, заключается в ее теоретической и практической бесплодности.

В практическом плане она лишает национальное право активной роли во всех тех многочисленных областях внутригосударственной жизни, куда проникает международное право. По

остроумному замечанию Броунли, эта теория "низводит внутреннее право до положения пенсионера международного права"¹⁷.

Иначе дело обстоит с позиций теории трансформации. Даже при наличии в законодательстве страны генеральной формулы трансформации международного права в национальное, внутренние правовые акты государства продолжают играть активную роль в обеспечении согласованного взаимодействия правовой системы страны с системой международного права. Для того чтобы в этом убедиться, достаточно подумать о том, сколько встает требующих своего решения вопросов в рамках только одной статьи 15 российской Конституции. В этой статье в первом пункте провозглашается высшая юридическая сила Конституции, а в пункте четвертом — высшая юридическая сила правил международного договора. Значит ли это, что международный договор стоит выше Конституции? Можно сказать: "Разумеется, нет". Но закон должен не подразумевать, а говорить *expresis verbis*. Так, например, из статьи 100 Конституции Германии совершенно ясно следует, что даже общие принципы международного права не могут иметь преимущества перед положениями Конституции ФРГ. Этот вопрос должен быть решен и у нас.

Далее. Во втором абзаце пункта 4 говорится, что в случаях, когда в международном договоре установлено иное правило, чем в российском законе, применяется правило международного договора. А если не "иное", а такое же, что должен применить судья или арбитр? Ведь одно и то же правило, толкуемое в рамках той или иной системы права, может получить различный смысл. Значит, надо решить как данный вопрос, так и вопросы толкования, о чем уже говорилось выше.

Кроме того, поскольку генеральная трансформация обеспечивает внутригосударственное применение только "самоисполнимых" норм договора, необходимо дать судье (или чиновнику) хотя бы общие ориентиры, что считать "самоисполнимой" нормой, или же указывать в конкретных случаях, какие правила международного договора являются самоисполнимыми, как это делает американский законодатель.

Далее. Как соотносятся самоисполнимая *regula juris* из договора и *regula juris* из закона с точки зрения *lex posterior derogat lex priori*? В США, например, более поздний акт имеет преимущество перед более ранним, будь то договор или закон. И еще: как соотносятся общая норма из международного договора и специальная норма национального законодательства? Подчиняется ли их соотношение общему правилу: *lex specialis derogat lex generalis*?

Не менее важно ориентировать наши власти на необходимость законодательного обеспечения реализации несамоисполнимых норм, дабы обязательства России по международным конвенциям не оставались благими намерениями, как это бывало прежде с обя-

зательствами Советского Союза, и, соответственно, необходимо разрабатывать юридическую технику наиболее приемлемых видов специальной трансформации.

При всем сказанном очевидно, что приведенное положение Конституции — это только первый шаг; при всех его недостатках, но все же шаг в направлении создания более эффективного механизма координации российского права с международным.

Теоретическая бесплодность концепции "примата" также очевидна. Она отнюдь не является новым словом в науке международного права, как полагают некоторые ученые, специально не занимавшиеся данной проблемой, особенно же аспиранты. Это направление возникло давно, однако почти за целое столетие последователям этого направления не удалось создать удовлетворительную теорию.

Дело, по существу, сводится к приведению все новых фактов и построению эклектических композиций. И подобно тому, как для права значение имеют не просто факты, а юридические факты, так и для науки имеют значение только научные факты. А факт становится научным только тогда, когда он получает научное, теоретическое объяснение. Вот на это и оказалась неспособной теория "примата" международного права. Причина этому — ее несоответствие реалиям современной международной жизни.

О кризисе теории "примата" международного права свидетельствует, между прочим, и обнаружившаяся в работах западных ученых тенденция к полному отходу от этой теории либо к замене ее теорией "умеренного монизма"¹⁸, пытающейся примирить монизм с дуализмом.

Мы согласны с А. Фердроссом, что проблема соотношения международного права и национального "совершенно отлична" от проблемы, являются ли индивиды субъектами международного права¹⁹. Однако, поскольку многие сторонники "примата" международного права, "стирания граней" и т.п. настойчиво утверждают, что якобы существующая международная правосубъектность индивидов убедительно доказывает правоту их взглядов, полагаем необходимым хотя бы вкратце коснуться этой проблемы.

Объектом международного права являются международные отношения междувластного характера суверенных государств и участвующих в этих отношениях международных (межправительственных) организаций²⁰. Индивиды и иные субъекты внутригосударственного права (предприятия, в том числе многонациональные, международные неправительственные организации, другие общественные организации) субъектами власти не являются и потому не могут обладать признаками международной личности. Следовательно, даже если мы декларируем, что помимо нескольких сот реальных субъектов международного права таковыми якобы являются и миллиарды индиви-

дов, населяющих Землю, то такая декларация ничего индивидам в смысле их правомочий добавить не сможет. Реально в международной сфере индивид может пользоваться правами только в силу и на основе национального права, в том числе и трансформированных в него правил из международных договоров. Пример тому — статья 46 Конституции Российской Федерации, которая предоставляет каждому гражданину право "обращаться в межгосударственные органы" по исчерпанию всех внутригосударственных средств правовой защиты.

Вместе с тем, по-видимому, нельзя и далее ограничиваться лишь критикой эклектизма монистических концепций. Необходимо с позиций теории координации дать научное объяснение тем фактам, на которых они строятся.

Отношения, благодаря которым субъекты национального права прямо или опосредованно оказываются в сфере влияния международного права, весьма разнообразны. Одно дело — неправительственные организации в Экономическом и Социальном Совете ООН, другое — права профсоюзов в Международной организации труда, третье — права национальных меньшинств, четвертое — миллиарды дестинаторов конвенций о правах человека и иных гуманитарных конвенций, направленных на защиту личности, в пятых — индивиды как участники международно-правового процесса. Без конкретного анализа правовых отношений, лежащих в основе каждого из этих явлений, невозможно обоснованно судить, к какой правовой сфере относятся их субъекты.

Полагаем, что классификацию всех таких отношений, их теоретическое изучение и обобщение целесообразно вести по двум основным направлениям: первое — международно-правовой "индигенат", который упоминал еще В.Э. Грабарь в Учебнике международного права 1947 года издания и который до сих пор остается теоретически не исследованным, и второе — международно-правовой процесс.

Каждой материальной отрасли национального права, как известно, соответствует процессуальное право, в принципе обособленное, а в науке международного права почему-то считается допустимым смешивать все воедино. Смешайте гражданское право с гражданским процессом — и вы затемните понимание того, что есть само гражданское право. Соответственно, смешение в международном праве материальных и процессуальных норм порождает немалые затруднения.

В аспекте рассматриваемой проблемы следует подчеркнуть, что участие субъекта одной отрасли (области) материального права в процессе, относящемся к другой отрасли (области) материального права, не делает его субъектом последней. Так, истец, предъявивший гражданский иск в уголовном деле, становится субъектом уголовного процесса, но отнюдь не субъектом уголовного права. Он

остаётся субъектом гражданского права. Точно так же лицо, использующее упомянутое выше право, предусмотренное статьей 46 Конституции РФ, может стать субъектом международного процесса, но не субъектом международного материального права, не субъектом международных отношений.

Полагаем, что ученого, который попытался бы серьезно исследовать процессуальную сторону международного права и разработать теоретически хотя бы только основы международного процессуального права, ждут немалые открытия.

Рассмотрение положений пункта 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации в аспекте общих проблем взаимоотношения международного и национального права и связанной с этими проблемами практики некоторых ведущих держав приводит автора к следующему заключению: правоположения указанного пункта при всех их недостатках — это определенный шаг в направлении развития более эффективного механизма взаимодействия российского права с международным. Но для того, чтобы обеспечить реализацию заложенной в них идеи на пользу, а не в ущерб интересам России и ее государственности, требуется еще большая теоретическая и законодательная работа.

¹ Корвин Е.А. Вопросы международного права переходного периода (критика критики)//Международное право. — 1928. — № 1; он же. Пролетарский интернационализм и международное право//Сов. ежегодник международного права. 1958. — М., 1959.

² Вышинский А.Я. Вопросы международного права и международной политики. — М., 1949. — С. 481.

³ Голунский С.А., Строгович М.С. Теория государства и права. — М., 1940. — С. 301.

⁴ Известные международному праву изъятия из этого принципа касаются специфических ситуаций (случаи оккупации неприятельской территории и некоторые другие) и не отменяют его общезначимости.

⁵ В отличие от традиционной, ведущей свое начало от Г. Трипеля доктрины, трактующей трансформацию как один из формальных способов реализации международного права, используемых государствами наряду с рецепцией и отсылкой, мы развиваем концепцию материальной трансформации, согласно которой данный термин охватывает все способы, применяемые государствами для исполнения ими своих международных обязательств посредством издания национально-правовых актов. Идея материально-правовой трансформации, высказанная чехословацким ученым В. Оутратой (см. Бюллетень чехословацкого права. — 1955. — № 3. — С. 217), была положена нами в основу разработки нового понятия трансформации, которое впервые было дано в работе "Формы регулирования социалистического международного разделения труда" (М.,

1965. — С. 160—164) и воспринято затем в пятитомном, а затем в семитомном Курсе международного права (см., соответственно, Т. IV. — М., 1968. — С. 197; Т. I. — М., 1989. — С. 293). Это определение получило признание в работах многих авторов (В.Г. Буткевича, С.В. Черниченко, Л.А. Лунца, Э.М. Аметистова, Н.В. Миронова, Р.А. Мюллерсона и других, хотя некоторые из них выделяют отсылку в самостоятельный вид и именуют трансформацию "имплементацией"). Л.А. Лунц, учитывая особенности широкой трактовки трансформации, именовал ее "доктриной, сформулированной" нами (см. Лунц Л.А. Соотношение международного договора и внутригосударственного закона в гражданском и трудовом праве. — Ученые записки ВНИИСЗ. — 1968. — № 14. — С. 226; он же. Международное частное право. — М., 1970. — С. 51). Тенденцию к более широкой, чем традиционная, трактовке трансформации можно обнаружить и у отдельных западных авторов, что требует, однако, специального исследования.

⁶ Так что Я. Броули в конечном итоге оказался недалек от истины, когда он отнес СССР к числу стран, международные договоры которых приобретают силу на их территориях без специального акта инкорпорации (см. Броули Я. Международное право. — М., 1977. — Т. I. — С. 93).

⁷ Обстоятельное исследование проблемы норм *jus cogens* см. Алексидзе Л.А. Некоторые вопросы теории международного права. Нормы *jus cogens*. — Тбилиси, 1982.

⁸ С.С. Алексеев, вложивший, как известно, немалый труд в подготовку проекта Конституции, в свое время откровенно признавал, что "общетеоретические положения... в юридической науке... ориентированы на внутригосударственное право" и что международное право порою «интерпретируется как "отрасль"», существующая чуть ли не в одном ряду с отраслями национальных правовых систем (Алексеев С.С. Общая теория права. — Т. I. — М., 1981. — С. 77). О необходимости различать категории международного и национального права см. Усенко Е.Т. Соотношение категорий международного и национального (внутригосударственного) права/Сов. государство и право. — 1983. — № 10. — С. 45—54.

⁹ См. об этом Поленина С.В. Теоретические проблемы системы советского законодательства. — М., 1979. — С. 5.

¹⁰ Лунц Л.А. Соотношение международного договора и внутригосударственного закона в гражданском и трудовом праве. — С. 223, 226.

¹¹ См. Броули С.Я. Указ. соч. — С. 82. Из приводимых автором судебных решений следует (и на это он сам обращает внимание), что одни решения можно трактовать как основывающиеся на принципе инкорпорации, другие — на принципе трансформации. С точки зрения отстаиваемой нами концепции трансформации (см. сноску 5) эти нюансы значения не имеют. Инкорпорация — суть разновидность трансформации.

¹² Berber G. Lehrbuch des Völkerrechts. — München — Berlin, 1960. — В. I. — S. 96. В том же смысле характеризуют положение в английском праве Я. Броули (Указ. соч. — С. 88) и другие авторы.

¹³ Черниченко С.В. предложил различать следующие виды

трансформации: автоматическая инкорпорация, отсылка, индивидуальная инкорпорация, адаптация, легатимация. См. Черниченко С.В. Указ. соч. — С. 51—53; он же. Международное право: современные теоретические проблемы. — М., 1993. — С. 132—141). Во второй работе "легатимация" из этого перечня исключена.

¹⁴ Любопытно в этом отношении откровенное признание активного борца против советской государственности В. Новодворской: "Нскогда и мы, и ЦРУ, и США использовали эти идеи (о правах человека. — Е.У.) как таран для уничтожения коммунистического режима и развала СССР. Эта идея отжила свое, и хватит врать про права человека и про правозащитников. А то как бы не срубить сук, на котором мы тоже сидим". Цит. по: В. Максимов. Сдача и гибель русской интеллигенции//Правда. — 1994. — 30 ноября. Цинизм второй части этого высказывания в комментариях, по-видимому, не нуждается.

¹⁵ См., например, Левин Д.Б. Что скрывается за теорией "примата" международного права над внутригосударственным правом//Сов. государство и право. — 1955. — № 7.

¹⁶ P. Guggenheim. Lehrbuch des Völkerrechts. — Bd. I. — Basel, 1948. — S. 38; он же. Völkerrecht u. Landesrecht//Strupp-Schlochauer/Wörterbuch. — Bd. III. — S. 657—658.

¹⁷ Броули Я. Указ. соч. — С. 67.

¹⁸ Об этой теории см. Seidl-Hochenveldern J. Völkerrecht. — Köln, 1980. — S. 16.

¹⁹ См. Фердросс А. Международное право. — М., 1959. — С. 98—99. В соответствии со своей концепцией "монизма права" Фердросс, естественно, пишет о "совершенном отличии" вопроса о международной правосубъектности индивида от проблемы "примата" международного права. Но суть его замечания сохраняет свое значение при любой трактовке проблемы соотношения обеих правовых систем.

²⁰ Об объекте международного права см. Курс международного права.—Т. 1. — М., 1989. — С. 256—258, 286; см. также Усенко Е.Т. Теоретические проблемы соотношения международного и национального права//Сов. ежегодник международного права. 1977. — М., 1979. — С. 60—65.

КОНСТИТУЦИЯ РОССИИ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

И. И. Лукашук *

История так уж распорядилась, что Конституция России была принята всенародным голосованием в период Десятилетия международного права ООН. Забегая вперед, скажу, что в целом Конституция отвечает духу Десятилетия.

Несмотря на углубляющуюся взаимосвязь международной и национальной жизни, остается непререкаемым принцип, согласно которому государство в силу суверенитета свободно выбирать свою политическую, социальную и культурную систему, а также устанавливать законы. Суверенность правовой системы государства находит выражение и в том особом статусе, которым обладает конституция. В Конституции России (ст. 15.1) говорится, что она имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации. В силу этой статьи ни одна правовая норма, в том числе и вытекающая из международных обязательств, не должна противоречить Конституции. Это правило присуще не только давним конституционным системам, таким, как в США, но и новым, таким, например, как во Франции¹.

Закрепив право государства определять свою правовую систему, международное право вместе с тем установило, что при осуществлении суверенных прав, включая право устанавливать законы, государства соотнобязуются со своими обязательствами по международному праву. Право определять правовую систему включает и право выбирать методы обеспечения реализации международных норм на национальном уровне. В резолюции Института международного права, принятой в 1993 году, говорится, что "в принципе именно правовая система каждого государства определяет наиболее подходящие пути и средства обеспечения того, чтобы международное право применялось на национальном уровне"². Международное право основано на уважении суверенности национальных правовых систем, призвано

* Доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник Института государства и права РАН. Сведения об авторе см. СЖМП. — 1991. — № 3/4.

защищать их от вмешательства извне, создавать благоприятные внешние условия для их функционирования.

Наряду со стабильными законами взаимодействия международного и национального права необходимо принимать во внимание и динамические процессы в этой области. Интернационализация общественной жизни ведет к сближению материальных и духовных условий существования людей, а это влечет за собой сближение правовых систем. Содействует тому и внешняя среда, в которой государствам приходится объединять усилия во имя совместного решения глобальных проблем. Сегодня и в нашей стране пишут о возможности формирования "общечеловеческого права"³. Процесс глобализации права приобретает все большее практическое значение, активно обсуждается теоретиками⁴. Отмеченный процесс затрагивает и конституционное право. Несмотря на все многообразие, современные конституции обнаруживают множасьщееся число общих моментов.

Взаимозависимость государств требует, чтобы социально-экономические и политико-правовые системы государств были совместимы как друг с другом, так и с международной системой. Они должны строиться как части единого международного сообщества с тем, чтобы быть пригодными для широкого взаимодействия во имя выживания каждого государства и сообщества в целом. В одиночку выжить нельзя. К тому же по мере роста роли общих интересов возрастает значение общечеловеческих ценностей, лежащих в основе международного права. Государство и право — главные составные механизма регулирования взаимодействия страны с внешней средой. Рост роли международных отношений и их влияния на жизнь национальных обществ ведет к тому, что национальные правовые системы все в большей степени строятся с учетом требований внешней среды и международного права.

Сближение конституционного права происходит прежде всего в наиболее важной сфере — в сфере прав человека. В своей совокупности права человека определяют характер политико-правовой системы, ее демократизм. Важную роль в этом отношении играют и такие демократические принципы, как разделение властей, господство права и т.п. Нельзя в этой связи не обратить внимание на ту роль, которая принадлежит международному праву в утверждении прав и свобод человека в национальном праве и, следовательно, в его демократизации. Российская Конституция — одно из убедительных свидетельств тому. Конституция не только ввела в национальную систему весь комплекс закрепленных международным правом основных прав и свобод человека, но и предусмотрела возможность использования международно-правового механизма их защиты. Закреплено право каждого обращаться в межгосударственные органы по защите прав человека в соответствии с международ-

ными договорами России при условии исчерпания местных средств защиты (ст. 46.3).

Таким образом, происходит определенная интеграция конституционного и международного права. В ее основе лежит принцип демократии⁵, содержание которого сформулировано в Парижской хартии для новой Европы 1990 года. В соответствии с данным принципом государства должны "строить, консолидировать и укреплять демократию как единственную систему правления". Обеспечение демократии рассматривается как одна из главных целей сотрудничества государств, которые "будут сотрудничать и оказывать друг другу поддержку с целью сделать демократические завоевания необратимыми"⁶.

В общем можно сказать, что сегодня благополучие человечества зависит от создания демократического сообщества демократических государств.

Думается, что Конституция России отвечает этой цели. Уже в преамбуле речь идет о незыблемости демократической основы государственности России. Особого внимания заслуживает закрепление того факта, что народ принимает Конституцию, "сознавая себя частью мирового сообщества". Это положение устанавливает новое отношение нашего государства к окружающему миру. Покончено с ситуацией, когда страна считала себя осажденной крепостью в окружавшем ее враждебном мире⁷. Меняется характер взаимодействия с внешней средой. Конституция сконструирована с учетом необходимости обеспечить активное участие России в делах международного сообщества, содействовать его перестройке на демократических принципах. Этим определяется и характер конституционных принципов и норм, относящихся к международному праву.

Не могу вместе с тем не отметить, что внимание к международному праву далеко не сразу нашло отражение в проектах Конституции, особенно в тех, что создавались без участия юристов-международников. Напомню, что представленный Президентом первоначальный проект обходил международное право молчанием⁸. В проекте Конституционной комиссии содержались беспомощные декларации о праве вступать в союзы и о намерении соблюдать нормы международного права (ст. 10 и 11). Только в ходе Конституционного совещания летом 1993 года удалось включить в проект ряд важных положений о международном праве.

После принятия Конституции руководство страны не раз подчеркивало свою решимость проводить политический курс, отвечающий закреплённой в ней принципиальной позиции. Б.Н. Ельцин говорил: "Наш основополагающий ориентир в мире — международное право. Россия будет твердо следовать его нормам и принци-

пам. Считаю, что именно такой путь наиболее эффективен для защиты национальных интересов"⁹.

В Конституции России нашла отражение идея, которая характерна для современных конституций государств Европы. Например, в Конституции Италии (ст. 10.1) она сформулирована следующим образом: "Итальянская правовая система соответствует общепризнанным принципам международного права". Принципиальная позиция России выражена в статье 15.4, которая не декларирует верность международному праву, а создает юридические гарантии реализации его норм: "Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Эта статья впервые в нашей истории определила характер взаимосвязи международного и национального права и сделала это на современном уровне. От взаимодействия этих двух систем права зависит эффективность обеих.

Наряду с интернационализацией национального права развивается процесс интернализации, или доместикации, права международного. Значительное число международно-правовых норм предназначается для конечной реализации в сфере действия национального права, в чем и проявляется зависимость международного права от национального. Существенно расширяется круг государственных органов, занятых имплементацией международных норм.

Статья 15.4 содержится в первой главе Конституции и, следовательно, входит в основу конституционного строя России. Никакие другие положения Конституции, не говоря уж об иных правовых актах, не могут статье противоречить. Содержащееся в статье положение является самой общей нормой, в значительной мере нормой-принципом. Будучи непосредственно действующей, она вместе с тем нуждается в конкретизации, в имплементации.

Конституция России закрепила статус общепризнанных принципов и норм международного права, иначе говоря — статус общего, обычного международного права. В законодательстве СССР, а затем и России речь шла лишь о международных договорах. В конституционном праве и судебной практике различных государств под "общепризнанными принципами и нормами международного права" понимаются принципы и нормы общего международного права, то есть обычные нормы, признанные большинством государств, включая то, в котором они подлежат применению¹⁰.

Статья 15.4 включает общепризнанные нормы и договоры в правовую систему страны. Термин "правовая система" использован для того,

чтобы избежать приравнивания всех международных норм к законодательству. В отличие от законодательства в правовой системе страны международные нормы могут занимать различное положение.

Формула "общепризнанные нормы международного права — часть права страны" опробирована длительным опытом государств и, надо сказать, себя оправдала. Она не породила каких-либо осложнений для национального права. Следует вместе с тем учитывать серьезные изменения в международном праве, происшедшие за последние десятилетия. В прошлом это право не затрагивало национальные нормы, регулирующие существенные внутриобщественные отношения. Иное положение теперь. Достаточно вспомнить, сколь существенно затрагивает само конституционное право международный институт прав человека. Да и другие отрасли международного права стали гораздо ощутимее влиять на национальное право, например международное морское право, экологическое право, гуманитарное право вооруженных конфликтов, международное уголовное право и т.д.

Особого внимания заслуживает роль наиболее важных норм общего международного права, какими являются его основные цели и принципы в национальном праве. Обычно считают, что они относятся к международным отношениям и в национальном праве их роль чисто символическая. Представляется, однако, что это далеко не так. Становясь частью правовой системы страны, эти нормы международного права призваны определить общие цели и принципы ее внешней политики. В пользу такого предложения свидетельствует и конституционное право, в котором соответствующие международному праву цели и принципы внешней политики находят все более существенное отражение. Как известно, основные принципы международного права были конституционно закреплены в качестве принципов внешней политики СССР, а затем и РСФСР.

К сожалению, в новой Конституции России положения о целях и принципах внешней политики отсутствуют. Многие конституции не содержат глав о внешней политике, но не известны случаи исключения из них ранее принятых положений такого рода. В правовом государстве и внешняя политика должна быть правовой. В Обращении Президента Б.Н.Ельцина к Федеральному Собранию говорится: "Основа нашего внешнеполитического курса — общепризнанные принципы и нормы международного права"¹¹. Все это, на мой взгляд, дает основание для вывода о том, что общепризнанные цели и принципы международного права являются целями и принципами внешней политики Государства Российского.

Продолжая рассматривать положение, занимаемое общепризнанными нормами в правовой системе России, необходимо отметить особый статус международных норм о правах и свободах

человека. Есть основания предположить, что они стоят по крайней мере на уровне конституционных норм.

Согласно Конституции, "в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией" (ст. 17.1). О том же свидетельствует и положение, согласно которому "перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина" (ст. 55.1). Из этого следует, что и сама Конституция не может ограничить общепризнанные права и свободы, главным источником которых является международное право. Расширение комплекса общепризнанных прав и свобод на международном уровне влечет за собой соответствующие перемены в национальном праве без необходимости издания каких-либо актов. А это свидетельствует о совершенно новом уровне взаимодействия международного права с правом конституционным.

Если ситуация с международными нормами о правах человека определена со значительной полнотой, то о положении иных международных норм в правовой системе страны этого сказать нельзя. Поэтому полезно обратиться в данном случае к зарубежному опыту.

Здесь обнаруживаются два основных подхода. В судебной практике государств, в основном из числа тех, которые восприняли формулу "международное право — часть права страны", применяются нормы общего международного права в той мере, в какой они не противоречат законам страны. Такова, например, практика Великобритании и США¹². Ее заимствовали и некоторые другие государства, например Израиль¹³.

Новые европейские конституции придерживаются иного подхода. Наиболее четко это сформулировано в Конституции ФРГ: "Общие нормы публичного международного права будут составной частью федерального права. Они будут обладать приоритетом перед законами и будут непосредственно создавать права и обязанности для жителей федеральной территории" (ст. 25). Такой подход присущ и другим государствам Европы. Конституция Италии 1948 года предусматривала, что "итальянская правовая система соответствует общепризнанным принципам международного права" (ст. 10.1). Это общее положение было конкретизировано Кассационным судом следующим образом: "...преобладающие принципы, вытекающие из необходимости обеспечить существование цивилизованных государств... требуют, чтобы итальянское внутреннее право соответствовало обычному международному праву..."¹⁴.

Именно этот подход был воспринят и некоторыми бывшими союзными республиками СССР. Например, в Декларации о государственном суверенитете Украины 1990 года сказано, что Республика признает "приоритет общепризнанных норм международного права перед нормами внутригосударственного права". Аналогичное положение содержит и Декларация о восстановлении государственной независимости Грузии 1991 года.

Думается, что российская правовая система также могла бы перенять такого рода подход, отвечающий тенденциям развития конституционного права. Но пока у нас нет оснований утверждать, что это уже свершилось. Конституция включила в правовую систему страны и общепризнанные нормы, и договоры. Однако приоритетное применение в отношении закона оговорено лишь относительно правил договора. Подобное решение явно игнорирует опыт других стран и не совсем обосновано в международно-правовом отношении.

С международно-правовой точки зрения трудно понять, почему общепризнанные нормы обладают во внутреннем праве более низким статусом, чем нормы договорные. Правда, аналогичная ситуация существует и в США. Однако в тех сравнительно редких случаях, когда конституция на равных основаниях включает общепризнанные нормы и договоры в право страны, логично устанавливается приоритет и тех и других в отношении противоречащих им положений внутреннего права¹⁵.

Государства по-разному решают вопрос о введении в национальное право общепризнанных норм, с одной стороны, и договоров — с другой. Общепризнанные нормы международного права устанавливают общеприемлемые правила и не порождают каких-либо сложных коллизий в национальных правовых системах. Иное дело международные договоры. Они могут вносить конкретные и далеко идущие изменения в национальное право, затрагивать самые delicate вопросы: от материального бремени и военных обязательств до ограничения суверенитета государства. Поэтому для их принятия и включения в национальное право устанавливается особая процедура. Вспомним, какие острые дискуссии возникают не только в парламентах, но и среди всего населения страны при обсуждении вопроса о ратификации некоторых договоров. Порой вопрос выносятся на референдум. Все это не свидетельствует в пользу одинакового порядка включения общепризнанных норм и договоров в правовую систему страны.

Более того, договоры бывают разные. Помимо межгосударственных существуют межправительственные и межведомственные. Их статус во внутреннем праве не может быть одинаковым. Едва ли можно предположить, что правило межведомственного соглашения обладает приоритетом применения в отношении правила закона.

Попытка уточнить содержащуюся в Конституции России норму была предпринята при подготовке Закона о международных договорах РФ. Но без особого успеха. Принятый Думой законопроект ввел лишь одно уточнение: непосредственно действующими в Российской Федерации будут положения лишь официально опубликованных договоров (ст. 5.3). Разумеется, все виды международных договоров включаются в правовую систему страны, если они содержат пригодные для этого нормы. Что же касается приоритетного применения правил договора в случае их расхождения с правилами закона, то, надо полагать, это может относиться лишь к ратифицированным договорам. Такое мнение находит подтверждение в законопроекте о международных договорах, который предписывает обязательную ратификацию договоров, предусматривающих иные правила, чем содержащиеся в законе (ст. 15.1 "а").

Положение Конституции о приоритетном применении договора в случае его расхождения с законом нельзя понимать как полный примат договора в отношении закона. Смысл этого положения в том, что если невозможно путем толкования согласовать содержание правил договора с правилами закона, то в данном конкретном случае подлежат применению правила договора. Однако это не отменяет нормы закона: она подлежит применению во всех случаях, когда не противоречит договору. Речь идет как бы об исключении из правил закона, устанавливаемом договором. Такое положение, разумеется, вовсе не исключает заключение договоров, требующих внесения изменений в законодательство. В законопроекте о договорах эти случаи различаются. Ратификации подлежат договоры, исполнение которых требует а) изменения действующих или б) принятия новых федеральных законов, а также договоры, в) устанавливающие иные правила, чем предусмотренные законом. Изложенное мнение подтверждается и практикой других государств¹⁶. В свете сказанного едва ли можно безоговорочно согласиться с мнением тех юристов, которые полагают, что в России "в иерархии источников международные договоры находятся на втором после Конституции месте"¹⁷.

Закрепленное в Конституции положение о том, что в случае расхождения договора и закона применяются правила первого, стало общей нормой правовой системы страны. Оно не применимо лишь в отношении самой Конституции. В законопроекте о международных договорах предусмотрено, что ратификация договоров, требующих изменения отдельных положений Конституции РФ, возможна только после внесения соответствующих поправок в Конституцию (ст. 18).

Не совсем ясен вопрос о соотношении договоров и конституционных законов. Конституционный закон принимается в особом порядке и

стоит выше других законов (ст. 76.3 Конституции). Тем не менее он относится к категории законов, а не к Конституции. Думается, однако, что при решении конкретных вопросов нельзя не принимать во внимание особый статус конституционного закона. Немногим поможет нам в решении данной проблемы и зарубежный опыт. Так, во Франции одни авторы полагают, что, будучи частью конституции, органические законы подлежат применению в случае расхождения с международными договорами, другие утверждают обратное¹⁸. Показательно, что практика в этом вопросе отсутствует. Думается, что и в нашей стране вопрос едва ли возникнет в практическом плане.

* * *

Кроме уже отмеченных, еще некоторые статьи Конституции России предписывают руководствоваться общепризнанными принципами и нормами международного права: при предоставлении политического убежища (ст. 63.1), при осуществлении юрисдикции на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне (ст. 67.2), при гарантии прав коренных малочисленных народов (ст. 69).

Вместе с тем в других случаях, когда было бы уместно вспомнить о международном праве, оно обходится молчанием. Так, к совместному ведению Федерации и ее субъектов отнесено выполнение только международных договоров, а не норм международного права вообще (ст. 72 "о"). А как же быть с защитой прав и свобод человека, которая должна осуществляться согласно общепризнанным нормам и которая отнесена к совместному ведению Федерации и субъектов (ст. 72.1 "б") ? Президент определяет основные направления внешней политики в соответствии с Конституцией и федеральными законами (ст. 80.3). А международное право?

Недостаточное внимание к международному праву уделяется в нормотворческой деятельности разных уровней. Указ Президента о порядке законопроектных работ не предусматривает экспертизы на соответствие международному праву¹⁹. Ни слова об этом и в утвержденных правительством правилах подготовки ведомственных нормативных актов²⁰. Между тем именно на стадии подготовки нормативных актов должны решаться вопросы их соответствия не только национальному праву, но и международным нормам.

Отмеченная ситуация едва ли может вызвать удивление. Достаточно полное отражение международного права в Конституции, не говоря уже о правовой системе в целом, — дело не одного дня. Важно то, что наметилась общая тенденция к более внимательному отношению к международному праву. Так, в Законе РФ "Об обороне" сказано, что "оборона организуется и осуществляется в соот-

ветствии с международным правом Конституцией Российской Федерации..." (ст. 1).

Не определен в Конституции РФ и механизм контроля за соответствием национального права международным обязательствам страны. Конституционный суд решает лишь дела о соответствии Конституции "не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации" (ст. 125.2 "г"). Формулировка весьма неточная. Договор может быть "не вступившим в силу" несмотря на то, что Россия выразила окончательное согласие на его обязательность, например, путем ратификации. В таких случаях отказ от договора возможен лишь в соответствии с международным правом, а не на основе национального закона. В определенной степени отмеченная неточность уменьшена Законом о Конституционном суде РФ. Закон также содержит выражение "не вступившие в силу договоры". Однако из него следует, что имеются в виду договоры, которые еще только подлежат ратификации парламентом или утверждению правительством (ст. 89.1). Об этом свидетельствует и положение о последствиях признания договора не соответствующим Конституции. Он "не может быть ратифицирован, утвержден и не может вступить в силу для Российской Федерации иным образом" (ст. 91.2).

Как мы видели, запрос о конституционности может иметь место лишь в отношении договоров, подлежащих ратификации парламентом или утверждению правительством. Между тем не все межведомственные соглашения впоследствии утверждаются правительством. Представляется, однако, что вопрос о конституционности такого рода соглашений едва ли может возникнуть.

Закон не наделил Конституционный суд правом решать дела о соответствии норм национального и международного права. Думается, что это, тем не менее, не лишает его права определять такое соответствие, если это необходимо при решении дела о конституционности договора. В сложившихся условиях сами правоприменительные органы в конкретных случаях решают данный вопрос.

Подтверждение тому можно найти в практике других государств. Конституционный совет Франции не раз указывал, что он не вправе решать о соответствии закона международным обязательствам страны. Однако это не препятствует другим судам рассматривать такого рода вопросы, когда они возникают при решении конкретных дел. В принятом в 1986 году решении Совет подтвердил, что "именно различные отрасли государственной власти, действующие в пределах своей компетенции, должны обеспечить осуществление международных договоров"²¹.

Конституция России содержит положение, получившее распространение в конституционном праве Европы: "Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и

передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации" (ст. 79). В целом это положение носит декларативный характер, поскольку даже при его отсутствии государство было бы вправе участвовать в упомянутых объединениях. Смысл вышеуказанного положения заключается в выражении государством готовности во имя сотрудничества идти вплоть до передачи части своих полномочий межгосударственным объединениям, а также в установлении, что подобное участие не противоречит Конституции. Было бы более правильно сказать о передаче не самих полномочий, а их осуществления.

Из приведенного положения следует, что участие в объединениях недопустимо в случае ограничения прав человека и противоречия основам конституционного строя. Однако, как уже отмечалось, ратификация договора, расходящегося с любым положением Конституции, возможна лишь после внесения в нее соответствующих изменений. Разница лишь в том, что если затрагиваются основы конституционного строя, то изменения вносятся в особом порядке.

Таковы, на мой взгляд, основные вопросы, относящиеся к проблеме взаимосвязи Конституции России и международного права. Почти каждый из них заслуживает самостоятельного изучения. А некоторые существенные вопросы (например, вопрос об участии субъектов Федерации в международно-правовых отношениях) не были рассмотрены из-за ограниченности объема журнальной статьи.

Все ранее сказанное позволяет сделать вывод о том, что Конституция России заложила политико-правовые основы для осуществления коренных перемен в характере взаимодействия страны с внешним миром. Начата перестройка правовой системы государства на основе учета его национальных и интернациональных интересов в условиях расширяющегося взаимодействия с международным сообществом. Активизируется участие правовой системы России в процессе глобализации внутреннего права государств и интернализации, доместикации международного права. В результате достигается более высокий уровень цивилизованности правового регулирования в стране и повышается эффективность международного права.

Подчеркивая значение Конституции России для совершенствования правового регулирования на национальном и интернациональном уровнях, нельзя не учитывать, что сделан хотя и важный, но тем не менее лишь первый шаг в нужном направлении. Для того чтобы заложенный в Конституции потенциал проявил себя, мало

принять даже самые хорошие законы. Необходимо поднять на новый уровень международно-правовое сознание нашего общества, и прежде всего тех, кто непосредственно занят правотворчеством и правоприменением. Было бы, однако, неправильным ожидать, будто это возможно без достижения более высокого уровня общей моральной и политико-правовой культуры, которая мыслима лишь как последовательно интернациональная. Народ должен реально осознать себя частью мирового сообщества, с которым связаны его исторические судьбы. Отмечу особую роль внешних факторов в развитии международно-правового сознания нашего общества, прежде всего уважительное отношение других государств к международному праву, а также к законным интересам России. Хочется надеяться, что Десятилетие международного права ООН сыграет свою роль в решении отмеченных задач, которые являются общими для всех стран и народов.

¹ Сотрудник МИД Франции П.Оливер, анализируя Конституцию своей страны, пишет: "Из статей 54 и 55 при их совместном прочтении следует, что договоры превалируют над законами, но уступают самой Конституции". См. *Oliver P. The French Constitution and the Treaty of Maastricht// International and Comparative Law Quarterly.* — 1994. — Part 1. — P.2.

² *Annuaire de l'Institut de Droit International.* — Vol. 65-II. — P., 1994. — P.319.

³ **Кашкин С.Ю.** Смена цивилизации и конституция: формирование всеобщего идеала//Государство и право. — 1992. — № 11. — С. 41.

⁴ См. *Indiana Journal of Global Legal Studies.* — 1994. — Vol. 1. — Issue 2.

⁵ **Дмитриева Г., Лукашук И.** Международный принцип демократии// Международная жизнь. — 1992. — № 11—12.

⁶ *Известия.* — 1990. — 22 нояб.

⁷ Выступая на открытии Совета Федерации, Президент Б.Н. Ельцин говорил: "Закончилось время, когда наша страна чувствовала себя осажденной крепостью и находилась в конфронтации с остальным миром. Наша задача сегодня — наладить действительно широкое и равноправное сотрудничество с мировым сообществом" // *Российская газета.* — 1994. — 12 янв.

⁸ *Российская газета.* — 1993. — 24 июня.

⁹ *Российская газета.* — 1994. — 12 янв.

¹⁰ См. **Лукашук И.И.** Международное право в судах государств. — СПб., 1993. — С.138.

¹¹ *Российская газета.* — 1994. — 25 февр.

¹² Решение Тайного совета по делу *Chung Chi Cheung v. The King// Appeal Cases.* — 1939. — P. 168; решение Верховного суда США по делу *Paquete Habana//U.S. Reports.* — Vol. 175. — P. 700.

¹³ См. *Selected Judgments of the Supreme Court of Israel*. — Vol. VII. — Tel Aviv, 1988. — P. 32.

¹⁴ Решение по делу "Колорни против военного министерства" // *International Law Reports*. — 1950. — No. 138.

¹⁵ В статье 28.1 Конституции Греции 1975 года читаем: "Общепризнанные нормы международного права, а также международные конвенции с момента их одобрения законом и вступления в действие в соответствии с их постановлениями будут составной частью внутреннего права Греции и будут превалировать над противоречащими им положениями этого права". Отмечу, что лишь конвенции, одобренные законом, становятся частью права страны и наделяются приоритетом в отношении внутреннего права.

¹⁶ Кассационный суд Франции определил, что в случае конфликта между правом Сообщества и французским законом применяется первое, однако это вовсе не значит, что соответствующий закон отменяется, он просто не применяется. См. решение по делу Жака Фабра/*Revue trimestrielle de droit europeen*. — 1975. — P. 336.

¹⁷ Иванов С.А. Применение конвенции МОТ в России в переходный период // *Государство и право*. — 1994. — № 8 — 9. — С. 72.

¹⁸ *International and Comparative Law Quarterly*. — 1994. — Vol. 43. Part 1. — P. 2—3.

¹⁹ *Собрание актов Президента и Правительства РФ*. — 1993. — № 3. — Ст. 170.

²⁰ Там же, № 31. — Ст. 2857.

²¹ *International and Comparative Law Quarterly*. — 1994. — Vol. 43. Part. 1. — P. 9 — 10.

Международные организации

МЕЖДУНАРОДНЫЙ СУД ООН: ПРОШЛОЕ И БУДУЩЕЕ * **

Летом 1920 года, когда в истории человечества должен был появиться первый всемирный орган правосудия, г-н Леон Буржуа, уполномоченный Советом Лиги Наций открыть в Гааге заседание Комитета юристов по подготовке проекта Статута Постоянной палаты международного правосудия, именно в этом здании *** обратился к членам Комитета со следующими словами: "Господа, вы скоро дадите жизнь **судебной власти человечества**. Философы и историки поведали нам о законах расцвета и заката империй. Мы ожидаем от вас, господа, разработки законов, которые обеспечат бесконечное господство единственной империи, которая не может прийти в упадок никогда; — **империи правосудия**, являющейся выражением вечной правды".

Летом 1994 года, ровно 74 года спустя, в этом же здании Дворца мира я имею честь и удовольствие приветствовать вас, членов Академического совета системы Организации Объединенных Наций — международной ассоциации ученых, преподавателей, практиков и других, которые широко известны своей преданностью почетному делу справедливого "всемирного правления". По моему мнению, ваша главная задача заключается в более глубоком изучении международных организаций, так как растет их количество, расширяется и усложняется деятельность и возрастает роль, которую они играют в сфере международных отношений. А этот Суд является главным судебным органом ООН — важнейшей международной организации, которую мы когда-либо знали. Я рад возможности обсудить с вами сильные и слабые стороны этого органа, наделенного компетенцией создать "империю правосудия" для наших потомков".

* Выступление 23 июня 1994 г. перед 7-м ежегодным собранием Академического совета системы ООН.

** Перевод с английского И.В.Анюхиной.

*** Дворец мира в Гааге, где размещаются Международный Суд ООН и Постоянная палата третейского суда. (Прим. ред.)

Фактически Международный Суд ООН с некоторыми изменениями продолжает традиции своего предшественника — Постоянной палаты международного правосудия. Значение и место Суда в рамках Организации Объединенных Наций хорошо отразил в своей инаугурационной речи 18 апреля 1946 г. тогдашний председатель Генеральной Ассамблеи г-н Спаак: "Уважаемые члены Суда! Я не рискну заявить, что Международный Суд является самым важным органом ООН, но мне кажется, можно утверждать, что в любом случае нет иного более важного органа. Конечно, Генеральная Ассамблея является более многочисленной, Совет Безопасности — более эффективным, возможно, деятельность ЭКОСОС более постоянна и разнообразна. Ваша работа будет, скорее, менее заметной, но я убежден, что она исключительна по своей значимости. Лично я надеюсь, что с каждым днем ваши обязанности будут становиться все более важными. Выражу еще одну надежду: придет день, и **юрисдикция Суда станет обязательной для всех стран и по всем спорам без исключения**".

Я уверен, что эти выдающиеся люди, верящие в то, что Суд будет способствовать установлению **"империи правосудия"** и что его **"юрисдикция... станет обязательной для всех стран и по всем спорам..."**, искренни в своих пожеланиях. Однако давайте теперь посмотрим, смог ли Суд за прошедшие 72 года оказать содействие созданию **"империи правосудия"** и получил ли он какие-либо полномочия по **"обязательной юрисдикции"**, которая столь необходима для создания такой **"империи"**.

Позвольте начать с простого, но важного замечания. Международный Суд ООН представляет собой точную копию своего предшественника — Постоянной палаты международного правосудия. А это значит, что Суд все еще придерживается устаревших юридических образцов. Это и является основной проблемой Суда, который должен стараться идти в ногу со временем. Сравнивая **политические органы системы ООН с юридическими**, мы не можем не заметить сильную диспропорцию в их развитии.

В результате значительных изменений на мировой арене после второй мировой войны и объявления незаконным применение силы в международных отношениях с учетом уроков, извлеченных из опыта деятельности Лиги Наций, были улучшены как общая ориентация политических органов ООН, так и их структура и взаимодействие. Однако, в то время как политические органы ООН развивались на более высоком уровне, чем их аналоги в Лиге Наций, судебный орган почти во всем является точной копией или, по крайней мере, продолжением традиций Постоянной палаты международного правосудия. Даже сегодня Суд неограниченно применяет судебную практику Постоянной палаты не только в силу ее высо-

кого качества, но также и потому, что Международным Судом, в принципе, не была реально развита юридическая функция. Политические органы ООН стали более зрелыми по сравнению с юридическим органом, который даже спустя 70 лет остался практически таким же, как и его предшественник: некоторые усовершенствования, безусловно, были внесены в организационную структуру, механизм деятельности, процедуру, но ни одно из них не стало значительным или основательным преобразованием. Тем не менее пришло время использовать накопленный за 70 лет судебной деятельности опыт с тем, чтобы обогатить политическую систему ООН правовой, которая является даже более приспособленной к осуществлению своих целей и требованиям времени. Однако до того, как политические деятели и законодатели обратят должное внимание на идею согласования всех звеньев системы ООН, давайте рассмотрим, какие трудности возникают в деятельности Международного Суда.

Итак, каковы эти трудности?

1. Со дня своего возникновения Суд нес тяжелое бремя: вместо того чтобы стать главным судебным органом, обладающим обязательной и автоматической юрисдикцией (на это надеялись многие страны, в частности, Латинской Америки), Суд был наделен определенной юрисдикцией, основанной исключительно на согласии государств.

2. Что касается юрисдикции Суда в отношении споров, то необходимо сказать, что данный Суд был создан для разрешения споров между государствами, если они согласились передать дело на рассмотрение Международного Суда. Это значит, что юрисдикция Суда не распространяется на споры между государством и международной организацией, между двумя международными организациями, между органами международной организации.

Несомненной заслугой Международного Суда является то, что Суд создал новые формы, используя предыдущий опыт. Постепенно Суд завоевывал доверие государств и международных организаций. Однако отцы-основатели ООН наделили Международный Суд различными полномочиями. Мы должны признать тем не менее, что в Сан-Франциско акцент был сделан на основных чертах новой политической системы. Предполагалось, что Международный Суд ООН будет **главным судебным органом ООН**; его Статут — неотъемлемой частью Устава ООН; все государства — члены ООН должны *ipso facto* стать участниками Статута; каждый член должен принять на себя обязательство исполнить решение Суда по любому делу, в котором данное государство является стороной; в случае, если государство — сторона в споре не исполняет обязательства, вытекающие из решения Суда, другая сторона в споре должна

иметь возможность прибегнуть к помощи Совета Безопасности ООН, который, если сочтет нужным, делает рекомендации или принимает решение о мерах, которые должны быть приняты для исполнения решения Суда.

Теперь мы можем обратиться к положительным сторонам деятельности Международного Суда ООН.

Несмотря на то что Международный Суд ООН обладает юрисдикцией, обязательной только для государств — сторон в споре, выразивших на это согласие, а также может выносить консультативные заключения, послужной список его дел внушителен. Реестр дел Международного Суда значительно увеличился за последнее время. Рекордным в этом отношении стал 1992 год: было зарегистрировано 13 дел. Сегодня на рассмотрение Суда, начавшего работу в 1946 году, представлено уже 72-е дело. Со времени своего учреждения Суд дал 21 консультативное заключение. А Постоянная палата международного правосудия и Международный Суд ООН в общем вынесли решение по 101 спорному делу, сделали консультативные заключения по 48 делам. На данный момент на рассмотрении Суда находятся 10 спорных дел и 1 дело, по которому Суд может вынести консультативное заключение. Благодаря государствам, верящим в процесс урегулирования споров посредством решений Международного Суда, благодаря ООН, ее специализированным учреждениям, учитывающим консультативные заключения Суда, очевидна необходимость существования судебного органа, без которого не может обойтись международное сообщество.

Уважение к Суду настолько возросло, что сегодня не только 59 государств выразили согласие на обязательную юрисдикцию Суда в соответствии с факультативной оговоркой, но оговорки об обязательной юрисдикции содержатся и в сотнях новых международных соглашений. Только за последние два года пять государств (среди них два государства Восточной Европы) представили Генеральному секретарю декларации о признании обязательной юрисдикции Суда. Все больше государств Восточной Европы, в том числе и бывшего СССР, не только заявляют о своей согласии с обязательной юрисдикцией Международного Суда ООН, но и снимают оговорки о непризнании обязательной юрисдикции, сделанные ранее к некоторым договорам.

Для содействия развитию международного права и Международного Суда по инициативе Генерального секретаря ООН был создан Кредитный фонд, оказывающий финансовую помощь по оплате издержек тяжущихся правительств, а 90-е годы были объявлены Десятилетием международного права. Генеральный секретарь призвал также все государства—члены ООН до 2000 года — года за-

вершения Десятилетия — признать без оговорок общую юрисдикцию Международного Суда ООН в соответствии со статьей 36 Статута. По поводу консультативной юрисдикции Суда Генеральный секретарь в своей Повестке дня для мира выразил надежду, что большая опора на судебную деятельность может внести значительный вклад в миротворческую деятельность ООН. Более того, Генеральный секретарь не только рекомендовал использовать преимущества консультативной юрисдикции Международного Суда, но и призвал органы ООН чаще обращаться в Суд. В прошлом году, как вы знаете, Всемирная организация здравоохранения обратилась с запросом в Международный Суд о правомерности применения ядерного оружия в ходе вооруженных конфликтов.

Несмотря на ограниченную юрисдикцию, Международный Суд ООН предельно соответствует понятию Всемирного суда в рамках ООН. В его составе, поистине универсальном, представлены все континенты, цивилизации и правовые системы мира. Международный Суд превратился в эффективное всемирное судебное учреждение.

История человечества — это история проб и ошибок. Картина, которую я обрисовал в своем выступлении, может и не очень радужная, но ни в коем случае не безнадежная. Спасибо за внимание.

М.БЕДЖАУИ,
*Председатель
Международного Суда ООН,
судья, профессор*

СУВЕРЕННЫЕ ПРАВА ГОСУДАРСТВ И ИХ РЕАЛИЗАЦИЯ В РАМКАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

А. В. Клемин*

Со вступлением в Европейское сообщество европейские государства делегировали этой международной организации значительную часть своих суверенных полномочий. Римским и Парижским договорами, рассматриваемыми в ЕС в качестве Конституции Союза, органам объединения были переданы широкие полномочия в правотворческой, исполнительной областях, а также полномочия на толкование коммунитарного (community) права.

Анализ актов ЕС показывает, что значительная их часть посвящена урегулированию конкретных материальных сфер жизнедеятельности объединения в области сельского хозяйства, таможенной политики, транспорта, внешнеторговой политики, финансовой деятельности, всего комплекса торгового и гражданского права, регулирующего условия конкуренции на рынках товаров, капиталов, услуг, рабочей силы, а также деятельность картелей и монополий.

С принятием в 1986 году Единого европейского акта компетенция ЕС в области охраны окружающей среды, культуры и образования, охраны здоровья, исследовательской и технологической политики (в частности, регулирование неядерных исследований), социальной политики (например, защита прав потребителей), принадлежавшая ранее исключительно государствам, отошла к наднациональным органам.

Со вступлением в силу Маастрихтских соглашений ЕС переданы полномочия в таких областях, как валютное, налоговое, социальное регулирование, внешняя политика, оборона.

Таким образом, во многих сферах государства — участники ЕС в той или иной степени лишились права на самостоятельность в принятии решений.

Не касаясь специально проблем "передачи" или "делегирования" перечисленных внутригосударственных прерогатив, иных вопросов, относящихся к компетенции наднациональных органов, хотелось бы сконцентрировать внимание на другом вопросе, а именно: каковы последствия передачи полномочий Сообществу для самих государств-членов; как это добровольное отчуждение отразилось на самих государствах-участниках и их возможностях по реализации "отданных" суверенных прав.

* Научный сотрудник Института социально-экономических и правовых наук Академии наук Татарстана, кандидат юридических наук.

Среди зарубежных "европеистов" на этот счет существуют полярные точки зрения. Часть юристов окончательно отказывает государствам в компетенции в областях, переданных для самостоятельного регулирования Сообщества. Их позицию можно пояснить, в частности, следующими словами: "Компетенция Сообщества подразумевает некомпетентность государств-членов независимо от того, действуют ли они отдельно или совместно"¹.

По мнению Х.Хасфорда, "предоставление Европейским сообществам ограниченных компетенций означало соответствующую потерю их со стороны государств-членов... формально государства продолжают владеть своими компетенциями, субстанционально же, их утеряти с передачей ЕС"². Немецкий ученый Грабитц аналогично соотношению земельного и федерального права в Германии также отказывает внутригосударственному праву в действии в тех областях, где действуют нормы права интеграционного³. Он, пожалуй, наиболее ярко выразил точку зрения, которая состоит в том, что приоритет права Сообщества строится по такому же принципу, как и в отношениях между федеральным правом ФРГ и правом земель (на основе ст.31 Основного закона), где право федеральное "ломает" право земельное (*Bundesrecht bricht Landesrecht*). Даже постановления федерального министерства имеют приоритет перед конституционным законодательством земель.

И все же большинство "европеистов" являются сторонниками подхода, бесспорно, более соответствующего реальности. Он состоит в том, что "государства и далее остаются суверенными субъектами международного права, и как таковые, во всех случаях могут действовать, нарушая договор: их акты от этого не становятся ничтожными"⁴. Статья 24 части 1 Основного закона ФРГ, наиболее явно допускающая передачу "верховой власти" межгосударственным образованиям, также не может быть истолкована в смысле окончательной потери национально-государственных полномочий в сферах, отданных регулированию ЕС.

Государства-члены, хотя и отказываются добровольно от собственных суверенных прав в пользу наднациональных органов, в то же время владеют ими по-прежнему как полноправные государства, а не урезанные в правах члены новой федерации.

Независимость государств от обязательств и воли Европейского союза находит подтверждение в способности изменять компетенцию данной организации, невзирая на договорно-обязательную процедуру их изменения, закрепленную в статье 236 Договора о ЕЭС, которая, в частности, гласит, что "Совет высказывает мнение о созыве". В истории Европейских сообществ имели место случаи "неконституционного" изменения договоров: дважды, в 1956 и 1957 годах, несмотря на запрет пересматривать и изменять дого-

вор в переходный период, был ревизован и ратифицирован всеми первоначальными участниками Договора о ЕОУС 1951 года.

Зарубежными обозревателями отмечаются и другие факты, свидетельствующие о том, что государства-члены выступают в качестве "господ договора"⁵. Так, Люксембургские решения от 29 января 1966 г. представляют недоговорное — *de facto* — изменение Конституции ЕС. Помимо прочего, было введено существенное новшество, которое не было отражено в тексте договоров. Так, государствами-участниками было дано обещание, заключавшееся в том, чтобы возможность принятия решений большинством голосов применять с известными ограничениями.

Следует сказать, что право ЕС, наделенное приоритетом по отношению к внутреннему праву государств, хотя и выполняет роль инструмента интеграции, однако его силу не следует переоценивать. Оно не может игнорировать существование государственности своих членов с собственными задачами, отличающимися от задач Сообществ. Одним из показателей такого "соотношения сил", по мнению одного из ведущих ученых в области права ЕС Х.П. Ипсена⁶, является действие директив Совета и Комиссии, которые "требуют для их выполнения подключения верховной государственной власти". Необходимо добавить, что помимо директив другие правовые акты органов ЕС, включая и постановления, также не могут быть реализованы без исполнительного участия государств-членов, а именно их правоприменительных органов. Кстати сказать, количество новых директив ЕС в последнее время резко сократилось. Это произошло отчасти в результате нажима со стороны членов ЕС, недовольных интенсивностью вмешательства Брюсселя в их суверенные права.

С созданием Сообществ возникла новая верховная власть, чья деятельность в рамках компетенции государств допускается. Государства-члены передали ЕС широкий круг прав в целом ряде внутригосударственных областей. И такая передача не является одноразовым актом. Практика показывает, что с определенными сложностями, но процесс передачи полномочий тем не менее продолжается. Некоторые юристы рассматривают данную ситуацию как временное пожертвование, то есть только на период деятельности организации, после чего переданные компетенции вновь отойдут обратно.

Однако договоры об учреждении не только не оговаривают возможности и основания прекращения существования организации, но и обходят молчанием временные ограничения их деятельности. Например, статья 240 Договора о ЕЭС исчерпывающе устанавливает, что "этот договор действует на неограниченное время" (ст. 97 Договора о ЕОУС единственная предусматривает 50-летний срок его действия).

Итак, логично поставить вопрос, в какой степени передача суверенных полномочий, которыми государства продолжают принципиально владеть, сказывается на возможностях их дальнейшей реализации. При разборе этой проблемы, как, впрочем, и других, недостаточно общего утверждения о добровольном отказе государств от части суверенных прав в пользу наднациональных органов и "ликвидации суверенной компетенции государств-членов в определенных областях"⁷. Объективную картину можно выявить, только обратившись к конкретной европейско-правовой практике, которая существенно обогащает подобные выводы. Многочисленные примеры из практики ЕС, отражающие высокую степень сложности реализации "переданных" полномочий, опровергают упрощенное представление об утрате суверенными государствами части собственных прав.

Учредительные договоры о ЕС содержат, как известно, нормы, которые рассматриваются в качестве коллизионных. Они либо обязывают государства "воздерживаться от всех мер, могущих поставить под угрозу осуществление целей этого договора" (ст. 5 Договора о ЕЭС) и, следовательно, вступающих в коллизию с коммунитарным правом, либо подтверждают, что акты производного права являются обязательными для внутригосударственных правоприменительных органов (ст. 189 Договора о ЕЭС).

Статья 5 решает коллизионный вопрос в пользу европейского договорного права, а статья 189 Договора о ЕЭС создает юридическую базу приоритетного действия производного права. Кроме этого, нормы, содержащие материальное право, конкретизируют данные положения применительно к тем или иным сферам регулирования. Например, абзац 1 статьи 85 запрещает соглашения и иные действия, которые нарушают конкуренцию и могут нанести ущерб торговле между государствами-членами.

Суд ЕС правотолкованием неоднократно развивал и подтверждал принцип приоритета наднационального права, который в случае коллизии делает национальное право неприменимым. Своими решениями от *Van Gend en Loos* (1963) б *Costa/ENEL* (1964) до *Schaffleisch* (1979), которые носят в этом отношении основополагающий характер, Суд Сообщества сформировал мощную правовую основу для приоритета права ЕС.

Этот принцип включает два важных аспекта. Во-первых, приоритет действует по отношению к национальному праву каждой ступени как в ранге простых законов, так и в отношении конституционного права государств-членов; и во-вторых, национально-правовые нормы, противоречащие праву организации, должны оставаться без применения.

Передача тех или иных внутригосударственных сфер для регу-

лирования ЕС отнюдь не означает автоматической отмены национально-правовых норм в той или иной области. Речь может идти лишь об их неприменении, когда действует право коммунитарное. Этот небесспорный момент часто подчеркивается западноевропейскими юристами.

Приоритет в действии означал бы "ощутимое вторжение в правовой порядок нижестоящего образования... и должен был бы означать ничтожность их законов"⁸. Однако национальные компетенции не исчезают с их передачей Европейским сообществам. Они могут существовать и существуют одновременно с компетенциями ЕС, их применение исключается лишь в случае очевидного конфликта, и решение организации действует только при противоречащих результатах.

Так, деятельность Суда ЕС, интерпретирующего и формирующего право ЕС, по удачному выражению Йенса Шнайдера⁹, "глубоко игнорируется европейской общественностью. Суд привлекает внимание лишь тогда, когда в очередной раз устраняет торговые барьеры внутри ЕС, задевая при этом национальные чувства".

В одном из заключений Суд ЕС, среди прочего, установил, что "каждый национальный суд должен в случае его юрисдикции применять право ЕС в его целостности и защищать права, которые оно наложило на индивидов, и должен, соответственно, оставить без применения нормы национального права, которые могут конфликтовать с уже действующим и более поздним правом ЕС"¹⁰. Утверждая наднациональный принцип в деятельности организации, таким образом Суд ЕС обязывает государства, входящие в него, воздерживаться (ст. 5) от действия в тех сферах, компетенции на регулирование которых переданы в ЕС. Ж.Л. Константинеско в данной связи говорит о "моратории государств-членов"¹¹.

Весьма удачным можно считать высказывание Р.А.Мюллерсона¹², назвавшего нормы ЕС, принимаемые "органом, в котором заседают представители правительств", отодвигающими в сторону акты национальных законодательных органов. Следующее мнение германского автора красноречиво раскрывает, как понимаются этот "отодвигающий" эффект европейского права и приоритет в применении. М. Цулеег пишет, что "чаще встречаются акты ЕС, которые весьма редко отменяют действие национального права в какой-либо сфере, а скорее оказывают воздействие на внутригосударственные сферы, в результате чего для обеспечения полного действия европейского права бывает достаточно исключить последствия действия национального права лишь в определенной части"¹³. Он говорит о приоритете права ЕС только в том случае, когда "последствия действия европейского и национального права несовместимы".

Так, когда Комиссия ЕС усматривает в решениях того или иного национального суда нарушение или невыполнение норм европейского

права, то предметом ее претензии является не само судебное решение, а практические действия исполнительных органов, последовавшие или предшествовавшие ему. В этом случае цель КЕС как органа, контролирующего исполнение европейского права, — воздействовать непосредственно на исполнительные органы государства таким образом, чтобы они оставили без применения решение национального суда, если последнее противоречит праву Сообществ.

Наглядный пример отмены последствия действий национально-го права, а не собственно правовой нормы, дал казус из европейско-правовой практики, когда некоторыми французскими судами было неправильно истолковано постановление Совета министров ЕЭС № 754/76, в котором речь идет о порядке обмена товаров¹⁴. В нарушение предписания они распространили определение статьи 2 постановления, относящейся исключительно к сельскохозяйственным товарам, на товары промышленные. В итоге это привело к тому, что на французское предприятие и его управляющего было наложено денежное взыскание и даже наказание в виде ареста. На жалобу последнего в Комиссию ЕС последняя обратилась к государству с указанием на данное нарушение, сообщая, что "исполнение решения французского суда противоречило бы праву Сообщества и поэтому уже начатые во исполнение данного мероприятия действия должны быть прекращены, а точнее — возвращено исходное состояние"¹⁵. В результате, хотя и не без сопротивления со стороны государства, Комиссии удалось добиться выполнения своих требований.

Важно при этом отметить тот факт, что сами решения французских судов не были формально отменены и не подвергались каким-либо коррективам. Корректирующее воздействие Сообщества распространилось исключительно на неправомерные действия национальных исполнительных органов, не более.

Со своей стороны, государства-члены обязываются всячески содействовать праву европейского объединения для достижения максимальной эффективности. Это обязательство охватывает комплекс внутригосударственных мер, например воздерживаться от поведения, противоречащего праву Сообщества. Это может включать необходимые преобразования национально-правовых норм, например необходимость изменить или дополнить нормы внутреннего права таким образом, чтобы в будущем национальные суды были обязаны следовать требованиям европейских норм. И наконец, как утверждает Т. Опперманн¹⁶, может иметь место "переорганизация органов".

Так, если государство имеет закон, противоречащий Конституции Сообщества, оно должно отменить его либо модифицировать до степени "непротиворечия" праву ЕС. Например, судно под французским флагом по внутреннему законодательству Франции не

может иметь на борту более 50% иностранцев от членов экипажа. Однако это противоречит одной из свобод, провозглашенных договорами, — праву на неограниченное передвижение и допустимость работы "граждан Сообщества" в других странах, входящих в ЕС. Следовательно, решением Суда они должны отменить этот закон, который, таким образом, действует в сфере права ЕС и вступает с ним в конфликт.

Обязанность воздерживаться от поведения, противоречащего установкам ЕС, может быть выражена, например, требованием Европейского суда к государствам-членам¹⁷ "избирать такое средство, которое ограничивает свободу движения товаров как можно меньше".

Заключение Суда ЕС стало результатом рассмотрения позиции Дании, где запрещена упаковка пива и освежающих напитков в одноразовые и пластиковые бутылки, а разрешена только в те, которые в рамках национальной системы по переработке вторсырья могут быть использованы вновь. Таким образом зарубежные производители вытеснялись с датского рынка. Суд ЕС хотя и не усмотрел здесь скрытых протекционистских норм, подлежащих отмене, но и не отказался сделать вышеприведенное напоминание.

Важно остановиться на том, какие правовые рычаги находятся в распоряжении наднациональных органов для реализации и утверждения приоритета европейского права. В этом случае Комиссия ЕС, являющаяся исполнительным органом Сообщества и осуществляющая функцию контроля за исполнением права организации на местах, в своих действиях опирается на полномочия, предоставленные ей статьей 169 Договора о ЕЭС.

Так, если государство не последует требованию КЕС об отмене противоречащего договору закона, оно может на основании указанной нормы подать жалобу в Суд ЕС. Последний, в свою очередь, хотя и обладает возможностью самостоятельно толковать или отменять правовые акты внутригосударственного права, но компетентен указать государству на необходимость отменить противоречащий закон, исходя из соображения его несоответствия положениям интеграционного права. Недействительность таких правовых актов вытекает для Суда ЕС автоматически из статьи 5 Договора о ЕЭС.

Предметом обращения КЕС в Суд ЕС могут быть также действия исполнительных органов "государств-нарушителей" с "сигнальным посланием", где кроме указания на имеющее место нарушение, как правило, подчеркивается (Комиссией) необходимость довести данное сообщение до сведения исполнительного органа, действовавшего вопреки праву ЕС. Комиссия может также установить срок, в пределах которого должно быть устранено нарушение. Если

же этого не произойдет, КЕС может использовать для восстановления права ЕС судебный механизм, обратившись для данной цели в Суд ЕС.

В отличие от "сигнального послания" КЕС, определение наднационального суда имеет значительно больший вес в плане стимулирующего воздействия на государства и соответствующие органы. Определением Суда действие или бездействие того или иного органа уже официально признается нарушением учредительного договора.

В этой связи необходимо отметить, что сами европейские соглашения не устанавливают каких-либо санкций за их нарушение государствами (в отличие от юридических и физических лиц, к которым допускается применение определенных санкций в широком смысле, например, Комиссия может определить предприятию по делам о противоправном поведении, нарушающем правила конкуренции, денежное взыскание до 1 млн. ЭКЮ, или до 10% годового оборота последнего — ст. 85 Договора о ЕЭС).

Но отсутствие законодательно закрепленных санкций означает, что у высших органов Сообщества отсутствуют возможности физического принуждения в отношении государства, нарушающего своим законом норму европейского законодательства, подобно принуждению федеральных органов в отношениях между федерацией и землями. Тем не менее у Сообщества имеется эффективный механизм влияния на субъектов права организации. Суд ЕС и Комиссия играют здесь решающую роль.

Нельзя не упомянуть и об общественности западноевропейских стран, которая оказывает определенное влияние на имплементацию интеграционных актов.

Важно подчеркнуть также, что КЕС всегда внимательно реагировала на нарушения национальными судами и другими внутригосударственными органами коммунитарного права. В списке нарушений, который ею ведется, она учитывала случаи неуважения норм права ЕС на законодательном, правительственном, административном, а также федеральном, земельном и коммунальном уровнях. В частности, для улучшения положения по реализации директив Комиссия планирует введение систематического контроля путем моментального включения судебного механизма, как только установленные сроки их реализации будут нарушены¹⁸.

Однако не следует переоценивать силу воздействия прецедентного права ЕС на национальные правовые порядки. В этом отношении нельзя не согласиться с Ж.Л. Константинеско, который в известной мере справедливо назвал обращение в Суд ЕС согласно статье 169 ЕЭС "лишь констатирующей жалобой"¹⁹.

Судебный орган ЕС полномочен только официально установить (констатировать) нарушение государством наднационального пра-

ва. Но на этом его полномочия и заканчиваются. Как известно, Суд ЕС не может интерпретировать внутреннее право государств-членов. Не вправе он также объявлять национальный закон недействующим, неприменимым ни тем более отменить его. Не наделен Европейский суд и возможностью потребовать или обязать внутригосударственный суд оставить внутреннюю норму без применения и обеспечить таким образом приоритет интеграционному праву.

Европейское судебное правотолкование, утверждающее на протяжении 30 с лишним лет приоритет коммунитарного права, не гарантировало еще реального приоритета на практике. Не останавливаясь специально на доказательстве данного утверждения, следует сказать, что решения наднационального суда имеют чисто декларативный характер и их реальное наполнение находится в зависимости от усмотрения суверенных государств-членов.

Такая оценка эффективности прецедентного права дается многими западноевропейскими исследователями. Например, Karpeyn P.J.G. и Verloren van Themaat высказываются так: "Предписывать национальному суду наделять нормы коммунитарного права внутренним действием и приоритетом перед нормами внутреннего права остается вне юрисдикции Суда ЕС. Он может только провозглашать, каким эффектом должны обладать европейско-правовые нормы, исходя из предписаний самого коммунитарного права"²⁰.

Поэтому КЕС, отдавая себе отчет в том, что судебного процесса в отношении государства-нарушителя может быть недостаточно, прибегают к переговорам напрямую с национальными органами, которые призваны осуществлять своевременное и требуемое европейскими актами претворение интеграционного права в практику. Такие переговоры, понятно, не имеют официального характера и обязывающих импульсов, аналогично заключениям Суда ЕС.

Таким образом, можно подытожить, что национальные судебные органы, а точнее говоря, их решения не могут быть и не являются объектом непосредственного европейско-правового воздействия. Их содержание не может быть поставлено в зависимость от требований норм интеграционного права. Если действия исполнительных органов государств, идущие вразрез с правом Сообщества, непосредственно допускаются в качестве основания для обращения КЕС в суд организации с жалобой, то решения национальных судебных органов — только в случае их реализации, неправомерной с точки зрения права ЕС.

За решения национальных судов, как и в обычных международно-правовых организациях, несет ответственность само государство. В "Европейском журнале хозяйственного права" указывается, что 3 августа 1990 г. КЕС впервые в истории Сообщества начала судебный процесс против государства из-за нарушения права ЕС

одним из его национальных судов. Речь идет о решении федерального суда Германии от 11 мая 1989 г.²¹ С этим прецедентом в ЕС получила начало практика судебной ответственности государств-членов за неправомерные действия их органов.

В случае конфликта правовых норм на решить коллизионный вопрос, как вытекает из некоторых договорных норм (например, ст. 85 Договора о ЕЭС), а также решений Европейского суда (в частности, решение 106/77 1978 г.), уполномочивается простой судья. Право ЕС, являясь фактически частью национального правопорядка, применяется и обеспечивается муниципальными судами так же, как и само внутригосударственное право, невзирая на происхождение. Поэтому, если у национального суда возникают сомнения относительно применения той или иной нормы ЕС, он вправе обратиться напрямую в Европейский суд с запросом о разъяснении. Решение Суда, вынесенное в порядке преюдициальной процедуры, не обладает, как уже говорилось, обязательной силой для соответствующего внутригосударственного суда. Последний и далее остается свободным в аргументации собственных заключений, но вместе с тем он не может игнорировать определений Европейского суда без того, чтобы обосновать отклонение доводов Суда ЕС.

В практике Сообщества происходит разделение задач между национальным судом, который призван решать конкретные правовые споры, и Европейским судом, который передает этому национальному суду изложение права ЕС, необходимое для решения спора. Это следует понимать таким образом, что национальный суд должен разрешать правовые споры, опираясь на позицию Европейского суда, если он не хочет нарушить норму коммунитарного права. Этого требует необходимость единого толкования права ЕС во всех государствах-членах. Недопустимо, чтобы национальный суд ссылаясь на то, что норма права ЕС нарушает конституцию страны.

На время судебного рассмотрения (Судом ЕС) действие нормы европейского права, естественно, приостанавливается. Государства иногда используют эту возможность для отсрочки вступления в действие нормы ЕС с целью предпринять некоторые меры или дожидаться более благоприятных для себя условий. Затягивание имеет место также при реализации директив, которые оставляют государству большую свободу усмотрения.

Если национальный суд примет встречную норму, вступающую в конфликт с правом ЕС, он должен удержаться от ее конкретного применения не потому, что она является нормой низшего порядка, чем надгосударственное право, но потому, что в этом случае национальный законодатель действовал *ultra vires*. Ведь для разрешения коллизии необходимо, чтобы одна из правовых систем сняла свое требование.

Однако ЕС не может и не стремится ущемить государства в суверенных правах. Оно осуществляет регулирование на основе принципа субсидиарности, который означает, что Европейский союз вмешивается в вопросы регулирования тех или иных внутригосударственных сфер только тогда, когда цели данного регулирования лучше достигаются на уровне ЕС и при этом сами государства убеждены в этом. Именно лояльность, проявляемая с обеих сторон, отсутствие нетерпимости и диктата в отношениях друг с другом лежат в основе эффективного и гармоничного правопорядка, допускающего более строгие национальные нормы, чем европейские. Единственным условием для таких норм является требование их соответствия положениям договоров о ЕС. И КЕС, выполняя функцию исполнительного органа объединения, всегда внимательно следит за этим. Если же более строгая внутригосударственная норма принимается с целью "защиты здоровья и жизни людей, животных или растений", т.е. на основе статьи 36 Договора о ЕЭС, то Комиссия контролирует правильность ее применения, которое не должно быть иным, чем во исполнение упомянутой статьи 36.

Австрийская газета "Internationale Wirtschaft" в октябре 1992 года, в частности, информировала, что ФРГ, исходя из соображений статьи 36 Договора о ЕЭС, намеревается воспользоваться своим правом не имплементировать и не применять у себя норму права ЕС. Речь идет о директиве Сообщества, регулирующей преимущественно использование деревозащитных средств, и конкретно пентахлорфенола²². Германия, вынужденная руководствоваться указанной директивой вопреки собственному согласию (директива была принята методом квалифицированного большинства, как того требует ст. 100а Договора о ЕЭС), в итоге запретила введение в обращение и применение этого вещества в пределах юрисдикции ФРГ. Сделала она это в нарушение европейско-правовой нормы. По свидетельству данной газеты, Германия будет первой среди стран Европейского сообщества, воспользовавшейся этой "законной конструкцией" (именуемой также "защитной клаузулой"), позволяющей легально послушаться европейско-правовых установок.

Этот факт показателен еще и потому, что Германия, будучи одним из главных инициаторов Маастрихтских соглашений, "показывала свой характер" в преддверии перехода к единому внутреннему рынку, который требует большего единообразия в действии надгосударственного права.

Еще один пример из практики реализации европейско-правового акта, который вступил в коллизию с уже действующим внутренним законом Федеративной Республики, наглядно демонстрирует сложности процесса действия права ЕС во внутригосударственных правопорядках.

Так, в ФРГ имеется закон о пиве, который содержит положения, создающие препятствия и ограничения для торговли пивом между государствами Сообщества. На основании § 1 упомянутого закона пиво может изготавливаться только из солодового ячменя, хмеля, дрожжей и воды. В § 2 и 3 говорится, что "пиво, которое содержит другие материалы, чем допускается в § 1, не может быть пущено в обращение"²³. По утверждению немецкой стороны, эта норма соответствует действующему с 1516 года закону о продуктах питания и предъявляемым к ним "требованиям чистоты" (Reinheitsgebot), который признается старейшим в мире в этом роде.

Одна из зарубежных пивоварен, попытавшаяся ввезти собственное пиво в ФРГ, натолкнулась на отказ компетентных органов Германии из-за несоответствия ее напитка понятию "пиво", содержащемуся в § 1 — 3 закона. Когда Федеративная Республика не последовала требованию, Комиссия подала жалобу в Суд ЕС с запросом вынести официальное заключение о том, что ФРГ нарушила § 1 — 3 указанного закона.

Согласно статье 30 Договора о ЕЭС, ограничение на ввоз товаров, а также все иные меры равнозначного действия между государствами-членами запрещены. Судом ЕС эта норма была интерпретирована более широко (что вообще весьма часто практикуется Европейским судом) и охватывала уже "все торговые правила государств-членов, которые могут нарушить (затруднить) торговлю внутри Сообщества как непосредственно, так и косвенно, фактически или потенциально"²⁴.

Суд вынес официальное заключение, что "ФРГ нарушила свое обязательство, вытекающее из статьи 30 Договора о ЕЭС, применения норм, относящихся к понятию "пиво" в ФРГ, на импортируемое из других государств — членов ЕС, которое изготовлено там надлежащим образом и пущено в продажу" (п. 37 решения). Таким образом Суд ЕС принудил ФРГ разрешить ввоз заграничного пива, даже если его качество не отвечает немецкому закону о чистоте продуктов.

В этом же решении Суд ЕС предпринял шаг, который можно назвать показательным с точки зрения того, какие приемы используются им для утверждения и облегчения действия в дальнейшем тех европейских норм, которые уже натолкнулись на барьеры национально-государственного права, или имеются опасения, что это произойдет в процессе их реализации в национальных правовых порядках в будущем. Суд ЕС потребовал: "Участники хозяйственной деятельности должны иметь возможность в пределах отведенного срока подать заявление-ходатайство, чтобы применение определенного сырья допускалось на основании правового акта всеобщего действия"²⁵.

Подобная история, но с итальянским законом об изделиях из теста (требования к понятию "лапша"), явилась поводом для решения Европейского суда о признании его (как и закона о пиве) несовместимости со статьей 30 Договора о ЕЭС.

Таким образом, на государства накладываются обязательства на период членства в Сообществах отказаться от применения данных законов по причине их несоответствия надгосударственному праву. Нельзя не назвать такую ситуацию парадоксальной, когда государство по-прежнему владеет собственными правами, но пользоваться ими не вправе. И напротив, если оно захочет ими воспользоваться, то такое осуществление своих законных компетенций возможно только в нарушение "европейской конституции".

Интересна ситуация, когда Европейское сообщество не реализует предоставленные полномочия. В этом случае они также не возвращаются обратно государствам. Австрийские авторы по данному вопросу пишут, что в случае такого неосуществления "государствам-членам разрешается, правда, принимать необходимые меры в ограниченном объеме и далее, чтобы не допускать существования областей, не урегулированных правом, но они действуют только как хранители общих интересов и должны при этом сотрудничать с Комиссией"²⁶.

Статья 102 Договора о ЕЭС обязывает государства консультироваться с Комиссией перед изданием правового акта, который может нарушить конкуренцию. Обязанность оповещать КЕС лежит на государствах перед принятием более строгих, чем нормы ЕС, национальных норм по защите окружающей среды на базе статей 100а, 130i Договора о ЕЭС. Но они должны быть обоснованны и оправданны. В этом случае, если речь не идет о нормах, содержащих произвольную дискриминацию или скрытые ограничения на торговлю, КЕС подтверждает принятые государством более строгие внутригосударственные нормы.

Европейское право, как договорное, так и производное (постановления, директивы и решения), наделено приоритетом перед внутригосударственным правом в ранге простых законов и ниже. Однако в сфере права конституционного, и особенно в части, касающейся основных прав человека, вопрос о приоритете остается все еще спорным. Юридическое толкование Конституционного суда Германии по вопросу об основных правах красноречиво доказывает это. ФРГ, оставляя право интеграции под дамочловым мечом возможной проверки на стандарт национальной конституции, всегда может на основании нарушения конституционных прав отказать ему в действии на своей территории. Поэтому говорить о том, что внутригосударственный правоприменительный орган со ссылкой на противоречие праву ЕС должен был бы отказаться от

применения конституционной нормы, не является оправданным. Эта точка зрения отражала бы реальность, если уже сегодня рассматривать ЕС в качестве федерации.

* * *

В заключение можно сказать, что государства, как и до своего членства в ЕС, сохраняют способность заключать международные соглашения со всеми субъектами международного права по всем вопросам независимо от их "ведомственной принадлежности" к сфере европейско-правовой компетенции (включая и исключительную), ставя себе в этом случае в упрек лишь нарушение права международных договоров. Государства, вступив в ЕС, отнюдь не утратили своей дееспособности в переданных областях, продолжают оставаться самостоятельными субъектами международных правоотношений и по-прежнему обладают полнотой суверенных прав.

¹ Semaine de Bruges // Цит. по Hasford H. Die Jurisdiktion der Europäischen Gemeinschaften. — Fr.-am-M., Bern, Las-Vegas, 1978. — S. 150.

² Hasford H. Там же. — S. 154.

³ См. Grabitz. Gemeinschaftsrecht Bricht Nationales Recht. — D., 1966.

⁴ Lorenz N. Die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäischen Gemeinschaften. — 1988. — S. 30.

⁵ Seidl-Hohenveldern I. Die Übertragung von Hehoitsrechten auf zwischenstaatlichen Einrichtungen nach Österreichischem und deutschem Verfassungsrecht//Fs. für Karl Carstens. — 1984. — S. 497.

⁶ Ipsen H.P. Europäische Gemeinschaftsrecht. — Tübingen, 1972. — S. 209.

⁷ Олтеану О.М. Европейское экономическое сообщество — субъект международного права особого рода // Вестник МГУ. — Серия 11. Право. — 1982. — № 1. — С. 21.

⁸ Zuleeg M. Der Rang der europäischen im Verhältnis zum nationalen wettbewerbsrecht//Europarecht. — Heft 2. — München, 1990. — S. 126.

⁹ Европейский суд — самый гуманный // Европа. — 1995. — № 1 (18).

¹⁰ EuGHE. Rs. 106/77 — Administratione delle Finanze dello Stato V.Simmenthal. — SPA. — 1978. — S. 644.

¹¹ Constantinesco J.-L. Das Recht der Europäischen Gemeinschaften // Das Institutionelle Recht. — Baden-Baden, 1978. — S. 242.

¹² К вопросу о "праве европейских сообществ" // Вестник МГУ. — Серия 11. Право. — 1982. — № 5. — С. 56.

¹³ Zuleeg M. Op.cit — S. 126; см. также Ipsen H.P. Op.cit. — S. 259.

¹⁴ ABLEG, 1976. L. 89 // Jorn Sack. Verstossverfahren und hoshstrichterliche Vertragsverletzungen — eine Klarstellung // EuZW. — Heft 8/1991. — S. 246—347.

¹⁵ EuZW. — Heft 8/1991. — S. 247.

¹⁶ **Oppermann T.** Juristische Kurzlehrbücher//Europarecht. — Heft 2. — München, 1990. — S. 205.

¹⁷ **CM.** Das Umweltrecht der anderen und der eigenen Handlungsspielraum//Internationale Wirtschaft. — № 46. — 1992. — Nov., 12. — S. 23.

¹⁸ **Europa-Report** //EuZW. — 1991, July. — S. 195.

¹⁹ **Constantinesco J.-L.** Op.cit — S. 675.

²⁰ **Kapteyn P.J.G.** Verloren van Themaat. Introduction to the law of the European Communities. — Lancaster, 1989. — P. 44.

²¹ **Europa-Report** //EuZW. — 1991, July. — S. 198.

²² **CM. IW.** № 42/15. October 1992. Wenn nationales Umweltrecht strenger als Gemeinschaftsrecht, geht nationales Recht vor. — S. 10.

²³ **CM. Schmalz D.** Staatsrecht, Rechtssystem und Anwendung. — Baden-Baden, 1990. — S. 294 — 296.

²⁴ Ibid. — S. 296.

²⁵ Ibid. — S. 297.

²⁶ **Schweitzer/Hummer.** Europarecht. Das Recht der Europäischen Gemeinschaft / EKGS, EWG, EAG/ — mit Schwerpunkt EWG. — Frankfurt-M., 1990. — S. 240.

ВСЕМИРНОЕ ФЕДЕРАЛИСТСКОЕ ДВИЖЕНИЕ: ЦЕЛИ И ПРОБЛЕМЫ

Р. А. Тузмухамедов *

В современном международном политологическом словаре понятие "федерализм" охватывает две автономные и в то же время взаимосвязанные сферы. Соответственно различают два смысла федерализма.

Одна сфера — государственно-правовая — возникла в XVII в. в Европе. Субъекты данной сферы — государства и государственные образования, которые федерируются, сохраняя при этом ту или иную степень автономии. Здесь в центре политической проблематики стоит вопрос о соотношении власти и суверенитета центра и субъектов федерации.

Вторая сфера — международная, точнее, глобальная. Ее субъектами являются народы и индивиды, они стремятся к объединению (в том числе и государственному) в глобальном масштабе для того, чтобы обеспечить более эффективную, чем это в состоянии сделать государства, демократизацию международных отношений. Этот федерализм, получивший наименование федералистского движения, — явление второй половины XX в. Здесь в центре политической проблематики стоит вопрос о создании глобального устройства мира, при котором каждый народ и каждый человек будет уверен в реальной гарантированности своих прав и свобод, осознает себя равноправным гражданином и субъектом мира и права. Движение — Всемирное федералистское движение (ВФД) — полностью признает цели и принципы ООН и участвует ныне в выработке путей ее демократизации, реформирования.

Согласно концепции ВФД, обе сферы не противоречат, а взаимодополняют друг друга. Но они могут прийти в столкновение, если будет допущена абсолютизация одной из них (государственно-бюрократического суверенитета или, наоборот, отвержение государства).

В 1993 году на международной конференции в Казани практически впервые на официальном уровне рассматривались вопросы ВФД. Ранее в нашей стране федералистское движение считалось одним из "происков империализма". Поэтому факт работы специальной Секции по ВФД явился бесспорным свидетельством демократизации общественного развития и доказательством поступательного процесса развития политико-ментального уровня жизни в Татарстане. Одновременно это стало знаменем тех историчес-

* Профессор, член Совета Всемирного федералистского движения с 1991 года.

ких перемен в России, которые наступили после августа 1991 года.

Что же представляет собой Всемирное федералистское движение? Возникло оно в 30-х годах XIX в. в Англии и получило широкое развитие после второй мировой войны в ряде стран, прежде всего в США и Японии. В качестве свидетельства его высокой международной политической активности можно указать на то, что оно регулярно корректирует свои уставные акты в соответствии с изменениями в мире. Таким образом, возникнув на волне послевоенной демократизации, оно пережило впоследствии "холодную войну" и вошло затем в мир, на горизонтах которого появились очертания тех перспектив, за которые оно выступает с момента своего основания. Последние коррективы были внесены 20-м Конгрессом в 1987 году (Филадельфия, США). Тогда же был принят другой основополагающий акт движения — Заявление о целях всемирных федералистов, — прилагаемый ниже.

Согласно обоим документам, "суть всемирного федерализма в том, чтобы добиваться придания международным учреждениям такой степени правовых и политических полномочий, имея которые они могли бы справиться с проблемами, которые могут быть надлежаще решены только на глобальном уровне, и в то же время поддерживать суверенитет государств в вопросах, которые, по существу, входят в их внутреннюю компетенцию".

Согласно этим актам, главные цели ВФД состоят в том, чтобы:

а) стремиться к установлению такого мирового порядка, в котором "законные права на самоопределение были бы сбалансированы и совместимы с коллективными правами сообщества на развитие и защиту общих ценностей человечества", и

б) добиться того, чтобы "не только правительства, но и отдельные личности признали для себя обязательным поддерживать и укреплять Всемирное право через верность следующим тезисам: именно гражданин является конечным и правомерным источником и субъектом полномочий Всемирного права; индивид, будь то глава правительства или рядовой гражданин, должен нести ответственность на основе Всемирного права за преступления против человечества".

Стремясь к всемирной федерации, ВФД особое внимание уделяет следующим задачам:

1. Взаимопонимание и дружба между мировыми культурами и мировоззрениями.

2. Прекращение гонки вооружений и ликвидация всех видов оружия массового уничтожения.

3. Прекращение применения или угрозы применения военной силы.

4. Уважение к основным правам и свободам человека.

5. Равное участие всех в мировой экономике и глобальных решениях, затрагивающих их жизнь.

6. Защита общей для всех окружающей среды и сохранение экосистемы для последующих поколений.

7. Нарождение всемирного этноса и осознание Человечеством себя в качестве единой общности и каждым Человеком — в качестве гражданина мира.

Для решения этих задач ВФД поддерживает те трансгосударственные тенденции, которые способствуют созданию более совершенного мирового порядка и мирового сообщества. В частности, оно выступает за:

а) акцентирование внимания на функциях и деятельности системы ООН, на повышении ее демократичности, надежности и эффективности;

б) уважение к международному праву и его дальнейшее развитие с помощью таких механизмов, как ратификация государствами международных договоров и конвенций;

в) развитие ассоциирования и (или) федерирования государств в целях региональных или функциональных потребностей.

При достижении указанных выше целей и решении перечисленных задач ВФД руководствуется основным принципом — принципом субсидиарности, который означает:

— разделение политической власти и юрисдикции между различными уровнями управления;

— решение проблем на тех уровнях, на которых они возникают, по возможности на более низком, местном уровне.

Как сказано в Уставе и заявлении ВФД, "мы признаем, что создание мирового сообщества — такого, которое основано на подлинной справедливости и уважении различий, — является величайшим интеллектуальным, моральным и политическим вызовом нашего времени".

Какие направления деятельности в этой связи ВФД считает злободневными? Их несколько:

1. Активное участие в проведении Декады международного права ООН (1989 — 1999 гг.), которая должна завершиться Всемирной конференцией по мирному решению международных споров.

2. Непосредственное участие в международных решениях проблем окружающей среды, в частности в деятельности созданной в 1992 году Комиссии ООН по устойчивому развитию, в работе которой могут участвовать и неправительственные организации, в том числе ВФД.

3. Создание в ООН, наряду с Генеральной Ассамблеей, Парламентской ассамблеи по образцу Европейской парламентской ассамблеи (т.е. составленной из представителей парламентов государств — членов Европейского совета) с тем, чтобы подлинные представители населения государств (не бюрократических структур) стали участниками принятия решений ООН.

4. Повышение эффективности использования миротворческих сил ООН в интересах защиты прав человека и народов.

5. Ускорение создания Международного уголовного суда, проект статута которого уже подготовлен Комиссией ООН по международному праву, с тем чтобы официально в уголовном порядке привлекать к ответственности тех, кто посягает на защищаемые международным правом права и свободы человека и народов.

6. Реформировать Совет Безопасности так, чтобы он был более представительным в условиях нового мира, столь изменившегося спустя полвека после того, как Совет был создан в 1945 году в качестве главного органа ООН, ответственного за обеспечение международного мира и безопасности.

7. Осуществление проекта "Наша планета — в каждом школьном классе", нацеленного на воспитание в подрастающем поколении чувства общечеловеческой общности при полном уважении к расовым, этническим, религиозным, языковым и иным различиям людей и народов.

8. Деятельность Комиссии по глобальному управлению.

Последние два направления деятельности ВФД связаны с ее более узкими целями и задачами.

По каждому из этих направлений ВФД имеет детальные перспективные планы.

Имея консультативный статус при ООН, ВФД весьма активно участвует в системе ООН по реализации своих целей и решению задач.

Главным органом ВФД является Конгресс, созываемый раз в 4 года. Последний — 21-й Конгресс — состоялся в 1991 году в Амстердаме*. На нем был избран новый Президент Движения — лауреат Нобелевской премии, известный актер и драматург Питер Устинов. Оперативными органами, выполняющими решения Конгресса, являются: Совет, Исполком, проводящие заседания раз в год, и постоянно функционирующий Международный секретариат в Нью-Йорке.

Членство в ВФД — индивидуальное и коллективное (организации и иные группы), без какой-либо дискриминации, при условии согласия с целями и задачами ВФД.

На практике в ВФД, помимо индивидуальных членов, существуют следующие категории членов:

национальные организации (их в 1994 году было 16 — из Австралии, Бангладеш, Башкортостана, Бельгии, Великобритании, Дании, Индии, Италии, Кореи, Нидерландов, Норвегии, Франции, США, Швейцарии, Швеции, Японии),

* 22-й Конгресс ВФД состоится 22 — 26 октября 1995 г. в Сан-Франциско.

ассоциированные организации (их 15 — из Дании, Индии, Италии, Кореи, Маврикия, Пакистана, России — три московские ассоциации, Чехии и США — пять ассоциаций),

молодежные организации (две национальные и две международные), парламентские группы (Японская парламентская группа за Всемирное федеративное правительство).

Для вступления в ВФД требуется письменное заявление о членстве в одной из перечисленных категорий, устав ассоциации, резюме на английском или французском языке, список 5 — 6 руководящих лиц ассоциации и информация о ее деятельности за последние годы.

ВФД выпускает различные издания, в том числе периодический журнал "Новости всемирного федералиста".

Сказанное выше о ВФД для живущих на территории бывшего СССР может показаться чем-то почти запредельным. Но это воздействие инерции, синдрома нашего прошлого, когда мы, участвуя в международных отношениях как государство, жили изолированно, за "железным занавесом".

Одна из сегодняшних реалий — международно-правовая субъектность России и связанные с этим дополнительные обязательства перед своим народом и гражданами, необходимость соответствия этих обязательств международным стандартам.

Другая реалья — резкий рост гражданского и международно-правового сознания народов и индивидов, свидетельством чего стало, в частности, учреждение в Казани отделения Организации непредставленных стран и народов, а также создание Конфедерации народов Кавказа, Ассоциации народов Поволжья и других объединений народов России.

Следующая реалья — повышение активности Европейского федералистского движения по мере усиления объединительных тенденций в Европе, особенно после подписания Маастрихтского договора.

Наконец, реальна и необходимость сочетания федерализма, связанного с государственным устройством России, и федерализма народов и индивидов на уровне глобального объединения в целях гарантирования их прав и свобод в соответствии с целями и принципами Устава ООН.

В силу причины, указанной в начале статьи, не только участие во Всемирном федералистском движении, но даже рассказ о нем, пропаганда на территории СССР были невозможны. Ныне ситуация изменилась. В России стали возникать отдельные группы и ассоциации федералистов. Большим стимулом стала конференция "Федерализм: глобальные и российские измерения", проведенная по инициативе международной неправительственной организации "Юристы СНГ за сотрудничество в Азиатско-Тихоокеанском регионе" (СЮСАТР) в Казани в сентябре 1993 года. В процессе работы секций конферен-

ции по ВФД возникли две национальные организации федералистов — Башкирская ассоциация федералистов (БАФ) и Татарстанская ассоциация федералистов (ТАФ). Первая уже зарегистрирована в Уфе, и ее делегация приняла участие в работе Совета ВФД в 1994 году в кантоне Гларус (Швейцария). На этой сессии Совета БАФ была принята в ВФД в качестве "национальной организации". Сессия приняла решение провести очередную сессию в Уфе в 1996 году. 22-й Конгресс состоится летом 1995 года в Сан-Франциско.

Башкирская ассоциация федералистов — первая "национальная организация" из бывшего СССР в составе ВФД. Еще ранее — с начала 90-х годов — в Движение в качестве "ассоциированных членов" вошли несколько организаций из России. Активна в ВФД и деятельность СЮСАТР.

В 1994 году в Казани был подготовлен первый ежегодник "Федералист Поволжья". Помимо статей он содержит базовые нормативные акты ВФД и полезен как справочник по Всемирному федералистскому движению. Авторами являются специалисты из Москвы, Казани, Сан-Франциско и Оттавы. Готовится ежегодник 1995 года. Будем рады, если и читатели данного журнала пожелают принять участие в работе над ежегодником. Статьи и материалы просим посылать по адресам: 119889, Москва, Пречистенка, 10, СЮСАТР, профессору Р.А. Тузмухамедову; 119841, Москва, Знаменка, 10, Институт государства и права РАН, профессору Р.А. Тузмухамедову; факсы: 291-8574, 202-1208.

ЗАЯВЛЕНИЕ О ЦЕЛЯХ ВСЕМИРНЫХ ФЕДЕРАЛИСТОВ*

Являясь членами Всемирного федералистского движения, мы подтверждаем нашу решимость осуществлять права и обязанности как граждане всего мира для достижения высших целей Объединенных Наций.

Наша Планета, переживающая кризис, страдает от серьезных проблем, которые не могут быть решены странами, действующими врозь в неуправляемом мире. Для людей и правительств во всем мире первоочередной задачей стало объединение для достижения такого нового уровня глобального сотрудничества, который может поддерживаться лишь при осознании ответственности перед нашей Планетой в целом как подлинным сообществом. Мы взяли на себя такую ответственность и призываем наших сограждан и наши правительства сделать то же самое.

Будучи всемирными федералистами, мы представляем мир как единое общество, охватывающее все человечество во всем его разнообразии. Мы подтверждаем, что идеи и принципы общественной жизни, которые являются основой цивилизованного существования, могут и должны применяться в международных отношениях. С этой целью мы призываем к безотлагательной подготовке создания глобальных демократических правовых учреждений, с помощью которых страны и народы во всем мире смогут управлять своими отношениями для созидания мирного, справедливого и экологического чистого мирового сообщества.

Эти учреждения должны иметь действительные и достаточные полномочия для разработки и проведения в жизнь законов в пределах данных им полномочий в соответствии с основным федералистским принципом субсидиарности, означающим разделение политической власти и юрисдикции между различными уровнями управления и решение проблем на уровне их возникновения, в целом — на возможно низком локальном уровне. Сущность мирового федерализма: добиваться придания юридической и политической власти всемирным учреждениям для того, чтобы справляться с проблемами, которые могут быть надлежаще решаемы только на глобальном уровне, и одновременно подтверждать суверенитет государств в отношении вопросов, по существу внутренних для них. Нашей целью является миро-

* Один из последних конституционных актов ВФД. Принят в августе 1987 года в Сан-Франциско на 20-м Всемирном конгрессе Движения. Стал преамбулой Устава ВФД.

вой порядок, в котором законное право народов на самоопределение сбалансировано и согласуется с коллективным правом глобального сообщества на защиту и развитие общих благ человечества.

Наша цель — добиться того, чтобы не только правительства, но и индивиды признали свою обязанность поддерживать и укреплять всемирное право через верность указанным учреждениям. Именно гражданин в конечном итоге является полноправным источником и субъектом господства Всемирного права. Индивиды, независимо от того, являются ли они главами правительств или обыкновенными гражданами, должны по Всемирному праву нести ответственность за преступления против человечества.

В нашей деятельности на благо Всемирной федерации мы привержены в первую очередь делу:

- понимания и дружественных отношений между мировыми культурами и политическими идеологиями;

- прекращения гонки вооружений и ликвидации всех видов оружия массового уничтожения;

- запрета применения и угрозы применения вооруженной силы;

- уважения всеобщих прав и свобод человека, включая право всех на условия достойной жизни и свободу каждого ответственно выражать свои убеждения;

- справедливого участия всех в мировой экономике и в принятии глобальных решений, затрагивающих их жизнь;

- защиты нашей общей окружающей среды и сохранения экосистемы для будущих поколений;

- зарождения глобального этноса и осознания Человечества как единого сообщества, а каждого Человека — как гражданина единого мира.

Стремясь к нашим целям, мы поддерживаем трансгосударственные тенденции, которые ведут к более зрелому мировому правовому порядку и мировому сообществу, особенно:

- основные функции и деятельность системы Объединенных Наций, одновременно добиваясь ее большей демократичности, надежности и эффективности;

- уважение международного права и его дальнейшее развитие посредством такого механизма, как ратификация государствами договоров и конвенций;

- развитие ассоциирования и/или федерирования государств для региональных или функциональных целей.

Мы признаем, что созидание мирового сообщества — такого, которое основано на подлинной справедливости и уважении различий, — является величайшим интеллектуальным, моральным и политическим вызовом нашего времени. Он требует от каждого из

нас проверки убеждений и приоритетов, а также выражения каждым своим путем нашей приверженности к глобальным переменам.

Перемены требуют организованной воли и разума множества индивидов. У каждого человека есть нечто позитивное и жизненно важное для внесения изменений в этот процесс. Мы объединяем наши усилия в рамках Всемирного федералистского движения, убежденные в том, что совместно мы сможем достичь большего, чем работая поодиночке.

Страницы истории

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ ДОКТРИНА МАСОНСТВА

(К истории становления)

О. Ф. Соловьев *

Орден "вольных каменщиков", или масонов, возник в 1717 году, когда четыре лондонских братства образовали управляющий центр — Великую ложу Англии. Через несколько лет ее филиалы появились во многих европейских государствах и колониях, приведя к трансформации национальной ассоциации в международную неправительственную организацию со специфическими чертами "посвящения", построенную по типу строительных товариществ средневековья. Целями организации стали утверждение добра и справедливости, исключение всякого насилия и войн путем установления прочной системы всеобщего мира.

В начале нашего столетия существовало около 26 тыс. лож с 1 млн. 670 тыс. адептов, а к 1988 году количество лож удвоилось, причем численность их превысила 5 млн. членов (только в США — 3 млн., в Англии — свыше 700 тыс., во Франции — 70 тыс., в Скандинавских странах — 40 тыс., в Германии — 21 тыс., в Бельгии — 12 тыс.¹). В России законно действуют до десяти лож, подчиненных французским центрам; они ведут себя довольно скрытно и лишь недавно провели ряд публичных акций².

Под международно-правовой доктриной масонства мы понимаем вытекающую из базовых принципов-ландмарок ордена совокупность норм взаимодействия его "послушаний", федераций или центров, при осуществлении внешней деятельности, включая подходы к правительственным общественным организациям разных уровней, а также к другим субъектам, разнообразных правоотношений. Прослеживается ход выработки доктрины на протяжении почти трех столетий, делаются попытки выявления линий ее влияния на мировую политику и разработку отдельных компонентов международного права³.

* Доктор исторических наук, профессор.

Настоящая статья является продолжением научного изучения масонства автором⁴.

Ассоциация особого рода

Рассматриваемый орден "вольных каменщиков" существенно отличается от родственных лишь по терминологии строго централизованных и предельно догматизированных религиозных объединений. Как бы представляя все масонство, он не имеет ни общего руководства, ни идентичных структур или канонов, не исповедует определенной религии, не ставит непосредственных задач и тем самым отличается от церквей, сект, политических партий, хотя отдельным отрядам присущи подобные черты.

В зарубежных и отечественных справочных изданиях масонство зачастую изображено нравственно-духовным движением либо течением с неопределенными целями. И уж совсем далеко от истины приписывание ему непостижимого могущества, которое он якобы черпает в смычке с сионизмом.

В организационном плане масонство состоит из разнородных структур, объединенных идеологией, символикой, близкими по форме ритуалами, общим происхождением. Ассоциации более мелких ячеек-лож, управляемые независимыми друг от друга административными центрами, именуют себя суверенными и независимыми "масонскими державами".

На церемониях инициации и при повышении в степенях адепты дают обет хранить молчание, сводящийся к неразглашению всего увиденного и услышанного на собраниях*. В ложах запрещается обсуждение религиозных и политических вопросов, дабы не нарушать единомыслия, и основные формы деятельности — нравственное совершенствование членов и обрядовые действия. Вовне масоны широко занимаются филантропией, а некоторые "послушания" участвуют в решении социальных и политических вопросов. Поскольку адепты считают себя наследниками строителей дворцов и храмов средневековья, где не было места женщинам, в ложи принимаются лишь мужчины. Правда, для представительниц прекрасного пола, обычно супруг и дочерей масонов, созданы специальные ордена, или так называемые адоптивные братства.

В правовом отношении ассоциации ордена следует считать за-

* Нередко именуемые "тайными" клятвы на деле таковыми не являются, ибо раскрываются в доступной специализированной литературе, на пресс-конференциях лидеров, имеет место утечка информации. (Прим. авт.)

крытыми обществами, их объединения в обособленные группировки приближаются по некоторым параметрам к международным неправительственным организациям (МНПО). Особенности масонских образований затрудняют их изучение, классификацию и юридический анализ. Совпадающими признаками можно считать наличие у "послушаний" уставов и регламентов, утвержденных высшими инстанциями, руководящих органов и нередко официальных периодических изданий.

Центры ордена осуществляют функции по руководству и контролю за соблюдением общих интересов масонства на данной территории, имеют право вводить для своих адептов обязательные законоположения, изменять или отменять таковые, обеспечивать неприкосновенность уставов и регламентов. Федерации правомочны проводить расследования и решать все вопросы, затрагивающие масонство в целом и специальные обряды в ложах. Каждое отдельное братство и каждый масон обязаны подчиняться руководящей инстанции "послушания", ибо "власть великой ложи в определенных территориальных границах, признанная ее членами, составляет Масонский корпус, который по праву можно считать представляющим масонскую державу"⁵.

По аналогии с международным правом "послушания", или федерации, выступают *субъектами* правоотношений, связывающих их обязательствами сотрудничества или воздерживания от него. К субъектам следует отнести также масонские МНПО и фактически адептов лож, имеющих право посещения и участия в работах родственных ассоциаций. В случаях взаимного признания последними официальные связи включают поддержание письменных сношений и обмен специальными посланниками — "гарантами дружбы".

В качестве *объектов* подобных правоотношений выступают территории распространения прерогатив федераций (особую важность этому придают великие ложи США в границах штатов и федерального округа Колумбия), действия федераций вовне, а также их договорные акты. Нормы масонских правоотношений имеют своими *источниками* обычаи общения указанных специфических субъектов, их фиксированные соглашения, а также постановления МНПО ордена. Главным же и общепризнанным источником таких норм служит "Книга уставов" англиканского пастора Дж. Андерсона (1684 — 1739), содержащая свод "древних обязанностей" "каменщиков" с разделами "Относительно Бога и религии", "О гражданских властях", "О ложах" и др.

Приведем одно из важнейших положений документа: "Масон является мирным подданным гражданской власти, где бы он ни жил и ни работал. Он никогда не должен вмешиваться в заговоры и

выступления против мира и благоденствия народа, никогда не должен нарушать постановлений городских властей. Ведь войны, кровопролития и смуты всегда наносили ущерб масонству, в мирные же времена братство процветало". Поскольку масоны объединяют лиц всех языков, племен и наречий, они объявляют себя противниками "всякой политической распри"⁶.

Необходимо подчеркнуть, что отношения между федерациями возникают лишь в случае "законности" их оформления, что означало (в определенный период) получение санкции от британского центра, который в силу своего первородства претендовал на исключительное право выдачи соответствующих актов. Затем такие полномочия стали единолично присваивать себе и другие центры. Вслед за получением патента или другого официального документа, подтверждающего "законность", "правильность" новообразования, оно признается остальными, с ним устанавливаются письменные сношения и обмениваются посланниками.

На практике критерии "законности" в полном объеме нигде не закреплялись, что с течением времени породило массу юридических казусов и недоразумений. Имел место даже ряд случаев, когда признание аннулировалось относительно тех или иных федераций, если они отступали от ландмарков, фундаментальных доктринальных установок (вера в безличного Бога — Великого Архитектора Вселенной, бессмертие души, использование Библии во время работ в ложах). Отказ Великого Востока Франции (ВВФ)⁷ в 1877 году от соблюдения этих правил, переход к деизму и провозглашение себя прогрессивной философской ассоциацией, занимающейся социальными и фактически политическими делами, привело Объединенную великую ложу Англии (это название закрепилось в начале XIX в.) и родственные ей американские центры к разрыву официальных связей с ослушником, у которого, однако, нашлось и немало последователей среди федераций Италии, Испании, Бельгии, латиноамериканских стран. Тем самым эти ложи стали как бы незаконными формированиями со всеми вытекающими из этого юридическими последствиями. Раскол того периода не преодолен до сих пор, что препятствует сотрудничеству в национальных и региональных рамках.

Помимо доктринальных сохраняются и другие разногласия. Так, в процессе исторической эволюции англо-саксонские, немецкие, скандинавские "послушания" делали упор в своей деятельности на моральное воспитание адептов, формирование правящих элит, филантропию, изучение специфических философских вопросов, истории ордена. Нередко их руководители входили в истеблишменты, управлялись отпрысками правящих династий, вельможами, президентами. Напротив, ВВФ и его сторонники много внимания уделяют социальным областям, лоббированию в парламентах де-

маршей левых сил, оказывают им поддержку в предвыборных баталиях. Не случайно некоторые социологи относят масонские федерации к "группам давления", поскольку ряд закрытых обществ имели достаточно тесные связи с политикой⁸.

Нынешний представитель ВВФ в ложах России А.Липский признает: "Конечно, у нас нет ни революционеров, ни террористов, ни палачей. Мы — за эволюцию общества без кровопролития, без войн и конфликтов. Но когда речь идет о защите прав, о свободе народов, о защите слабых и угнетенных, масоны участвуют в различных акциях и часто их возглавляют. В истории можно найти многие примеры: до сих пор весь мир почитает Вашингтона, Боливара, Гарибальди — они были спасителями стран и освободителями народов"⁹. Конференция федераций ордена США и Канады в Тулсе в 1991 году указала в качестве стратегической цели достижение единства в масонстве в "построении лучшего мира", немыслимого без содействия политики¹⁰.

Сказанное позволяет определить федерации ордена как международные организации особого рода, вступающие друг с другом в правоотношения, подобные регулируемым международным правом*.

Превращение национальной организации в международную

На распространение ордена из Великобритании по всему миру влияли разнообразные факторы. "История масонства в XVIII веке осложняется тем фактом, что иные философские школы, религии и политические силы, проникающие в ложи, влияли на них"¹¹.

Действительно, "вольные каменщики" сразу приняли сторону буржуазии в столкновениях с феодализмом и католической церковью во имя гуманизма, веротерпимости, основных ценностей прогресса. Консервативным устоям общества отныне противостояли демократические по устройству братства с выборностью и отчетностью руководителей, равенством членов в них, независимо от классовых и имущественных отличий. Последовательно проводились и идеи пацифизма. В упоминавшейся "Книге уставов" Андерсона подчеркивалась миссия строителя как самое творческое и благородное предназначение человека-созидателя, а не разрушителя; на собраниях братств проводилась черта, отделяющая их от

* В этой связи правомерен вопрос о существовании масонского права, на который некоторые теоретики отвечают утвердительно, хотя их точка зрения не является в ордене общепризнанной. На наш взгляд, справедливо ограничиться констатацией того факта, что отношения между федерациями регулируются юридическими нормами.

воинственных и шовинистических деклараций других обществ и партий.

Содействие Великой ложи Англии учреждению ее филиалов в других странах проявлялось в выдаче им за символическую плату патентов о признании их правильными и регулярными, согласи на переписку по делам ордена и разрешении адептам взаимно посещать ритуальные собрания братств. Подобные связи были достаточно символическими и не налагали строгие обязательства на отдельные ассоциации по отношению к центру. Вскоре они превратились в самостоятельные единицы, признающие лишь моральное верховенство Лондона. К тому же даже английские братства сообразно практикуемым обрядам и местным особенностям разделились на системы и союзы, которые то враждовали друг с другом, то сотрудничали и порой собирались на конгрессы. Сама Великая ложа Англии раскололась в 1751 году на "послушания" старинных и современных масонов, когда последние обвиняли первых в искажении традиций ордена, дехристианизации ритуала и в прочих грехах. Воссоединение произошло лишь в 1813 году.

Проследим зарождение масонских правоотношений в России, имевшее место под воздействием выходцев с Британских островов, которые занимались торговлей или состояли на царской службе. 24 января 1731 г. руководство ордена назначило капитана Дж. Филлипса великим провинциальным мастером для России и всех немецких земель (первоначально территории остальных стран и колоний считались как бы провинциями центра). Работа малочисленных братств строилась по английским регламентам с тремя степенями: ученика, подмастерья и мастера. Лишь в 1770 году управляющий масонством де-факто известный государственный деятель и литератор И.П.Елагин решил упорядочить администрацию путем основания Великой провинциальной ложи России. После переговоров Лондон выдал патент с обязательствами представлять центру отчеты о деятельности, проводить собрания лож, а также уплачивать центру сбор в сумме трех фунтов стерлингов и трех шиллингов с каждого вновь образуемого братства¹².

Руководители зарубежных филиалов стремились к полному обособлению, чему способствовало и постепенное введение в масонство высоких степеней посвящения, что в большей степени удовлетворяло верховодивших в "послушаниях" представителей правящих династий и аристократии. Введение высоких степеней с усложнением обрядности привело к созданию нескольких закрытых систем, в том числе централизованной системы "строгого наблюдения" или "строгого послушания", получившей значительное распространение в немецких землях и в Швеции, где ассоциации имели уже девять степеней.

В 1776 году без согласования с Елагиным ряд видных русских масонов договорились со шведами о присоединении их лож к системе соседей с образованием тайного руководящего центра — "Капитула Феникса". Его члены согласились с обязательством присягать иностранному патрону в лице наследника престола Карла Зюдерманландского (с соблюдением долга верноподданных Екатерины II), направлять каждые полгода в Стокгольм точный отчет о местных масонских делах наряду с "общим отчетом о замечательнейших событиях в России"¹³, что насторожило царское правительство, которое начало постепенно ограничивать активность ордена. В то же время продолжали действовать и елагинские братства.

Несколько московских ассоциаций вышли из подчинения Капитулу и попытались обрести покровителей в Берлине, где существовала система рыцарей Розы и Креста (розенкрейцеров) с десятью степенями посвящения. Вот что писал глава ложи "Озирис" князь Н.Н.Трубецкой в Великую национальную ложу Германии в марте 1776 года: "Братская цепь, связывающая всех истинных франкомасонов земли, предписывает нам долг довести до сведения высокочтимого мастера и самых дорогих братьев, что по воле Великого Архитектора Вселенной мы имели счастье открыть в Москве в сей 5576 год*, 2 марта правильную и справедливую ложу под названием Озирис... Мы надеемся, что вы не откажете нам в вашей братской дружбе и... просим просвещать нас вашими познаниями в возвышенной науке нашего королевского ордена"¹⁴. К письму за подписью Трубецкого и еще шести руководителей прилагался список адептов из 38 человек, в котором фигурировали почти одни российские вельможи.

То был лишь предварительный зондаж с пожеланием установления официальных сношений, что подкреплялось присылкой списка членов в качестве особого знака дружбы и доверия. Как правило, корреспонденция такого рода приводила к сотрудничеству и обмену актами обрядов различных степеней. Масоны осознавали себя собратьями вселенского ордена "вольных каменщиков" с признанием его основополагающих принципов, зафиксированных в "Книге уставов" Дж. Андерсона. Допускалась автономность "послушаний" с тенденцией к обретению полной самостоятельности. Начал практиковаться и обмен представителями, функции которых оставались весьма расплывчатыми.

Централизованная система "строгого послушания" включала периодическое проведение европейских конгрессов (без участия англичан и отчасти французов, которые отвергали их установки).

* В переводе с масонского летоисчисления — 1776 год.

Наиболее важным считается конгресс, проведенный в Вильгельмсбадене под руководством герцога Фердинанда Брауншвейгского. Задача участников, в основном приверженцев мистических течений, включая русских, состояла в "познании смысла существования масонства и его предназначения". Принятым решением предлагалось сохранить высшие, рыцарские степени. Россия получила самостоятельный статус восьмой провинции системы и отошла от шведов, которые не признали решения конгресса.

Утвержденный конгрессом устав включал девять частей, озаглавленных: "О должностях к Богу и религии"; "Бессмертие души"; "О должностях к Государю и Отечеству"; "О должностях к человеку вообще"; "О благотворении"; "О других должностях к ближнему"; "О нравственном совершенствовании самого себя"; "О должности к братьям"; "О должности к ордену". В документе говорилось о социальной сущности ордена и трактовались обязанности масонов. В отличие от безликого верховного существа английской системы масонское божество представало в образе Иисуса Христа. "Твоя первая клятва принадлежит Богу, вторая — Отечеству и Государю". Последние объявлялись посланцами божества на земле. Один из краеугольных постулатов, признанных всеми масонами, излагался так: "Люби ближнего своего, яко самого себя, и не делай ему того, чего себе не желаешь... Прощай врагу твоему, осмелся ему сделать добро". В качестве важнейшей обязанности предписывалось соблюдать "закон ненарушимой тайны в рассуждении наших обрядов, законов и образа принятия"¹⁵. Одна из особенностей названного документа состояла в том, что он не внес изменений в сложившиеся обычные нормы, о которых говорилось выше. Видимо, подразумевалось, что утверждение устава автоматически приведет к равноправному сотрудничеству отдельных группировок.

Масонские центры проповедовали идеи свободы, равенства и братства. Так, американские "вольные каменщики" возглавили борьбу за освобождение заокеанских колоний от колониального ига Великобритании. Масоны Франции были фактически авторами исторической Декларации прав человека и гражданина. Близкий к ордену депутат Национального собрания Вольней и масон, депутат Конвента аббат Грегуар внесли в высшие органы власти своей страны "Предложение" и проект Декларации международного права. Согласно "Предложению", весь человеческий род рассматривался "как составляющий одно единое общество, целью которого является мир и счастье всех и каждого из его членов". Далее говорилось о необходимости отказаться от войн во имя объединения человечества. А в Декларации провозглашался принцип невмешательства государств во внутренние дела друг друга, осуждалось применение силы в отношениях между ними с запретом вести захватнические

войны. "Народы, — подчеркивалось в документе, — взаимно независимы и суверенны, каковы бы ни были численность населения и размеры территории, которую они занимают". Следующим образом расширялось цитированное положение устава конгресса в Вильгельмсбадене: "Народ должен действовать в отношении других так, как он хочет, чтобы другие действовали в отношении него". Здесь же приводились слова великого мыслителя масона Монтескье: "Народы должны в состоянии мира делать друг другу как можно больше добра, а в состоянии войны — как можно меньше зла". Проект Декларации о международном праве устанавливал, что "только то правительство соответствует правам народов, которое основано на равенстве и свободе"¹⁶. Тем самым права человека закономерно связывались с правами народов, что подчеркивает универсальность и всеобщность масонских принципов.

Подобные положения намного опередили свое время; несомненно их важная роль в развитии международного права и всеобщее признание с тех времен и до наших дней. Это нашло отражение и в международно-правовой доктрине ордена, послужило отправным пунктом для выступлений масонов в сфере мировой политики.

Развитие общения федераций

Процесс распространения ордена на все новые страны приводил к заметному обособлению появившихся ранее двух главных течений: англосаксонского и латинского.

Первое вместе с единомышленными немецкими и скандинавскими "послушаниями" замыкалось в чисто масонских областях и филантропической деятельности, проникнутой христианской идеологией.

Для управления ложами обряда в Чарльстоне (США) в 1801 году был образован Верховный совет во главе с великим командором и членами — "суверенными великими генеральными инспекторами". Совет наделялся абсолютной властью над "послушанием", имел право создавать ложи его юрисдикции, утверждать в должностях руководителей, располагал дисциплинарными полномочиями в последней инстанции и правом присвоения степеней с 4 по 33¹⁷. При содействии американцев аналогичные органы по одному на страну возникли во Франции, Испании, Италии, Бельгии, государствах Латинской Америки. В настоящее время существует свыше 40 подобных центров, проектируется создать такой и в России.

Другое течение в масонстве представляли Великие Востоки французского образца в Италии, Португалии, Испании, Бельгии, чьи более простые обряды с меньшим числом степеней находились в оппозиции к феодальным правящим кланам и католической церкви, служа интересам рвущейся к власти буржуазии. Многие ложи участвовали в революционных и освободительных движениях, мало интересуясь чисто ритуальными моментами и благотворительностью. Масоны деятельно проявили себя во французских революциях 1830 и 1848 годов, Парижской коммуне, Движении за объединение Италии.

В первой половине XIX века к прежним формам общения "послушаний" добавилась рассылка в одностороннем порядке циркуляров с осведомлением о важных масонских делах, неформальные встречи лидеров, взаимные посещения братств для ознакомления с особенностями положения центров и используемых в них обрядах. Шире стала проявляться солидарность, в том числе и с оказанием конкретной помощи бунтующим братьям.

Так, одной из значимых попыток внедрения идей ордена в ткань международных отношений стало послание президента-масона США Монро в конгресс от 2 декабря 1822 г. с противопоставлением обобщенных принципов национального суверенитета и свободного развития народов феодальному праву легитимизма, узаконивавшего внешние интервенции для восстановления на престолах свергнутых монархов. Вместе с тем обосновывались преимущественные интересы США в Западном полушарии, включая присоединение сопредельных территорий при законно выраженном волеизъявлении их населения. В сущности, "доктрина Монро" развивала и конкретизировала акты Великой французской революции.

В тот же период в России произошел раскол масонства (1815 г.) с выделением группы братств, которая в противовес "Капитулу Феникса" провозгласила своим центром Великую ложу "Астрея" (богиня справедливости) и намерение вернуться к английской системе трех символических степеней и отказаться от практики высоких градусов. Новая федерация оповестила о себе иностранные "послушания" особым циркуляром, а через два года направила им новое послание с выражением благодарности за полученные ответы и с заявлением о намерении следовать "либеральным принципам". Постепенно "Астрея" получила преобладание над соперниками за счет присоединения к ней все новых братств. Она действовала по особому уложению из 343 печатных страниц, где самым детальным образом регламентировались все стороны ее деятельности. Целью провозглашалось "усовершенствование благополучия человека исправлением нравственности, распростране-

нием добродетели, благочестия и непоколебимой верности Государю и Отечеству". Подчеркивалась святость христианства и необходимость для братьев следовать Святому Евангелию.

Несмотря на верноподданничество масонов, Александр I запретил в 1822 году деятельность масонских лож и тайных обществ, как и Николай I в 1826 году. Самодержавие опасалось перспективы превращения лож в центры оппозиции режиму.

Во второй половине XIX века многие "послушания" стремятся к координации усилий в международном плане с возобновлением практики созыва конгрессов. Шагом на пути к международному сотрудничеству стала конференция верховных советов в Лозанне (1875 г.), принявшая заявление о принципах — высшим принципом провозглашалась вера в Великого Архитектора Вселенной — и манифест. Целью ордена объявлялись борьба против всех форм нетерпимости и следование программе "подчиняться законам своей страны, жить честно, быть справедливым, любить ближнего, неустанно работать на благо человечества, продолжая его прогрессивное и мирное освобождение". Отмечалось, что орден не есть религия или культ и суть его доктрины сводится к необходимости любить ближнего. Любовь к родине полностью совпадает с практикой всех добродетелей, благодаря чему масонство, "мирно шествуя от победы к победе, будет каждодневно расширять свою моральную и цивилизаторскую активность". Объявлялось о создании конфедерации верховных советов, но без официального оформления такого решения¹⁸.

Созыв конференции повлек за собой разногласия: явное отступление в ее решении от следования христианской догматике встретило противодействие англичан. Их верховный совет выступил в 1880 году за пересмотр заявления конференции относительно веры в Бога и бессмертие души. После отказа других участников от принятия поправки британцы и бельгийцы вышли из конфедерации. Впоследствии, правда, это требование было принято.

Великий Восток Франции также стремился к организационному оформлению рядов своих сторонников: созданные ими конференции обсуждали вопросы уточнения целей ордена и возможности объединения части "послушаний".

На развитие международно-правовой доктрины ордена немалое влияние оказали выдающиеся ученые, и прежде всего И.Блюнчли. Этот блестяще образованный швейцарец по происхождению прославился одновременно на политическом, научном и масонском поприщах как на родине, так и в Германии. Его всегда отличало стремление к материализации идеалов ордена, обобщению деятельности лож с распространением их опыта на иные сферы человеческой активности. В 1844 году он стал одним из основателей Великой

ложи Швейцарии "Альпина" и разработал принципы местной ассоциации "вольных каменщиков". Блюнчли успешно действовал на руководящих постах в различных немецких братствах, в том числе возглавлял Великую ложу "К солнцу" в Байройте. На конгрессе великих лож Германии под его председательством в 1874 году была принята резолюция о том, что масонство является международной ассоциацией, преследующей повсюду идентичные цели, но разными путями¹⁹.

Следы идеологии ордена ощущаются в основополагающих трудах ученого по международному праву. Центральная идея Блюнчли — заменить право войны правом мира и в качестве первого шага несколько ограничить и гуманизировать столкновения государств друг с другом. Он писал о цивилизованных отношениях между государствами: "Обычное состояние современного человечества — мир, а не война, в мирное же время взаимные отношения государств регулируются не силой, а общепризнанным правом". И далее: "Совершенствование международного права идет рука об руку с совершенствованием человечества и обеспечивает его". Поскольку христианство учит, что Бог есть отец людей, а люди — дети его, оно "признает принцип единства человеческого рода и братство всех народов"²⁰.

Приобрел известность современник и единомышленник Блюнчли Г.Финдель, принявший посвящение в одной из лож Байройта и продолжавший деятельность в лейпцигском братстве "Минерва". Позднее он стал одним из основателей Союза немецких лож. Финдель прославился двухтомной "Историей масонства"²¹, переведенной на все европейские языки, включая русский. Фактически он первым сделал историю ордена и его деятельность достоянием широкой публики, дав в научном труде описание его свершений и очевидных промахов, что послужило и опровержению потоков лживых обвинений масонства реакционными кругами. Той же задаче служило объективное разъяснение многих сложных проблем, например отсутствия между федерациями более тесных форм общения. Финдель попытался систематизировать в критическом ключе источники идеологии и устройства ордена, подвергнув тщательному разбору немало представлений и легенд, которые, по его мнению, были полностью или частично вымышленными. Указал он также составные элементы правоотношений масонских федераций.

Развитию международного права содействовали и последователи Блюнчли, к ордену формально не принадлежавшие, но отчасти разделявшие его идеи. Речь идет о Р.Филиморе, Т.Вулсе, В. Холле, Л.Оппенгейме; в России — Д.И.Каченовском, Л.А.Камаровском, Ф.Ф.Мартенсе. Отметим, что первая Гаагская конференция мира

1899 года в большой степени обязана видному представителю масонов Л.Буржуа, возглавлявшему делегацию Франции. Да и прямой ее инициатор Николай II, по архивным источникам, принадлежал к оккультистскому братству "Крест и Звезда"²². В Гааге, как известно, была принята конвенция о мирном решении международных конфликтов. По единодушному мнению участников, "ограничение военных издержек, тяготеющих над миром, весьма желательно в интересах увеличения материального благосостояния человечества и поднятия его нравственного уровня"²³.

Орден "вольных каменщиков" несколько активизировал и попытки оказания воздействия пацифистского характера на систему международных отношений по двум главным направлениям. Первое касалось непосредственно урегулирования острых европейских разногласий, чреватых постоянными кровопролитиями, а второе — идеи международного арбитража в качестве одного из самых серьезных способов разрешения разнообразных конфликтов и правовой гуманизации войны. По инициативе членов ордена в 1867 году возникла Международная лига мира и свободы, положившая начало организованному пацифистскому движению в мире. Уже первый ее конгресс под председательством масона Гарибальди выдвинул проект основания Соединенных Штатов Европы в облике добровольной конфедерации государств, призванной обеспечить безопасность на континенте²⁴. Лига сыграла позитивную роль в деле обоснования и конкретизации ранее выдвигавшихся идей объединения Европы.

Вместе с другими пацифистскими организациями орден "вольных каменщиков" добивался установления климата доверия с отцом народов от вражды и нетерпимости. Он поощрял появление новых форм международного общения (движения эсперантистов, олимпийцев и бойскаутов), поддерживал выступления женских ассоциаций за равноправие с мужчинами, работу кооперативных и просветительских обществ. Первый, всемирный конгресс мира в Риме в 1891 году принял решение о необходимости создания постоянного Бюро в Берне. Действовавшие под его эгидой национальные общества разных государств имели постоянные контакты с масонскими ложами.

От договорных норм к МНПО

Деятельность "послушаний" ордена в начале XX века ознаменовалась значительным расширением договорной практики: был заключен ряд соглашений и конвенций, отражавших волеизъявления

соответствующих высших органов и в конечном итоге интересы всего коллектива федераций, избравшего администрацию демократическим путем. Подобные акты о взаимном признании и установлении дружественных отношений всегда были по форме и существу однотипными. Общим для них являлось и трактование в одном тексте публичных и частноправовых аспектов.

Примером может служить Договор о "вечном союзе и дружбе" верховных советов Франции и Мексики от 31 октября 1900 г. В первой статье стороны обязывались не признавать в своих странах никакую другую масонскую власть или "державу", кроме как ВСФ во главе с великим командором Ж. Реймоном и верховный совет Мексики, возглавляемый "пожизненным командором генералом Порфирио Диасом", президентом Республики Мексика, и действующим командором, генералом Ж.А.Флоресом. Здесь, как видим, высшая государственная должность совпадала с высшей властью в ордене. По статье второй стороны брали на себя обязательство аккредитовать взаимно гарантов дружбы в "ранге великих представителей", избираемых по спискам из числа трех кандидатов сроком на три года. Статья третья предписывала производить ежегодно обмен перечнями должностных лиц, членов, а также отчетами о работе "послушаний". В четвертой статье закреплялось право адептов на участие в собраниях лож друг друга по предъявлении дипломов или патентов, а в соответствии с пятой стороны обязались обмениваться списками масонов, подвергшихся радиации (временному исключению из ордена) с запретом посещения ими храмов братств. В силу статьи шестой "правильные масоны", прибывающие в качестве посетителей в ложи друг друга, сохраняли за собой все права сообразно титулам, рангам и качествам. Срок договора определялся в пять лет с автоматической пролонгацией по предварительному согласию, предписывалась ратификация акта подписавшимися сторонами не позднее одного года со дня подписания²⁵.

Примером конвенции может служить заключенная федерациями одной страны — Великим Востоком и Великой ложей Франции — конвенция от 7 декабря 1908 г. По социальному составу членов, курсам поддержки левых сил и участию в массовой радикал-социалистической партии они были весьма близки друг другу и отличались лишь обрядами и организационными формами. В преамбуле документа торжественно заявлялось о желании обеих федераций упрочить "братские, сердечные отношения, сохранив подлинную гармонию между их братствами". В число детально сформулированных обязательств входили: вести переписку через руководящие инстанции, не посвящать профанов в ложи одного из центров, если таковое началось в братствах другого, обмениваться сведениями о случаях отказа в посвящении, о наложении дисциплинарных взыс-

каний на адептов, не принимать в ложи одной из федераций членов, исключенных из другой. Регламентировался порядок участия в торжественных церемониях представителей руководящих инстанций Совета ордена (ВВФ) и Федерального совета (ВЛФ). Указывалось, что посланники (гаранты дружбы) должны встречаться для обсуждения текущих вопросов трижды в год, при чрезвычайных же обстоятельствах — чаще. Конвенция была заключена без указания конкретного срока действия. Ее подписали по три уполномоченных с каждой стороны, и она действовала продолжительное время после утверждения ее высшими органами²⁶.

Необходимость заключения договорных актов в приведенных и подобных случаях диктовалась стремлением юридически закрепить обычные нормы для придания им большей обязательности. Особенностью договорных норм было и то, что они вытекали из фундаментальных принципов ордена и определяли взаимоотношения федераций. Одновременно они юридически закрепляли суверенитет и независимость федераций, именующих себя масонскими "державами"; да и составители соглашений стремились придать им форму межгосударственных конвенций. Под суверенитетом и независимостью масоны понимали полную свободу в определении и изменении обрядности, невмешательство во внутренние дела друг друга, территориальное верховенство в строго очерченных границах с запрещением его нарушения другими центрами, что особенно было характерным для стран, имеющих административное деление по штатам (США, Бразилия). Тем самым договорные акты подчеркивали правосубъектность "послушаний", их равноправие в системе международных масонских связей.

В ходе взаимодействия федераций ордена постоянно ощущалась потребность в многостороннем согласовании общих проблем: так возникла идея учреждения международных организаций по аналогии с общественными ассоциациями, отражающих, вместе с тем, специфику единства и многообразия масонства. Руководствуясь этими и другими соображениями, в 1900 году в Париже конференция ряда латинских федераций, близких к ВВФ, приняла решение о создании Международного бюро масонских связей (МБМС) с местопребыванием в Невшателе (Швейцария). Его членами на момент учреждения (1902 г.) стали 34 федерации.

Утвержденный ими устав предусматривал оказание "содействия развитию отношений между масонскими державами без какого-либо посягательства на их независимость и суверенитет". Функции Бюро формулировались следующим образом: "служить посредником между масонскими державами для облегчения их сношений и развития братских уз"; "осуществлять обмен каталогами, газетами, докладами и другими документами"; "предоставлять в интересах

масонства федерациям по их требованиям всю информацию и исследования"; "содействовать подготовке масонских конгрессов и опубликованию их работ"; "создать библиотеку и архив, содержащие все, способное служить всемирному делу масонства". Организация Бюро поручалась руководству Великой швейцарской ложи "Альпина". Расходы покрывались ежегодными взносами участников. Бюро во главе с великим мастером "Альпины", протестантским пастором Э.Картье ля Тант, имело технический секретариат, издававший Бюллетень на пяти языках²⁷.

Столь ограниченные задачи не удовлетворяли членов организации, и программа деятельности Бюро на 1906 год была дополнена пунктами о "содействии развитию пацифистских идей", "созыве масонского конгресса в 1907 году", "развитии братских связей между федерациями ордена"²⁸. Важным направлением работы МБМС стала поддержка взаимопонимания французских и немецких ассоциаций, с тем чтобы предотвратить вооруженное столкновение двух держав, с той же целью были проведены несколько неформальных встреч делегатов европейских объединений. В принципе первое МНПО "вольных каменщиков" по форме и содержанию работ мало отличалось от аналогичных обществ других областей человеческой активности.

Вторым международным образованием стала созданная на конференции верховных советов шотландского ритуала в Брюсселе в 1907 году своего рода федерация без оформления ее каким-либо правовым актом. В конференции приняли участие делегаты 25 государств, среди которых были представители США, Франции, Италии, Канады, Испании, Греции, нескольких латиноамериканских государств. В повестке дня фигурировали также вопросы, касавшиеся критериев "правомерности" объединений, единства действий участников данного обряда. Особенностью новой федерации было отсутствие руководящего органа. Текущие проблемы иногда решались руководством верховного совета той страны, где намечалось проведение очередной конференции, чаще же — в личной переписке американских великих командоров, занимавших в организации главенствующее положение, с лидерами других объединений.

Третьей МНПО стала Всемирная лига франкмасонов, основанная в 1913 году в качестве "ассоциации активных масонов, действующих в индивидуальном качестве". Задачами провозглашались "улучшение и развитие братских дружественных связей между мастерами-масонами всего мира", согласование действий "во имя братства людей и народов". Члены Лиги имели полную свободу действий во всех делах, не затрагивающих фундаментальные принципы ордена. Подчеркивалось "полное невмешательство в дела масонских держав"²⁹. Местопребыванием секретариата объявлялся Базель (Швейцария).

Длительная борьба группы французских приверженцев масонства во главе с Марией Дерезм и Жоржем Мартеном за женское равноправие привела в 1901 году к основанию смешанного ордена "Человеческое право" с системой лож, в которые наряду с мужчинами принимали женщин. Высшим органом считался верховный совет из кооптируемых пожизненно адептов не ниже 33-й степени. В отличие от остальных "послушаний" с демократическим устройством, совет объявлялся здесь верховной властью, обладавшей prerogативами исключительного решения всех вопросов. Штаб-квартирой объединения был Париж³⁰.

В декларации о принципах этот орден заявлял: "Смешанное шотландское масонство является международным, оно провозглашает равенство прав обоих полов, автономию смешанных лож, полную свободу совести и право на жизнь человеческого существа посредством труда". Создание братств организации во Франции и в других государствах шло медленными темпами. Длительное время стремление руководителей добиться признания со стороны существующих масонских центров не имело успеха.

Новый правовой аспект масонской активности — практика прямых обращений "послушаний" к тем руководителям государств, которые принадлежали к ордену. Так, 2 сентября 1905 г. председатель Совета ВВФ Лаферр направил президенту США Т.Рузвельту телеграмму с поздравлением по случаю его посредничества в окончании русско-японской войны, где говорилось: "Масонство испытывает счастье от триумфа благодаря одному из своих самых знаменитых сынов великих принципов мира и братства". Уже 6 сентября государственный секретарь Ф.Лумис по поручению президента выразил признательность за "любезную телеграмму... от имени масонов Франции в связи с его усилиями в пользу достижения мира на Дальнем Востоке"³¹. Такой обмен посланиями — не чисто протокольный акт: им устанавливался прецедент определенного политического содержания при общении масонского центра с главой исполнительной власти.

Развитие международно-правовой доктрины ордена шло и по линии углубления его пацифистской направленности. Выдающимся теоретиком в этой области стал видный французский государственный деятель, дипломат и ученый Л.Буржуа, выдвинувший на базе масонских идей теорию солидаризма. "Единственно подлинной консервативной политикой, — писал он, — является осуществление справедливости и солидарности, которые только и порождают мир. Когда на земном шаре воцарится справедливость, революций больше не произойдет". Он ратовал за укрепление сотрудничества классов и социальных групп в качестве радикального средства избавления человечества от конфликтов и войн³². Призна-

ние недостаточности арбитража для предотвращения столкновений между государствами направляло его мысль на конкретизацию подходов к коллективным действиям в пользу всеобщего мира. В работе "К сообществу наций" Буржуа обосновал проект учреждения международной организации мира, наметил ее параметры в русле продвижения к наднациональному объединению Европы.

Масоны способствовали созыву второй Гаагской конференции мира 1907 г., а к концу первой мировой войны пытались формулировать основы будущего мирного урегулирования. По инициативе французов в январе 1917 года в Париже состоялся конгресс масонских "послушаний" стран Антанты с участием делегатов Италии, Сербии, Бельгии и Португалии. В единодушно принятых резолюциях осуждались зверства немцев в отношении населения оккупированных стран, обращалось внимание на жестокости турецких армий при посябничестве немцев в Армении, Сирии и Ливане. Главным же было решение о проведении в конце июня 1917 года в Париже масонского конгресса союзных и нейтральных государств с "миссией принятия программы и плана действий по учреждению Лиги Наций"³³. Решения конгресса носили политический характер, облеченный во фразеологию ордена, и были нацелены на образование после войны международной организации по обеспечению мира и безопасности народов.

Намеченный масонский конгресс открылся 28 июня 1917 г. с участием "послушаний" Франции, Италии, Бельгии, Сербии, Португалии, Испании, Швейцарии, Аргентины и Бразилии. В программной речи члена руководства ВВФ А. Лебе очерчивались основные контуры будущего мира, в том числе возвращение Франции Эльзас-Лотарингии, создание независимой Польши, восстановление территориальной целостности Бельгии, а также "освобождение и объединение всех национальностей, ныне угнетаемых политическими и административными органами империи Габсбургов"³⁴. Эти положения вошли в текст принятых конгрессом резолюций, в одной из которых определялись функции будущей Лиги Наций, построенной по принципу "международного парламента". Лига Наций должна была разработать кодекс "прав национальностей", при этом ни одна нация не должна была иметь право объявлять другой нации войну, которая есть "преступление против рода человеческого". Любые спорные вопросы подлежали передаче на решение "международного парламента". Отказ от исполнения его предписаний влек за собой применение против нарушителя, после использования всех средств убеждения, комплекса мер принуждения, включая экономический бойкот, полный разрыв отношений, всестороннюю блокаду, вплоть до абсолютной изоляции для "насильственного побуждения к повиновению всеобщему закону". Тем самым масон-

ство выступало за ужесточение санкций в отношении государств-нарушителей. Далее в резолюции отмечалась твердая приверженность ордена миру и резко осуждались зачинщики мировой войны в лице деспотизма и абсолютизма. Документ подлежал направлению всем союзным и нейтральным державам.

Таким образом, можно утверждать, что основные итоги войны, оформленные Версальским мирным договором, и определение функций новой международной организации в немалой степени соответствовали пожеланиям части масонских федераций.

Грани политизации федераций

Отмеченная активность французских и близких им "послушаний" усилила поляризацию и без того разрозненных частей ордена "вольных каменщиков". Ряд лож ВВФ отнеслись не без сочувствия к Октябрьской революции как продолжению собственного исторического опыта. Конечно, масоны в правительстве Клемансо и других властных структурах таких настроений не разделяли, стремясь к подавлению советской власти в ходе интервенции. Англосаксонские федерации отнеслись к большевизму резко враждебно, учитывая его курс на мировую революцию и осуждение масонства IV конгрессом Коминтерна (1922 г.).

В рамках прежней линии на объединение орден инициировал создание в июле 1920 года в Цюрихе Международной масонской федерации за Лигу Наций, куда вошло до 20 центров, включая американские, английские, немецкие, шведские и другие. Его деятельность свелась к проведению мероприятий по распространению позитивных сведений и разъяснению решений Лиги Наций³⁵.

Намного большую роль сыграла Международная масонская ассоциация (АМИ), созданная в Женеве в октябре 1921 года по инициативе ВВФ и ВЛФ на базе упоминавшегося Бюро связей. В учредительном конгрессе приняли участие французские, итальянские, испанские, швейцарские, бельгийские "послушания", Великая ложа "К солнцу" в Нюрнберге и Великая ложа Нью-Йорка.

По уставу целями организации были поддержка и развитие существующих отношений между масонскими державами и завязывание новых связей. Запрещалось любое вмешательство во внутренние дела участников наряду с призывом к усилению взаимного общения посредством обмена "программами работ" и другими шагами для "гармонизации и координации общих усилий". Женщинам вступление в ложи возбранялось. Высшим органом АМИ

являлся конвент. В 1923 году в составе АМИ находилось 38 федераций, имевших до 500 тыс. adeptов.

Эта Ассоциация занималась проблемами, обычно решаемыми государственными структурами. На первом конвенте рассматривались вопросы труда и социальной гигиены, положение в Армении, участь венгерских военнопленных в РСФСР. Следующий конвент призвал членов к осуждению подавления мятежа меньшевиков в Грузии, высказался за интенсификацию усилий в пользу мира. Впоследствии много внимания уделялось подходам к сближению с немецким масонством в надежде на содействие сотрудничеству Франции и Германии, что, однако, не дало весомых результатов.

В меньшей степени политизация коснулась верхних советов. Их конференция в Лозанне (Швейцария) в 1922 году приняла решение о консолидации рядов эмигрантского масонства, в число которых входили бывшие члены Временного правительства и активные участники белого движения Д.Н.Вердеревский, П.А.Половцов, Н.В.Чайковский, Б.В.Савинков и др. Предписывалось создавать братства выходцев из России в системе Великой ложи Франции под контролем и опекой ее фактического руководителя — Верховного совета Франции. Поскольку существовало мнение о неизбежном свержении власти большевиков, масонов намеревались направить в этом случае на родину для возрождения ордена и выполнения других задач. Ведущие позиции в организации по-прежнему занимали американцы, которые стремились к насаждению масонских лож в восточноевропейских странах, видя в этом барьер против распространения коммунистических идей.

В возобновившейся деятельности Всемирной лиге франкмасонов преобладало англосаксонское и немецкое влияние. Лига стремилась стать местом обмена мнениями руководителей братств на периодических конгрессах. Занималась она и изданием масонской литературы, в рамках которой обсуждались ритуальные аспекты работы федераций. Заметного места в масонстве и общественных делах организация не заняла.

Двадцатые годы ознаменовались рядом примечательных сдвигов в положении на Европейском континенте. Налицо было усиление реакции, обострялись противоречия между победителями и побежденными в первой мировой войне, проявлялась неспособность Лиги Наций справиться с возникшими здесь и там конфликтами, негативно сказывался изоляционизм США. В этой ситуации французские федерации ордена умножали усилия для выработки общих мер противодействия нежелательному повороту событий. Одним из важных направлений такой активности стали очередные попытки перевода в практическую плоскость проекта Соединенных Штатов Европы.

Непосредственным инициатором и вдохновителем постепенного объединения европейских государств в федерацию стал австрийский масон граф Куденхове-Калерги. При содействии «Великого Востока» Франции граф в печати и публичных лекциях пропагандировал неотложность создания "пан-Европы" в качестве решающего средства преодоления противоречий между державами континента ради обеспечения там прочного мира*.

Эту идею поддержал в 1924 году конвент ВВФ, в резолюции которого содержался призыв "формировать в системе Лиги Наций Соединенные Штаты Европы". А на следующий год венский центр ордена подчеркивал в письме к ВВФ, рекомендуя проект графа, что ставит задачей пропаганду мира и примирения народов³⁶. Подобные выступления федераций ордена совместно с пацифистскими организациями способствовали изменению курса западных держав, что привело к подписанию известных Локарнских соглашений 1925 года, горячо одобренных масонами.

Осуществилась и другая идея масонов, отвечающая интересам мирового сообщества: 27 августа 1928 г. в Париже ряд держав подписали многосторонний договор об отказе от войны в качестве орудия национальной политики и урегулировании всех разногласий или конфликтов только мирными средствами (позднее к договору присоединились еще около 30 стран, в том числе СССР). Проект акта впервые был выдвинут государственным секретарем США Ф.Келлогом, ставшим мастером ложи № 21 Рочестера (штат Миннесота) еще в 1880 году. В истории международных отношений документ именуется пактом Бриана — Келлога; признано его значение как акта, закрепившего отказ от агрессивной войны, мирное разрешение споров, а также принцип ненападения, ставший общепризнанным в международном праве³⁷.

В связи с нарастанием грозных симптомов в мировой политике, особенно после прихода гитлеровцев к власти в Германии, и преследованиями инакомыслящих, вплоть до запрещения масонства, различные центры ордена обсуждали на конгрессах меры собственной защиты наряду с выработкой подходов противодействия напору агрессивных националистических сил. Федерациями и отдельными ложами были приняты заявления с осуждением фашизма и призывами к сплочению демократических сил. Во Франции масоны стояли у истоков Народного фронта, в Испании они решительно выступили в 1936 году за республику, против фашистского мятежа Франко, при поддержке Германии и Италии. Объединение масонов с демократами, включая коммунистов, не получало, как правило, поддержки правящих кругов западных держав.

* Имелось в виду, что СССР не станет членом этой группировки.

Иную позицию занял президент США Ф.Д.Рузвельт, переизбранный на этот пост в 1936 году. Он вступил в орден 28 ноября 1911 г. (Холланд лодж № 8 Нью-Йорка) и воспитал в его традициях сыновей, получивших степени мастера³⁸. В речи на Межамериканской конференции в Буэнос-Айресе президент впервые провозгласил решимость своей страны готовить "коллективную оборону" западного полушария от возможных вторжений из других регионов, имея в виду государства фашистского режима.

Тогда-то у французских масонов возникла мысль о прямом обращении к президенту. Великая ложа подготовила проект послания, подписанного 16 европейскими центрами, в том числе Испании, Бельгии, Австрии, Дании, Люксембурга, Венгрии, Польши, Румынии, Чехословакии, и 27 декабря 1936 г. документ был передан в американское посольство в Париже для вручения его президенту. Это послание имело широкий политический подтекст: как братья по ордену масоны выражали беспокойство и тревогу по поводу мировых событий, но одновременно и с долей надежды. Они предостерегали от возможности опустошительной войны со стороны противников британского парламентаризма и Французской революции. Масоны заклинили президента объединиться с ними в "последнем высшем усилии в пользу мира", приступив "всеми имеющимися средствами к быстрым и решительным действиям против развязывания новой войны". В ответ генконсульство США в Париже уведомило ВВФ, что президент "очень тронут знаками доверия к нему"³⁹.

В то время как французы стремились добиться единства масонства перед лицом агрессора, а их центры и АМИ принимали по этим вопросам резолюции, объединенная Великая ложа Англии в 1938 году в новом заявлении подчеркнула: "Великая ложа всегда настойчиво отказывалась излагать взгляды в отношении государственной внешней или внутренней политики как в своей стране, так и за ее пределами. Она не связывает себя хотя бы с кажушимися гуманитарными акциями, которые идут вразрез с ее непоколебимой линией оставаться в стороне от любой проблемы, затрагивающей отношения правительств, политических партий или соперничающих официальных теорий"⁴⁰. То был фактический ультиматум французам капитулировать в доктринальной области и отречься от проводимых акций, признав верховенство Лондона во всех орденских делах. Естественно, французы не могли пойти на это. Они предпочли продолжение контактов с Рузвельтом, причем не через масонские федерации США, поскольку те были солидарны с англичанами.

Обстановка в Европе настоятельно требовала новых неординарных подходов по обеспечению мирного решения острых междуна-

родных проблем. Последовали очередные обращения к президенту США в связи с подготовкой и заключением Мюнхенского соглашения 1938 года Англии и Франции с Германией, одобрение американских демаршей перед Гитлером и президентом Чехословакии масоном Бенешем. Участниками демаршей были ВВФ, ВЛФ и смешанный орден "Человеческое право". Когда же надежды на умиротворение агрессоров рассеялись, руководители главных "слушаний" Груссье и Дюмениль де Грамон в совместной телеграмме Рузвельту от 1 февраля 1939 г. признали тщетность их совместных пацифистских усилий и обратились к нему с просьбой безотлагательно выступить с инициативой созыва "международной конференции всех заинтересованных государств для изучения с полной ясностью всех территориальных, этнических и экономических проблем, ныне разделяющих нации", ибо в противном случае произойдут конфликты с непредсказуемыми последствиями и возможным "разрушением нашей цивилизации"⁴¹. Рузвельт телеграммой Гитлеру и Муссолини высказался за созыв подобной конференции, что получило поддержку европейских демократий и СССР.

Заключительным аккордом контактов французских масонов с Рузвельтом стало его обращение к лидерам ВВФ и ВЛФ в мае 1939 года, переданное через американского посла в Париже У.Буллита. Его смысл сводился к весьма важному и почти неизвестному в литературе заявлению: "Поскольку Гитлер отклонил посредничество президента, в нынешней фазе развития обстановки предпочтительно воздерживаться от публичных заявлений, а войти в прямой контакт с силами, которые несут основную долю ответственности за события ближайших месяцев. Наступил исключительно серьезный момент, когда в конечном итоге надо опасаться еще одного компромисса в польском вопросе. Компромисс за счет Польши стал бы очень серьезной ошибкой". Президент якобы уже заверил Англию и Францию, что в случае войны "США повлияют всей своей мощью на баланс сил в пользу сражающихся в Европе демократий"⁴². Тем самым американские правящие круги конфиденциально выражали близкому им по устремлениям французскому масонству согласие перейти к отпору агрессорам в случае вступления на такой путь Лондона и Парижа. Изложенный обмен мнениями продемонстрировал и доверительность подобных сношений на базе непримиримости к фашизму и решимость остановить его даже вооруженным путем.

В начале второй мировой войны масонство демократических держав полностью встало на сторону своих правительств. Тогда же завершилось в основных чертах становление международно-правовой доктрины ордена на основе синтеза обычных и договорных норм, расширения связей между национальными отрядами и

МНПО, приумножая разнообразие начинаний в виде прямых и косвенных форм общения, детального обмена мнениями и обсуждения вопросов на конференциях и конвентах. Доминирующей чертой деятельности латинских "послушаний" стала их постепенная политизация с целью осуществления в мировом масштабе и на региональных уровнях гуманистических идеалов с торжеством общечеловеческих ценностей. Усилилось их влияние на курс правительств западных держав в части направленности против фашизма, тоталитаризма и реакции. Несмотря на то что между двумя главными течениями ордена сохранились доктринальные и практические разногласия, ставящие непреодолимые барьеры для сближения их центров, общие основные идеологические принципы и отчасти методы работы, единые гуманистические идеалы позволяли масонской доктрине давать ответы на сложные вызовы времени.

К новому миропорядку

Одновременно с переходом лидерства среди западных держав к США доминирующую роль в мировом масонстве уверенно стали играть американцы. Возраставший политический вес Рузвельта подкреплялся избранием на пост вице-президента Г.Трумэна, активно занимавшегося масонскими делами. Г.Трумэн получил посвящение в братстве Г.Белтон (штат Миссури) еще в 1909 году, дошел до 33-й, самой престижной степени шотландского обряда и был избран руководителем Великой ложи своего штата⁴³. Как и многих представителей высшей орденской иерархии, Трумэна отличали консерватизм и явный антикоммунизм.

Несомненно, согласованию планов общих действий и сглаживанию разногласий внутри ордена способствовала и принадлежность к масонству британского премьер-министра У.Черчилля, получившего степень мастера в 1902 году в лондонской ложе "Розмари" № 2851⁴⁴.

Масонский орден принимал живое участие в выработке устоев будущего мира и создании Организации Объединенных Наций, используя уроки Лиги Наций. Он содействовал подписанию Рузвельтом и Черчиллем 1 января 1942 г. Атлантической хартии, провозгласившей необходимость установления широкой и надежной системы безопасности, принятию Московской декларации 30 октября 1943 г., которой предусматривалось основание в возможно короткий срок всеобщей международной организации, базирующейся на принципе суверенного равенства всех миролюбивых государств для поддержания международного мира и безопаснос-

ти. Значительная помощь ордена имела место в связи с конференцией в Думбартон-Оксе, подготовившей проект учреждения ООН.

Вчитываясь в строки Устава ООН и Статута Международного Суда, подписанных на конференции в Сан-Франциско, нетрудно заметить совпадение или близость этих текстов к положениям, отстаиваемым орденом. Вот некоторые из них: "избавить грядущие поколения от бедствий войны"; "вновь утвердить веру в основные права человека"; подготовить условия для соблюдения "справедливости и уважения к обязательствам, вытекающим из договоров и других источников международного права". Цели и принципы ООН — "проявлять терпимость и жить вместе, в мире друг с другом, как добрые соседи, и объединить силы для поддержания международного мира и безопасности", "принимать эффективные коллективные меры для предотвращения и устранения угрозы миру и подавления актов агрессии или других нарушений мира" — корреспондируют целям и принципам ордена. В статье 33 главы VI Устава ООН о мирном разрешении споров перечислены переговоры, обследование, посредничество, примирение, арбитраж — средства мирного урегулирования, не единожды предлагавшиеся масонами.

Еще более яркими примерами являются тексты Всеобщей декларации прав человека 1948 года, международных пактов о правах человека.

В послевоенный период активно выдвигались модернизированные планы объединения Европы в конфедеративном духе. Гегемония США была использована американскими и английскими центрами для перетягивания на свою сторону ранее тяготевших к французам "послушаний" Италии, Испании, Швейцарии, других стран.

Результатом этих усилий стало создание Межамериканской масонской конфедерации.

Конфедерация состояла из представителей всех крупных великих лож (до 60) Латинской Америки с высшим органом — ассамблеей, созываемой один раз в три года в столицах стран-участниц. На тот же срок она избирала председателя, имевшего исполнительный секретариат. МНПО много внимания уделяла оказанию через каналы ордена помощи местным жителям. Федерации США и Англии не проявляли к организации значительного интереса.

Федерация верховных советов (свыше 40 участников) продолжала ограничиваться на периодических конференциях обменом мнениями с вынесением рекомендаций не только по чисто масонским, но уже и по глобальным проблемам. Так, конференция 1990 года в Мехико приняла декларацию о приверженности традиционным идеалам ордена и призвала извлечь практические уроки

из постигших человечество экологических, демографических, экономических и политических бедствий⁴⁵.

Великий Восток Франции, в свою очередь, основал в январе 1961 года Центр связи и информации ассоциаций, подписавших Страсбургский призыв о стремлении масонов к построению в мире "политической демократии". По существу и формам деятельности это МНПО напоминает известное нам Бюро связей начала нынешнего века. В него входит свыше 40 федераций, насчитывавших в 1990 году до 600 братств (включая смешанные и женские) во Франции, США, Канаде, Австрии, ФРГ, Испании, Израиле, которые регулярно собираются на конференции для обмена мнениями по социальным и иным вопросам. На последней из них в Страсбурге в июне 1993 года ВВФ внес проект "Масонского европейского договора".

Этот важный документ состоит из теоретической части с изложением общих и практических принципов и устава, составленных в духе подходов ВВФ. Масонство характеризуется в качестве "просветительного, независимого, филантропического, прогрессивного, гуманистического и универалистского учреждения, имеющего целью материальное и моральное усовершенствование человечества". Указывается, что деятельность ордена осуществляется в соответствии с "универсальной декларацией прав человека, только соблюдение которой сможет обеспечить мир, справедливость, братство между всеми людьми и народами". К другим принципам были отнесены образование и обучение, справедливость и европейская интеграция, ибо "Европа является географической, исторической, культурной константой". Поскольку орден есть ее составная часть, он ставит "первостепенной целью создание единой политической и социальной Европы, где права и самобытность всех меньшинств без исключения будут обеспечены"⁴⁶.

Как мы видим, происходит не только увеличение объема правосубъектности ассоциаций ордена, но и дальнейшая политизация их деятельности в аспекте участия в решении общечеловеческих проблем.

В итоге отметим, что международно-правовая доктрина ордена развивалась в унисон с международным правом при оказании ими влияний друг на друга. Происходило взаимодействие гуманистических принципов и подходов в русле движения человечества к более совершенному миропорядку с общим признанием и постепенной реализацией фундаментальных ценностей прогресса и демократии. Имело место международно-правовое закрепление норм масонских правоотношений с их субъектами и объектами.

Масоны осознают свои возможности и трезво оценивают слабости, продолжая поиски общих точек соприкосновения. Грядущее столетие, по разумению "вольных каменщиков", приблизит человечество к реализации высоких идеалов ордена.

- ¹ См. L'Acacia. De janvier à juin 1908. — P.2; Humanisme. Juin 1991. — P.55—58.
- ² См. Массонство и масоны. Сборник статей. — Вып. 1. — М., 1994.
- ³ Избранная тема лишь кратко затрагивалась в малоизвестной у нас иностранной литературе (см., например, Nys E. Droit international et Franc-maçonnerie. — Bruxelles, 1907; Daynes H. The Birth and Growth of the Grand Lodge of England. — L., 1926.
- ⁴ Соловьев О.Ф. Массонство далекое и близкое//Новая и новейшая история. — 1992. — № 4—5; он же. Предтечи масонства//Свободная мысль. — 1994. — № 7—8; он же. Массонство в мировой политике//Международная жизнь. — 1994 — № 5, 10.
- ⁵ Dictionnaire de la franc-maçonnerie. — P., 1987. — P. 969.
- ⁶ Anderson J. The Constitutions of the Antient and Honourable Fraternity of Free and Accepted Masons, Containing their History, Charges, Regulations etc. / Collected and Digested by Order of Grand Lodge from their Old Records, Faithful Traditions and Lodge Books, for the Use of the Lodges. — L., 1756. — P. 209.
- ⁷ Восток считался светочем вселенской мудрости, и многие масонские объединения назывались великими востоками в сопровождении названия страны происхождения.
- ⁸ Meunaud J. Nouvelles etudes sur les groupes de pression en France. — P., 1963. — P. 63.
- ⁹ Массонство и масоны. Сборник статей. — Вып.1. — М., 1994. — С.9.
- ¹⁰ См. The Pennsylvania Freemason. — Febr., 1992. — P. 4.
- ¹¹ Secret Societies/ Ed. MacKenzie N. — № 4, 1967. — P. 139.
- ¹² См. Соловьев О.Ф. Русское масонство. 1730—1917. — М., 1994. — С. 43—44.
- ¹³ Соколовская Т.О. Капитул Феникса: высшее тайное масонское правление в России (1778-1822). — Пг., 1916. — С. 3—8.
- ¹⁴ ЦХИДК. — Ф. 1412. — Оп. I. — Д. 4754. — Л. 13.
- ¹⁵ Цит. по Массонство и масоны. — С. 96—110.
- ¹⁶ Цит. по Баскин Ю.А., Фельдман Д.И. История международного права. — М., 1990. — С. 109, 110.
- ¹⁷ См. Dictionnaire de la franc-maçonnerie. — P., 1987. — P. 1143.
- ¹⁸ Clement F. Contribution à l'études des hautes grades de la franc-maçonnerie. — Bruxelles, 1936. — P. 172.
- ¹⁹ ЦХИДК. — Ф.РСБ. — Оп. I. — Д. 489/№ 10. — Л. 6.
- ²⁰ Блунчли И. Международное право цивилизованных государств, изложенное в виде кодекса. — М., 1876. — С. 13, 15.
- ²¹ Финдель И. История франкмасонства от возникновения его до настоящего времени. — Т. 2. — СПб., 1874.
- ²² См. ЦХИДК. — Ф. 730. — Оп. I. — Д. 175. — Л. 8.
- ²³ Цит. по Горювцев А.М. Законы войны (война и право). — Пг., 1915. — С. 62.
- ²⁴ Bossey G., Tims M. International League for Peace and Freedom. — L., 1965. — P. 135—140.

- ²⁵ См. ЦХИДК. — Ф. III. — Оп. I. — Д. 11. — Л. 47—48.
- ²⁶ ЦХИДК. — Ф. 93. — Оп. I. — Д. 22. — Л. 110—111.
- ²⁷ См. ЦХИДК. — Ф. 93. — Оп. I. — Д. 22. — Л. 47.
- ²⁸ См. *Bulletin*. — May 1906. — N 4. — P. 41.
- ²⁹ *Dictionnaire de la franc-maçonnerie*. — P., 1987. — P. 1210.
- ³⁰ *Ibid.* — P. 374.
- ³¹ *L'Acacia*. De juillet à decembre 1905. — P. 658.
- ³² Bourgeois L. *Solidarité*. — P., 1912. — P. 158, 180.
- ³³ *Grand Orient de France, Grande Loge de France*. Conférence des Maçonneries des Nations Alliees 14—15 janvier 1917. — P., 1917. — P. 1—4.
- ³⁴ См. ЦХИДК. — Ф. 92. — Оп. I. — Д. 36. — Л. 4—24.
- ³⁵ См. *Annales initiatiques*. — Lyon, 1920. — N 4. — P. 20—21.
- ³⁶ См. ЦХИДК. — Ф. 92. — Оп. I. — Д. 13744. — Л. 2.
- ³⁷ См. Тункин Г.И. *Теория международного права*. — М., 1970. — С. 68—69.
- ³⁸ *Dictionnaire de la franc-maçonnerie*. — P., 1987. — P. 1038.
- ³⁹ См. ЦХИДК. — Ф. 92. — Оп. I. — Д. 16711. — Л. 6—9.
- ⁴⁰ *Daily Telegraph*. — 1938. — 28 Aug.
- ⁴¹ ЦХИДК. — Ф. 92. — Оп. I. — Д. 16711. — Л. 4, 18—30.
- ⁴² ЦХИДК. — Ф. 92. — Оп. I. — Д. 16711. — Л. 40—41.
- ⁴³ *Dictionnaire de la franc-maçonnerie*. — P., 1987. — P. 1195.
- ⁴⁴ *Ibid.* — P. 258—259.
- ⁴⁵ См. *Новое время*. — 1990. — № 44. — С. 47.
- ⁴⁶ Цит. по *Масонство и масоны*. — С. 118—120.

Голоса молодых

*50-летию Победы
над фашизмом
посвящается*

ИСТОРИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И РАЗВИТИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО УГОЛОВНОГО ПРАВА

А. Р. Бахтигареева *

Время возникновения и периодизация международного права до сих пор являются в науке дискуссионными вопросами. Одни исследователи считают международное право результатом разделения общества на классы и появления государства. Другие связывают его возникновение с определенными историческими событиями (заключение Вестфальского мира 1648 г., опубликование исследования "О праве войны и мира" Гуго Гроция) или с распространением идей христианства.

По мнению некоторых ученых, многие принципы и критерии, которые выработаны с целью периодизации всемирной истории, применимы для изучения истории международного права¹. Наиболее общим принципом исследования человеческого общества выступает учение об общественно-экономических формациях и исторических эпохах. Имея объективно-материальную основу, международное право возникает на определенной ступени развития общества, а на его сущность и формы оказывают влияние закономерности общественных процессов, происходящих в конкретную историческую эпоху. В соответствии с этим определяется и исторический тип международного права: можно говорить о рабовладельческом, феодальном, буржуазном международном праве, праве эпохи капитализма до Октябрьской революции, после Октябрьской революции до второй мировой войны и, наконец, о новейшем международном праве послевоенного периода.

Представляется, что в соответствии с теми же критериями и принципами, что и в международном праве в целом, с учетом кон-

* Аспирантка кафедры государственного и международного права Казанского государственного университета.

кретных материальных условий человеческого развития, общественно-экономических формаций и исторической эпохи следует рассматривать периодизацию и становление международного уголовного права.

Общепринятого определения этой отрасли еще не выработано*. Почти во всех работах² предмет международного уголовного права ограничивается обычно перечислением частных вопросов: подсудность, выдача преступников, действие уголовного закона в пространстве и т.д.

Формирование международного уголовного права как отрасли международного права началось в давние времена, а интервалы в датах появления отдельных его институтов исчисляются веками. Поэтому полагаем правильным рассматривать историю международного уголовного права через призму развития его институтов.

Отдельные институты международного уголовного права возникли одновременно с появлением государства и права, и среди них — институт выдачи преступников. Выдача в любой форме, как считает С.Д.Беди, является институтом, возникновение которого можно проследить с истоков цивилизации, когда не было еще ни стройной системы норм международного права, ни развернутого учения о нем³. Мнение о том, что выдача преступников имела место в практике международного общения еще в древности, высказывали В.Э. Грабарь, Е.А. Коровин, Д.П. Никольский и многие другие ученые⁴.

О существовании института выдачи в рабовладельческую эпоху свидетельствуют договоры между отдельными государствами. Чаще всего они касались рабов, то есть экстрадиция носила классовый характер. В средние века характер института не изменился. Позднее произошло расширение сотрудничества государств в области выдачи преступников и изменение его формы: если первоначально договоры о выдаче заключались, как правило, между двумя сторонами, то с начала XIX века отчетливо прослеживается тенденция к увеличению числа многосторонних соглашений о выдаче преступников.

Таким образом, институт выдачи преступников вплоть до XX века был одним из самых развитых институтов международного уголовного права. Это дало основание некоторым ученым отождествлять институт выдачи того времени с международным уголовным правом в целом. Так, по мнению В.Э.Грабаря, действие международного уголовного права до XX века сводилось в основном к двум вопросам: "... к пространственному действию уголовного закона и

* В данной статье автор не ставит целью исследование понятия международного уголовного права и определение его составляющих.

к взаимному содействию государств при осуществлении ими своих карательных функций, в особенности путем выдачи преступников"⁵. Ф.Ф.Мартенс в труде "Современное международное право цивилизованных народов" отмечал: "В учении о выдаче преступников... сосредоточивается в настоящее время весь интерес международного уголовного права"⁶.

В XVIII веке человечество вступило в эпоху капитализма. Открытие новых земель, бурное развитие мореплавания, влияние научно-технического прогресса на все сферы деятельности человеческого общества оказали воздействие на международное право. Расширение международных связей привело, помимо прочего, к росту преступности, увеличению числа преступлений с "иностраным" элементом и тем самым — к включению в число регулируемых международным уголовным правом также и других, помимо выдачи преступников, направлений сотрудничества государств в борьбе с преступностью. Становлению международного уголовного права в качестве комплексной отрасли способствовало отнесение к предмету его ведения вопросов взаимодействия государств в борьбе с международными преступлениями, с преступлениями международного характера, при оказании правовой помощи по уголовным делам и др.

В XIX веке зародилось такое направление международного сотрудничества, как договорно-правовая координация борьбы с преступлениями, затрагивающими интересы нескольких государств. Имеются в виду те правонарушения индивидов, которые посягают не только на национальный, но и на международный правопорядок.

Правоотношения государств по пресечению и наказанию подобных деяний регламентировались главным образом многосторонними международными договорами (конвенциями). Постепенно сложился целый комплекс таких конвенций, каждая из которых посвящена определенному преступлению. К 30-м годам XX в. уже были заключены многосторонние соглашения о борьбе с такими преступлениями международного характера, как пиратство, торговля (позднее таковым признается и рабство), торговля женщинами и детьми, фальшивомонетничество, незаконная торговля и употребление наркотиков, распространение порнографических изданий, разрыв или серьезное повреждение подводного кабеля, столкновение морских судов и неоказание помощи на море⁷. Характерной чертой всех заключенных конвенций является содержание в них положений, дающих нормативное определение состава преступления в качестве своего рода общего стандарта, согласованного государствами и предназначенного для использования при установлении или корректировке внутригосударственного уголовно-правового решения о составе преступления. Государст-

ва — участники конвенций принимают на себя обязательство обеспечить такое соответствие международного и национального законов, которое гарантировало бы квалификацию данных преступлений как уголовно наказуемых деяний. Кроме того, по некоторым договорам государства обязались оказывать друг другу взаимную помощь в борьбе с такими преступлениями, включая выдачу преступников.

Международно-правовая ценность межгосударственных договоров XIX — начала XX века состоит, на наш взгляд, как в признании отдельных уголовных преступлений преступлениями международного характера, так и в том, что совокупность содержащихся в них международно-правовых норм служит основанием для выделения находящейся в стадии становления специфической отрасли международного права — международного уголовного права.

Огромные масштабы первой мировой войны, охватившей Европу, не могли не отразиться на международном праве, а разбойничьи методы ее ведения вызвали требования общественных кругов всего мира о наказании виновников войны. В результате в Версальский мирный договор, подписанный 28 июня 1919 г., впервые вошли положения об ответственности физических лиц за нарушение мира и превращение государства в оружие тяжчайших военных преступлений.

Вопросу об уголовной ответственности за преступления, совершенные Вильгельмом II, была специально посвящена седьмая часть договора, озаглавленная "Санкции" (ст. 227—230). Там указывалось, в частности: "Союзные и объединившиеся державы предъявляют Вильгельму II Гогенцоллерну, бывшему германскому императору, публичное обвинение в высшем оскорблении международной морали и священной силы договоров..." (ст. 227). Статья 228 Версальского договора устанавливала право союзных и объединившихся стран предавать военному суду и других лиц, сподвижников кайзера, виновных в совершении действий, противных законам и обычаям войны⁸. Однако поскольку как договор, так и заключенные в его развитие соглашения не содержали четких формулировок ни состава преступления, ни меры наказания за него, не был определен суд, на который возлагалось бы осуществление правосудия, а сам принцип ответственности за агрессию еще не вошел в общее международное право, Вильгельм II и другие виновники войны остались безнаказанными⁹.

Тем не менее Версальский договор 1919 года провозгласил нарушения законов и обычаев войны наказуемыми; содержащиеся в нем нормы составили правовое основание для привлечения к уголовной ответственности виновников первой мировой войны. В этом смысле договор стал определенным этапом в развитии международного уголовного права.

А реальное воплощение идея наказания военных преступников нашла в ходе и после окончания второй мировой войны. Чудовищные преступления германского фашизма во время этой войны вызвали такой гнев народов, что никто и ничто не в состоянии были помешать делу наказания нацистских и других военных преступников.

Уже в годы войны были заключены международные соглашения, предусматривающие строгое наказание фашистских преступников. 13 января 1942 г. в Декларации о наказании за преступления, совершенные во время войны, правительства стран, боровшихся против гитлеровской Германии, заявили о своей решимости принять все меры к тому, чтобы военные преступники "были разысканы, переданы в руки правосудия и судимы и чтобы вынесенные приговоры были приведены в исполнение"¹⁰. В 1943 году в Декларации об уголовной ответственности гитлеровцев за совершенные зверства союзные державы заявили, что они "наверняка найдут их даже на краю света и передадут в руки их обвинителей с тем, чтобы смогло свершиться правосудие"¹¹.

Летом 1945 года вопрос о наказании нацистских военных преступников перешел в практическую плоскость. В августе 1945 года в Лондоне было подписано соглашение между правительствами СССР, США, Великобритании и Франции "О судебном преследовании и наказании главных военных преступников европейских стран оси", на основании которого был учрежден Международный военный трибунал для суда над главными военными преступниками европейских стран. В качестве приложения к Соглашению Устав, состоящий из семи разделов, определяет порядок организации Трибунала и принципы его работы. Наиболее важной частью Устава является та, в которой дается характеристика состава преступления против человечества. Преступления, направленные на подрыв мира, на провокацию агрессивных войн и сопровождающих их военных преступлений и преступления против человечности, образуют состав преступления против человечества, как его определяет статья 6 Устава Международного военного трибунала.

Приговор Нюрнбергского трибунала получил широкое международное одобрение: 11 декабря 1946 г. Генеральная Ассамблея ООН на пленарном заседании приняла резолюцию 95 (1), в которой подтвердила "принципы международного права, признанные Уставом Нюрнбергского трибунала и нашедшие отражение в приговоре Трибунала"¹². За резолюцию 95 (1) проголосовали 54 государства, что свидетельствует о международном признании принципов международного права, установленных на Нюрнбергском процессе.

19 января 1946 г. был опубликован Устав Международного военного трибунала в Токио для суда над главными японскими военными преступниками. Статья 5 Устава Токийского трибунала

закрепила ту же формулировку состава преступлений против человечества, что и статья 6 Устава Нюрнбергского трибунала.

Огромное значение Нюрнбергского и Токийского процессов заключено в том, что впервые за всю историю человечества преступники, совершившие чудовищные злодеяния против мира, законов и обычаев войны, против человечества, были осуждены¹³. Приговоры Нюрнбергского и Токийского трибуналов вошли в историю как серьезный удар по фашизму, как грозное предупреждение всем поджигателям войны и военным преступникам. Кроме того, определив преступления против мира, военные преступления и преступления против человечности как международные преступления, влекущие за собой индивидуальную ответственность¹⁴, Уставы заложили основу важного института международного уголовного права. Приговоры Нюрнбергского и Токийского трибуналов, в свою очередь, стали свидетельством всеобщего международного признания принципа ответственности за агрессию.

Понятие агрессии как международного преступления стало формироваться после Октябрьской революции, причем инициатором постановки вопроса о запрещении агрессивной войны стало наше государство. В Декрете о мире впервые в истории человечества агрессия была объявлена "величайшим преступлением против человечества". Принцип запрещения агрессии нашел свое отражение в международно-правовой практике и договорах нашего государства в 1921—1926 годах в отношениях с соседними государствами — Турцией, Ираном и Афганистаном¹⁵.

Первым многосторонним актом, запретившим агрессию и объявившим ее вне закона, был Парижский пакт 1928 года (Пакт Бриана — Келлога). Принцип противоправности агрессивной войны, провозглашенный в нашей стране Декретом о мире, получил закрепление в международном праве. Он стал одной из основных норм международного права: война как "орудие национальной политики" была запрещена. Однако одним из существенных недостатков Парижского пакта было отсутствие в нем определения агрессии и нападающей стороны.

Вскоре после второй мировой войны, 26 июня 1945 г., в Сан-Франциско был подписан текст Устава Организации Объединенных Наций¹⁶. Провозглашая основной целью Организации избавление грядущих поколений от бедствий войны, Устав запретил применение силы или угрозы силой в международных отношениях (ст. 2). Его положения, а также принципы, закрепленные в Уставе Нюрнбергского трибунала, нашли подтверждение в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 11 декабря 1948 г. Максимальная эффективность этой резолюции Генеральной Ассамблеи могла быть достигнута скорейшей разработкой и принятием опре-

деления агрессии. Однако это произошло лишь тридцать лет спустя. "Вооруженная агрессия, — говорилось в советском проекте определения агрессии 1969 года, — является международным преступлением против мира, влекущим за собой политическую и материальную ответственность государств, а также уголовную ответственность виновных в этом преступлении лиц"¹⁷. Это определение агрессии было принято 14 декабря 1974 г. Генеральной Ассамблеей ООН (резолюция 3314).

Устав Организации Объединенных Наций, утвердивший в современном международном праве принцип уважения основных прав и свобод человека, стал основой для разработки и принятия всех последующих конвенций по пресечению преступных нарушений прав человека. Одной из первых явилась Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, принятая 9 декабря 1948 г.

Развитие сотрудничества государств в борьбе с международными уголовными преступлениями знаменовала принятая в 1973 году Организацией Объединенных Наций Конвенция о пресечении преступления апартеида и наказании за него*. Апартеид определяется документом как крайняя форма расовой дискриминации, когда целые группы населения страны в зависимости от расовой принадлежности ставятся в резко неравноправное положение по сравнению с другими группами населения. Конвенция устанавливает международную уголовную ответственность за апартеид независимо от мотивов его осуществления и места нахождения лиц, членов организаций, учреждений и представителей государств, виновных в совершении этого преступления. Лица, виновные в совершении апартеида, могут быть преданы компетентному суду любого государства — участника Конвенции или Международному уголовному трибуналу, создаваемому соглашением государств в этих целях. Эти лица не могут пользоваться правом политического убежища в любом государстве и подлежат выдаче как уголовные преступники.

За прошедшие десятилетия после второй мировой войны была проделана значительная работа по кодификации составов преступлений международного характера. В связи с тем, что в мире участились случаи проведения актов международного терроризма и других противоправных деяний, посягающих на международный правопорядок и представляющих общественную опасность для человечества, в рамках ООН был разработан и принят ряд многосторонних договоров. В их числе Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов, 1973 года;

* Конвенция вступила в силу 18 июля 1976 г.

Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов 1970 года; Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, 1971 года; Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, 1988 года; Конвенция о борьбе с захватом заложников 1979 года; Конвенция о физической защите ядерного материала 1980 года; Конвенция о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 года и др.

В настоящее время дальнейшее развитие международного уголовного права в значительной степени связано с разработкой проекта Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества. Известно, что еще в 1947 году в резолюции 177 (II) Генеральная Ассамблея ООН в целях кодификации позитивных принципов и норм международного права поручила Комиссии международного права сформулировать принципы международного права, признанные в Уставе Нюрнбергского трибунала и нашедшие отражение в его приговоре, и составить проект Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества¹⁸. После нескольких обсуждений и с учетом замечаний правительств Комиссия международного права на своей шестой сессии в 1954 году приняла проект Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества, состоящий из четырех статей и комментариев к ним¹⁹. Комиссия отнесла к международным преступлениям акты агрессии, акты геноцида, апартеида, преступления, дефиниции которых даны в Уставе и приговоре Нюрнбергского трибунала и др. Учитывая тесную связь проекта Кодекса с вопросом об определении понятия "агрессия", Генеральная Ассамблея ООН в резолюции 897 (XI) от 4 декабря 1954 г. постановила отложить дальнейшее его рассмотрение. После принятия консенсусом определения "агрессия" (резолюция 3314 (XXIX) от 14 декабря 1974 г.) Генеральная Ассамблея предложила государствам-членам и соответствующим международным межправительственным организациям представить свои комментарии и замечания по проекту Кодекса²⁰.

Разработка проекта Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества продолжается до сих пор. Основное внимание Комиссии международного права сосредоточено на составлении перечня преступлений против мира и безопасности человечества с учетом тех изменений, которые произошли в международно-правовой практике. В задачу Комиссии входит также анализ принятых в последние годы международных документов, направленных на борьбу с международными правонарушениями.

Комиссии международного права пришлось решать вопрос о сфере применения проекта Кодекса преступлений против мира и

безопасности человечества. Известно, что многие международно-правовые акты прямо устанавливают за совершение некоторых преступлений ответственность физических лиц и международно-правовую ответственность государств. Например, в Конвенциях 1948 и 1973 годов говорится об индивидуальной уголовной ответственности лиц, виновных в совершении преступлений геноцида и апартеида; эти же преступления статья 19 проекта статей об ответственности государств, разрабатываемого Комиссией международного права, рассматривает как деяния государств²¹. Это можно трактовать следующим образом: принцип ответственности физических лиц за международные преступления неотделим от международно-правовой ответственности самого государства.

Каким же образом тогда решать вопросы о субъекте международного преступления и о сфере применения проекта Кодекса?

Проблема уголовной ответственности государств за международные преступления, за которые несут индивидуальную ответственность физические лица, остается открытой, и ее решение окажет огромное влияние на всю концепцию международного уголовного права²². С учетом этого обстоятельства "Комиссия международного права решила ограничиться на данном этапе рассмотрением преступлений индивидумов без ущерба для возможного последующего применения понятия международной уголовной ответственности к государствам"²³.

Другим серьезным препятствием на пути принятия проекта Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества являлся вопрос о создании международного судебного органа с всеобщей и обязательной юрисдикцией. Очевидно, что в принятом Кодексе должен ясно указываться судебный орган, который будет рассматривать и выносить решения по действиям, уже определенным в этом Кодексе, поскольку в ином случае он станет не чем иным, как сводом норм высокой морали, составленным для международного сообщества²⁴.

Известно, что впервые вопрос о создании Международного уголовного суда был поставлен Генеральной Ассамблеей [резолюция 260 В (III)] перед Комиссией международного права ООН еще в 1948 году и связывался с осуществлением правосудия в отношении лиц, обвиняемых в совершении преступлений геноцида и других правонарушений, которые были бы отнесены к компетенции суда²⁵. Поскольку в то время определение агрессии не было выработано, работа над проектом Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества не завершена, идея создания Международного уголовного суда была отложена на неопределенное время.

Новый этап рассмотрения в Комиссии международного права проблемы создания Международного уголовного суда начался

в 1990 году принятием резолюции 44/39 Генеральной Ассамблеи ООН от 4 декабря 1989 г. ГА ООН обратилась с просьбой к Комиссии международного права "изучить вопрос о создании Международного уголовного суда или иного международного уголовного судебного органа с юрисдикцией, распространяющейся на лиц, обвиняемых в совершении преступлений, которые могут подпадать под действие такого Кодекса преступлений, включая лиц, участвующих в незаконном обороте наркотических средств через национальные границы"²⁶.

В 1992 году Комиссия обсудила данный вопрос и сформулировала свои конкретные рекомендации, которые сводятся к следующему.

Международный уголовный суд должен учреждаться статутом в форме многостороннего договора, заключаемого государствами-участниками. Как и при разработке проекта Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества, КМП исходит из того, что международный уголовный суд будет привлекать к ответственности не государства, а физических лиц.²⁷ "...По очевидным политическим причинам ныне неподходящее время в истории, чтобы поднимать вопрос о международной уголовной ответственности государств и подчинении государств юрисдикции международного уголовного суда. Это время еще не пришло, но оно придет по мере того, как мир становится все более взаимозависимым"²⁸.

Под юрисдикцию суда подпадают международные преступления, определенные в международных договорах и перечисленные в Кодексе преступлений против мира и безопасности человечества. Однако юрисдикция суда не должна ограничиваться Кодексом. Государство должно иметь возможность становиться участником статута, не становясь участником Кодекса. Более того, большинство членов КМП пришли к мнению, что учреждение суда возможно и при отсутствии Кодекса преступлений.

Комиссия международного права исходит из того, что на первом этапе своего функционирования суд не должен обладать обязательной юрисдикцией, которую государство — участник статута обязано признавать *ipso facto* и без необходимости в дополнительном согласии. Это признание должно осуществляться специальным юридическим актом по усмотрению государства. Оно может быть сделано либо *ad hoc* в отношении преступления, которое предположительно было совершено конкретными лицами, либо заранее по определенной категории или нескольким категориям преступлений, охватываемых юрисдикцией суда по предмету его ведения.

Суд не будет постоянно действующим органом: "...функционирование международного уголовного суда, вероятно, будет носить скорее исключительный, нежели регулярный характер" (доклад Рабочей группы КМП)²⁹.

В статуте Международного уголовного суда должны содержаться четкие указания о применимом праве как в отношении состава преступления, так и возможных мер наказания. Поскольку действующие международные договоры о борьбе с преступностью не содержат указаний на конкретные санкции, статут суда должен восполнить этот пробел путем, например, перечисления применимых наказаний, отсылки к национальному праву или принципам уголовного права, общим для всех государств.

25 ноября 1992 г. резолюцией 47/33 Генеральная Ассамблея ООН поручила КМП в первоочередном порядке заняться разработкой проекта статута Международного уголовного суда.

Вопрос о желательности и возможности создания Международного уголовного суда был затронут на второй Всемирной конференции по правам человека, состоявшейся в июне 1993 года в Вене. В итоговых документах Конференции — Венской декларации и Программе действий — содержится призыв к Комиссии международного права продолжить работу по скорейшему созданию Международного уголовного суда³⁰.

Острая необходимость решения данного вопроса продиктована как небывалым размахом международной преступности — многочисленными террористическими актами, уносящими тысячи жизней, международной торговлей наркотиками и другими правонарушениями, так и участвовавшими случаями военных преступлений, совершаемых в ходе вооруженных конфликтов и характеризующихся особой жестокостью. Отсутствие международного уголовного судебного органа подтолкнуло к учреждению Организацией Объединенных Наций Международного уголовного трибунала для рассмотрения дел о преступлениях, совершенных на территории бывшей Югославии.

Совет Безопасности, "выражая свою серьезную тревогу по поводу непрерывно поступающих сообщений о широкомасштабных и вопиющих нарушениях положений международного гуманитарного права, которые имеют место на территории бывшей Югославии, и особенно в Республике Боснии и Герцеговине, в том числе сообщений о массовых убийствах, массовом организованном и систематическом задержании и изнасиловании женщин и продолжении практики "этнической чистки", в частности в целях приобретения и удержания территории; ...будучи преисполнен решимости положить конец таким преступлениям и принять эффективные меры в целях предания суду лиц, ответственных за эти преступления; ...постановляет настоящим учредить Международный трибунал с единственной целью судебного преследования лиц, ответственных за серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории бывшей Югославии в период с 1 янва-

ря 1991 года и по дате, которая будет определена Советом Безопасности после восстановления мира"³¹.

Совет Безопасности утвердил Устав Международного трибунала, состоящий из 34 статей. Юрисдикция Международного трибунала определена статьями 1—10. Составы преступлений — нарушения международного правопорядка, влекущие за собой индивидуальную уголовную ответственность, серьезные нарушения Женевских конвенций 1949 года, нарушения законов и обычаев войны, геноцид, преступления против человечности — подробно раскрываются в статьях 2 — 5 Устава. Устав определил также порядок учреждения Трибунала, процедуры деятельности, его статус, привилегии и иммунитеты. Местом пребывания Международного трибунала является Гаага. Председатель Трибунала, в соответствии с Уставом, уполномочен представлять ежегодные доклады о его функционировании Совету Безопасности и Генеральной Ассамблее ООН.

Учреждение Международного трибунала в Гааге и принятие его Устава являются еще одним важным этапом на пути становления международного уголовного права как комплексной отрасли международного права.

¹ Подробнее см. Баскин Ю.Я., Фельдман Д.И. История международного права. — М., 1990; Левин Д.Б. История международного права. — М., 1962.

² Подробнее см. Ромашкин П.С. К вопросу о понятии и источниках международного уголовного права//Советское государство и право. — 1948. — № 3. — С. 27—30; Галенская Л.Н. О понятии международного уголовного права//Советский ежегодник международного права. 1969. — М., 1970. — С. 257; Шаргородский М.Д. Некоторые вопросы международного уголовного права//Советское государство и право. — 1947. — № 3; Степанченко В.И. О понятии международного уголовного права//Правоведение. — 1982. — № 3. — С. 70—74.

³ См. Bedi S.D. Extradition in International Law and Practice. — Rotterdam, 1966. — P. 16.

⁴ См. Грабарь В.Э. Материалы к истории литературы международного права в России (1647—1917). — М., 1958. — С. 460; Коровин Е.А. История международного права. — Вып. 1. — М., 1946. — С. 7; Никольский Д.П. О выдаче преступников по началам международного права. — СПб., 1884. — С. 44—49.

⁵ Грабарь В.Э. Указ. соч. — С. 456.

⁶ Мартенс Ф.Ф. Современное международное право цивилизованных народов. — Т. 2. — СПб., 1905. — С. 391.

⁷ Подробнее см. Галенская Л.Н. Указ. соч. — С. 26—116.

⁸ См. Трайнин А.Н. Защита мира и уголовный закон. — М., 1969. — С. 148.

⁹ Подробнее см. Трайнин А.Н. Указ. соч. — С. 148—150; Ромашкин П.С. Преступления против мира и человечества. — М., 1967.

¹⁰ Уголовное право. История юридической науки. — М., 1978. — С. 278.

¹¹ Нюрнбергский процесс над главными военными преступниками. (далее — Нюрнбергский процесс). — Т. 3. — М., 1958. — С. 339.

¹² Нюрнбергский процесс. — Т. 7. — М., 1961. — С. 550.

¹³ См. Рыбаков Ю.М. Вооруженная агрессия — тягчайшее международное преступление. — М., 1980. — С. 185-196.

¹⁴ Нюрнбергский трибунал приговорил 12 главных военных преступников, в том числе заочно Бормана, к смертной казни, 7 — к различным срокам тюремного заключения, 3 подсудимых оправдал. Токийский трибунал приговорил к смертной казни 7 человек, к пожизненному тюремному заключению — 16 и к различным срокам тюремного заключения — 2 человека.

¹⁵ См. Богатырев А.Г. Международное сотрудничество государств по борьбе с преступностью. — М., 1989. — С. 54.

¹⁶ См. Советский Союз на международных конференциях периода Великой Отечественной войны 1941–1945 гг. // Сборник документов. — Т. 5. — М., 1984. — Док. 130.

¹⁷ См. док. ООН A/AC.134/1 12, Corr.1.

¹⁸ См. док. ООН A/AC.4/377, Corr.1.

¹⁹ См. Yearbook of the International Law Commission. — 1954. — Vol. II. — P. 150–154.

²⁰ См. док. ООН A/32/10, A/35/210, Add. 1–2, Add. 2/Corr. 1; A/36/416.

²¹ См. Права человека. Сборник международных договоров. — ООН, 78 XIV 2. — С. 55–57, 37–40.

²² См. Решетов Ю.А. Нюрнбергский процесс и международное уголовное право//Нюрнбергский процесс и современность. — М., 1986. — С. 159.

²³ См. док. ООН A/C.6/40/SR.23.

²⁴ См. Выступление представителя Уругвая по обсуждению проекта Кодекса. Док. ООН A/C. 6/36/SR.60 (1985).

²⁵ Подробнее см. Верещетин В.С. Международный уголовный суд: новые перспективы?//МЖМП. — 1993. — № 2. — С. 4–41.

²⁶ Док. ООН A/44/195 (1989).

²⁷ См. Комментарий к статье 3 проекта статей по проекту Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества. Док. ООН A/46/10 (1991).

²⁸ См. Bassiouni M. Ch., Blakesley Ch.L. The need for an International Criminal Court in the New International World Order // Vanderbilt journal of International Law. — 1992. — Vol. 25. — N 2. — P. 169.

²⁹ Док. ООН A/CN. 4/L. 475 от 17 июля 1992 г.

³⁰ См. док. ООН A/CONF. 157/23 от 12 июля 1993 г.

³¹ См. док. ООН S/RES/827 от 25 мая 1993 г.

Кто есть кто в нашей науке?



АНИСИМОВ ЛЕОНИД НИКОЛАЕВИЧ

Родился в 1936 году в поселке Марковский Должанского района Орловской области, где и окончил семилетнюю школу, с 1950 по 1954 год учился в специальной школе юнг Военно-Морского Флота СССР в Ленинграде. Служил матросом Северного флота в Заполярье. В 1959 году с отличием окончил Военно-морское политическое училище в г. Ленинграде и одновременно вечернее отделение географического факультета Ленинградского педагогического института им. А.И.Герцена, а в 1967 году — заочную аспирантуру исторического факультета названного института. В этом же году защитил диссертацию на соискание ученой степени кандидата исторических наук по проблемам прав человека в США (исторические аспекты). В 1968 году, работая в органах прокуратуры, окончил вечернее отделение юридического факультета Ленинградского государственного университета, а в 1972 году защитил диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук. В 1979 году Л.Н.Анисимову было присвоено звание доцента по кафедре прокурорского надзора, в 1992 году — звание профессора права.

Л.Н.Анисимов длительное время проходил службу в правоохранительных органах. Был заместителем начальника Управления Прокуратуры РСФСР, заместителем начальника отдела МВД СССР. Имеет классный чин старшего советника юстиции и специальное

звание полковника внутренней службы. Сочетал работу с преподавательской деятельностью. В должности доцента Высшей дипломатической школы МИД СССР, а затем Дипломатической академии принимал участие в различных международных конференциях и симпозиумах, в том числе в качестве правительственного эксперта на Совещании Комитета по разоружению в Женеве. Длительное время являлся консультантом Управления по международному гуманитарному сотрудничеству и правам человека МИД СССР. Специализировался по вопросам, касающимся соответствия норм национального законодательства СССР международным стандартам в области прав человека.

При непосредственном участии Л.Н.Анисимова был подготовлен ряд предложений в различные инстанции (в том числе в высшие органы власти и управления) о совершенствовании внутригосударственных правовых норм. Представлял экспертные заключения и рекомендации по заданиям указанного внешнеполитического ведомства.

Чрезвычайный и полномочный посол России Ю.А.Решетов, начальник Управления информации МИД СССР Г.И.Герасимов в своем письменном представлении руководству Министерства иностранных дел СССР о поощрении консультанта Л.Н.Анисимова отмечали его широкий научный кругозор и профессиональные знания по ряду отраслей права, указывали на высококвалифицированно подготовленные им аналитические материалы и экспертные заключения по вопросам въезда-выезда, гражданства, статуса соотечественников за рубежом, гуманитарного и культурного сотрудничества, защиты прав человека, которые были реализованы в соответствующих документах МИД и направлены в порядке информационного обеспечения загранпредставительствам.

В настоящее время Л.Н.Анисимов сотрудничает с МИД Российской Федерации в качестве независимого эксперта.

Первая научная статья студента юридического факультета ЛГУ Л.Н.Анисимова была опубликована в журнале "Правоведение" в 1966 году. За истекшие годы творческого труда он опубликовал свыше 90 работ общим объемом более 200 печатных листов.

Среди работ, посвященных вопросам международного права и международных отношений, следует, в частности, указать следующие: "Международно-правовые средства разрешения межгосударственных споров (конфликтов)" (Л., 1975; 10,25 п.л.); "Кризис на Ближнем Востоке" (М., 1975; 10 п.л.); "Европа и безопасность" (Минск, 1976; 13,65 п.л., в соавторстве с В.К.Мазуровым); "Европа: проблемы безопасности и сотрудничества" (Минск, 1982; 9 п.л., в соавторстве с В.К. Мазуровым, оригинальное издание этой книги опубликовано на португальском языке издательством "Прогресс");

"Проблемы Кипра. Исторические и международно-правовые аспекты" (М., 1986; 10,75 п.л.).

Л.Н.Анисимов опубликовал ряд монографий и десятки статей по различным отраслям права, в том числе по трудовому законодательству, по вопросам государства и права, укрепления законности и борьбе с преступностью: "Трудовой договор" (М., 1989; 5,25 п.л.); "Профилактика пьянства, алкоголизма и наркомании среди молодежи" (М., 1988; 7,1 п.л.); "Наркотики: правовой режим. Международно-правовые и внутригосударственные проблемы производства, применения и распространения наркотических и психотропных веществ" (Л., 1974; 9 п.л.); "Конституция, которой не знала история" (Улан-Удэ, 1980; 8,5 п.л., в соавторстве с Б.Ц.Цыденжановым) и др.

Научные труды Л.Н.Анисимова как юриста-международника хорошо известны специалистам и являются определенным вкладом в современную науку международного права и международных отношений. В них, как указывалось выше, рассматриваются теоретические международно-правовые вопросы, касающиеся мирного разрешения международных споров и принудительных мер, применяемых в соответствии с Уставом ООН, ближневосточного урегулирования и кипрской проблемы, европейской безопасности и сотрудничества в рамках ОБСЕ и межгосударственных отношений ряда стран Европы. Некоторые из научных работ Л.Н.Анисимова изданы за рубежом или переведены на иностранные языки по заказу зарубежных издательств и отдельных специалистов. Труды и научная деятельность характеризуют автора как квалифицированного исследователя, способного не только генерировать конструктивные идеи и положения в области международного и иных отраслей права, но активно и целеустремленно реализовывать их в жизнь в самых различных формах.

На протяжении ряда лет Л.Н.Анисимов читал лекции в Дипломатической академии МИД СССР, Московском государственном институте международных отношений МИД СССР, Московском юридическом институте, в учебных заведениях по повышению квалификации руководящих кадров органов прокуратуры и сферы культуры. В настоящее время является профессором юридического факультета Московского государственного социального университета и международно-правового факультета МГИМО МИД Российской Федерации.

На вопрос редакции о том, над какой проблемой международного права он работает в настоящее время, Л.Н.Анисимов ответил, что занимается вопросами международно-правовых гарантий безопасности государств и народов, а также проблемой урегулирования региональных конфликтов.



АРЦИБАСОВ ИВАН НИКИФОРОВИЧ

Родился в 1927 году. В 1958 году окончил Московский государственный институт международных отношений. В 1969 году защитил кандидатскую диссертацию, посвященную международной право-субъектности Германской Демократической Республики. По теме диссертации была опубликована монография "ГДР — субъект международного права" (М., 1969).

В 1981 году защитил докторскую диссертацию на тему "Международно-правовые проблемы регулирования вооруженных конфликтов". В 1984 году ему было присвоено звание профессора. В октябре 1993 года Указом Президента РФ ему присвоено звание "Заслуженный юрист Российской Федерации", а в декабре 1994 года И.Н.Арцибасов был удостоен звания академика Российской академии военных наук.

После защиты кандидатской диссертации был приглашен преподавателем на кафедру государственного и международного права военно-юридического факультета Военно-политической академии. В настоящее время — профессор кафедры теории и истории государства и международного права Военной академии экономики, финансов и права.

Профессор И.Н.Арцибасов является известным в нашей стране и за рубежом специалистом в области права вооруженных конфликтов. Его работы в этой отрасли международного права оказали заметное влияние на развитие отечественной доктрины "права войны", некоторые из них переведены на иностранные языки, например "За пределами законности" (М., 1982, 1983). За активное участие в распространении норм права, применяемых в вооруженных конфликтах, он награжден медалью Пирогова "За заслуги в гуманной деятельности СОККиКПСССР".

Профессор И.Н.Арцибасов опубликовал более 50 работ, посвященных праву вооруженных конфликтов. Среди них "Международное право и война" (М., 1973, в соавторстве); "Право в период

вооруженных конфликтов" (М., 1978); "За пределами законности" (М., 1981, 1-е изд.; М., 1986, 2-е изд.). И.Н.Арцибасов — соавтор многих учебников, учебных пособий, одной из глав "Курса международного права" (М., 1989—1993); автор около 20 статей, опубликованных в "Советской военной энциклопедии" (М., 1976—1980).

На вопрос редакции о том, какие наиболее важные проблемы существуют сейчас в праве вооруженных конфликтов, профессор И.Н.Арцибасов ответил: "Я вижу две такие проблемы: недостаточная урегулированность вооруженных конфликтов немеждународного характера и неэффективное использование механизма ответственности за военные преступления. Коротко поясню. Первое. Если в довоенный период 80% войн и вооруженных конфликтов были межгосударственными, то в послевоенный период 85% войн и вооруженных конфликтов были внутригосударственными. После второй мировой войны усилия государств были направлены на урегулирование межгосударственных вооруженных конфликтов (из 500 статей четырех Женевских конвенций 1949 года только статья 3 относится к правилам ведения внутренних вооруженных конфликтов). Дополнительный протокол II в принципе не изменил этой тенденции развития права вооруженных конфликтов. Второе. Крайне неудовлетворительно применяется воюющими сторонами механизм ответственности за военные преступления. Так, ни одна из уголовных санкций, связанных с соблюдением Женевских конвенций, так и не была применена ни одним государством. Что касается внутренних вооруженных конфликтов на территории бывшего СССР, то создается впечатление, что здесь вообще не слышали о существовании гуманитарного права".



КАПУСТИН АНАТОЛИЙ ЯКОВЛЕВИЧ

Родился в 1954 году в Горьковской (ныне Нижегородской) области. В 1980 году закончил факультет экономики и права Универ-

ситета дружбы народов им. Патриса Лумумбы (ныне Российский университет дружбы народов), а в 1983 году — аспирантуру кафедры международного права Университета. После окончания аспирантуры вплоть до настоящего времени работает на кафедре международного права. С 1987 года — доцент.

В 1984 году защитил кандидатскую диссертацию, посвященную международно-правовым проблемам экономической интеграции латиноамериканских государств. Автор более 25 научных и учебно-методических исследований по различным проблемам международного права.

Основные публикации: "Международно-правовые проблемы латиноамериканской экономической интеграции" (М., 1986); "Региональные межправительственные экономические организации освободившихся государств" (М., 1988); "Международное гуманитарное право" (М., 1991, в соавторстве). Один из авторов учебников "Освободившиеся страны и международное право" (М., 1987) и "Международные организации" (М., 1994).

Уделяет много внимания совершенствованию методики преподавания международного права, полагая, что одним из действенных способов повышения активности и самостоятельности студентов является использование в учебном процессе "прецедентного метода". С этой целью подготовлены учебные задания для студентов по курсу международного публичного права (М., 1990, в соавторстве) и по курсу международного экономического права (М., 1992).

В 1989 году проходил научную стажировку в МККК (Женева), а в 1994 году — учебно-педагогическую стажировку в юридическом колледже им. С.Чейза Северокентуккского университета (США) в рамках программы для преподавателей права новых независимых государств (Правовая инициатива для стран Центральной и Восточной Европы Американской ассоциации юристов). В 1989 году в составе делегации советской общественности принимал участие в Конференции по человеческому измерению СБСЕ (Париж).

Член Российской ассоциации международного права, участник ряда отечественных и международных научных конференций.

На вопрос редакции о творческих планах А.Я.Капустин ответил: "Последнее пятилетие уходящего века, а вместе с ним и тысячелетия, дает богатую пищу для размышлений юристам-международникам. Необходимо глубокое осмысление опыта развития международного права в уходящем XX веке, прогнозирование его эволюции в приближающемся XXI веке. Это необъятное поле для приложения творческой энергии".



КОТЛЯР ВЛАДИМИР СЕМЕНОВИЧ

Родился в 1933 году в Москве. В 1957 году окончил Московский государственный институт международных отношений, а в 1971 — Высшую дипломатическую школу. В 1972 году защитил кандидатскую диссертацию на тему "Северный совет — орган регионального сотрудничества стран Северной Европы", которая явилась первым в нашей международно-правовой литературе исследованием деятельности этой организации.

С 1957 года работал в МИД СССР, в том числе в посольствах СССР в Финляндии, Норвегии, Великобритании, в отделе Скандинавских стран, договорно-правовом отделе и Управлении по общим международным вопросам. Принимал участие в десятках международных конференций и многосторонних консультаций и переговоров по политическим и правовым вопросам с другими странами, в том числе по международному морскому праву (вопросы сбросов в море и его загрязнения, рыболовства, добычи минеральных ресурсов глубоководных районов морского дна), в сессиях Шестого комитета Генеральной Ассамблеи ООН, в консультативных совещаниях и конференциях по вопросу Антарктики в качестве члена или руководителя делегаций СССР.

В 1989 году перешел на работу в Секретариат Организации Объединенных Наций и работал до 1993 года директором отдела кодификации международного права Управления по юридическим вопросам в Нью-Йорке. Был в этот период также секретарем Шестого (юридического) комитета Генеральной Ассамблеи ООН, секретарем Комиссии международного права и секретарем Спецкомитета Генассамблеи по Уставу ООН и укреплению роли этой организации.

В 1993—1994 годах был секретарем комиссии экспертов, созданной в соответствии с резолюцией 780 (1992) Совета Безопасности ООН для расследования нарушений международного гуманитарного права на территории бывшей Югославии.

В настоящее время работает экспертом-консультантом Правового департамента МИД России. Имеет дипломатический ранг Чрезвычайного и Полномочного Посланника.

Опубликовал около 50 работ, среди них монография "Северный совет"; соавтор двух книг о политических взаимоотношениях между США, Западной Европой и СССР; соавтор учебника по международному морскому праву (1988) и т.д. Имеет звание "Заслуженный работник культуры РСФСР".

Член Исполкома Российской ассоциации международного морского права.

На вопрос редакции, какими ему видятся перспективы развития международного морского права, ответил: "Сейчас, после долгих и активных усилий мирового сообщества, складывается весьма благоприятная ситуация для того, чтобы Конвенция ООН по морскому праву 1982 года, этот всеобъемлющий кодекс поведения стран на просторах Мирового океана, стал действительно универсальным документом, в котором участвовали бы, по существу, все страны мира. Это имело бы не только весьма важное значение для развития сотрудничества государств в Мировом океане и для упорядоченного использования Мирового океана и его ресурсов в интересах народов всех стран, но и для укрепления международного мира. Разумеется, еще то и дело приходится сталкиваться с явлениями национального или регионального эгоизма, когда отдельные страны или группы стран пытаются навязывать остальным выгодные для них решения. Видимо, подобные попытки неизбежны и в будущем, однако если смотреть на картину в целом, то сегодня есть реальная перспектива гармоничного развития межгосударственного сотрудничества в Мировом океане, покрывающем большую часть нашей планеты".



ПУНЖИН СЕРГЕЙ МИХАЙЛОВИЧ

Родился 25 августа 1959 г. в городе Бобруйске Могилевской области, Белоруссия.

В 1983 году с отличием окончил юридический факультет Московского государственного университета. В 1983—1986 годах обучался в аспирантуре юридического факультета МГУ на кафедре международного права. В 1986 году защитил диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук на тему "Цель в международном праве".

Работал в Институте государства и права научным сотрудником, и.о. заведующего сектором теории международного права. С декабря 1991 года — в Министерстве иностранных дел РФ: до сентября 1993 года — заведующий отделом Правового департамента, с сентября 1993 года и по настоящее время — первый секретарь Посольства России в Нидерландах, эксперт делегации России в подготовительной комиссии Организации по запрещению химического оружия.

Опубликовал ряд статей по вопросам, посвященным теории международного права, правовым проблемам разоружения и регулирования торговли оружием, разрешению территориального спора между Россией и Японией, защите прав национальных меньшинств, правовому анализу конкретных международных конфликтов (ввод Советским Союзом войск в Афганистан).

На вопрос редакции о том, в каком направлении будет развиваться международное право в XXI веке, С.М.Пунжин ответил: "На пороге XXI века мировое сообщество должно вновь вернуться к извечному вопросу о роли международного права, его эффективности, взаимодействии политики и права в отношениях государств. Традиционно юристы несколько преувеличивают значение права, тогда как политики, наоборот, склонны не обращать на него слишком большого внимания. Без достижения согласия по этому вопросу вряд ли можно говорить о положительном влиянии права на сообщество государств, о реализации того стабилизирующего потенциала, который содержит в себе право. Сейчас право эффективно работает в областях, в которых природа отношений предполагает необходимость правового регулирования. Однако действенность международного права оценивают прежде всего по его влиянию на высокополитизированные и нередко кризисные ситуации. Но здесь, к сожалению, право нередко не справляется со своей ролью. Несмотря на усиление после окончания "холодной войны" международных механизмов осуществления права, еще не достигнуты желаемые результаты. В этих условиях международное право наталкивается на естественные границы — политическую волю государств — и продолжает оставаться только инструментом достижения политических целей, нередко теряя свою собственную значимость. Подобное положение явно не может удовлетворить мировое сообщество. Уже сейчас, в преддверии третьего тысячелетия, необходимы интенсивные усилия для поиска подходов, обеспечивающих функционирование в XXI веке системы государств как правового сообщества".

Книжная полка

"МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО"

Отв. редакторы Ю. М. Колосов, В. И. Кузнецов
(М., Международные отношения, 1994, 606 с.).

Сразу же скажем главное: учебник состоялся, труд большого творческого коллектива заслуживает признания. Содержание учебника воплощает в себе современный уровень международных правовых знаний и методики общения со студентами, ориентированной на обеспечение уяснения категорий, норм, институтов международного права.

Трудно перечислить все главы, параграфы, фрагменты, при подготовке которых сказались высочайшая квалификация ученых, их эрудиция, умение анализировать нормативные материалы. Да простят нас те авторы, чьи разделы мы не упомянем, но особенно хочется отметить изложение таких тем, как правопреемство (гл. VIII), ответственность в международном праве (гл. XII), мирное урегулирование международных споров (гл. XIII), международно-правовой режим Антарктики (гл. XXIII), а также таких вопросов, как сущность международного права (§ 2 гл. I), режим иностранцев (§ 3 гл. VI), правовая природа международных организаций (§ 3 гл. X), всеобщая и региональная безопасность (§ 2 и 3 гл. XV), освещение проблем территории, права международных договоров, морского, воздушного, космического права.

• Нелегко в наши дни говорить о сущности международного права, поскольку и в юридической науке стали модными "антиидеи", стремящиеся сокрушить "до основания" прежние идеологические воззрения, но взамен ничего разумного не дающие. Авторам первой главы удалось избежать соблазна. Они лаконично (пожалуй, слишком скупно) признали международно-правовую систему в качестве объективной реальности и вместе с тем как форму общественного сознания, отражающую борьбу (в том числе классовую), поскольку международное право является сферой столкновения мировоззрений различных людей, групп, классов и т.д. (с. 10).

С предельной четкостью дана характеристика функций международного права: координирующей, регулирующей; обеспечительной и охранительной.

Самых добрых слов заслуживает нормативное оснащение большинства глав. Авторы сумели сконцентрировать внимание на наиболее значимых для соответствующей темы международно-правовых актах. Пожалуй, можно даже по-хорошему позавидовать авторскому коллективу, имея в виду возможности доступа к информации. И эти возможности оптимально использованы в учебнике. При этом "не повезло" нормам внутригосударственного права, прежде всего правовым нормам Российской Федерации, включая те, которые непосредственно связаны с регулированием международной деятельности нашего государства.

Отличительной чертой учебника, как пишут ответственные редакторы во введении, является его деление на общую и особенную части (с. 5). Идея такого разделения курса уже знакома по дискуссиям в Ассоциации международного права; именно в таком аспекте были разработаны новые учебные программы по международному праву в ряде вузов (например, на отделении международного права Украинского института международных отношений, в Свердловском юридическом институте — ныне Уральской юридической академии). Согласно концепции учебника, "общая часть охватывает все основные институты, категории и положения международного публичного права", а "особенная часть посвящена более детальному рассмотрению отдельных отраслей международного права..." (с.5).

В связи с таким в принципе безупречным подходом возникают вопросы. Во-первых, почему в общую часть включены главы о праве международных договоров, дипломатическом и консульском праве и о международных организациях? Ведь в параграфе, где рассматривается система международного права (с. 14), а также на страницах 19, 120, 162 они именуются отраслями международного права. Во-вторых, почему в особенной части как самостоятельные главы выделены темы, которые ни в какой форме не обозначены как отрасли? Причем не соблюдено единство в методике изложения: если некоторые главы (особо это ощутимо в гл. XVIII, с. 411; XXI, с. 501; XXII, с. 536—537; XXIV, с. 576) открываются характеристикой соответствующей отрасли как совокупности норм, то большинство глав свободно от подобной оценки. В главах XV и XX первые параграфы имеют заманчивые названия: "Понятие права международной безопасности" и "Понятие международного морского права"; однако в обоих случаях обещанное не реализовано. В главе XVI "Международная борьба с преступностью" даже не применяется столь распространенный сегодня термин "международное уголовное право".

Можно предугадать неоднозначное отношение к отходу авторского коллектива и ответственных редакторов от привычных и казавшихся незыблемыми принципов построения учебника и мето-

дики изложения. Мы настолько привыкли к переходящим из одного учебника в другой схемам, что порой просто не готовы к восприятию не вполне традиционных подходов. Так, десятилетиями вопросы правопреемства рассматривались в главе о субъектах международного права. В рецензируемой книге неожиданно выделена особая глава "Правопреемство государств" и расположена вслед за главой о международных договорах. Десятилетиями не обращали внимания на то, что тема "Территория в международном праве (общие вопросы)" не была согласована с ее содержанием, включающим, например, такой совсем не общий вопрос, как режим Антарктики. И как-то непривычно выглядит глава о режиме Антарктики после главы о космическом праве.

Мы не только не сомневаемся в праве авторов на собственную структуру учебника, но и полагаем, что их вариант имеет ощутимые преимущества. Сохраняются, впрочем, сомнения в обоснованности отделения от проблематики международного гуманитарного права вопросов гражданства, режима иностранцев и права убежища, объединяемых главой "Население".

Заметный пробел в учебнике — проблема согласования и взаимодействия международного и внутригосударственного права. Оговоримся, что это пробел в нашем понимании. Для авторского же коллектива **лишь прикосновение** к данной проблеме, судя по всему, — вполне осознанная позиция. И в методических рекомендациях (с. 3) целью изучения курса международного публичного права провозглашено "получение навыков работы с международными договорами и другими международными актами, а также их толкование **применительно к конкретным ситуациям международной жизни**" (выделено нами. — *Г.И., В.С., Л.Л.*). При такой ориентации ситуации внутригосударственного бытия и их правовая регламентация представляют собой нечто "потустороннее" для международного права либо во всяком случае для тех, кому адресован учебник.

Избранная авторским коллективом концепция достаточно четко выражена во введении, написанном Ю.М.Колосовым и В.И.Кузнецовым (ответственные редакторы). Констатируя, что международное право оказывает воздействие практически на все сферы современной жизни, они утверждают далее: "Применение международного права — важная сторона деятельности всех тех, кто так или иначе связан с международными отношениями" (с. 5). Приведенная формулировка допускает различные толкования, вплоть до такого понимания, при котором только причастные к международным отношениям лица и органы компетентны в применении международного права. Но нам бы не хотелось склоняться к подобному предположению, как бы исключаящему из правоприменительной

сферы, связанной с реализацией международно-правовых норм, всех тех, чья деятельность касается внутригосударственных отношений. Мы предпочли бы трактовку этой фразы как выражение чисто специализированного подхода, поскольку учебник рекомендован обучающимся по специальностям "правоведение" (международное право), "международные отношения" и "международные экономические отношения".

Однако не только потому, что этим учебником вполне могут заинтересоваться студенты и преподаватели "обычных" юридических вузов, сотрудники различных государственных учреждений, в том числе судьи, но и просто ради установления истины полезно было бы сопроводить эту фразу констатацией ценности международного права и во внутригосударственной правоприменительной деятельности. Этот аспект остался за рамками учебника.

Параграф о соотношении международного и внутригосударственно-го права занимает в учебнике менее одной страницы. И дело не только в объеме текста. Как-то несовременно звучит тезис о том, что "официальные органы государства, его юридические и физические лица непосредственно нормам международного права не подчиняются" (с. 12). Тут же реанимируется концепция трансформации, опосредующая "фактическую реализацию международных обязательств на внутригосударственном уровне" национальными законами и правилами.

Мы ни в коей мере не склонны "навязывать" авторскому коллективу иную концепцию. Но мы сомневаемся в том, что умолчание об иной концепции — лучший способ ее опровержения. К тому же сегодня имеется в виду уже не доктринальная позиция, а состояние нормативной регламентации.

Отдельные положения действующей Конституции Российской Федерации вызывают неоднозначные трактовки. К их числу относятся и формулировка части 4 статьи 15 о том, что общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Возможны различные оценки этой конституционной нормы. Только не надо делать вид, что ее не существует.

Как бы восполняя этот пробел, авторы пишут: "В ряде государств ратифицированные международные договоры автоматически становятся частью национального законодательства. В законах многих государств устанавливается правило, согласно которому в случае расхождений между положениями закона и международными обязательствами преимущественную силу имеют международные обязательства" (с. 12—13). Мы не думаем, что словосочетания "в ряде государств", "в законах многих государств" дадут студентам сколь-

*По новой квалификации — "юриспруденция".

ко-нибудь ясное представление. Кроме того, открытым остается вопрос: а как же это выглядит в нашем собственном государстве?

Мы не думаем, что применение международно-правовых норм в сфере внутригосударственного правопорядка находитися за пределами той деятельности, к которой готовятся студенты Московского государственного института международных отношений и слушатели Дипломатической академии. С проблемами взаимодействия правовых систем неизбежно имеют дело и сотрудники российского МИД и иных учреждений "внешней ориентации", и сотрудники наших представительств в зарубежных странах. Обучение принципам и методам такого взаимодействия — насущная задача учебника. И здесь явно недостаточна фрагментарная информация (например, на с. 80, 98—99, 114, 395, 402, 481).

Замечания принципиального характера вызывает предлагаемая читателям концепция источников международного права.

Утверждение, что статья 38 Статута Международного Суда ООН содержит перечень источников международного права (с. 22), можно встретить и в западной литературе, и в отечественных учебниках. Однако знаменательно, что здесь такая оценка сопровождается комментариями, которые, по сути дела, ее опровергают. Судебные решения именуются "вспомогательным средством", а о доктринах выдающихся ученых сказано, что "нельзя исключать" их значение, поскольку они "способствуют уяснению". Все это так, но при чем здесь источники международного права, если, как признает автор главы, "это те формы, в которых находят свое выражение нормы права"? Может быть, не случайно в числе контрольных вопросов к главе II есть и такой: "Уточните, какие бывают источники". Пожалуй, действительно стоит уточнить!

И здесь изложение вопроса таково, будто не существует в науке и учебной литературе нового толкования проблемы источников международного права с учетом нормативного содержания отдельных актов международных организаций и международных конференций (совещаний). Ради бога, возражайте, опровергайте "инакомыслящих", но не прибегайте к тому, что называют фигурой умолчания!

Справедливости ради отметим фрагментарные суждения об актах международных организаций и международных конференций за пределами главы об источниках (с. 14, 64, 201, 255—256, 305). В последнем случае (с. 305) также представлена лишь одна позиция: "Документы СБСЕ носят политический характер и не являются источниками международного права". Почему бы не поспорить с иным мнением? Но иногда возникают межавторские коллизии. На странице 14 сказано, что в актах международных организаций нередко фиксируются уже сложившиеся обычно-правовые нормы, а

согласно тезису на странице 23 решения международных организаций могут явиться отправным моментом для образования обычая. Не ясно, как в дискуссии о яйце и курице!

Наши размышления в связи с изложением сложных теоретических проблем имеют общий знаменатель — сожаление по поводу того, что в учебнике представлена преимущественно однозначная, бесконфликтная, свободная от сомнений и дискуссий наука. С радостью воспринимаются исключения. Таковы, например, суждения по вопросу о международной правосубъектности индивидов (с. 64—65). И очень жаль, что интереснейшие мысли одного из ответственных редакторов относительно международного гуманитарного права, высказанные им в ряде статей, сведены в главе XIV учебника к двум лаконичным предложениям беспроblemного характера.

На фоне компетентного и скрупулезного рассмотрения многих, порой даже не самых существенных, вопросов весьма скромно выглядит изложение международного нормотворчества, а ведь для понимания сути международного права это является основным вопросом.

Отдельные формулировки нуждаются в пояснениях и уточнениях. Например, в связи с характеристикой территориального верховенства в принципе верно проводится различие между действием законов и применением средств властного принуждения (с. 74). Но текст, следующий далее: "Никакое государство не вправе применять свои средства властного принуждения на территории иностранного государства", — оставляет студентам вопрос-сомнение о правомерности применения таких средств в пределах территорий (пространств) с международным режимом.

Другой пример: "В начале 70-х годов появились теоретические обоснования правосубъектности "всего человечества". Такие взгляды характерны для ряда юристов развивающихся стран" (с. 62). Но как понимать отношение авторов учебника к подобным "теоретическим обоснованиям"?

Третий пример затрагивает более существенный вопрос — о принуждении. Одну из особенностей международного права авторы справедливо видят в том, что в международных отношениях не существует надгосударственных механизмов принуждения. "В случае необходимости государства сами коллективно обеспечивают поддержание международного правопорядка" (с. 12). А что это значит? Является ли отсутствие надгосударственного механизма препятствием к использованию межгосударственного механизма принуждения? А на странице 19 отсутствие надгосударственных органов принуждения расценивается как причина того, что соблюдение и исполнение международно-правовых норм в основном осуществляется субъектами на добровольной основе. Думаем, что здесь иная зависимость.

Не соблюдена логическая стройность изложения при характеристике видов территорий (§ 1 гл. V). Известная классификация — на три типа — сопровождается пояснениями, согласно которым Антарктика и космическое пространство существуют как бы вне категории "территория с международным режимом". Во всяком случае они не вошли в перечень территорий (с. 71), и краткая их характеристика дается уже после территорий со смешанным режимом. А используемые формулировки создают впечатление, что существует "четвертый" и даже "пятый" тип режима.

Логико-юридические погрешности продолжаются в главе XX "Международное морское право". Здесь — в отступление от обозначенных в главе V трех типов территорий — пространства морей и океанов "с международно-правовой точки зрения" подразделяются на две категории: пространства, находящиеся под суверенитетом государств, и пространства, на которые не распространяется суверенитет какого-либо государства (с. 457, § 2). Почему в классификацию морских пространств не попали пространства со смешанным правовым режимом? Некое подобие ответа можно обнаружить в § 5 "Морские пространства за пределами территориального моря", текст которого начинается характеристикой понятия открытого моря. Авторская концепция, согласно которой континентальный шельф и исключительная экономическая зона предстают как различающиеся по режиму части открытого моря, имеет, очевидно, право на существование. Но в таком случае надо прямо выразить несогласие с нормативными положениями Конвенции по морскому праву 1982 года, ибо в этом акте регламентация режима открытого моря (ч. VII) дана после режима исключительной экономической зоны и континентального шельфа, причем, как четко сказано в статье 86, положения настоящей части применяются ко всем частям моря, которые не входят не только в территориальное море, но и в исключительную экономическую зону. Следовательно, то, что предложено в § 2 и 5 данной главы, не "международно-правовая точка зрения", а исключительно авторская позиция.

В заключение несколько замечаний частного характера. На общем фоне продуманных формулировок, четких комментариев международно-правовых актов с огорчением воспринимаются словосочетания, в которых вряд ли можно обнаружить точный смысл. Так, на странице 305 отмечается, что положения документов ОБСЕ имеют и юридический оттенок. Как же понимать этот феномен? На страницах 332—333 сказано, что термин "регулирование вооружений" приближается (?) к термину "контроль над вооружениями". Это же слово использовано на странице 187, где поясняется, что в некоторых двусторонних консульских конвенциях содержатся положения, максимально приближающие личную неприкосновен-

ность консульских должностных лиц к личной неприкосновенности дипломатических агентов. Желательны, как нам кажется, более определенные характеристики.

Можно отметить погрешности в рекомендуемой литературе. На наш взгляд, сегодня желательно указывать не только книги, но и наиболее значительные статьи, ибо последние позволяют оперативнее знакомить читателя с современными воззрениями и аналитическими материалами. Мы встретили лишь одно название статьи (с.313). Однако в "Московском журнале международного права" и в других периодических научных изданиях в последние годы появился ряд полезных публикаций. Вряд ли столь необходимы отсылки к явно устаревшим изданиям (например, на с. 56, 119, 140, 454, 587). Проявилось неоднозначное отношение к "Курсу международного права", который почему-то ко многим главам не рекомендуется.

Мы убеждены, что этому коллективному (24 автора) труду обеспечено хорошее будущее, и считаем полезными его периодические переиздания с учетом новейших документов, современных достижений отечественной и мировой науки. Именно с ориентацией на подобные перспективы мы связываем высказанные в данной рецензии пожелания, имея в виду, что только добротный и творческий учебник способен пробудить подлинный интерес и потребность в дискуссии.

Г.В.Игнатенко,
*доктор юридических наук, профессор,
зав. кафедрой иностранного государственного
и международного права Уральской государственной
юридической академии*

В.Я.Суворова,
*кандидат юридических наук, доцент
кафедры иностранного государственного
и международного права Уральской
государственной юридической академии*

Л.А.Лазутин,
*кандидат юридических наук, доцент
кафедры иностранного государственного
и международного права Уральской
государственной юридической академии*

Документы

ДОГОВОР О ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

Извлечения*

При написании настоящей работы не ставилась задача прокомментировать каждую статью Договора о Европейском союзе (ДЕС) с учетом актов, принятых Советом и Комиссией, по реализации положений Договора или сложившейся за истекшие два года практики Европейского суда. Такая работа предполагает отдельное обширное издание или ряд изданий, подготовленных несколькими авторами, специализирующимися в различных областях европейского права¹. Предлагаемый комментарий имеет своей целью сопроводить краткими пояснениями статьи ДЕС, изложенные в переводе, и показать то новое, что было введено Маастрихтским соглашением по сравнению с Учредительными и последующими договорами Европейских сообществ. Там, где это было необходимо, в комментарии излагается содержание статей ДЕС и Договора о ЕЭС, не представленных в переводе, с тем чтобы у читателя сложилось наиболее полное представление о структуре, изменениях и соотношении Римского договора и Договора о Европейском союзе.

Договор о Европейском союзе, подписанный в Маастрихте 7 февраля 1992 г., означает новый этап европейской интеграции, начало которой было положено тремя договорами, учреждающими Европейское сообщество угля и стали (от 18 апреля 1951 г.), Европейское экономическое сообщество (от 25 марта 1957 г.), Европейское сообщество по атомной энергии (от 25 марта 1957 г.).

Первоначально Европейские сообщества были созданы шестью государствами-учредителями, к которым позже присоединились еще шесть европейских стран, образовавшие к 1992 году Европу двенадцати: Бельгия, Германия, Франция, Нидерланды, Италия, Люксембург, Дания, Великобритания, Испания, Португалия, Греция. Среди учредительных договоров наиболее важным является Римский договор о ЕЭС, ориентированный на создание общего внутреннего рынка, заметной частью которого являются рынки угля, стали и энергии.

* Неофициальный перевод с английского языка И.Г.Федотовой и Г.П.Толсто-пятенко.

¹ По сути дела — российский вариант обширных комментариев, издаваемых Институтом европейских исследований при Свободном университете Брюсселя в серии "Commentaire Megret". По праву ЕС в этой серии вышло 15 томов, некоторые уже выдержали второе издание.

Своей целью Договор о ЕЭС определил создание единого экономического пространства между государствами-членами. Прежде всего был создан таможенный союз, в рамках которого предусматривалось обеспечивать свободное перемещение капиталов, товаров и услуг. Наряду с этим Договор о ЕЭС закреплял основные положения общей политики в области транспорта и сельского хозяйства. Свободное перемещение граждан также составляло один из принципов политики Общего рынка. Функционирование институтов Сообщества выявляло новые направления деятельности, требовавшие координации политики государств-членов. В результате в дополнение к основным направлениям, определенным Римским договором, добавился ряд новых: общая политика в области промышленного производства, политика по охране окружающей среды, защита прав потребителей, политика в сфере исследований и энергетики. Эти направления сотрудничества государств-членов получили окончательное юридическое закрепление в качестве основных направлений политики Сообщества с принятием 17—18 февраля 1986 г. Единого европейского акта (ЕЕА), инкорпорировавшего соответствующие положения в текст Римского договора о ЕЭС. Расширение направлений и форм сотрудничества, реальное формирование и развитие Общего рынка обусловили укрепление взаимодействия государств-членов в сфере валютной политики. На начальном этапе сотрудничества в этой области была создана европейская "валютная змея", которая по истечении ряда лет привела к созданию в 1973 году европейской валютной системы и европейской расчетной единицы — ЭКЮ. Новым этапом сотрудничества в этой области стало учреждение экономического и валютного союза. Успешное развитие интеграционных процессов в экономических отношениях подвигало государства — члены ЕС к интеграции политической, не предусмотренной Учредительными договорами 1951 и 1957 гг. Государства — члены ЕС активно развивали сотрудничество в этой области, что и нашло свое закрепление в ряде соглашений, достигнутых в Люксембурге (1970 г.), в Копенгагене (1973 г.) и в Лондоне (1981 г.). Серьезным результатом развития интеграционных процессов в этой области стал единый Европейский Акт 1986 года. Затем последовали многочисленные совещания в рамках Европейского совета и проведение двух межправительственных конференций в декабре 1990 года, посвященных созданию Договора о политическом союзе и Договора об экономическом и валютном союзе. Конференции прошли успешно и завершились подписанием этих двух договоров в Мaaстрихте 9 и 10 декабря 1991 г. Позже оба договора были объединены в один, также подписанный в Мaaстрихте, но уже 7 февраля 1992 г., и получивший название Договора о Европейском союзе.

Основные положения ДЕС

Европейское экономическое сообщество преобразовано в Европейское сообщество. Это не только вопрос изменения терминологии, но и новое качество интеграции, означающее:

1) расширение экономической компетенции ЕС и возрастание в системе экономической политики удельного веса валютной политики, основанной на единой европейской валюте;

2) расширение компетенции ЕС во внеэкономической сфере и появление новых направлений интеграции европейских стран: общей внешней политики и безопасности, юстиции и внутренних дел;

3) учреждение гражданства Союза.

Все нововведения ДЕС можно условно разделить на несколько групп.

1. Валютно-экономические положения

Договор об экономическом и валютном союзе, инкорпорированный в Договор о Европейском союзе, своей главной целью называет создание и введение в обращение единой валюты и проведение на этой основе общей экономической политики государств-членов.

Экономическая политика. В соответствии с ДЕС возможность проведения общей экономической политики обеспечивается: а) определением "основных ориентиров"; б) осуществлением многостороннего контроля. Основные экономические ориентиры определяются Европейским советом, утверждаются Советом министров в форме рекомендаций и являются обязательными для государств-членов при проведении ими своей экономической политики. Многосторонний контроль, осуществляемый Советом, Комиссией и Парламентом, призван обеспечить соблюдение государствами-членами рекомендованных ориентиров общей экономической политики Сообщества.

Важнейшим элементом экономической политики является *бюджетная политика* Сообщества (ст. 104—104с ДЕС), основанная на трех принципах:

1) запрет на кредитование через Европейский центральный банк (ЕЦБ) и национальные центральные банки институтов ЕС и органов публичной власти государств-членов;

2) запрет на необоснованные финансовые льготы институтам ЕС и органам публичной власти государств-членов;

3) недопустимость чрезмерных бюджетных дефицитов государств-членов.

Последний принцип наиболее сложен в реализации, поэтому ДЕС устанавливает детальную процедуру его применения:

1) закрепляются два основных критерия бюджетной дисциплины, которым должны следовать государства-члены: а) бюджетный дефицит не должен превышать 3% к ВВП; б) государственный долг не должен превышать 60% к ВВП;

2) определяется порядок воздействия на нарушителей бюджетной дисциплины;

3) устанавливаются санкции, применяемые Советом к государствам-членам, допускающим в своей экономической деятельности чрезмерные бюджетные дефициты: а) изменение кредитной политики Европейского инвестиционного банка в отношении государства-нарушителя; б) передача государством-нарушителем беспроцентного вклада на временное хранение

Сообществу, до тех пор пока чрезмерный дефицит не будет ликвидирован; в) наложение штрафов и некоторые другие меры.

Соблюдение бюджетной дисциплины ЕС является необходимым условием общей экономической политики и введения единой европейской валюты.

Еще две составляющих экономической политики по-новому трактуются ДЕС:

1) вопросы возможной финансовой помощи ЕС заинтересованному государству-члену в случае возникновения проблем в национальной системе финансов и при стихийных бедствиях;

2) запреты любых ограничений на движение капиталов и платежей, за исключением специально оговоренных случаев (ст. 73b; 73c; 73f; 73g).

Валютная политика. Основная цель валютной политики — введение в обращение единой валюты и обеспечение ее стабильности. Для этого учреждается новый институт — Европейский центральный банк (ЕЦБ), который вместе с центральными банками государств-членов образует Европейскую систему центральных банков (ЕСЦБ). К основным задачам ЕСЦБ относятся: а) определение и проведение валютной политики ЕС; б) осуществление международных валютных операций; в) хранение и управление официальными резервами иностранной валюты государств-членов; г) содействие нормальному функционированию системы платежей. Исключительным правом ЕСЦБ является эмиссия банкнот ЕС. В соответствии с ДЕС новая валютная система устанавливается постепенно в течение трех этапов. Последний этап наиболее сложный: государства-члены вступают в него по мере того, как они удовлетворяют критериям, установленным в протоколе, прилагаемом к ДЕС. В любом случае третий этап наступает не позже 1 января 1993 г. Государства-члены, не удовлетворяющие упомянутым критериям, осуществляют свою финансово-экономическую деятельность в рамках ЕС в режиме временных ограничений. Основные характеристики третьего этапа — начало функционирования ЕЦБ и системы обмена национальных валют на единую европейскую валюту — ЭКЮ.

II. Социальные положения

Речь идет о совершенно новых разделах, введенных ДЕС: 1) образование, профессиональное обучение и молодежь; 2) здравоохранение; 3) защита потребителя" 4) культура.

Наряду с положениями ДЕС одиннадцать государств-членов подписали Протокол о социальной политике, представляющий собой шаг вперед по сравнению с Европейской социальной хартией 1989 года. Единственным государством-членом, воздержавшимся от присоединения к этим положениям, стала Великобритания, в отношении которой, соответственно, не действуют решения Совета на основе ДЕС по вопросам социальной политики. Наибольший интерес в этой связи представляет не сам отказ Великобритании, а гибкость механизма ЕС, позволяющего продолжать процесс интеграции с учетом даже самых сложных индивидуальных позиций отдельных государств-членов.

III. Политические положения

Договор о политическом союзе, инкорпорируемый в Договор о Европейском союзе, охватывает своим действием прежде всего новые направления межинституционального сотрудничества государств-членов: общую внешнюю политику и безопасность, юстицию и внутренние дела.

Во внешней политике и безопасности ДЕС определяет объект сотрудничества: общеевропейские ценности и фундаментальные интересы ЕС и способы его осуществления: а) согласование позиций; б) совместные действия, в том числе и военного характера.

Юстиция и внутренние дела как новое направление интеграции охватывает широкий круг вопросов: от права на передвижение до сотрудничества судебных органов по уголовным делам. Договор закрепляет методы сотрудничества: а) согласование позиций; б) совместные действия; в) заключение соглашений. Организация сотрудничества в этих направлениях возлагается на Европейский совет, Совет министров, Парламент и Комиссию. Главной задачей является укрепление взаимодействия компетентных органов государств-членов на основе финансирования их совместных действий из бюджета ЕС.

IV. Институциональные положения

ДЕС внес ряд серьезных изменений в систему функционирования институтов ЕС.

Европейский Совет стал официальным институтом Союза. Его право определять основные направления и координировать политику ЕС еще раз подтверждены ДЕС. Положения, определяющие статус и компетенцию Совета министров, оставлены ДЕС без изменений. Статус и компетенция Комиссии остались прежними, изменения коснулись лишь продолжительности мандата членов Комиссии и их численности. В отношении Европейского суда произошли следующие изменения: 1) учрежден Суд первой инстанции (при Евросуде); 2) расширена контрольная юрисдикция в отношении ЕЦБ; 3) расширена юрисдикция в вопросах повышения эффективности права Сообщества; 4) расширены полномочия принимать решения о финансовых санкциях в отношении государств, не исполняющих постановления Суда (ст. 171). Наибольшие изменения внесены в статьи Договора о ЕЭС, определяющие статус и компетенцию Европейского парламента: 1) парламент наделяется новыми функциями: а) назначать омбудсмена; б) принимать петиции; в) создавать комитеты по расследованию; 2) вводятся изменения в порядок принятия решений парламентом, отраженные в статьях 189b и 189с: а) в соответствии с процедурой, изложенной в ст. 189b, окончательное решение по рассматриваемому вопросу принимает Парламент; б) в соответствии с процедурой, изложенной в ст. 189с, окончательное решение по вопросу, рассматриваемому совместно с Парламентом, принимает Совет.

Изменения, внесенные в положения Парламента ДЕС, направлены на его превращение из органа консультативного в орган с законодательными и контрольными полномочиями. Это вполне соответствует замыслу созда-

ния единой Европы: образование на основе общего рынка политического союза, опирающегося на сильные и эффективные институты власти и управления.

Структура ДЕС

Структура Договора отражает принцип, которого придерживается Сообщество, совершенствуя правовую основу своей деятельности: Маастрихт, так же как и ЕЕА, традиционно состоит из разделов, содержащих положения, изменяющие статьи Учредительных договоров (ЕОУС, ЕЭС, Евроатома), и новых разделов, коих не было в первоначальных договорах или они были обозначены лишь как цели, к которым стремились Сообщества в своем развитии. В Едином европейском акте таким нововведением стал раздел III, содержащий положения о европейском сотрудничестве в сфере внешней политики, в Договоре о Европейском союзе нововведенных разделов четыре (I, V, VI, VII), не считая большого числа протоколов и деклараций (соответственно 17 и 33). Это не вызывает удивления, поскольку ДЕС предполагает новое качество интеграции — Союз.

Журнальный вариант комментария всегда предполагает определенные ограничения объема предлагаемого материала. Это обостряет проблему выбора, поскольку опубликовать полностью текст Договора, сопроводив его комментарием, не представляется возможным. В связи с этим необходимо определить приоритеты, следуя определенной логике. Все разделы ДЕС в равной степени важны, тем не менее, с точки зрения комментатора, наибольший интерес для читателя представляют те разделы, которые определяют правовую основу и механизм экономического и валютного Союза, содержащиеся в разделе II ДЕС, включающем положения, изменяющие соответствующие статьи договора о ЕЭС. Разделы III и IV ДЕС посвящены изменениям договоров ЕОУС и Евроатома и повторяют изменения, касающиеся договора о ЕЭС. Они не представлены в переводе, и комментарий их практически не затрагивает.

В постатейном комментарии и переводе раздела II дифференцируются статьи с частичным изменением содержания и редакции и нововведенные статьи: например, статья, измененная ДЕС; статья, введенная ДЕС.

Сложность восприятия текста ДЕС заключается еще и в том, что он состоит из разделов, которые подразделяются на части, а те, в свою очередь, иногда опять на разделы. В то же время Договор о ЕЭС также состоит из разделов, и при его чтении с изменениями ДЕС разделы двух договоров трудно различать. Поэтому для удобства читателя в переводе и комментарии в скобках добавляется указание на договор, например: Раздел II Договора о ЕЭС; Раздел II ДЕС. Облегчает чтение также и то, что статьи ДЕС имеют буквенное обозначение: например, общие положения (ст. A—F), заключительные — (ст. L—S) и т.д.

Разделы, не представленные в переводе, кратко излагаются в комментарии.

Структурно Договор о Европейском союзе можно представить следующим образом:

I. Текст

Раздел I: Общие положения (ст. А—F).

Раздел II: Положения, изменяющие Договор, учреждающий Европейское экономическое сообщество с целью создания Европейского сообщества.

Раздел III: Положения, изменяющие Договор, учреждающий Европейское сообщество угля и стали.

Раздел IV: Положения, изменяющие Договор, учреждающий Европейское сообщество по атомной энергии.

Раздел V: Положения об общей внешней политике и совместной безопасности (ст. J—J.11).

Раздел VI: Положения о сотрудничестве в области юстиции и внутренних дел (ст. K—K.9).

Раздел VII: Заключительные положения (ст. L—S).

II. Заключительный акт:

Протоколы — 17.

Декларации — 33.

РАЗДЕЛ I (ДЕС): ОБЩИЕ УСЛОВИЯ

Раздел содержит положения, закрепляющие новое качество, цели и принципы европейской интеграции. С подписанием этого договора Европейские сообщества впредь будут именоваться Европейским союзом, основанным на политике Сообществ, дополненной новыми направлениями и формами, установленными настоящим договором (ст. А). В разделе (ст. В) также определяются цели Союза: а) обеспечение сбалансированного экономического и социального развития путем упразднения внутренних границ на основе экономического и валютного союза, созданием, со временем, единой общеевропейской валюты; б) утверждение качества субъекта международных отношений, в том числе и в вопросах совместной обороны; в) усиление защиты прав и интересов граждан государств-членов ЕС посредством учреждения гражданства Союза; г) развитие тесного сотрудничества в области юстиции и внутренних дел. Достижение этих целей должно обеспечиваться механизмом ЕС с соблюдением принципа субсидиарности, закрепленного в ст. 3b Договора о ЕЭС. Статьи С, D, E раздела содержат положения, определяющие характер отношений, принципы и формы взаимодействия Европейского совета, Комиссии, Европарламента и Евросуда, подтверждая, что их компетенция определяется как предыдущими договорами, так и ДЕС. Статья F закрепляет приверженность Союза принципу приоритета прав и свобод человека и уважения национального своеобразия и форм правления государств — членов ЕС.

РАЗДЕЛ II (ДЕС): ПОЛОЖЕНИЯ, ИЗМЕНЯЮЩИЕ ДОГОВОР О ЕЭС С ЦЕЛЬЮ СОЗДАНИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СООБЩЕСТВА

Статья 3а*

1. В целях, изложенных в статье 2, деятельность государств-членов и Сообщества включает, как предусмотрено в настоящем Договоре и в соответствии с установленным в нем графиком, принятие экономической политики, основанной на тесной координации экономической политики государств-членов, на внутреннем рынке и определении общих задач, и проводится в соответствии с принципом рыночной экономики и свободной конкуренции.

2. Параллельно с вышеизложенным, согласно настоящему Договору и в соответствии с установленным в нем графиком и процедурой, эта деятельность включает неизменный фиксированный обменный курс, ведущий к введению единой валюты, ЭКЮ, а также определение и проведение единой денежной и валютной политики, главная цель которой заключается в поддержании стабильных цен и, без ущерба для этой цели, в поддержке общей экономической политики в Сообществе в соответствии с принципом рыночной экономики и свободной конкуренции.

3. Эта деятельность государств-членов и Сообщества должна привести к соблюдению следующих основных принципов: стабильные цены, здоровая система государственных финансов, твердая валюта, устойчивый платежный баланс.

Статья 3б*

Сообщество действует в пределах полномочий, предоставленных ему настоящим Договором, а также целей, поставленных перед ним там же.

* Введение ст. 3а обусловлено новым этапом развития Европейских сообществ — учреждением Европейского сообщества (ст. 1), основанного не только на общем рынке, но и на экономическом и валютном союзе (ст. 2). Следует также отметить в связи со ссылкой на ст. 2 Договора о ЕЭС, что ДЕС значительно расширил перечень направлений деятельности Сообщества, выделив в договоре политику охраны окружающей среды; сотрудничество в области исследований и технологий; укрепление и развитие системы трансъевропейских коммуникационных сетей; сотрудничество в области образования, здравоохранения, повышения квалификации, социальной защиты и защиты прав потребителей; сотрудничество в области энергетики и туризма (ст. 3). Осуществление этих и других задач, закрепленных в ст. 3, возложено на институты Сообщества. В дополнение к органам Сообщества, перечисленным в ст. 4 Договора о ЕЭС, Маастрихтский договор ввел: а) Счетную палату в качестве основного института; и б) Комитет по регионам в качестве вспомогательного органа Совета и Комиссии.

** Ст. 3б введена с тем, чтобы еще раз подчеркнуть, что ЕС — союз государств и функционирует в пределах компетенции, определенной договорами, не вмешиваясь в сферу деятельности отдельных государств-членов. Исключения возможны на основе принципа субсидиарности. Тем не менее, подчеркивается в абзаце 3, и в этом случае действия Сообщества не могут выходить за рамки целей, определенных настоящим Договором. Следует обратить внимание на то, что данное положение записано в части I Договора, закрепляющей принципы Сообщества, и, таким образом, является основополагающей нормой.

В сферах, не находящихся в пределах его исключительной компетенции, Сообщество осуществляет свою деятельность в соответствии с принципом субсидиарности, если и поскольку цели предполагаемых действий не могут быть в достаточной мере достигнуты государствами-членами, а в силу масштаба и результатов предполагаемых действий могут быть более успешно достигнуты Сообществом.

Любые действия Сообщества не должны выходить за пределы того, что необходимо для достижения целей настоящего Договора.

Статья 4

1. Задачи, возложенные на Сообщество, выполняются следующими институтами:

- Европейским Парламентом,
- Советом,
- Комиссией,
- Судом,
- Счетной палатой.

Каждый институт действует в пределах полномочий, предоставленных ему на основе настоящего Договора.

2. Совету и Комиссии оказывают содействие Экономический и социальный комитет и Комитет регионов, действующие в статусе совещательного органа.

Статья 4а*

Европейская система центральных банков (в последующем именуемая ЕСЦБ) и Европейский центральный банк (в последующем именуемый ЕЦБ) учреждаются в соответствии с процедурами, изложенными в настоящем Договоре; они действуют в пределах полномочий, возложенных на них настоящим Договором и прилагаемым ниже Уставом ЕСЦБ и ЕЦБ (в последующем именуемым Уставом ЕЦБ).

Статья 4б

Учреждается Европейский инвестиционный банк, действующий в пределах полномочий, возложенных на него настоящим Договором и прилагаемым к нему Уставом.

* Ст. 4а, 4б введены в связи с закреплением в ДЕС цели создания валютного союза. Статьи являются основополагающими для деятельности ЕСЦБ, ЕЦБ и ЕИБ, поскольку определяют юридическую основу для их Уставов, закрепленных в Протоколе № 3 ДЕС и Протоколе № А Договора о ЕЭС.

Устав ЕСЦБ и ЕЦБ, являясь обширным (9 глав, содержащих 52 статьи) и важным для понимания механизма функционирования валютного союза нормативным актом, несомненно заслуживает отдельного рассмотрения. Ниже, в Разделе VI, главе 2, касающейся валютной политики ЕС, в комментарий соответствующих статей включаются положения и даются ссылки на Устав ЕСЦБ и ЕЦБ.

ЧАСТЬ I. ГРАЖДАНСТВО СОЮЗА*

Статья 8

1. Настоящим устанавливается гражданство Союза. Лица, имеющие гражданство государства-члена, являются гражданами Союза.

2. Граждане Союза наделяются правами и исполняют обязанности в соответствии с настоящим Договором.

Статья 8a

1. Каждый гражданин Союза имеет право на свободное передвижение и проживание в пределах территории государств-членов с учетом ограничений и условий, предусмотренных настоящим Договором, и в соответствии с положениями, принятыми для его применения.

2. Совет может принять положения с целью способствования осуществлению прав, изложенных в параграфе 1; за исключением тех случаев, когда в настоящем Договоре предусмотрено иное, Совет действует единогласно по предложению Комиссии и получив согласие Европейского парламента.

Статья 8b

1. Каждый гражданин Союза, проживающий в государстве-члене, гражданином которого он не является, имеет право участвовать в голосовании и баллотироваться в качестве кандидата на муниципальных выборах в государстве-члене, в котором он проживает, на тех же условиях, что и граждане этого государства. Порядок осуществления этого права подлежит детальной проработке и должен быть принят до 31 декабря 1994 года Советом, действующим единогласно по предложению Комиссии и после консультации с Европейским парламентом; этот порядок может предусматривать ограничения, если они обусловлены специфическими проблемами государства-члена.

2. Без ущерба для статьи 138 (3)** и положений, принятых в целях ее осуществления, каждый гражданин Союза, проживающий в государстве-члене, гражданином которого он не является, имеет право участвовать в голосовании и баллотироваться в качестве кандидата на выборах в Евро-

* Введена ст. G, п. C, ДЕС.

** Ст. 138, п. 3, устанавливает, что Европейский парламент разрабатывает предложение о едином для всех государств-членов порядке проведения всеобщих и прямых выборов. Совет, действуя единогласно, после консультации с Европарламентом, который определяет свое отношение большинством голосов своих членов***, одобряет положения и рекомендует их государствам-членам для принятия в соответствии с процедурой, предусмотренной конституционным правом.

*** Положение о необходимости получения согласия Европарламента введено по ст. G, п.40 ДЕС; в договоре о ЕЭС оно отсутствовало. Эта статья, так же как и другие статьи, закрепляющие данное положение, свидетельствует о стремлении государств-членов усилить влияние парламента на процесс принятия решений в ЕС.

пейский парламент в государстве-члене, в котором он проживает, на тех же условиях, что и граждане этого государства. Порядок осуществления этого права подлежит детальной проработке и должен быть принят до 31 декабря 1993 года Советом, действующим единогласно по предложению Комиссии и после консультации с Европейским парламентом; этот порядок может предусматривать ограничения, если они обусловлены специфическими проблемами для государства-члена.

Статья 8с

Каждый гражданин Союза, находясь на территории третьей страны, в которой государство-член, гражданином которого он является, не представлен, имеет право на дипломатическую и консульскую защиту любого государства-члена на тех же условиях, что и граждане этого государства. До 31 декабря 1993 года государства-члены устанавливают необходимые правила взаимоотношений и начинают международные переговоры, необходимые для обеспечения такой защиты.

Статья 8d

Каждый гражданин Союза имеет право обращаться с ходяйством в Европейский парламент в соответствии со статьей 138d.

Каждый гражданин Союза может обращаться к омбудсману, назначенному в соответствии со статьей 138e.

Статья 8е

Комиссия направляет Европейскому парламенту, Совету и Экономическому и социальному комитету до 31 декабря 1993 года, а затем раз в три года, доклад о применении положений этой Части. Отчеты отражают развитие Союза.

На этой основе и без ущерба для других положений настоящего Договора Совет, действуя единогласно по предложению Комиссии и после консультации с Европейским парламентом, может принять положения, направленные на укрепление и внесение дополнений в права, закрепленные в этой Части, которые Совет рекомендует принять государствам-членам в соответствии с их конституционными требованиями.

ЧАСТЬ III. ПОЛИТИКА СООБЩЕСТВА

РАЗДЕЛ I (Договора о ЕЭС): СВОБОДНОЕ ДВИЖЕНИЕ ТОВАРОВ*

Глава 1: Таможенный союз

Глава 2: Отмена количественных ограничений в торговле между государствами-членами

* Оставлен ДЕС без изменений.

РАЗДЕЛ II (Договора о ЕЭС): СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО*

РАЗДЕЛ III (Договора о ЕЭС): СВОБОДНОЕ ДВИЖЕНИЕ ЛИЦ, КАПИТАЛОВ И УСЛУГ

Глава 1: Работники**

Глава 2: Право на жительство и экономическую деятельность***

Глава 3: Услуги****

Глава 4: Капитал и платежи*****

Статья 73а*****

Начиная с 1 января 1994 года статьи 67—73 заменяются статьями 73b, c, d, e, f, g.

* Оставлен ДЕС без изменений.

** Оставлен ДЕС без изменений.

*** В ст. 54 п. 2; 56 п. 2; 57 п. 1 Договором о Европейском союзе (ст. G пп. 11, 12, 13) были внесены изменения, касающиеся порядка и процедуры принятия решений. Подробнее см. комментарий к ст. 189b настоящего договора.

**** Оставлен ДЕС без изменений.

***** Изменено название главы: добавлено слово "платежи".

***** Замена ст. 67—73 Договора о ЕЭС обусловлена новыми целями ДЕС — созданием валютного союза. Соответственно, ст. 73b—73d должны отражать это новое качество интеграционного процесса. При этом сравнительный анализ показывает, что в ст. 73b—73d законодатель больше озабочен тем, чтобы, утвердив запрет на ограничения свободного движения капиталов и осуществление взаимных платежей (ст. 73b), не лишить государства-члены возможности защитить их внутренние интересы.

Соответствующие права государств и гарантии со стороны Сообщества закреплены в ст. 73c, п. 1, ст. 73e (касающихся сроков отмены ограничений на свободное движение капиталов), ст. 73d (в отношении действия норм национального финансового, в частности налогового, права), в ст. 73d (сохраняющей право государства-члена в случаях, определенных договором, принимать односторонние меры по защите своего финансового рынка). В заменяемых ст. 67 — 73 соответствующие положения нашли свое отражение в ст. 70, п. 2, и ст. 73, в то время как все другие статьи главы 4 ориентированы на скорейшую либерализацию условий перемещения капиталов и финансовых услуг в рамках Общего рынка: а) государства-члены последовательно отменяют в своих взаимоотношениях все ограничения на движение капиталов и осуществление взаимных платежей (ст. 67); б) нормы национального права, применяемые государствами-членами для регулирования движения капиталов, не носят дискриминационного характера (ст. 68, п. 2); в) Совет принимает директивы с целью последовательной имплементации положений, упраздняющих ограничения на перемещение капиталов (ст. 69); г) государства-члены избегают введения новых и ужесточения существующих в национальном праве ограничений и последовательно стремятся к либерализации движения капиталов (ст. 71). Из вышеизложенного следует, что государства-члены, сохраняя свою приверженность отмене каких-либо ограничений на перемещение капиталов, что нашло прямое отражение в ст. 73c, понимают сложность и противоречивость процесса создания валютного союза, поэтому и сочли необходимым более подробно регламентировать в ДЕС вопросы сроков отмены ограничений, и прежде всего в отношении третьих стран, соотношения норм национального права и права ЕС, а также условия и порядок введения мер защиты финансового рынка как Сообщества в целом, так и отдельного государства-члена.

Статья 73b*

1. В рамках положений, содержащихся в данной главе, все ограничения, связанные с движением капитала между государствами-членами и между государствами-членами и третьими странами, запрещаются.

2. В рамках положений, содержащихся в данной главе, все ограничения на платежи между государствами-членами и между государствами-членами и третьими странами запрещаются.

Статья 73с**

1. Положения статьи 73b не затрагивают применения в отношении третьих стран каких-либо ограничений, которые существуют на 31 декабря 1993 года в соответствии с национальным правом или правом Сообщества, принятым в отношении движения капитала в третьи страны или из них, включая прямые инвестиции и, в частности, инвестиции в недвижимость, предоставления финансовых услуг или допуск ценных бумаг на рынки капиталов.

2. С целью обеспечения свободного движения капитала между государствами-членами и третьими странами в максимально возможной степени и без ущерба для других глав настоящего Договора Совет может, действуя квалифицированным большинством по предложению Комиссии, принять меры в отношении движения капитала в третьи страны или из них, включая прямые инвестиции и, в частности, инвестиции в недвижимость, предоставления финансовых услуг или допуск ценных бумаг на рынки капитала. Для мер, предусмотренных настоящим параграфом, которые являются шагом назад в праве Сообщества в отношении движения капитала в третьи страны или из них, требуется единое решение Совета.

Статья 73d

1. Положения статьи 73b не затрагивают компетенцию государств-членов:

а) применять соответствующие положения их налогового права, которые устанавливают различия между налогоплательщиками, находящимися в неодинаковых условиях по отношению к их постоянному месту жительства или по отношению к месту вложения их капиталов;

б) принимать все необходимые меры по предотвращению нарушений национального законодательства, особенно в области налогообложения и тщательного контроля за деятельностью финансовых учреждений, или устанавливать процедуры для декларирования данных о движении капитала с целью предоставления административной или статистической информации, либо принимать меры, оправданные с точки зрения государственной политики или государственной безопасности.

* Данная статья 73b заменяет с 1 января 1994 г. ст. 67. Ее редакция отражает новое качество интеграции. Если ст. 67 закрепляет обязательство государств-членов последовательно отменять ограничения на взаимное перемещение капиталов, то ст. 73b запрещает какие-либо ограничения перемещения капиталов как между государствами — членами Союза, так и между государствами-членами и третьими странами.

** Следует обратить внимание на то, что предусмотренные в п. 1 ст. 73с ограничения распространяются на отношения между государствами-членами и третьими странами, а не на взаимоотношения государств — членов ЕС.

2. Положения данной главы не наносят ущерба для применения ограничений на право учреждения юридических лиц, если это не противоречит настоящему Договору.

3. Меры и процедуры, изложенные в параграфах 1 и 2, не являются средством произвольной дискриминации или скрытого ограничения в отношении свободного движения капитала и платежей, как определено в статье 73b.

Статья 73 e

В отступление от статьи 73b государства-члены, на которые до 31 декабря 1993 года распространяется это отступление на основе действующего права Сообщества, имеют право сохранять самое позднее до 31 декабря 1995 года ограничения по движению капитала в том виде, как они существуют на указанную дату.

Статья 73 f*

Если в исключительных обстоятельствах движение капитала в третьи страны или из них вызывает или способно вызвать серьезные трудности для функционирования экономического и валютного союза, Совет, действуя квалифицированным большинством по предложению Комиссии и после консультации с ЕЦБ, может принять защитные меры в отношении третьих стран на срок, не превышающий шесть месяцев, если такие меры диктуются крайней необходимостью.

Статья 73 d**

1. Если в случаях, предусмотренных статьей 228a, будет признано необходимым принятие мер Сообществом, Совет в соответствии с процедурой, изложенной в статье 228a, может принять необходимые срочные меры по движению капитала и платежам в отношении заинтересованных третьих стран.

2. Без ущерба для статьи 224 и в случае, если Совет не принял меры в соответствии с параграфом 1, государство-член в силу серьезных поли-

* Важно отметить, что ст. 73f предусматривает возможность введения защитных мер ограничительного характера лишь в отношении третьих стран.

** Ст. 228a закрепляет порядок принятия решений о санкциях при осуществлении совместных действий в области внешней политики и безопасности. Ст. 224 устанавливает, что государства-члены обязуются проводить взаимные консультации с целью осуществления совместных действий, направленных на предотвращение возможного отрицательного влияния на Общий рынок действий какого-либо государства-члена, вызванных серьезными нарушениями внутригосударственного общественного порядка, войной, угрозой войны или необходимостью выполнять обязательства, принятые государством с целью поддержания мира и международной безопасности. Ст. 73g заменила ст. 73, также содержавшую положения, определяющие права государств-членов в вопросах защиты их внутреннего финансового рынка. Однако в отличие от ст. 73g ст. 73 предусматривала иную процедуру принятия решений: а) в случае угрозы дестабилизации финансового рынка Комиссия после консультации с Валютным комитетом могла разрешить государству-члену предпринять меры по защите внутреннего рынка капиталов. Совет имел право отменить это разрешение, изменить условия и формы его осуществления; б) если в чрезвычайных обстоятельствах государство принимало решение о протекционистских мерах самостоятельно, Комиссия, после консультации с Валютным комитетом, могла принять решение об их отмене или изменении.

тических причин и крайней необходимости может принять односторонние меры против третьей страны в отношении движения капитала и платежей. Комиссия и другие государства-члены информируются о таких мерах самое позднее на дату их вступления в силу.

Совет, действуя квалифицированным большинством, по предложению Комиссии может обязать заинтересованное государство-член скорректировать или отменить такие меры. Председатель Совета информирует Европейский парламент о любом таком решении, принятом Советом.

Статья 73 h

До 1 января 1994 года применяются следующие положения:

1) Каждое государство-член принимает на себя обязательство санкционировать в валюте государства-члена, в котором проживает кредитор или бенефициар, любые платежи, связанные с движением товаров, услуг или капитала, либо любые переводы капитала или прибыли в той степени, в какой движение товаров, услуг, капитала и лиц между государствами-членами разрешено в соответствии с настоящим Договором.

Государства-члены заявляют о своей готовности принять на себя обязательство либерализовать платежи в большей степени, чем это предусмотрено в предыдущем подпункте, насколько позволяет экономическое положение в общем и состояние платежного баланса в частности.

2) Поскольку на движение товаров, услуг и капитала налагаются ограничения только по платежам, с ними связанными, эти ограничения постепенно отменяются путем применения *mutatis mutandis* (лат.)^{*}, положений настоящей главы и глав, касающихся отмены количественных ограничений и либерализации услуг.

3) Государства-члены принимают на себя обязательства не вводить в отношениях друг с другом никаких новых ограничений на трансферты, связанные с невидимыми сделками, перечисленными в Приложении III к настоящему Договору.

Постепенная отмена существующих ограничений осуществляется в соответствии с положениями статей 63 — 65^{**}, если такая отмена не регулируется положениями, содержащимися в параграфах 1 и 2, или другими положениями настоящей главы.

4) При необходимости государства-члены проводят консультации друг с другом относительно мер, которые должны быть приняты для того, чтобы платежи и трансферты, упомянутые в настоящей статье, были произведены; такие меры не затрагивают достижения целей, поставленных в настоящем Договоре.

* *Mutatis mutandis* (лат.) — с соответствующими изменениями.

** Ст. 63 устанавливает, что Совет вырабатывает общую программу отмены существующих ограничений свободы предоставлять услуги в рамках Сообщества. Для осуществления положений программы или в случае ее отсутствия Совет по предложению Комиссии после консультации с Экономическим и социальным комитетом и Европарламентом принимает необходимые директивы. Ст. 65 устанавливает, что до отмены такого рода ограничений каждое государство-член ЕС применяет их в отношении лиц, предоставляющих услуги вне зависимости от гражданства и от того, являются ли они резидентами или нет.

РАЗДЕЛ IV (ДОГОВОРА О ЕЭС): ТРАНСПОРТ

Раздел IV оставлен ДЕС практически без изменений за исключением статьи 75, в которой предусмотрена иная процедура принятия решений Советом; в пункте 1 статьи 75 закреплена процедура, определенная статьей 189с договора; пункт 3 статьи 75 дополнен в части принятия актов: Совет принимает решения единогласно "по предложению Комиссии после консультации с Европарламентом и Комитетом по экономическим и социальным вопросам".

РАЗДЕЛ V (ДОГОВОРА О ЕЭС): ОБЩИЕ ПРАВИЛА КОНКУРЕНЦИИ И НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

Глава 1: Правила конкуренции

Глава 1 оставлена ДЕС без изменений за исключением статьи 92, пункта 3, содержащей перечень видов помощи, предоставляемой государствами и совместимой с правилами конкуренции общего рынка. В этот перечень были включены отдельной строкой положения о совместимости с общим рынком помощи, направляемой на поддержание культуры и ее памятников и не затрагивающей условия торговли и конкуренции в той степени, в которой это могло бы противоречить общему интересу.

Глава 2: Положения о налогообложении*

Глава 3: Сближение законодательства

Первоначально (по Договору о ЕЭС 1957 г.) глава 3 состояла лишь из трех статей: 100, 101, 102. Поскольку сближение (гармонизация) законодательства государств-членов — одна из важнейших и сложнейших задач, то по мере развития интеграционного процесса настоящая глава претерпевала постоянные изменения:

а) Единым Европейским Актом (1986 г.) были введены статьи 100а и 100b, определившие процедуру, направления и сроки деятельности Совета, Комиссии и других органов ЕС в сфере сближения законодательства государств-членов; б) Договором о Европейском союзе изменена статья 100 в части, касающейся процедуры принятия решений Советом, и введены новые статьи: 100с и 100d.

Статья 100с**

1. Совет, действуя единогласно по предложению Комиссии и после консультации с Европейским парламентом, определяет третьи страны,

* Глава 2 оставлена ДЕС без изменений.

** Введение ст. 100с, впрочем, как и ст. 100d, обусловлено необходимостью установить общие визовые правила в отношении третьих стран, а также в связи с закреплением в ДЕС новых направлений, требующих гармонизации национального законодательства, в частности в сфере юстиции, внутренних дел, внешней политики (см. Разделы V, VI ДЕС).

граждане которых должны получить визу при пересечении внешних границ государств-членов.

2. Однако в случае возникновения в третьей стране чрезвычайной ситуации, способной вызвать угрозу неожиданного притока граждан этой страны в Сообщество, Совет, действуя квалифицированным большинством по рекомендации Комиссии, может ввести на срок, не превышающий шесть месяцев, требование визы для граждан данной страны. Визовое требование, установленное в соответствии с настоящим параграфом, может быть продлено согласно процедуре, указанной в параграфе 1.

3. С 1 января 1996 года Совет принимает решения, относящиеся к параграфу 1, квалифицированным большинством. До этой даты Совет, действуя квалифицированным большинством по предложению Комиссии и после консультации с Европейским парламентом, принимает меры, касающиеся единообразной формы виз.

4. По вопросам, затрагиваемым в настоящей статье, Комиссия рассматривает любую просьбу государства-члена, направляемую в качестве предложения в Совет.

5. Данная статья не затрагивает исполнения обязанностей, возложенных на государства-члены, по поддержанию закона и правопорядка и обеспечению внутренней безопасности.

6. Данная статья применяется к другим областям, если выносится соответствующее решение согласно статье К.9 положений Договора о Европейском союзе, касающихся сотрудничества в области правосудия и внутренних дел, с одновременным определением условий голосования.

7. Положения действующих соглашений между государствами-членами, регулирующих области, предусмотренные настоящей статьей, остаются в силе до тех пор, пока их содержание не заменяется директивами или мерами, принятыми в соответствии с данной статьей.

Статья 100d

Координационный комитет, состоящий из высших должностных лиц, учрежденный на основе статьи К.4 Договора о Европейском союзе, содействует, соблюдая положения статьи 151*, подготовке работы Совета по вопросам, изложенным в статье 100с.

РАЗДЕЛ VI: ЭКОНОМИЧЕСКАЯ И ВАЛЮТНАЯ ПОЛИТИКА

Раздел VI ДЕС принят вместо Раздела II Договора о ЕЭС, именовавшегося "Экономическая политика" и включенного в текст Договора на основании ст. 20 ЕЕА. Глава 1 ("Экономическая и валютная политика"), глава 2 ("Конъюнктурная политика"), глава 3 ("Платежный баланс") упразднены, глава 4 преобразована в Раздел VII ("Общая торговая политика") ДЕС с заменой статей 113 и 115. Столь радикальные изменения обусловлены

* Ст. 151 предусматривает, что работу по подготовке и осуществлению решений, принятых Советом, обеспечивают Комитет, состоящий из постоянных представителей государств-членов, и Генеральный секретариат Совета.

задачей создания экономического и валютного союза и, соответственно, необходимостью детальной регламентации механизма единой политики в этой сфере деятельности ЕС. Это становится очевидным при сравнении статей Договора о ЕЭС и ДЕС. Договор о ЕЭС, закрепляя целью ЕЭС сближение экономической и валютной политики государств-членов (ст. 102а), определяет в качестве основных задач обеспечение платежного баланса государств-членов и поддержание доверия к национальной валюте (ст. 104). С этой целью закрепляется механизм содействия поддержанию платежного баланса государств-членов (ст. 108, 109 Договора о ЕЭС) и координации валютной политики (ст. 105 — 107 Договора о ЕЭС). Эти же отношения, но на качественно ином уровне являются предметом регулирования в ДЕС, который не только определяет критерии бюджетной дисциплины государств-членов (ст. 104 п. 2), чего нет в Договоре о ЕЭС, но и предусматривает более сложную детально регламентированную процедуру осуществления мер по недопущению чрезмерных бюджетных дефицитов, без которых экономический союз функционировать не может (ст. 104с, пп. 3 — 14). Еще более подробно по сравнению с Договором о ЕЭС урегулированы процедура и механизм единой экономической и валютной политики (главы 1 и 2 Раздела VI). Маастрихт предусматривает создание новых институтов Союза: Европейской системы центральных банков (ЕСЦБ) и Европейского центрального банка (ЕЦБ), а на переходный период, регламентированный главой 4 Раздела VI, — Европейского валютного института (ЕВИ). ДЕС подробно определяет их институциональное положение не только в главе 3 Раздела VI, но и принятых к Договору протоколах:

1) Протокол "Об Уставе Европейской системы центральных банков и Европейского центрального банка"; 2) Протокол "Об Уставе Европейского валютного института".

Глава 1: Экономическая политика

Статья 102а

Государства-члены проводят экономическую политику, способствующую достижению целей Сообщества согласно статье 2 и в контексте основных направлений, указанных в статье 103(2). Государства-члены и Сообщество действуют в соответствии с принципом открытой рыночной экономики и свободной конкуренции, выступая за эффективное распределение ресурсов и следуя принципам, изложенным в статье 3а.

Статья 103

1. Государства-члены считают экономическую политику делом общей заинтересованности и координируют ее в Совете в соответствии с положениями статьи 102а.

2. Совет, действуя квалифицированным большинством по рекомендации Комиссии, утверждает проект основных ориентиров экономической политики государств-членов и Сообщества и направляет свои соображения Европейскому Совету.

Европейский совет рассматривает представленный Советом доклад и на его основе обсуждает заключение по основным направлениям экономической политики государств-членов и Сообщества.

На основе этого заключения Совет принимает квалифицированным большинством рекомендации, в которых изложены основные направления. Совет информирует Европейский парламент об этих рекомендациях.

3. В целях обеспечения более тесной координации экономической политики и поступательного сближения экономики государств-членов Совет на основе докладов, представляемых Комиссией, осуществляет контроль за экономическим развитием каждого из государств-членов и Сообщества, а также за соответствием экономической политики основным направлениям, изложенным в параграфе 2, и регулярно дает всестороннюю оценку.

В целях такого многостороннего контроля государства-члены направляют Комиссии информацию об основных мероприятиях, осуществляемых ими в области экономической политики, а также обо всем, что они считают необходимым.

4. Если на основе процедуры, изложенной в параграфе 3, устанавливается, что экономическая политика государства-члена не соответствует основным направлениям, упомянутым в параграфе 2, или что она может послужить препятствием для надлежащего функционирования экономического и финансового союза, Совет может принять квалифицированным большинством по рекомендации Комиссии необходимые рекомендации соответствующему государству-члену. Совет может по предложению Комиссии вынести квалифицированным большинством решение о предании гласности своих рекомендаций.

Председатель Совета и Комиссия докладывают Европейскому парламенту результаты многостороннего контроля. Председатель Совета может быть приглашен для выступления с сообщением перед компетентным комитетом Европейского парламента, если Совет предал свои рекомендации гласности.

5. Совет, действуя в соответствии с процедурой, изложенной в статье 189b, может принять детальные правила процедуры многостороннего контроля в соответствии с параграфами 3 и 4 данной статьи.

Статья 103а

1. Без ущерба для других процедур, предусмотренных в настоящем Договоре, Совет может по предложению Комиссии единогласно принять решение о мерах, соответствующих ситуации, в частности при возникновении серьезных трудностей со снабжением определенными товарами.

2. Если государство-член испытывает трудности или стоит перед угрозой серьезных трудностей, вызванных обстоятельствами, не зависящими от него, Совет по предложению Комиссии принимает единогласное решение о предоставлении на определенных условиях финансовой помощи Сообществу заинтересованному государству-члену. Если серьезные трудности вызваны стихийными бедствиями, Совет принимает решение квалифицированным большинством. Председатель Совета информирует Европейский парламент о принятом решении.

Статья 104

1. Предоставление овердрафтных и любых других кредитных услуг Европейским центральным банком (ЕЦБ) или центральными банками государств-членов (в дальнейшем именуемыми "национальными центральными банками") институтам и органам Сообщества, центральным правительствам, региональным, местным и иным органам государственной власти, другим органам, деятельность которых регулируется публичным правом, или государственным предприятиям государств-членов запрещено, равно как и приобретение у них долговых обязательств через ЕЦБ и национальные центральные банки.

2. Параграф 1 не применяется к государственным кредитным учреждениям, которым в целях пополнения резервов центральными банками предоставляется со стороны национальных центральных банков и ЕЦБ тот же режим, что и частным кредитным учреждениям.

Статья 104 а

1. Любые действия, устанавливающие необоснованные льготы институтам и органам Сообщества, центральным правительствам, региональным, местным и иным органам государственной власти, другим органам, деятельность которых регулируется публичным правом, государственным предприятиям государств-членов при обращении в финансовые учреждения, запрещены.

2. Совет в соответствии с процедурой, предусмотренной в статье 189с, разрабатывает до 1 января 1994 года правила для применения запрета, изложенного в параграфе 1.

Статья 104 б

1. Сообщество не несет ответственности и не принимает на себя обязательств центральных правительств, региональных, местных и других органов государственной власти, других органов, деятельность которых регулируется публичным правом, государственных предприятий любого государства-члена, за исключением случаев взаимных финансовых гарантий при совместном осуществлении конкретного проекта. Государство-член не несет ответственности и не принимает на себя обязательств центральных правительств, региональных, местных и иных органов государственной власти, других органов, деятельность которых регулируется публичным правом, государственных предприятий другого государства-члена, за исключением случаев взаимных финансовых гарантий при совместном осуществлении конкретного проекта.

2. Если это необходимо, Совет, действуя в соответствии с процедурой, установленной в статье 189с, может разработать правила применения запретов, изложенных в статье 104 и в данной статье.

Статья 104 с

1. Государства-члены избегают чрезмерных бюджетных дефицитов.

2. Комиссия контролирует функционирование бюджета и сумму госу-

дарственного долга у государств-членов с целью выявления крупных ошибок. В частности, Комиссия следит за соблюдением бюджетной дисциплины на основе двух критериев:

а) превышает ли отношение запланированного или действительно существующего бюджетного дефицита к валовому внутреннему продукту контрольную величину, за исключением тех случаев, когда:

— отношение резко снизилось и достигло уровня, практически совпадающего с контрольной величиной;

— либо, наоборот, превышение контрольной величины носит исключительный и временный характер и соотношение остается близким к контрольному;

б) превышает ли отношение государственного долга к валовому внутреннему продукту контрольную величину, за исключением того случая, когда это соотношение уменьшается постепенно и приближается к контрольной величине в приемлемом темпе.

Контрольные величины обозначены в Протоколе об определении чрезмерного дефицита, прилагаемом к настоящему Договору*.

3. Если государство-член не выполняет требований по одному или обоим критериям, Комиссия подготавливает доклад. Доклад Комиссии обращает внимание на то, превышает ли бюджетный дефицит государственные инвестиции, а также принимает к сведению все остальные имеющие отношение к делу факторы, включая среднесрочное экономическое и бюджетное положение государства-члена. Комиссия может также подготовить доклад, если, по ее мнению, несмотря на соблюдение критериев, существует опасность возникновения чрезмерного дефицита у данного государства-члена.

4. Комитет, создание которого предусмотрено в статье 109с, делает заключение по докладу Комиссии.

5. Если Комиссия считает, что у государства-члена существует или может возникнуть чрезмерный дефицит, Комиссия направляет заключение в Совет.

6. Совет, по рекомендации Комиссии и учитывая любые соображения заинтересованного государства-члена, выносит квалифицированным большинством после всесторонней оценки решение, подтверждающее или отрицающее наличие чрезмерного дефицита.

7. Если решение о существовании чрезмерного дефицита вынесено в соответствии с параграфом 6, Совет дает рекомендации данному государству-члену с целью исправления сложившейся ситуации в течение определенного срока. В соответствии с положениями параграфа 8, эти рекомендации не предаются гласности.

8. Если Совет устанавливает, что в ответ на его рекомендации в пределах оговоренного срока не предпринято эффективных действий, он может передать свои рекомендации гласности.

9. Если государство-член продолжает не выполнять рекомендации Совета, Совет может вынести решение о направлении государству-члену

* Ст. 1 Протокола устанавливает следующие контрольные величины:

а) 3% для планируемого или фактического дефицита по отношению к валовому внутреннему продукту в рыночных ценах; б) 60% для государственного долга по отношению к валовому внутреннему продукту в рыночных ценах.

уведомления о необходимости принятия мер по сокращению дефицита в оговоренные сроки, что, по мнению Совета, является необходимым для исправления сложившейся ситуации.

В этом случае Совет может потребовать от государства-члена представления отчета в соответствии с особым графиком для осуществления контроля за принятием государством-членом мер по исправлению сложившейся ситуации.

10. Права на осуществление действий, предусмотренные в статьях 169 и 170, не могут быть осуществлены в рамках параграфов 1—9 данной статьи*.

11. В течение того времени, пока государство-член не выполнит решение, принятое в соответствии с параграфом 9, Совет может вынести решение о применении или, в зависимости от обстоятельств, ужесточении одной или нескольких следующих мер:

- потребовать от этого государства-члена опубликования дополнительной информации, характер которой оговаривается Советом, до выпуска облигаций и ценных бумаг;
- просить Европейский инвестиционный банк пересмотреть свою кредитную политику в отношении этого государства-члена;
- потребовать от этого государства-члена передать беспроцентный вклад соответствующего размера на хранение Сообществу до тех пор, пока чрезмерный дефицит, по мнению Совета, не будет скорректирован;
- налагать штрафы соответствующего размера.

Председатель Совета информирует Европейский парламент о принятом решении.

12. Совет отменяет некоторые или все свои решения, упомянутые в параграфах 6—9 и 11, по мере того как соответствующее государство-член, по мнению Совета, скорректировало чрезмерный дефицит бюджета. Если ранее Совет предавал гласности свои рекомендации, то в случае отмены решения в соответствии с параграфом 8 он делает публичное заявление о том, что чрезмерный дефицит в соответствующем государстве-члене более не существует.

13. Предпринимаемая действия в соответствии с параграфами 7—9, 11 и 12, Совет по рекомендации Комиссии принимает решение квалифицированным большинством в $\frac{2}{3}$ голосов путем взвешенного голосования согласно Статье 148 (2), исключая голоса представителя заинтересованного государства-члена**.

* Ст. 169 Договора о ЕЭС предусматривает право КЕС в случае уклонения одного из государств-членов от выполнения каких-либо обязательств представить государству соответствующее мотивированное заключение и в случае, если государство оставит это заключение без внимания, обратиться в Суд. Ст. 170 Договора о ЕЭС предусматривает право государства-члена, по мнению которого другое государство-член уклоняется от выполнения обязательств по Договору, предварительно запросив заключение КЕС по данному вопросу, обратиться с иском в Суд. Даже если КЕС не выразила в надлежащей форме свое мнение по запрашиваемому вопросу, государство-член сохраняет за собой право обращения в Суд.

** Имеется в виду количество голосов, закрепляемых за каждым государством-членом при принятии решения квалифицированным большинством: Бельгия — 5; Дания — 3; Германия — 10; Греция — 5; Испания — 8; Франция — 10; Ирландия — 3; Италия — 10; Люксембург — 2; Нидерланды — 5; Португалия — 5; Великобритания — 10.

14. Другие положения, касающиеся применения процедуры, описанной в настоящей статье, изложены в Протоколе о процедуре определения чрезмерного дефицита, прилагаемом к настоящему Договору.

Совет по предложению Комиссии и после консультаций с Европейским парламентом и ЕЦБ принимает единогласным решением соответствующие нормы, которые должны будут заменить упомянутый Протокол.

15. Не в ущерб другим положениям данного параграфа Совет по предложению Комиссии и после консультаций с Европейским парламентом примет до 1 января 1994 года квалифицированным большинством голосов решение, устанавливающее понятия и конкретные нормы применения положений упомянутого Протокола.

Глава 2: Валютная политика

Статья 105

1. Основной целью ЕСЦБ является поддержание стабильности цен. Без ущерба для этой цели ЕСЦБ проводит общую экономическую политику в Сообществе, содействуя достижению его целей, закрепленных в статье 2. ЕСЦБ действует в соответствии с принципом рыночной экономики, свободной конкуренции, эффективного распределения ресурсов, а также согласно принципам, изложенным в статье 3а.

2. Основные задачи, выполняемые через ЕСЦБ:

- определять и проводить валютную политику Сообщества;
- проводить операции с иностранной валютой в соответствии с положениями статьи 109;
- хранить и управлять официальными резервами иностранной валюты государств-членов;
- способствовать нормальному функционированию системы платежей.

3. Третий абзац параграфа 2 не затрагивает сохранение и регулирование правительствами государств-членов действующих балансов валютного обмена.

4. С ЕЦБ консультируются:

- по любому предлагаемому проекту Сообщества, входящему в сферу компетенции Банка;
- в случае подготовки национальными органами власти проекта законодательного положения, входящего в сферу компетенции Банка, но в пределах и в соответствии с условиями, установленными Советом согласно процедуре, предусмотренной в статье 106 (6).

ЕЦБ может направить свое мнение соответствующему органу или учреждению Сообщества или национальным органам власти по вопросам, входящим в сферу его компетенции.

5. ЕСЦБ способствует компетентным органам в проведении политики, связанной с осуществлением разумного контроля за кредитными учреждениями и стабильностью финансовой системы.

6. Совет по предложению Комиссии после консультации с ЕЦБ и получения согласия Европейского парламента может единогласно принять решение о возложении на ЕЦБ выполнения особых задач по проведению политики разумного контроля за кредитными и другими финансовыми учреждениями, за исключением страховых организаций.

1. ЕЦБ обладает исключительным правом санкционировать выпуск банкнот в пределах Сообщества. ЕЦБ и национальные центральные банки могут выпускать такие банкноты. Банкноты, выпущенные ЕЦБ и национальными центральными банками, являются единственными банкнотами такого рода, имеющими статус законного платежного средства в пределах Сообщества.

2. Государства-члены могут выпускать монеты в объеме, санкционированном ЕЦБ. Совет, действуя в соответствии с процедурой, установленной в статье 189с и после консультации с ЕЦБ, может принимать меры по согласованию достоинства и технической спецификации всех монет, предназначенных для выпуска в оборот, в той степени, которая необходима для их нормального обращения в пределах Сообщества.

Статья 106

1. ЕСЦБ состоит из ЕЦБ и национальных центральных банков.

2. ЕЦБ является юридическим лицом.

3. Деятельностью ЕСЦБ руководят полномочные принимать решения органы ЕЦБ, к которым относятся Совет управляющих и Совет директоров.

4. Устав ЕСЦБ изложен в Протоколе, прилагаемом к настоящему Договору.

5. В статьи 5.1, 5.2, 5.3, 17, 18, 19.1, 22, 23, 24, 26, 32.2, 32.3, 32.4, 32.6, 33.1(а) и 36 Устава ЕСЦБ могут быть внесены поправки Советом, принимающим решение квалифицированным большинством по рекомендации ЕЦБ и после консультации с Комиссией либо единогласно по предложению Комиссии и после консультации с ЕЦБ. В обоих случаях требуется согласие Европейского парламента*.

6. Совет по предложению Комиссии и после консультации с Европейским парламентом и ЕЦБ либо по рекомендации ЕЦБ и после консультации с Европейским парламентом и Комиссией принимает

* Закрепляет: а) право ЕЦБ и ЦБ государств-членов собирать необходимую им статистическую информацию и содействовать установлению гармонизированных правил и практики в сфере единой экономической и валютной политики ЕС (ст. 5.1, 5.2, 5.3 Устава ЕСЦБ); б) право ЕЦБ и национальных ЦБ открывать счета и принимать активы участников рыночных отношений ЕС (ст. 17 Устава ЕСЦБ); в) право ЕЦБ требовать от кредитных организаций, учрежденных в государствах-членах, держать минимальные резервы на счетах ЕЦБ и национальных ЦБ и право принимать штрафные санкции в случае нарушений (ст. 19.1 Устава ЕСЦБ); г) компетенцию ЕЦБ, направленную на обеспечение эффективности системы клиринга и платежей (ст. 22 Устава ЕСЦБ); д) виды внешних и других операций, осуществляемых ЕЦБ и национальными ЦБ (ст. 23, 24 Устава ЕСЦБ); е) порядок финансовой отчетности ЕЦБ и национальных ЦБ (ст. 26 Устава ЕСЦБ); ж) порядок распределения валютных доходов национальных ЦБ (ст. 32.2 — 32.4, 32.6 Устава ЕСЦБ); з) порядок распределения чистой прибыли ЕЦБ, в частности, в пункте "а" устанавливается, что сумма, определяемая Советом управляющих и не превышающая 20% чистой прибыли, переводится в общий резервный фонд с соблюдением предела, равного 100% капитала (ст. 33.1 Устава ЕСЦБ); и) компетенцию Совета управляющих устанавливать правила найма персонала ЕЦБ (ст. 36 Устава ЕСЦБ).

квалифицированным большинством положения, закрепленные в статьях 4, 5.4, 19.2, 20, 28.1, 29.2, 30.4 и 34.3 Устава ЕСЦБ*.

Статья 107

При осуществлении полномочий и выполнении задач и обязанностей, возложенных на них настоящим Договором и Уставом ЕСЦБ, ни ЕЦБ, ни национальный центральный банк, ни члены их органов, полномочных принимать решения, не должны руководствоваться инструкциями учреждений и органов Сообщества, правительств государств-членов и любых других организаций. Учреждения и органы Сообщества и правительства государств-членов принимают на себя обязательство уважать этот принцип и не стремиться оказывать влияние на членов компетентных органов ЕЦБ или национальных центральных банков при выполнении ими своих задач.

Статья 108

Каждое государство-член гарантирует самое позднее к дате учреждения ЕСЦБ приведение в соответствие с настоящим Договором и Уставом ЕСЦБ своего национального законодательства, включая Устав национального центрального банка.

Статья 108 а

1. В целях выполнения задач, возложенных на ЕСЦБ в соответствии с положениями настоящего Договора и другими условиями, изложенными в Уставе ЕСЦБ, ЕЦБ:

- принимает, если сочтет необходимым, регламенты для выполнения задач, сформулированных в статье 3.1, первый абзац, статьях 19.1, 22 и 25.2 Устава ЕСЦБ, и в случаях, которые должны быть изложены в актах Совета в соответствии со статьей 106 (6)**;
- принимает решения, необходимые для выполнения задач, возложенных на ЕСЦБ согласно настоящему Договору и Уставу ЕСЦБ;
- дает рекомендации и представляет заключения.

* Данные статьи закрепляют: а) консультативные функции ЕЦБ (ст. 4 Устава ЕСЦБ); б) порядок сбора статистической информации (ст. 5.4 Устава ЕСЦБ); в) порядок формирования минимальных резервов ЕЦБ (ст. 19.2 Устава ЕСЦБ); г) дополнительные средства валютного контроля (ст. 20 Устава ЕСЦБ); д) размеры и порядок увеличения капитала ЕЦБ (ст. 28, п.1, Устава ЕСЦБ); е) порядок составления статистических данных для выработки критерия распределения подписки на капитал ЕЦБ и определения соответствующей доли каждого национального ЦБ (ст. 29, п. 2, Устава ЕСЦБ); ж) порядок перевода заграничных резервных активов в ЕЦБ (ст. 30, п.4, Устава ЕСЦБ); з) право ЕЦБ налагать штрафные санкции на предприятия за невыполнение обязательств, вытекающих из его решений (ст. 34, п. 3, Устава ЕСЦБ). Все вышеперечисленные статьи Устава ЕСЦБ принимаются Советом в соответствии со ст. 106, п.6, лишь после принятия решения о дате начала третьего этапа создания Европейского союза.

** Ст. 25, п. 2, Устава ЕСЦБ закрепляет право ЕЦБ осуществлять разумный контроль за финансовыми учреждениями, за исключением страховых организаций.

2. Любой регламент имеет общее применение. Он обязателен для исполнения во всей полноте и имеет прямое действие во всех государствах-членах.

Рекомендации и заключения не имеют обязательной силы.

Решение обязательно для исполнения во всей полноте для тех, кому оно адресовано.

Статьи 190 — 192 применяются к регламентам и решениям, принятым ЕЦБ.

ЕЦБ может принять решение об опубликовании своих решений, рекомендаций и заключений*.

3. В пределах положений, принятых Советом в соответствии с процедурой, изложенной в статье 106 (6), ЕЦБ имеет право налагать разовые штрафы и периодически взимать штрафные платежи с предприятия за невыполнение обязательств, вытекающих из применения его регламентов и решений.

Статья 109

1. В отступление от статьи 228 Совет, действуя единогласно по рекомендации ЕЦБ или Комиссии и после консультации с ЕЦБ с целью достижения консенсуса по вопросу о стабильности цен и после консультации с Европейским парламентом согласно положениям параграфа 3, определяющего процедуру достижения таких договоренностей, может заключить официальные соглашения о валютном курсе ЭКЮ по отношению к валютам государств, не входящих в Сообщество. Совет по рекомендации ЕЦБ или Комиссии и после консультации с ЕЦБ с целью достижения консенсуса по вопросу о стабильности цен может квалифицированным большинством принять, откорректировать или отказаться от центральных курсов ЭКЮ в рамках системы обменных курсов валют.

Председатель Совета информирует Европейский парламент об одобрении, корректировке или отказе от центральных курсов ЭКЮ.

2. В отсутствие системы обменного валютного курса по отношению к валютам одной или более стран, не входящих в Сообщество, в соответствии с параграфом 1 Совет по рекомендации Комиссии и после консультации с ЕЦБ либо по рекомендации ЕЦБ может сформулировать и принять квалифицированным большинством основные направления политики обменных курсов в отношении валют третьих стран.

Эти основные направления не должны наносить ущерба главной цели ЕСЦБ, заключающейся в поддержании стабильности цен.

3. В отступление от статьи 228 в случаях, когда соглашения, касающиеся валютного регулирования или обменного курса, требуют обсуждения на уровне проведения переговоров Сообществом с одним или

* Ст. 190 ДЕС устанавливает, что регламенты, директивы и решения, принятые совместно Парламентом и Советом, и акты, принятые Советом и Комиссией, должны быть мотивированы. Ст. 192 Договора о ЕЭС закрепляет процедуру принудительного исполнения в отношении должников решений Совета или Комиссии, налагающих платежные обязательства.

несколькими государствами или международными организациями, Совет по рекомендации Комиссии и после консультации с ЕЦБ принимает квалифицированным большинством решение о процедуре этих переговоров и о заключении таких соглашений. Эта процедура обеспечивает выработку единой позиции Сообщества. Комиссия является полноправным участником переговоров.

Соглашения, заключенные в соответствии с этим параграфом, имеют обязательную силу для учреждений Сообщества, ЕЦБ и государств-членов.

4. С соблюдением параграфа 1 Совет по предложению Комиссии и после консультации с ЕЦБ принимает квалифицированным большинством решение о позиции Сообщества на международном уровне по вопросам, касающимся экономического и валютного союза и, действуя единогласно, решает вопрос о представительстве в соответствии с распределением полномочий, изложенных в статьях 103 и 105.

5. Без ущерба для компетенции Сообщества и соглашений Сообщества, касающихся экономического и валютного союза, государства-члены могут вести переговоры в международных организациях и заключать международные соглашения.

Глава 3: Институциональные положения

Статья 109 а

1. Совет управляющих ЕЦБ состоит из членов Совета директоров ЕЦБ и управляющих национальными центральными банками.

2. а) Совет директоров состоит из председателя, заместителя председателя и четырех других членов.

б) Председатель, заместитель председателя и четыре других члена Совета директоров назначаются из числа лиц, пользующихся признанным авторитетом и имеющих профессиональный опыт в финансовой и банковской сфере, по рекомендации Совета после консультаций с Европейским парламентом и Советом управляющих ЕЦБ с общего согласия правительств государств-членов, достигнутого на уровне глав государств или правительств.

Срок исполнения ими своих обязанностей равен восьми годам и не подлежит продлению.

Членами Совета директоров могут быть только граждане государств-членов.

Статья 109 б

1. Председатель Совета и любой член Комиссии могут участвовать без права голоса в заседаниях Совета управляющих ЕЦБ.

Председатель Совета может вносить предложения для рассмотрения в Совете управляющих ЕЦБ.

2. Председатель ЕЦБ приглашается для участия в заседаниях Совета, если Совет обсуждает вопросы, относящиеся к целям и задачам ЕСЦБ.

3. ЕЦБ направляет ежегодный доклад о деятельности ЕСЦБ и о финансовой политике за предыдущий и текущий годы в Европейский парла-

мент, Совет и Комиссию, а также в Европейский совет. Председатель ЕЦБ представляет этот доклад Совету и Европейскому парламенту, который может стать основанием для общих дебатов.

Председатель ЕЦБ и другие члены Совета директоров могут быть заслушаны по просьбе Европейского парламента или по своей собственной инициативе компетентными комитетами Европейского парламента.

Статья 109 с

1. В целях эффективной координации политики государств-членов, необходимой для функционирования внутреннего рынка, настоящим учреждается Валютный комитет с совещательным статусом.

Он выполняет следующие функции:

- осуществляет контроль за валютным и финансовым положением в государствах-членах и Сообществе, за системой общих платежей государств-членов и регулярно информирует об этом Совет и Комиссию;
- представляет заключение по запросу Совета или Комиссии или по собственной инициативе и направляет их этим институтам;
- оказывает содействие в подготовке работы Совета, определяемой в статьях 73f, 73g, 103(2), (3), (4) и (5), 103a, 104a, 104b, 104c, 109t (2), 109f (6), 109h, 109i, 109j (2) и 109k (1) без ущерба для статьи 151;
- проверяет по крайней мере раз в год положение дел в сфере движения капитала и свободы платежей, сложившееся в результате применения настоящего Договора и мер, принимаемых Советом; проверка охватывает все меры, относящиеся к движению капитала и платежей; по результатам проверки Комитет направляет доклад в Комиссию и в Совет. Государства-члены и Комиссия назначают по два члена Валютного комитета.

2. В начале третьего этапа учреждается Экономический и финансовый комитет. Валютный комитет, предусмотренный параграфом 1, упраздняется.

Экономический и финансовый комитет выполняет следующие функции:

- дает заключение по запросу Совета или Комиссии либо по собственной инициативе и направляет его этим институтам;
- осуществляет контроль за экономическим и финансовым положением в государствах-членах и Сообществе и регулярно информирует Совет и Комиссию, в частности, о финансовых отношениях с третьими странами и международными организациями;
- без ущерба для статьи 151 оказывает содействие в подготовке работы Совета, определенной в статьях 73f, 73g, 103(2), (3), (4) и (5), 103a, 104a, 104b, 104c, 105 (6), 105a (2), 106 (5) и (6), 109, 109h, 109i(2) и (3), 109k (2), 109l (4) и (5), а также решает другие задачи совещательного и подготовительного характера, поручаемые ему Советом;
- проверяет по крайней мере раз в год положение дел в сфере движения капитала и свободы платежей, сложившееся в результате применения настоящего Договора и мер, принимаемых Советом; проверка охватывает все меры, относящиеся к движению капитала и платежей; по результатам проверки Комитет направляет доклад в Комиссию и в Совет. Государства-члены, Комиссия и ЕЦБ назначают не более чем по два члена Комитета.

3. Совет по предложению Комиссии и после консультации с ЕЦБ и Комитетом в соответствии с настоящей статьей принимает квалифицированным большинством детально разработанное положение о составе Экономического и финансового комитета. Председатель Совета информирует Европейский парламент об этом решении.

4. В дополнение к задачам, изложенным в параграфе 2, если и до тех пор, пока в отношении определенных государств-членов Договор действует с изъятиями, указанными в статьях 109k и 109l, Комитет осуществляет контроль за валютным и финансовым положением, а также системой общих платежей этих государств-членов и регулярно информирует об этом Совет и Комиссию.

Статья 109 d

По вопросам в пределах компетенции статей 103(4), 104с (за исключением параграфа 14), 109, 109j, 109k и 109l(4) и (5) Совет или государство-член могут по необходимости запросить Комиссию о рекомендации или предложении. Комиссия изучает запрос и представляет свое заключение Совету безотлагательно.

Глава 4: Переходные положения

Статья 109 c

1. Второй этап продвижения к экономическому и валютному союзу начинается 1 января 1994 года.

2. До наступления этого этапа

а) каждое государство-член:

— принимает в случае необходимости соответствующие меры по соблюдению запретов, указанных в статье 73b, без ущерба для статьи 73e, и в статьях 104 и 104a (1);

— принимает, если это требуется, с целью проведения оценки, предусмотренной в подпункте (b), долгосрочные программы, направленные на обеспечение сближения, необходимого для объединения в экономический и валютный союз, особенно в том, что касается стабильности цен и оздоровления государственных финансов;

б) Совет на основе доклада Комиссии оценивает прогресс, достигнутый в области экономического и валютного сближения, особенно в том, что касается стабильности цен и оздоровления государственных финансов, а также применения законодательства Сообщества, касающегося внутреннего рынка.

3. Положения статей 104, 104a (1), 104b (1) и 104c, за исключением пунктов 1, 9, 11 и 14, применяются начиная со второго этапа.

Положения статей 103a (2), 104с (1), (9) и (11), 105, 105a, 107, 109, 109a, 109b и 109с (2) и (4) применяются начиная с третьего этапа.

4. На втором этапе государства-члены стремятся избегать чрезмерных бюджетных дефицитов.

5. В течение второго этапа каждое государство-член начинает сообразно своим возможностям процесс, ведущий к независимости своего центрального банка, в соответствии со статьей 108.

1. В начале второго этапа учреждается и начинает функционировать Европейский валютный институт (в последующем именуемый "ЕВИ"); ЕВИ является юридическим лицом, его деятельностью руководит Совет, состоящий из председателя и управляющих национальными центральными банками, один из которых является заместителем председателя.

Председатель ЕВИ назначается по общему согласию правительств государств-членов, достигнутому на уровне глав государств или правительств по рекомендации в зависимости от обстоятельств, Комитета управляющих центральными банками государств-членов (в последующем именуемого "Комитет управляющих") либо Совета ЕВИ после консультации с Европейским парламентом и Советом. Председатель избирается из числа лиц, пользующихся признанным авторитетом и имеющих профессиональный опыт в финансовых и банковских делах. Председателем ЕВИ может быть только гражданин государства-члена. Совет ЕВИ назначает заместителя председателя.

Устав ЕВИ изложен в Протоколе, прилагаемом к настоящему Договору. Комитет управляющих упраздняется в начале второго этапа.

2. ЕВИ:

- укрепляет сотрудничество между национальными центральными банками;
- координирует валютную политику государств-членов с целью обеспечения стабильности цен;
- контролирует функционирование Европейской валютной системы;
- проводит консультации по вопросам, находящимся в пределах компетенции национальных центральных банков, а также затрагивающим стабильность финансовых учреждений и рынков;
- принимает на себя выполнение задач Европейского фонда валютного сотрудничества, который подлежит упразднению; процедура упразднения изложена в Уставе ЕВИ;
- способствует использованию ЭКЮ и осуществляет контроль за его развитием, включая нормальное функционирование клиринговой системы ЭКЮ.

3. Для подготовки третьего этапа ЕВИ:

- осуществляет подготовку документов и процедур, необходимых для проведения единой валютной политики на третьем этапе;
- способствует, где это необходимо, гармонизации правил и практики сбора, составления и распространения статистических данных в сферах, находящихся в пределах его компетенции;
- осуществляет подготовку правил функционирования национальных центральных банков в рамках ЕСЦБ;
- способствует эффективности международных платежей;
- контролирует техническую подготовку выпуска ЭКЮ в банкнотах.

Не позднее 31 декабря 1996 года ЕВИ определяет правовую, организационную и материально-техническую структуру, необходимую ЕСЦБ для выполнения своих задач на третьем этапе. Эта структура представляется на рассмотрение ЕЦБ для принятия решения с даты его учреждения.

4. ЕВИ, действуя на основе большинства в $\frac{2}{3}$ голосов членов Совета, может:
- высказывать мнения или давать рекомендации по основным направлениям валютной политики и обменного валютного курса, а также о соответствующих мерах, осуществляемых в этой связи каждым государством-членом;
 - представлять заключения или рекомендации правительствам и Совету о политике, способной повлиять на внутреннюю и внешнюю валютную ситуацию в Сообществе и, в частности, на функционирование Европейской валютной системы;
 - давать рекомендации финансовым органам государств-членов в отношении проводимой ими валютной политики.

5. ЕВИ может принять единогласное решение об опубликовании своих заключений и рекомендаций.

6. Совет консультируется с ЕВИ по поводу любого предполагаемого нормативного акта Сообщества, находящегося в компетенции ЕВИ.

В пределах и в соответствии с положениями, принятыми Советом квалифицированным большинством на основе предложения Комиссии и принимая во внимание мнение Европейского парламента и ЕВИ, ЕВИ консультирует органы власти государств-членов по любому законопроекту в пределах своей компетенции.

7. Совет по предложению Комиссии и после консультации с Европейским парламентом и ЕВИ может единогласным решением возложить на ЕВИ выполнение других задач в порядке подготовки третьего этапа.

8. В случаях, когда настоящий Договор предусматривает консультативную роль для ЕЦБ, ссылки на ЕЦБ до того, как он будет учрежден, должны читаться как ссылки на Европейский валютный институт.

В случаях, когда настоящий Договор предусматривает консультативную роль для ЕВИ, ссылки на ЕВИ должны читаться до 1 января 1994 года как ссылки на Комитет управляющих.

9. В ходе второго этапа термин "ЕЦБ", использованный в статьях 173, 175, 176, 177, 180 и 215, читается как относящийся к ЕВИ.

Статья 109 g

Состав валютной корзины ЭКЮ не должен меняться. С начала третьего этапа стоимость ЭКЮ не подлежит изменениям и устанавливается в соответствии со статьей 109l (4).

Статья 109 h

1. Если государство-член испытывает трудности или предвидит серьезные трудности, связанные с его платежным балансом, либо в результате полной потери равновесия в платежном балансе, либо в результате использования определенного типа валюты, и если эти трудности способны, в частности, подвергнуть опасности функционирование общего рынка или препятствовать поступательному проведению общей торговой политики, Комиссия безотлагательно изучает сложившуюся ситуацию в данном государстве-члене, а также те действия, которые это государство-член, исполь-

зую все средства, находящиеся в его распоряжении, предприняло или может предпринять в соответствии с положениями настоящего Договора. Комиссия устанавливает меры, которые она рекомендует принять данному государству-члену.

Если действия, предпринятые государством-членом, и меры, предложенные Комиссией, оказываются недостаточными для преодоления возникших или могущих возникнуть трудностей, Комиссия после консультации с Комитетом, упомянутым в статье 109с, предлагает Совету оказать совместную помощь и дать соответствующие рекомендации.

Комиссия регулярно информирует Совет о развитии ситуации.

2. Совет, действуя квалифицированным большинством, предоставляет такую совместную помощь; он принимает директивы или решения, определяющие условия и детали оказания такой помощи, которая может выражаться в следующих формах:

а) согласованный подход к какой-либо или внутри какой-либо международной организации, к которой государства-члены могут обратиться;

б) меры, необходимые для предотвращения таких отклонений в торговле, когда государство-член, испытывающее трудности, сохраняет в силе или вновь вводит количественные ограничения в отношении третьих стран;

в) предоставление ограниченных кредитов другими государствами-членами при условии их согласия.

3. Если совместная помощь, рекомендованная Комиссией, не предоставляется Советом или если оказанная совместная помощь и предпринятые меры не являются достаточными, Комиссия уполномочивает государство-член, испытывающее трудности, на осуществление мер защитного характера, условия и детализация которых определяются Комиссией.

Такое разрешение может быть отменено, а условия и детализация могут быть изменены Советом квалифицированным большинством голосов.

4. В соответствии со статьей 109к (6) данная статья прекращает свое действие с начала третьего этапа.

Статья 109 i

1. В случае, если неожиданно возникает кризис платежного баланса, а решение в пределах значения статьи 109h (2) незамедлительно не принимается, заинтересованное государство-член может в качестве меры предосторожности провести необходимые мероприятия защитного характера. Такие мероприятия не должны вызывать сколько-нибудь серьезных нарушений в функционировании общего рынка и не должны выходить за пределы необходимого для устранения неожиданно возникших трудностей.

2. Комиссия и другие государства-члены должны быть информированы о таких защитных мерах не позже, чем они введены в действие.

Комиссия может рекомендовать Совету предоставление совместной помощи в соответствии со статьей 109h.

3. После того как Комиссия представит заключение и проведет консультации с Комитетом, упомянутым в статье 109с, Совет может принять

решение квалифицированным большинством, предлагающее заинтересованному государству-члену скорректировать, приостановить или отменить вышеупомянутые защитные меры.

4. В соответствии со статьей 109к (6) данная статья прекращает свое действие с начала третьего этапа.

Статья 109j

1. Комиссия и ЕВИ докладывают Совету о том, как государства-члены выполняют свои обязательства по созданию экономического и валютного союза. Эти доклады содержат анализ совместимости национальных законодательств государств-членов, включая Уставы национальных центральных банков, со статьями 107 и 108 настоящего Договора и с Уставом ЕСЦБ. Кроме того, в докладах показывается, достигнута ли высокая степень устойчивого сближения государств-членов с точки зрения каждого из них по следующим критериям:

- достижение высокой степени стабильности цен, что выявляется при сравнении темпов инфляции в данном государстве и по крайней мере в трех государствах-членах, добившихся в наибольшей степени стабильности цен;
- устойчивость финансового положения правительства, признаваемая достигнутой при государственном бюджете без чрезмерного дефицита, как он определяется в соответствии со статьей 104с(6);
- соблюдение установленных пределов курсовых колебаний, обеспечиваемых механизмом валютных курсов Европейской валютной системы, по крайней мере в течение двух лет без девальвации по отношению к валюте любого другого государства-члена;
- устойчивость сближения государства-члена и его участия в механизме валютных курсов Европейской валютной системы, отраженная в уровнях долгосрочных процентных ставок.

Четыре критерия, упомянутые выше, и соответствующие периоды, к которым они относятся, более подробно изложены в Протоколе, прилагаемом к настоящему Договору. Доклады Комиссии и ЕВИ также учитывают эволюцию ЭКЮ, результаты объединения рынков, состояние и тенденции развития текущего платежного баланса, анализ изменений стоимости затрат на рабочую силу в расчете на единицу продукции и других индексов цен.

2. На основе этих докладов Совет по рекомендации Комиссии квалифицированным большинством оценивает:

- выполняются ли каждым государством-членом необходимые условия для принятия единой валюты;
- выполняются ли большинством государств-членов необходимые условия для принятия единой валюты, и направляет свои выводы Совету, заседающему в составе глав государств или правительств. Запрашивается мнение Европейского парламента, которое передается Совету, заседающему в составе глав государств или правительств.

3. Надлежащим образом проанализировав доклады, упомянутые в параграфе 1, и мнение Европейского парламента, упомянутое в параграфе 2,

- Совет, заседая в составе глав государств или правительств, должен, действуя квалифицированным большинством, не позднее 31 декабря 1996 года:
- решить на основе рекомендаций Совета, упомянутых в параграфе 2, выполняет ли большинство государств-членов необходимые условия для введения единой валюты;
 - решить, имеются ли необходимые условия для перехода Сообщества к третьему этапу;
и если да, то
 - установить дату начала третьего этапа.

4. Если к концу 1997 года дата начала третьего этапа не определена, то третий этап начинается 1 января 1999 года. До 1 июля 1998 года Совет, заседая в составе глав государств или правительств, после повторения процедуры, предусмотренной в параграфах 1 и 2, за исключением второго абзаца параграфа 2, принимая во внимание доклады, упомянутые в параграфе 1, и заключение Европейского парламента, действуя на основе рекомендаций Совета, упомянутых в параграфе 2, подтверждает квалифицированным большинством, какие государства-члены удовлетворяют необходимым условиям для введения единой валюты.

Статья 109k

1. Если принимается решение об установлении даты в соответствии со статьей 109j(3), Совет на основе рекомендаций, упомянутых в статье 109j(2), по рекомендации Комиссии решает квалифицированным большинством, имеются ли какие-либо государства-члены, в отношении которых не действуют положения настоящего Договора, упомянутые в параграфе 3 данной статьи. Такие государства-члены в настоящем Договоре именуются как "государства-члены с ограничениями правосубъектности".

Если Совет подтвердит, какие государства-члены удовлетворяют необходимым условиям для введения единой валюты в соответствии со статьей 109j(4), то в отношении государств, которые не удовлетворяют этим условиям, вводятся частичные ограничения, как они определяются в параграфе 3 данной статьи. Такие государства-члены в настоящем Договоре именуются как "государства-члены с ограничениями правосубъектности".

2. По крайней мере раз в два года по запросу государства-члена с частичными ограничениями Комиссия и ЕЦБ представляют отчет Совету в соответствии с процедурой, установленной в статье 109j(1). После консультации с Европейским парламентом и обсуждения в Совете, заседая в составе глав государств или правительств, Совет, действуя квалифицированным большинством по предложению Комиссии, выносит решение о том, какие государства-члены с ограничениями правосубъектности удовлетворяют условиям на основе критериев, изложенных в статье 109j(1), и отменяет ограничения в отношении данных государств-членов.

3. Частичные ограничения прав, упомянутые в параграфе 1, подразумевают, что к данным государствам-членам не применяются следующие статьи: 104c(9) и (11), 105(1), (2), (3) и (5), 105a, 108a, 109 и 109a(2)(b). Освобождение такого государства-члена и его национального центрального банка от прав и обязанностей в ЕСЦБ закреплено в главе IX Устава ЕСЦБ.

4. В статьях 105(1), (2) и (3), 105а, 108а, 109 и 109а(2)(b) "государства-члены понимаются как государства-члены без ограничений правосубъектности".

5. Право голоса государств-членов с ограничениями правосубъектности приостанавливается в отношении решений Совета, упомянутых в статьях настоящего Договора, которые перечислены в параграфе 3. В этом случае в отступление от статей 148 и 189а(1) квалифицированное большинство определяется как $\frac{2}{3}$ голосов представителей государств-членов без ограничений на основе взвешенного голосования в соответствии со статьей 148(2), при этом для актов, требующих единогласия, необходимо единогласие этих государств-членов.

6. Статьи 109h и 109i продолжают применяться к государствам-членам с ограничениями правосубъектности.

Статья 109l

1. Сразу же после принятия решения об установлении даты для начала третьего этапа в соответствии со статьей 109j(3) или, в силу обстоятельств, немедленно 1 июля 1998 года:

- Совет принимает положения, упомянутые в статье 106(6);
- правительства государств-членов без ограничений правосубъектности назначают в соответствии с процедурой, изложенной в статье 50 Устава ЕСЦБ, Председателя, Заместителя Председателя и других членов Совета директоров ЕЦБ. Если есть государства-члены с ограничениями правосубъектности, число членов Совета директоров может быть меньше, чем предусмотрено в статье 11.1 Устава ЕСЦБ, но ни при каких обстоятельствах оно не должно быть меньше четырех.

После назначения Совета директоров учреждаются и готовятся к функционированию в полном объеме, как предусмотрено в настоящем Договоре и Уставе ЕСЦБ, Европейская система центральных банков и Европейский центральный банк. Осуществление полномочий в полном объеме начинается с первого дня третьего этапа.

2. С момента своего учреждения ЕЦБ принимает на себя, если это необходимо, обязанности Европейского валютного института. ЕВИ прекращает свое существование с момента учреждения Европейского центрального банка в соответствии с условиями, изложенными в Уставе ЕВИ.

3. При наличии государств-членов с ограничениями правосубъектности и в течение того срока, пока они сохраняются, и без ущерба для статьи 106(3) настоящего Договора учреждается Генеральный совет ЕЦБ, упомянутый в статье 45 Устава ЕСЦБ.

4. С даты начала третьего этапа Совет, действуя на основе единогласия государств-членов без ограничений по предложению Комиссии и после консультации с ЕЦБ, утверждает конверсионные курсы валют государств-членов и установленный обменный курс ЭКЮ. При этом ЭКЮ становится полноправной валютой. Эта мера сама по себе не меняет внешней стоимости ЭКЮ. Совет, действуя в соответствии с той же процедурой, также проводит другие меры, необходимые для быстрого введения ЭКЮ в качестве единой валюты этих государств-членов.

5. Если в соответствии с процедурой, изложенной в статье 109k(2), выносится решение об отмене ограничений, Совет на основе единогласия государств-членов без ограничений и заинтересованного государства-члена по предложению Комиссии и после консультации с ЕЦБ утверждает курс обмена ЭКЮ на валюту заинтересованного государства-члена, а также проводит другие мероприятия, необходимые для введения ЭКЮ в качестве единой валюты в заинтересованном государстве-члене.

Статья 109 m

1. До начала третьего этапа каждое государство-член рассматривает свою политику обменного курса как вопрос, имеющий общий интерес. В этой связи государства-члены учитывают опыт, приобретенный в ходе сотрудничества в рамках Европейской валютной системы (ЕВС) и создания ЭКЮ, и уважают существующие в этой сфере полномочия.

2. С начала третьего этапа и до тех пор, пока на какое-либо государство-член распространяются ограничения, параграф 1 применяется по аналогии и к политике обменного курса этого государства-члена.

РАЗДЕЛ VII: ОБЩАЯ ТОРГОВАЯ ПОЛИТИКА

Раздел VII Договора о ЕЭС состоит из 6 статей, из которых статьи 111, 114, 116 были отменены, а статьи 113 и 114 частично изменены Договором о Европейском союзе. В соответствии с положениями настоящего Раздела общая торговая политика государств-членов ЕС предусматривает создание Таможенного союза и упразднение таможенных барьеров (ст. 110); определение принципов, форм и механизма общей торговой политики в отношении третьих стран (ст. 112, 113); закрепление компетенций и форм взаимодействия членов и органов ЕС в случае необходимости принятия государствами мер по защите своих торговых интересов (ст. 115). Положения, содержащиеся в статьях, отмененных ДЕС, либо утратили свое значение в ходе развития процесса интеграции (ст. 111, закреплявшая на переходный период принципы и механизм согласования позиций государств-членов в вопросах торговой политики), либо были заменены и нашли свое закрепление в других статьях договора (ст. 114, 116 о порядке заключения соглашений и согласования действий, в частности в рамках международных экономических организаций).

РАЗДЕЛ VIII: СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА, ОБРАЗОВАНИЕ, ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБУЧЕНИЕ И МОЛОДЕЖЬ

Соответствующий раздел Договора о ЕЭС был посвящен лишь вопросам социальной политики. ДЕС ввел дополнительно главу 3, статьи которой регламентируют вопросы образования, профессиональной подготовки и молодежи.

Глава 1: Социальные положения

Глава 1 оставлена ДЕС без изменений, за исключением статьи 118a, предусматривающей порядок гармонизации норм, регламентирующих условия труда работников в государствах — членах ЕС. Статья изменена в

части, касающейся порядка принятия решений Советом: предусмотрена процедура, закрепленная в статье 189с Договора о ЕЭС с изменениями и дополнениями ДЕС.

Глава 2: Европейский социальный фонд

ДЕС дополнил настоящую главу статьей 125 и внес изменения в статью 123 в части расширения сферы деятельности ЕСФ в связи с увеличением перечня направлений интеграционной политики государств — членов ЕС. Изменения затрагивают компетенцию ЕСФ при решении проблем адаптации в связи с изменениями в производстве и в вопросах профессионального обучения и переподготовки кадров.

Глава 3: Образование, профессиональное обучение и молодежь

Введение настоящей главы в текст Договора о ЕЭС, впрочем, как и Разделов IX и X, обусловлено расширением перечня направлений деятельности Сообщества, определенных статьей 3 Договора с изменениями и дополнениями ДЕС. Учредительные договоры и ДЕС предусматривают, соответственно, свободное передвижение рабочей силы и единое гражданство. С тем чтобы эти принципы могли быть реализованы на практике, необходимы согласованные усилия государств-членов во всех сферах жизни Сообщества, в том числе и определенных статьями 126 — 129 Договора: координация политики государств-членов в области образования и профессионального обучения, ориентированная на общеевропейские требования и стандарты (ст. 126, 127); в области культуры — направленная на укрепление в сознании граждан государств-членов приверженности общеевропейским культурным традициям (ст. 128); в области здравоохранения — с целью обеспечения высокого уровня защиты здоровья граждан Европейского союза (ст. 129), составляет непереносимое условие успешного развития интеграционного процесса и создания экономического, валютного, а затем и политического союза. Наиболее сложно, как известно, происходят изменения в структуре и деятельности государственных и международных институтов, а в сознании людей. По мере того как граждане государств — членов Сообщества будут осознавать себя в большей степени европейцами и гражданами ЕС, чем отдельных государств Европы, и будет формироваться единое европейское экономическое и социальное пространство. При этом следует обратить внимание на то, что Договор, закрепив цели и формы деятельности Сообщества и определив Совет как орган ЕС, дающий рекомендации в этой области, исключает какую-либо гармонизацию законов и других нормативных актов государств-членов, регламентирующих вопросы культуры, образования, профессионального обучения и здравоохранения (ст. 126, п. 4; ст. 127, п. 4; ст. 128, п. 5; ст. 129, п. 4).

Статья 126

1. Сообщество способствует совершенствованию качества образования, поощряет сотрудничество между государствами-членами и при необхо-

димости поддерживает и дополняет действия государств-членов при полном сохранении их ответственности за содержание обучения и организацию систем образования и их культурное и лингвистическое разнообразие.

2. Сообщество ставит своей целью:

- развитие европейской направленности образования, в частности, посредством преподавания и распространения языков государств-членов;
- поощрение мобильности студентов и преподавателей, *inter alia*^{*}, путем содействия академическому признанию дипломов и сроков обучения;
- содействие сотрудничеству между образовательными учреждениями;
- совершенствование обмена информацией и опытом по вопросам, общим для образовательных систем государств-членов;
- содействие молодежному обмену и обмену преподавателями в области общественных наук;
- поощрение заочного образования.

3. Сообщество и государства-члены способствуют развитию сотрудничества с третьими странами и авторитетными международными организациями в сфере образования, особенно с Советом Европы.

4. В целях содействия выполнению задач, поставленных в данной статье, Совет:

- действуя в соответствии с процедурой, изложенной в статье 189b, и после консультации с Экономическим и социальным комитетом и Комитетом регионов предпринимает инициативы, исключающие какую-либо гармонизацию законов и других правовых актов государств-членов;
- действуя квалифицированным большинством голосов по предложению Комиссии, принимает рекомендации.

Статья 127

1. Сообщество осуществляет политику профессионального обучения, которая поддерживает и дополняет действия государств-членов при полном сохранении их ответственности за содержание и организацию профессионального обучения.

2. Действия Сообщества имеют следующие цели:

- способствовать адаптации к изменениям в производственной сфере, особенно через профессиональное обучение и переподготовку;
- улучшать начальное и последующее профессиональное обучение в целях содействия профессиональной интеграции и реинтеграции на рынке труда;
- облегчать доступ к профессиональному обучению и поощрять мобильность преподавателей и стажеров, особенно молодых людей;
- стимулировать сотрудничество в области обучения между учебными заведениями или центрами профессиональной подготовки и фирмами;
- совершенствовать обмен информацией и опытом по проблемам, общим для систем профессионального обучения государств-членов.

3. Сообщество и государства-члены способствуют развитию сотрудничества с третьими странами и авторитетными международными организациями в сфере профессионального обучения.

^{*} *Inter alia* (лат.) — между прочим, в числе других.

4. Совет, действуя в соответствии с процедурой, изложенной в статье 189с, и после консультации с Экономическим и социальным комитетом принимает меры в целях содействия достижению целей, перечисленных в настоящей статье, исключая какую-либо гармонизацию законов и иных правовых актов государств-членов.

РАЗДЕЛ IX (ДЕС): КУЛЬТУРА

Статья 128

1. Сообщество содействует развитию культур государств-членов, уважая их национальное и региональное разнообразие и в то же время придавая особое значение общему культурному наследию.

2. Деятельность Сообщества направлена на стимулирование сотрудничества между государствами-членами, а также на оказание поддержки и содействия в следующих областях:

- расширение и распространение знаний о культуре и истории народов Европы;
- сохранение и защита культурного наследия европейской значимости;
- некоммерческие культурные обмены;
- литература и искусство, включая аудиовизуальный сектор.

3. Сообщество и государства-члены способствуют развитию сотрудничества с третьими странами и авторитетными международными организациями в сфере культуры, особенно с Советом Европы.

4. Сообщество в своей деятельности в соответствии с другими положениями настоящего Договора учитывает аспекты культуры.

5. В целях содействия достижению целей, изложенных в данной статье, Совет:

- действуя в соответствии с процедурой, изложенной в статье 189b, и после консультации с Комитетом регионов предпринимает инициативы, исключающие какую-либо гармонизацию законов и других правовых актов государств-членов. Совет действует на основе единогласия по всем процедурам, изложенным в статье 189b;
- по предложению Комиссии принимает рекомендации.

РАЗДЕЛ X (ДЕС): ЗДРАВООХРАНЕНИЕ

Статья 129

1. Сообщество содействует обеспечению высокого уровня защиты здоровья человека, поощряя сотрудничество между государствами-членами и при необходимости оказывая поддержку их действиям.

Деятельность Сообщества направлена на предупреждение заболеваний, особенно таких, которые представляют собой основную угрозу, включая наркоманию, путем исследования причин возникновения и распространения заболеваний, а также содействия распространению информации и образования в области здравоохранения.

Защита здоровья человека является неотъемлемой частью политики Сообщества.

2. Государства-члены во взаимодействии с Комиссией координируют между собой политику и программы в областях, указанных в параграфе 1. Комиссия в тесном сотрудничестве с государствами-членами может принять любую полезную инициативу в целях содействия такой координации.

3. Сообщество и государства-члены способствуют развитию сотрудничества с третьими странами и авторитетными международными организациями в сфере здравоохранения.

4. В целях содействия достижению целей, изложенных в данной статье, Совет:

- действуя в соответствии с процедурой, изложенной в статье 189b, и после консультации с Экономическим и социальным комитетом и Комитетом регионов предпринимает инициативы, исключая какую-либо гармонизацию законов и иных правовых актов государств-членов;
- действуя квалифицированным большинством голосов по предложению Комиссии, принимает рекомендации.

РАЗДЕЛ XI (ДЕС): ЗАЩИТА ПОТРЕБИТЕЛЯ*

Статья 129 a

1. Сообщество содействует достижению высокого уровня защиты прав потребителя посредством:

а) мер, принятых в соответствии со статьей 100a, в контексте завершения формирования внутреннего рынка**;

б) специальных мер, поддерживающих и дополняющих политику, проводимую государствами-членами, в целях защиты здоровья, безопасности и экономических интересов потребителей и предоставления потребителям соответствующей информации.

2. Совет, действуя в соответствии с процедурой, изложенной в статье 189b, и после консультации с Экономическим и социальным комитетом утверждает специальные меры, упомянутые в параграфе 1 (b).

3. Действия, предпринимаемые в соответствии с параграфом 2, не препятствуют принятию или введению государствами-членами более строгих защитных мер. Эти меры должны быть совместимы с Договором. Комиссия информируется о них.

РАЗДЕЛ XII (ДЕС): ТРАНСЪЕВРОПЕЙСКИЕ СЕТИ***

Статья 129 b

1. З целях выполнения задач, упомянутых в статьях 7a и 130a, и предоставления возмощности гражданам Союза, участникам экономической

* Раздел, введенный ст. G, п. 38, ДЕС.

** Ст. 100a закрепляет процедуру и компетенцию Совета и Комиссии Сообщества в сфере сближения законодательства, регулирующего, в частности, и вопросы защиты прав потребителей.

*** Введен ст. G, п. 38, ДЕС. Введение настоящего раздела, так же как и разделов XI и XIII, связано с необходимостью конкретизации новых направлений сотрудничества, закрепленных в ст. 3 Договора о ЕЭС с изменениями и дополнениями ДЕС.

деятельности, региональным и местным объединениям извлечения максимальных преимуществ из создания пространства без внутренних границ Сообщество содействует учреждению и развитию трансевропейских сетей в области транспорта, телекоммуникаций и энергетики.

2. В рамках системы открытых рынков, действующих по принципу свободной конкуренции, действия Сообщества направлены на обеспечение взаимосвязи и взаимодействия национальных сетей, а также доступа к таким сетям. В особенности Сообщество должно учитывать необходимость соединения островных, не имеющих выхода к морю и периферийных районов с центральными регионами Сообщества*.

Статья 129 с

1. Для достижения целей, указанных в статье 129b, Сообщество:

- разрабатывает основные ориентиры с указанием целей, приоритетов и широкого перечня мероприятий, предусмотренных в сфере трансевропейских сетей; эти основные ориентиры определяют проекты, представляющие общий интерес;
- осуществляет любые меры, которые могут оказаться необходимыми для обеспечения взаимодействия сетей, особенно в области технической стандартизации;
- может поддержать финансовые усилия, предпринимаемые государствами-членами, для осуществления проектов, представляющих общий интерес, финансируемых государствами-членами и заявленных в рамках ориентиров, упомянутых в первом абзаце, особенно путем разработки технико-экономического обоснования, гарантий займов или субсидирования процентных ставок; Сообщество может также содействовать посредством Фонда сближения, который должен быть учрежден не позднее 31 декабря 1993 года согласно статье 130d, финансированию специальных проектов в государствах-членах в области транспорта. В своей деятельности Сообщество учитывает потенциальную экономическую жизнеспособность проектов.

2. Государства-члены во взаимодействии с Комиссией координируют между собой политику, проводимую на национальном уровне, которая может оказать значительное воздействие на достижение целей, упомянутых в статье 129b. Комиссия в тесном сотрудничестве с государствами-членами может проявлять любую полезную инициативу для поддержания такой координации.

3. Сообщество может вынести решение о сотрудничестве с третьими странами в целях содействия проектам, представляющим взаимный интерес, и обеспечения взаимодействия их сетей.

Статья 129 d

Основные ориентиры, упомянутые в статье 129c(1), принимаются Советом, действующим в соответствии с процедурой, изложенной в статье

* Ст. 7а и 130 закрепляют в качестве целей ЕС создание общего рынка без внутренних границ и последовательное сокращение диспропорций в уровнях развития различных регионов, включая сельскохозяйственные районы.

189b, и после консультации с Экономическим и социальным комитетом и Комитетом регионов.

Основные ориентиры и проекты, представляющие общий интерес, которые относятся к территории государства-члена, утверждаются заинтересованным государством-членом.

Совет, действуя в соответствии с процедурой, изложенной в статье 189с, и после консультации с Экономическим и социальным комитетом и Комитетом регионов принимает и другие меры, предусмотренные статьей 129с(1).

РАЗДЕЛ XIII (ДЕС): ПРОМЫШЛЕННОСТЬ*

Статья 130

1. Сообщество и государства-члены обеспечивают условия, необходимые для конкурентоспособности промышленности Сообщества.

С этой целью в соответствии с системой открытой и рыночной экономики их действия направлены на:

- ускорение адаптации промышленности к структурным изменениям;
- создание благоприятных условий для проявления инициативы и развития в рамках Сообщества предпринимательства, особенно мелких и средних предприятий;
- создание благоприятных условий для сотрудничества между предприятиями;
- содействие лучшему использованию промышленного потенциала, инновационной политике, развитию исследований и технологии.

2. Государства-члены консультируют друг друга во взаимодействии с Комиссией и, если это необходимо, координируют свои действия. Комиссия может проявить любую полезную инициативу для поддержания такой координации.

3. Сообщество содействует достижению целей, изложенных в параграфе 1 через политику и деятельность, осуществляемые в соответствии с другими положениями настоящего Договора. Совет по предложению Комиссии после консультации с Европейским парламентом и Экономическим и социальным комитетом может единогласно принять решение о специальных мерах в поддержку действий, предпринимаемых государствами-членами, для достижения целей, изложенных в параграфе 1.

Настоящий Раздел не содержит оснований для введения каких-либо мер, способных привести к нарушению правил конкуренции.

РАЗДЕЛ XIV (Договор о ЕЭС): ЭКОНОМИЧЕСКОЕ И СОЦИАЛЬНОЕ СБЛИЖЕНИЕ**

Статья 130 а

С целью обеспечения своего всестороннего и гармоничного развития Сообщество предпринимает действия, ведущие к ускорению экономического и социального сближения.

* Введен статьей G, п. 38, ДЕС.

** Данный раздел был введен в текст Договора о ЕЭС ст. 23 Единого Европейского Акта 1986 г. ДЕС внес изменения и дополнения практически во все статьи этого раздела, за исключением ст. 130с.

В частности, деятельность Сообщества направлена на выравнивание уровней развития различных регионов и оказание содействия в преодолении отставания регионам, находящимся в наименее благоприятных условиях, включая и сельские районы*.

Статья 130 b

Государства-члены координируют и проводят свою экономическую политику, стремясь, помимо прочего, к достижению целей, закрепленных в статье 130a. Разработка и осуществление Сообществом политики и действий, направленных на развитие внутреннего рынка, учитывают цели, изложенные в статье 130a, и способствуют их достижению. Сообщество содействует достижению этих целей, используя структурные фонды (Секция гарантий Европейского фонда ориентации и гарантий в области сельского хозяйства; Европейский социальный фонд, Европейский региональный фонд развития), Европейский инвестиционный банк и другие финансовые институты.

Комиссия представляет Европейскому парламенту, Совету, Экономическому и социальному комитету и Комитету регионов каждые три года доклад о результатах, достигнутых в экономическом и социальном сближении, и эффективности работы в этом направлении различных органов, предусмотренных в данной статье. Этот доклад, если необходимо, сопровождается соответствующими предложениями.

В случае необходимости принятия специальных мер, осуществляемых вне упомянутых Фондов, и без ущерба для тех мероприятий, которые осуществляются в рамках других направлений политики Сообщества, Совет по предложению Комиссии и после консультации с Европейским парламентом, Экономическим и социальным комитетом и Комитетом регионов может единогласно принять решение о таких мерах**.

Статья 130 c

Европейский региональный фонд развития призван содействовать устранению основных региональных диспропорций в Сообществе посредством участия в развитии и структурной перестройке регионов, отстающих в развитии, и в преобразовании переживающих спад промышленных районов.

Статья 130 d

Без ущерба для статьи 130c Совет, действуя единогласно по предложению Комиссии и после получения согласия Европейского парламента и

* Ст. 130a, закрепляющая цели экономического и социального сближения, дополнена положением о том, что политика сокращения диспропорций в развитии различных регионов охватывает и сельскохозяйственные районы.

** В части первой ст. 130b, посвященной вопросам координации экономической политики государств-членов ЕС и осуществлению соответствующих действий через структурные фонды, снята ссылка на ст. 130c Договора и дополнительно введены еще два абзаца.

консультации с Экономическим и социальным комитетом и Комитетом регионов, определяет задачи, приоритеты и организацию структурных фондов, что может включать создание группы фондов. Совет в соответствии с вышеизложенной процедурой также определяет основные правила, применимые к ним, и положения, необходимые для обеспечения их эффективности и координации действий фондов между собой и по отношению к другим финансовым институтам.

Совет, действуя в соответствии с той же процедурой, до 31 декабря 1993 года учреждает Фонд сближения для обеспечения финансирования проектов в области окружающей среды и трансевропейских сетей в сфере транспортной инфраструктуры.

Статья 130с

Исполнительные решения, относящиеся к Европейскому региональному фонду развития, принимаются Советом, действующим в соответствии с процедурой, изложенной в статье 189с, и после консультации с Экономическим и социальным комитетом и Комитетом регионов.

В отношении Секции гарантий Европейского фонда ориентации и гарантий в области сельского хозяйства и Европейского социального фонда продолжают действовать соответственно статьи 43 и 125.

РАЗДЕЛ XV: ИССЛЕДОВАНИЯ И ТЕХНОЛОГИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ

Раздел XV состоит из 11 статей (ст. 130f—130р). Все статьи, за исключением статей 130j и 130р, были введены в текст Договора о ЕЭС 1957 года Единым Европейским Актом 1986 года. ДЕС внес редакционные изменения в текст статей 130k, 130l и оставил без изменения статьи 130g, 130m, 130n, 130o (изменилась лишь их нумерация в связи с появлением ст. 130j: соответственно ст. 130n Договора о ЕЭС (с изменениями ЕЕА) стала ст. 130m Договора о ЕЭС (с изменениями ДЕС) и т.д.). ДЕС отменил статью 130р, регламентировавшую вопросы финансирования программ в области исследований и технологий, и ввел новую по содержанию статью, сохранив нумерацию: статья 130р. Статья 130f: пункт 1 статьи 130f дополнен положением о том, что Сообщество имеет целью развивать научные исследования и технологии в промышленности и в других сферах сотрудничества, определенных настоящим Договором. Статья дополнена пунктом 3, устанавливающим, что все решения органов Сообщества в сфере исследований и технологий принимаются и осуществляются в соответствии с положениями, закрепленными в настоящем Разделе. Статья 130h: ДЕС внес лишь редакционные изменения, не затрагивающие содержание статьи. Статья 130i: пункт 1 настоящей статьи изменен в части, касающейся порядка принятия Советом перспективной программы, рассчитанной на несколько лет: предусмотрена процедура, закрепленная статьей 189b Договора. ДЕС ввел дополнительно пункты 3 и 4, устанавливающие, что перспективная программа реализуется путем осуществления специальных программ, утверждаемых Советом. При этом расходы по

специальным программам не могут превышать объем финансирования перспективной программы. Статьи 130k—130o предусматривают: а) возможность принятия и порядок финансирования программ, дополняющих перспективную и специальные программы (ст. 130k, 130l); б) формы сотрудничества с третьими странами и международными организациями в рамках выполнения перспективной программы (ст. 130m); в) право создания совместных предприятий, впрочем, как и любых других организаций, и порядок принятия положений, регламентирующих их деятельность (ст. 130n, 130o).

РАЗДЕЛ XVI: ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА

Раздел XVI введен в текст Договора о ЕЭС 1957 года статьей 25 Единого Европейского Акта 1986 года. Содержит 3 статьи: 130g, 130s, 130t, в разной степени измененные Маастрихтским договором. В статье 130g ДЕС: а) расширил перечень целей политики Союза в области охраны окружающей среды; б) дополнил пункт 2 статьи положением о том, что в рамках гармонизации политики в области окружающей среды и других направлений деятельности ЕС государства-члены сохраняют право в необходимых случаях предпринимать временные индивидуальные протекционистские меры по мотивам защиты окружающей среды. Статья 130s практически полностью изменена ДЕС: в абзаце 1 заменен порядок принятия решений Советом [закреплена процедура, предусмотренная ст. 189c, и сам абзац 1 преобразован в пункт 1; введены пункты 2, 3, 4, 5, закрепившие, соответственно: 1) право Совета в отступление от процедуры, предусмотренной ст. 189c, принимать единогласно решения, касающиеся: а) налогов, б) городского и сельского планирования, а также землепользования; в) возможности влиять на выбор государством-членом источников энергии (п. 2 ст. 130s); 2) компетенцию Совета принимать в других областях своей деятельности общие программы действий, устанавливающие приоритетные цели, в соответствии с процедурой по ст. 189b (п. 3 ст. 130s); 3) обязанность государств-членов финансировать политику в области окружающей среды (п. 4 ст. 130s); 4) право Совета разрешать государствам-членам временные отступления от осуществления положений ст. 130g и/или оказывать финансовую поддержку из Фонда экономического и социального сближения в случае недостаточности средств, направляемых государством-членом на цели, определенные ст. 130g]. Ст. 130t, закрепляющая право на более жесткие индивидуальные меры защиты окружающей среды, дополнена положением о том, что Комиссия должна быть информирована о такого рода действиях государств-членов.

РАЗДЕЛ XVII: СОТРУДНИЧЕСТВО В ЦЕЛЯХ СОДЕЙСТВИЯ РАЗВИТИЮ

Раздел XVII введен статьей G, п. 38 ДЕС. Включение этого раздела в текст Договора о ЕЭС обусловлено стремлением Сообщества: а) конкретизировать в ряде статей новое направление политики, закрепленное в ст. 3 ДЕС; б) дифференцировать направления и формы сотрудничества с

третьими странами; в) определить процедуру и формы взаимодействия Сообщества и государств-членов в вопросах политики содействия развитию.

Статья 130 u

1. Проводимая Сообществом политика сотрудничества в целях содействия развитию, дополняющая политику, проводимую государствами-членами, призвана способствовать:

- непрерывному экономическому и социальному развитию развивающихся стран и особенно находящихся в наименее благоприятных условиях;
- постепенной интеграции развивающихся стран в мировую экономику;
- борьбе против бедности в развивающихся странах.

2. Политика Сообщества в этой области ориентирована на развитие и укрепление демократии и правопорядка, а также уважение прав человека и основных свобод.

3. Сообщество и государства-члены выполняют взятые на себя обязательства и ориентируются на цели, которые они одобрили в рамках ООН и других авторитетных международных организаций.

Статья 130 v

При проведении политики, которая может оказать влияние на развивающиеся страны, Сообщество ориентируется на цели, изложенные в статье 130u.

Статья 130 w

1. Без ущерба для других положений настоящего Договора Совет, действуя в соответствии с процедурой, изложенной в статье 189с, принимает меры, необходимые для осуществления целей, указанных в статье 130u. Такие меры могут принимать форму долгосрочных программ.

2. В соответствии с положениями, закрепленными в Уставе, Европейский инвестиционный банк содействует осуществлению мер, предусмотренных в параграфе 1.

3. Положения данной статьи не затрагивают сотрудничества со странами Африки, бассейнов Карибского моря и Тихого океана в рамках конвенции АКТ — ЕЭС.

Статья 130 x

1. Сообщество и государства-члены координируют свою политику сотрудничества в целях развития и консультируют друг друга по программам оказания помощи как в рамках международных организаций, так и в ходе международных конференций. Они могут предпринимать совместные действия. Государства-члены содействуют, если необходимо, осуществлению программ оказания помощи, проводимых Сообществом.

2. Комиссия может проявить любую полезную инициативу в целях содействия координации, упомянутой в параграфе 1.

В пределах своей компетенции Сообщество и государства-члены сотрудничают с третьими странами и с авторитетными международными организациями. Участие Сообщества в сотрудничестве может быть предметом соглашений между Сообществом и заинтересованными третьими сторонами. Эти соглашения обсуждаются и заключаются в соответствии со статьей 228.

Условия предыдущего параграфа не должны наносить ущерба компетенции государств-членов вести переговоры в международных организациях и заключать международные договоры.

ЧАСТЬ IV (Договора О ЕЭС): АССОЦИАЦИЯ ГОСУДАРСТВ И ЗАМОРСКИХ ТЕРРИТОРИЙ*

ЧАСТЬ V (Договора О ЕЭС): ИНСТИТУТЫ СООБЩЕСТВА

РАЗДЕЛ I: ПОЛОЖЕНИЯ, РЕГУЛИРУЮЩИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ИНСТИТУТОВ

Глава 1: Институты

I. Европейский парламент

Данный подраздел главы содержит 13 статей: 137, 138, 138а—138е, 139—144. Статьи 138а—138е были введены ДЕС. Статьи 139—143, определяющие формы деятельности Европарламента (ст. 139), его руководящие органы и взаимоотношения с Комиссией (ст. 140, 143), порядок принятия решений и правил процедуры (ст. 141, 142), оставлены ДЕС без изменений. Статьи 137 и 138 были изменены в части расширения компетенции Европейского парламента: а) Договор о ЕЭС 1957 года содержал положение о том, что Европарламент наделен совещательными и контрольными полномочиями. ДЕС (ст. G, п. 39) ввел новую редакцию статьи 137: Европарламент "осуществляет полномочия, которые на него возложены настоящим договором", сняв таким образом ограничение полномочий парламента лишь совещательными и контрольными функциями; б) статья 138, пункт 3, дополнена положением о необходимости получения предварительного согласия Европарламента Советом, представляющим для принятия государствами-членами проект нормативного акта, регулирующего единую процедуру проведения прямых всеобщих выборов. Статья 144, регламентирующая порядок вынесения решения Европарламента о недоверии Комиссии (после чего ее члены должны подать в отставку), дополнена положением о сроках полномочий новых членов Комиссии (до истечения полного срока мандата членов Комиссии, вынужденных уйти в отставку решением парламента).

* Часть IV оставлена ДЕС без изменений.

Статья 138 а

Политические партии на европейском уровне являются важным фактором интеграции внутри Союза. Они способствуют формированию европейского сознания и выражению политической воли граждан Союза*.

Статья 138 б

В пределах, предусмотренных настоящим Договором, Европейский парламент участвует в процессе принятия актов Сообщества путем осуществления своих полномочий в соответствии с процедурами, закрепленными в статьях 189b и 189с, давая свое согласие или представляя консультативные заключения.

Европейский парламент, действуя большинством голосов своих членов, может просить Комиссию рассмотреть любое соответствующее предложение, требующее, по его мнению, принятия акта Сообщества в целях выполнения настоящего Договора**.

Статья 138 с

В ходе исполнения своих обязанностей Европейский парламент может по просьбе четверти своих членов учредить временный Комитет по расследованию без ущерба для полномочий, предоставленных настоящим Договором другим учреждениям или органам, для рассмотрения предполагаемых нарушений или ненадлежащего применения права Сообщества, за исключением тех случаев, когда обнаруженные факты рассматриваются судом и остаются объектом судебного разбирательства.

Временный Комитет по расследованию прекращает свое существование по представлении отчета***.

Подробные положения, определяющие право на расследование, устанавливаются на основе общей договоренности между Европейским парламентом, Советом и Комиссией.

Статья 138 d

Любой гражданин Союза и любое физическое или юридическое лицо, проживающее или имеющее свою зарегистрированную контору в государ-

* Ст. 138a введена статьей G, п. 41 ДЕС. Появление данной статьи в тексте Договора о ЕЭС отражает наметившуюся тенденцию введения и нормативного регулирования деятельности новых элементов институциональной системы ЕС с учетом конституционной практики государств-членов. Место и назначение политических партий как организационной формы, создаваемой для выражения политической воли граждан, закрепляется в ряде конституций европейских государств: Основной закон ФРГ (ст. 9), Конституция Италии (ст. 49), Конституция Испании (ст. 6), Конституция Португалии (ст. 47), Конституция Греции (ст. 12).

** Ст. 138b, введенная статьей G, п. 41 ДЕС, конкретизирует положение ст. 137 о расширении полномочий Европарламента в части, касающейся принятия актов ЕС.

*** Ст. 138с введена статьей G, п. 41 ДЕС.

стве-члене, имеют право обратиться индивидуально или совместно с другими гражданами или лицами с петицией в Европейский парламент по вопросу, находящемуся в сфере деятельности Сообщества и затрагивающему их право непосредственно*.

Статья 138с

1. Европейский парламент назначает омбудсмена, полномочного принимать жалобы от любого гражданина Совета или любого физического или юридического лица, проживающего или имеющего зарегистрированную контору в государстве-члене, касающиеся случаев ненадлежащего функционирования учреждений и органов Сообщества, за исключением Суда и Суда первой инстанции, действующих в своем судебном качестве.

В соответствии со своими обязанностями омбудсман проводит расследования, основания для которых он считает достаточными, либо по своей собственной инициативе, либо на основе жалоб, поданных ему прямо или через члена Европейского парламента, за исключением тех случаев, когда заявленные факты являются или являлись предметом судебного разбирательства. Если омбудсман устанавливает факт нарушений, он передает дело соответствующему учреждению, которое в трехмесячный срок предоставляет информацию по этому вопросу. Затем омбудсман направляет доклад Европейскому парламенту и заинтересованному учреждению. Лицо, подавшее жалобу, информируется о результатах такого расследования.

Омбудсман представляет ежегодный доклад в Европейский парламент о результатах своих расследований.

2. Омбудсман назначается после каждых выборов Европейского парламента на срок его полномочий. Омбудсман может быть переизбран на новый срок.

Омбудсман может быть отстранен от должности Судом по требованию Европейского парламента, если он более не соответствует требованиям, предъявляемым к исполнению обязанностей омбудсмана, или виновен в неправомерном поведении.

3. Омбудсман полностью независим. При исполнении своих обязанностей он не запрашивает и не принимает никаких инструкций, исходящих от кого бы то ни было. В течение срока исполнения своих обязанностей омбудсман не может выполнять какую-либо иную работу как на возмездной, так и на безвозмездной основе.

4. Европейский парламент, запросив мнение Комиссии и с одобрения Совета, действующего на основе квалифицированного большинства, устанавливает правила и общие условия исполнения омбудсманом своих обязанностей**.

* Ст. 138d, введенная статьей G, п. 41 ДЕС, так же как и ст. 138a, отражает тенденцию восприятия конституционной практики государств-членов в процессе совершенствования институционального механизма ЕС. Право граждан обращаться с петициями закрепляется в конституциях: ФРГ (ст. 17), Италии (ст. 50), Португалии (ст. 49), Испании (ст. 29, п. 1), Греции (ст. 10) и других.

** Ст. 138с введена ст. G, п. 41 ДЕС. Аналогично ст. 138a и 138d закрепляют в рамках ЕС появление нового института. Институт омбудсмана, предусмотренный законодательством Дании, Великобритании, ФРГ, Голландии, Франции, Испании, Португалии, в той или иной форме существует в более чем 40 странах мира.

II. Совет

Данная часть главы 1 содержит статьи 145—154. Статьи 145, 147, 148, 150, 152—154, закрепляющие компетенцию Совета (ст. 145, 152, 154), порядок деятельности и принятия решений (ст. 147, 148, 150), оставлены ДЕС без изменений. Статья 146, определяющая порядок формирования Совета и замещения должности его председателя, дополнена положением о том, что представительство государств-членов осуществляется на уровне министров. В статью 151 ДЕС ввел пункты 2 и 3, закрепляющие учреждение Генерального секретариата в качестве органа, оказывающего помощь (наряду с Комитетом постоянных представителей государств-членов — ст. 151, п. 1) в подготовке и осуществлении решений Совета. Статья 149, определявшая порядок принятия актов Советом по рекомендации Комиссии и во взаимодействии с Европарламентом, отменена ДЕС в связи с введением двух новых статей, подробно регламентирующих процедуру принятия актов Советом по различным вопросам деятельности ЕС (ст. 189b, 189c).

III. Комиссия

Настоящая часть Главы 1 состоит из девяти статей: 155 — 169. Ряд статей, закрепляющих компетенцию Комиссии (ст. 155), состав и принципы ее формирования (ст. 157), требования к членам Комиссии и процедуру их отставки (ст. 157, п. 2, ст. 160), принцип взаимодействия Совета и Комиссии (ст. 162) и порядок принятия решений (ст. 163), оставлены ДЕС без изменений. В статьи 158, 159, 161 ДЕС внес значительные изменения. Статья 158 предусматривала, что члены Комиссии назначаются общим соглашением государств-членов и могут быть назначены на новый срок. ДЕС дополнил содержание статьи 158 положениями, подробно регламентирующими эту процедуру, введя в текст статьи 158 абзацы 2 и 3. Статья 159, регламентирующая порядок замещения вакансий, дополнена положением, уточняющим эту процедуру в отношении членов Комиссии и ее председателя. Статья 161, регламентирующая порядок замещения должностей председателя и его заместителей, существенно изменена статьей G, пункт 48, ДЕС: количество заместителей председателя сокращено с 6 до 2, все другие положения статьи 161 отменены в связи с изменениями и дополнениями, внесенными в статьи 158 и 159.

Статья 158

1. Члены Комиссии назначаются в соответствии с процедурой, изложенной в параграфе 2, на срок в 5 лет с соблюдением, если необходимо, положений статьи 144.

Срок полномочий может быть возобновлен.

2. Правительства государств-членов с общего согласия после консультации выдвигают кандидата, которого они намерены назначить на пост председателя Комиссии.

Правительства государств-членов, консультируясь с кандидатом на пост председателя, называют других лиц, которых они намереваются назначить членами Комиссии.

Кандидатуры председателя и других членов Комиссии, определенные таким образом, выносятся единым составом на одобрение Европейского парламента. После одобрения Европейским парламентом председатель и другие члены Комиссии назначаются на основе общего согласия правительств государств-членов.

3. Параграфы 1 и 2 впервые применяются к председателю и другим членам Комиссии, чей срок полномочий начинается 7 января 1995 года.

Председатель и другие члены Комиссии, срок полномочий которых начинается 7 января 1993 года, назначаются на основе общего согласия правительств государств-членов. Срок их полномочий истекает 6 января 1995 года.

IV. Европейский суд

Данная часть Главы 1 содержит 26 статей: 164 — 188. Некоторые из них, определяющие назначение Суда (ст. 164); функции генеральных адвокатов (ст. 166); сроки, порядок назначения и требования к кандидатурам судей и генеральных адвокатов (ст. 167); порядок обращения в Суд, если государства-члены не выполняют своих обязательств по Договору (ст. 169, 170); юрисдикцию Суда в вопросах возмещения ущерба, нанесенного институтами Сообщества или их служащими третьим лицам (ст. 178); юрисдикцию по разрешению споров между ЕС и его служащими (ст. 179); между государствами — членами Сообщества (ст. 182); а также по ряду других вопросов (ст. 174, 181, 183), оставлены ДЕС без изменений.

Ряд статей изменен в связи с учреждением ЕЦБ и расширением компетенции Европарламента. В частности, положения статьи 172, предусматривающие полную юрисдикцию суда в принятии санкций, определяемых регламентами, принятыми Советом, распространены ДЕС и на регламенты, принятые совместно Парламентом и Советом. В статье 175, пункт 1, определяющей в случае нарушения Договора право государств-членов обращаться в Суд, если Совет и Комиссия не сделали этого в установленный срок, ДЕС в дополнение к Комиссии и Совету включает Европейский парламент как орган, наделенный соответствующей компетенцией. Эта же статья дополнена положением, определяющим юрисдикцию Суда в отношении актов, принимаемых ЕЦБ.

Это положение тесно связано и с изменениями, внесенными в статьях 176, 177. Данные статьи закрепляют, соответственно, обязанность органа ЕС выполнять решения Суда об отмене изданных им актов (ст. 176) и право Суда принимать решения в преюдициальном порядке, в том числе по вопросам законности и толкования актов, принятых институтами Сообщества (ст. 177). И первое и второе правило распространяются ДЕС на деятельность ЕЦБ.

В статье 173, закрепляющей, в частности, юрисдикцию Суда в области контроля за законностью актов, издаваемых органами Сообщества, и право Суда высказываться в отношении нарушения Договора в любых иных

формах, если соответствующий запрос поступает от государства-члена, Комиссии или Совета, ДЕС в дополнение к актам Совета и Комиссии включил акты Европарламента, создающие правовые последствия, совместные акты Совета и Парламента, а также акты, принимаемые ЕЦБ. В перечень институтов, имеющих право запроса Суда с целью защиты своих полномочий от нарушений (в соответствии со ст. 173, абз. 2 и 3), ДЕС включил дополнительно Европейский парламент и ЕЦБ. Аналогичные по смыслу изменения внесены в статью 184 Договора. К группе статей, измененных в связи с учреждением новых институтов ЕС, относятся и статьи 180 и 168а. Статью 180, закрепляющую юрисдикцию Суда в спорах, касающихся выполнения государствами-членами обязательств по Уставу Европейского инвестиционного банка и решений Совета управляющих ЕИБ, ДЕС дополнил положениями (п. d), устанавливающими юрисдикцию Суда в вопросах выполнения национальными центральными банками их обязательств по Договору и Уставу ЕСЦБ. В частности, ДЕС установил, что в случае нарушения обязательств и соответствующего решения Евросуда национальный центральный банк должен будет предпринять все необходимые меры, определенные данным судебным решением. Статья 168а (с изменениями ДЕС) закрепляет учреждение при Европейском суде Суда первой инстанции, наделенного юрисдикцией рассматривать определенные категории дел, решения по которым могут быть предметом апелляции в Евросуде. Юрисдикция Суда первой инстанции не распространяется на дела, рассматриваемые Судом в преюдициальном порядке в соответствии со статьей 177 Договора. Статья 168а была введена в текст Договора о ЕЭС статьей 11 Единого Европейского Акта 1986 года и не содержала термина "суд первой инстанции", а предусматривала право Совета создать при Евросуде учреждение, наделенное юрисдикцией рассматривать в первой инстанции определенные категории дел по искам физических и юридических лиц. При этом оговаривалось, что в компетенцию данного судебного органа не входит рассмотрение дел в преюдициальном порядке в соответствии со статьей 177 Договора о ЕЭС и по искам государств-членов или институтов ЕС. В статье 168а, измененной ДЕС, физические и юридические лица не упоминаются, не предусматривается юрисдикция Суда первой инстанции в рассмотрении дел по искам государств-членов или институтов Сообщества, а устанавливается, что компетенция и состав Суда первой инстанции определяются решением Совета с внесением необходимых изменений в Устав Европейского Суда.

Статья 171, закрепляющая обязанность государства-члена принимать все необходимые меры для выполнения решения Суда, установившего нарушение со стороны государства его обязательств по Договору, дополнена статьей G, пункт 51 ДЕС, предусматривающей механизм применения санкций к государству, не выполняющему решение Суда. В частности, если Комиссия приходит к заключению, что государство не предприняло необходимых действий для выполнения решений Суда, то она обращается в Суд с иском, предусматривающим санкции против государства в форме штрафа, сумма которого определяется Комиссией. Окончательное решение принимается Судом. ДЕС внес также изменения в абзац 3 статьи 165, исключив из текста положения, определяющие состав Евросуда при рас-

смотреии вопросов в преюдициальном порядке в соответствии со статьей 177 Договора о ЕЭС.

Статья 171

1. Если Суд признает, что государство-член не выполнило какое-либо обязательство по настоящему Договору, то это государство-член обязано принять необходимые меры для выполнения решения Суда.

2. Если Комиссия считает, что государство-член не приняло таких мер, то, предоставив ему возможность изложить свои замечания, Комиссия принимает мотивированное заключение с указанием пунктов, по которым данное государство-член не выполнило решение Суда.

Если это государство-член не приняло необходимых мер для выполнения решения Суда в срок, установленный Комиссией, последняя может передать дело в Суд. Поступая таким образом, Комиссия определяет в зависимости от обстоятельств единовременную сумму или сумму штрафа, подлежащую уплате данным государством-членом.

Если Суд считает, что данное государство-член не выполнило его решение, он может ввести штрафные санкции в виде обязательства уплатить единовременную сумму или штраф.

Эта процедура не наносит ущерба действию статьи 170.

Статья 172

Регламенты, принятые совместно Европейским парламентом и Советом, а также Советом в соответствии с положениями настоящего Договора, могут наделять Суд неограниченной компетенцией в отношении санкций, предусмотренных такими регламентами.

V. Счетная палата

Данная часть главы состоит из трех статей (188а, 188b, 188с), регламентирующих назначение (ст. 188а), состав, порядок организации, деятельности (ст. 188b) и компетенцию Счетной палаты (ст. 188с). В Договоре о ЕЭС 1957 года (с последующими изменениями) эти статьи содержатся под номерами 206, 206а. ДЕС не только изменил нумерацию этих статей, но и внес дополнительное положение в пункт 1 статьи 188с, устанавливающее, что Счетная палата представляет Европарламенту и Совету документ, подтверждающий правильное ведение счетов, а также законность проверяемых финансовых операций.

Глава 2: Общие положения для ряда институтов

Настоящая глава состоит из 7 статей: 189, 189а — 189с, 190 — 192. Статьи 189, 190, 191, закрепляющие виды актов, принимаемых органами ЕС, изменены ДЕС в связи с расширением компетенции Европейского парламента. В дополнение к регламентам, директивам, решениям, рекомендациям и мнениям Совета и Комиссии ДЕС, ввел совместные акты

(регламенты, директивы и т.д.) Европарламента и Совета (ст. 189, 190). Статья 191, устанавливающая сроки вступления в силу регламентов, публикуемых в "Официальной газете" ("Official Journal"), дополнена положением о том, что директивы и решения, принятые в соответствии со статьей 189b, также публикуются в "Официальной газете" и вступают в силу в порядке, предусмотренном для регламентов. Это положение распространено и на другие институты ЕС, в которых представлены все государства-члены. Статья 192, регламентирующая правоприменительную процедуру решений Совета или Комиссии, налагающих денежные обязательства на лиц, оставлена ДЕС без изменений.

Статья 189 а

1. В тех случаях, когда в соответствии с настоящим Договором Совет действует по предложению Комиссии, для принятия поправок к этому предложению требуется единогласие согласно статье 189b(4) и (5)*.

2. До тех пор пока Совет не предпринял действий, Комиссия может внести изменения в свое предложение в любое время в ходе выполнения процедур, ведущих к принятию акта Сообщества.

Статья 189 b

1. В тех случаях, когда в настоящем Договоре делается ссылка на данную статью в связи с принятием акта, применяется следующая процедура.

2. Комиссия вносит предложение в Европейский парламент и Совет. Совет после получения заключения Европейского парламента одобряет квалифицированным большинством согласованную позицию.

Эта позиция доводится до сведения Европейского парламента. Совет информирует Европейский парламент о всех положениях, на основании которых он принял согласованную позицию. Комиссия информирует Европейский парламент в полной мере о своей позиции.

Если в течение трех месяцев с момента получения такой информации Европейский парламент:

а) одобряет общую позицию, Совет должен принять акт в соответствии с этой согласованной позицией;

б) не вынес решения, Совет принимает акт в соответствии с согласованной позицией;

с) принимает абсолютным большинством голосов членов решение об отклонении общей позиции, то об этом незамедлительно информируется Совет. Совет может провести заседание Согласительного комитета, упомянутого в пункте 4, с целью разъяснения своей позиции. После этого Европейский парламент либо подтверждает абсолютным большинством голосов своих членов, что общая позиция отклонена, и в этом случае предложен-

* Данная статья в п. 1 воспроизводит п. 1 ст. 149 Договора о ЕЭС (с изменениями, внесенными ст. 7 ЕЕА). ДЕС внес дополнения в п. 1.

ный акт считается непринятым, либо предлагает поправки в соответствии с подпунктом (d) настоящего пункта;

d) предлагает внести изменения в общую позицию абсолютным большинством голосов своих членов, текст с внесенными поправками направляется Совету и Комиссии, которые представляют заключение по этим поправкам.

3. Если в течение трех месяцев с момента передачи текста Совет квалифицированным большинством одобряет все поправки Европейского парламента, он вносит изменения в общую позицию и, соответственно, принимает акт. При этом для принятия поправок, по которым Комиссия представила отрицательное заключение, требуется единогласие Совета. Если Совет не одобряет акт, председатель Совета по соглашению с председателем Европейского парламента немедленно созывает заседание Согласительного комитета.

4. Согласительный комитет, состоящий из членов Совета или их представителей и равного числа представителей Европейского парламента, ставит своей целью достижение согласия по совместному тексту квалифицированным большинством членов Совета или их представителей и большинством представителей Европейского парламента. Комиссия участвует в работе Согласительного комитета и принимает все необходимые меры с целью примирения позиций Европейского парламента и Совета.

5. Если в течение шести недель с момента созыва Согласительный комитет утверждает совместный текст, Европейский парламента абсолютным большинством голосов и Совет квалифицированным большинством принимают акт на основе совместного текста, для чего им отводится шестинедельный срок с момента утверждения текста. Если Европейский парламента или Совет не одобряют предлагаемый акт, последний не считается принятым.

6. В тех случаях, когда Согласительный комитет не утверждает совместный текст, предложенный акт не считается принятым, если Совет, действующий квалифицированным большинством голосов в течение шести недель с момента истечения срока, предоставленного Согласительному комитету, не подтверждает общую позицию, которую он согласовал до того, как согласительная процедура была приведена в действие, с возможными поправками, предложенными Европейским парламентом. В этом случае акт принимается окончательно, если Европейский парламента в течение шести недель с даты подтверждения Советом не отклоняет текст абсолютным большинством голосов своих членов, в случае чего предложенный акт не считается принятым.

7. Трехмесячный и шестинедельный сроки, упомянутые в данной статье, могут быть продлены максимально на один месяц и две недели соответственно по общему согласию Европейского парламента и Совета. Трехмесячный срок, упомянутый в пункте 2, автоматически продлевается на два месяца в тех случаях, когда применяется параграф 2(С).

8. Рамки процедуры в соответствии с настоящей статьей могут быть расширены согласно процедуре, предусмотренной в статье N(2) Договора

о Европейском союзе, на основе доклада, который должен быть представлен Совету Комиссией не позднее 1996 года*.

Статья 189с

В тех случаях, когда в настоящем Договоре предусматривается ссылка на данную статью, в целях принятия акта применяется следующая процедура:

(а) Совет по предложению Комиссии и после получения заключения Европейского парламента одобряет квалифицированным большинством согласованную позицию.

(b) Согласованная позиция Совета доводится до сведения Европейского парламента. Совет и Комиссия информируют Европейский парламент в полной мере о причинах, приведших к принятию Советом согласованной позиции, и, кроме того, о позиции Комиссии.

Если в течение трех месяцев после получения такой информации Европейский парламент одобряет согласованную позицию либо не выносит решения в пределах этого срока, Совет окончательно принимает акт в соответствии с согласованной позицией.

(с) Европейский парламент может в течение трех месяцев, упомянутых в пункте (b), абсолютным большинством голосов своих членов предложить поправки к согласованной позиции Совета. Европейский парламент может, кроме того, тем же большинством отклонить согласованную позицию Совета. Результаты обсуждения сообщаются Совету и Комиссии.

Если Европейский парламент отклонил согласованную позицию, предложенную Советом, то для принятия акта во втором чтении требуется единогласное решение Совета.

(d) В течение одного месяца Комиссия повторно рассматривает с учетом поправок Европейского парламента предложение, на основе которого Совет выработал согласованную позицию.

Комиссия направляет Совету одновременно с повторно рассмотренным предложением поправки Европейского парламента, которые не были при-

* Процедура, закрепляемая в ст. 189b, предусмотрена для принятия актов, регулирующих: запрет на дискриминацию по признаку гражданства (ст. 6); свободное передвижение рабочей силы (ст. 49); порядок "обустройства" в государствах-членах (ст. 54, п. 2); взаимное признание дипломов и условий труда лиц свободных профессий (ст. 57); формы и условия общей транспортной политики (ст. 75); принятие актов, сближающих национальное законодательство государств-членов ЕС (ст. 100a); социальные условия труда (ст. 118a); общую политику в области культуры, здравоохранения, образования и профессиональной подготовки (ст. 127—129); вопросы защиты прав потребителей (ст. 129a); создание трансевропейских коммуникаций (ст. 129d); вопросы принятия перспективных программ в области исследований и технологий (ст. 130i); меры по реализации задач в области охраны окружающей среды (ст. 130s); участие Европарламента в процессе принятия решений (ст. 138b). По сравнению с порядком принятия актов, который был закреплен в ст. 6, 54 п. 2, 56 п. 2, 57 п. 1, 75 п. 1 и др. Договора о ЕЭС 1957 г. и изменен ДЕС, ст. 189b предусматривает более детальную процедуру.

няты, и высказывает по ним свое мнение. Совет может принять эти поправки единогласно.

(i) Совет принимает квалифицированным большинством предложение как повторно рассмотренное Комиссией.

Для изменения повторно рассмотренного Комиссией предложения необходимо единогласие Совета.

(f) В случаях, указанных в пунктах (c), (d) и (e), Совет должен рассмотреть вопрос в течение трех месяцев. Если в пределах этого срока решение не вынесено, предложение Комиссии считается непринятым.

(g) Сроки, указанные в пунктах (b) и (f), могут быть продлены максимально на один месяц по общему согласию Совета и Европейского парламента*.

Статья 190

Регламенты, директивы и решения, принятые совместно Европейским парламентом и Советом, и акты, принятые Советом или Комиссией, должны быть мотивированы и содержать ссылки на предложения или заключения, которые запрашиваются в обязательном порядке в соответствии с настоящим Договором.

Глава 3: Экономический и социальный комитет

Экономический и социальный комитет является консультативным органом ЕС, состоящим из лиц различных профессий (промышленности, сельского хозяйства, транспорта и т.д.), представляющим заключения по вопросам политики Сообщества Совету и Комиссии.

Глава состоит из 6 статей, определяющих: назначение, статус и состав Комитета (ст. 193); количество кандидатов от каждой страны и порядок их назначения (ст. 194, 195); структуру, руководящие и вспомогательные органы Комитета (ст. 196, 197); компетенцию и сроки принятия решений (ст. 198). Статьи 193, 195, 197 оставлены ДЕС без изменений. Статья 194 дополнена положением о том, что члены Комитета в выполнении своих обязанностей полностью независимы и Совет определяет их условия труда. Статья 196, определяющая порядок проведения заседаний Комитета, дополнена положением о том, что Комитет может собираться по собственной инициативе. В эту же статью введено положение, закрепляющее право

* Текст ст. 189с (измененной ДЕС) практически полностью повторяет текст ст. 149 Договора о ЕЭС (внесенный ст. 7 ЕЕА) за исключением пп. 1, 2, 3. П. 1 ст. 149 с редакционными изменениями перенесен в п. 1 ст. 189а; п. 2 заменен абз. 1 ст. 189с; п. 3 отменен ДЕС. Процедура, закрепленная в данной статье, предусмотрена для принятия актов ЕС, регулирующих имплементацию решений Европейского фонда регионального развития (ст. 130е), условия осуществления перспективных программ в области исследований и технологий (ст. 130о), меры по развитию сотрудничества с третьими странами (ст. 130w), участие Европарламента в процессе принятия решений (ст. 138b).

Комитета высказывать свое мнение не только по запросу Комиссии или Совета, но и по собственной инициативе.

Глава 4: Комитет регионов

Настоящая глава состоит из трех статей (ст. 198a, 198b, 198c) и была введена ДЕС в связи с необходимостью создания нового консультативного органа ЕС, функционирующего наряду с Экономическим и социальным комитетом и высказывающего свое мнение Комиссии и Совету в случаях, когда затрагиваются специфические интересы регионов. Деятельность органов ЕС, направленная на выравнивание экономических и социальных условий жизни регионов, — одна из приоритетных задач Европейского союза.

Статья 198 a

Настоящим учреждается Комитет, состоящий из представителей региональных и местных органов, в последующем именуемый "Комитет регионов", в качестве консультативного органа.

Число членов Комитета регионов распределяется следующим образом:

Бельгия — 12, Дания — 9, Германия — 24, Греция — 12, Испания — 21, Франция — 24, Ирландия — 9, Италия — 24, Люксембург — 6, Нидерланды — 12, Португалия — 12, Соединенное Королевство — 24.

Члены Комитета и равное число альтернативных членов назначаются на четыре года Советом, действующим по предложениям соответствующих государств-членов. Срок действия их полномочий возобновляем.

Члены Комитета не могут быть связаны никакими мандатными директивами. Они полностью независимы при исполнении своих обязанностей и действуют в общих интересах Сообщества.

Статья 198 b

Комитет регионов избирает председателя и правление из числа своих членов сроком на два года.

Комитет принимает регламент и представляет его Совету, утверждающему его единогласно.

Комитет созывается его председателем по просьбе Совета или Комиссии. Он может также собираться по своей собственной инициативе.

Статья 198 c

Совет или Комиссия обращаются за консультацией в Комитет регионов в тех случаях, когда это предусмотрено настоящим Договором, а также во всех других случаях, когда один из этих институтов считает это целесообразным. В случае необходимости Совет или Комиссия устанавливают Комитету для представления его заключения предельный срок, который не может быть меньше одного месяца со дня получения председателем соот-

ветствующего уведомления. По истечении предельного срока отсутствие заключения не препятствует его получению в более поздние сроки.

В случае обращения за консультацией в Экономический и социальный комитет в соответствии со статьей 198 Комитет регионов информируется Советом или Комиссией о запросе. Если Комитет регионов считает, что затронуты определенные региональные интересы, он может высказать мнение по этому поводу*.

Комитет регионов может давать заключение по собственной инициативе в тех случаях, когда сочтет это необходимым.

Заключение Комитета, а также протоколы обсуждений направляются Совету и Комиссии.

Глава 5: Европейский инвестиционный банк

Глава состоит из двух статей (198d, 198e), которые в Договоре о ЕЭС составляли содержание Раздела IV и, соответственно, нумеровались как статьи 129 и 130. Статья 189d закрепляет правовые основы и порядок членства в ЕИБ. Статья 198e определяет цели, принципы и виды проектов, финансируемых Банком. ДЕС внес лишь частичные изменения в статью 198e, добавив положение о том, что, выполняя свою задачу, ЕИБ содействует финансированию инвестиционных программ с привлечением ресурсов фондов и других финансовых институтов ЕС. Иных изменений внесено не было.

РАЗДЕЛ II (Договора о ЕЭС): ФИНАНСОВЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Раздел II состоит из 16 статей (ст. 199—209a). Некоторые из них были упразднены ДЕС, в частности, статья 200, закреплявшая шкалу финансовых взносов государств-членов в бюджет ЕС и взносов на покрытие расходов Европейского социального фонда, статья 206b, определявшая взаимоотношения Совета, Парламента и Комиссии при исполнении бюджета. Соответствующие положения нашли свое отражение при уточнении в ДЕС компетенции Совета и Европарламента. Статья 206a, подробно регламентирующая порядок деятельности Счетной палаты, была упразднена в связи с появлением подраздела "Счетная палата", в котором эта статья преобразована с небольшими изменениями в статью 188с Договора о ЕЭС с изменениями ДЕС. Ряд статей оставлен ДЕС без изменений: статья 202, закрепляющая порядок распределения и утверждения расходов; статья 203, регламентирующая бюджетный процесс в ЕС; статья 204, определяющая порядок осуществления расходов в случае непринятия бюджета к началу нового финансового года; статья 205a, предусматривающая обязанность Комиссии ежегодно представлять Совету и Европарламенту отчет об исполнении бюджета за прошедший финансовый год; статья 207, регламен-

* Ст. 198 закрепляет процедуру и сроки получения заключений Экономического и социального комитета по запросу Комиссии или Совета.

тирующая некоторые вопросы техники составления бюджета; статья 208, закрепляющая компетенцию Комиссии в сфере валютных операций.

Раздел содержит статьи, которые были значительно или частично изменены ДЕС: а) в статью 199, закрепляющую принципы ежегодного составления сметы и сбалансированности бюджета ЕС, добавлен абзац 2, предусматривающий финансирование из бюджета административных расходов институтов ЕС в связи с проведением общей внешней политики, сотрудничеством в области безопасности, внутренних дел и правосудия, введенных ДЕС; б) в статью 205, определяющую правовую основу и полномочия Комиссии в процессе исполнения бюджета, добавлено положение о том, что Комиссия должна в своей деятельности руководствоваться принципами эффективного управления финансами; в) в статью 206 добавлены абзацы 2 и 3, более подробно регулирующие процедуру исполнения бюджета; г) в статью 209, устанавливающую право Совета разрабатывать финансовые регламенты, определять методы, процедуру функционирования бюджета и правила, касающиеся ответственности распорядителей кредитов, ДЕС добавил положения о финансовых контролерах, правила работы которых также определяются Советом. ДЕС ввел ряд новых статей (201, 201a, 209a), перевод которых предлагается далее по тексту комментария.

Статья 201

Без ущерба для других доходов финансирование бюджета осуществляется полностью из собственных ресурсов.

Совет по предложению Комиссии и после консультации с Европейским парламентом принимает единогласно положения, регулирующие систему собственных ресурсов Сообщества, которые он рекомендует государствам-членам для принятия в соответствии с их конституционными процедурами.

Статья 201a

С целью поддержания бюджетной дисциплины Комиссия не может вносить какие-либо предложения по проекту акта Сообщества или изменения к нему или одобрять имплементирующие меры, способные оказать влияние на бюджет, если не представит гарантий того, что их финансирование будет осуществляться в пределах собственных ресурсов Сообщества с соблюдением положений, установленных Советом в соответствии со статьей 201.

Статья 206

1. Европейский парламент на основе рекомендации Совета, принятой квалифицированным большинством, дает Комиссии разрешение на исполнение бюджета. С этой целью Совет и Европейский парламент поочередно проверяют счета и финансовые документы, упомянутые в статье 205a, рассматривают ежегодный доклад Счетной палаты вместе с отчетами учреждений, проходивших аудиторскую проверку, и любые другие специальные доклады Счетной палаты.

2. Перед тем как дать разрешение Комиссии или с любой другой целью в связи с осуществлением полномочий по исполнению бюджета, Европейский парламент может заслушать Комиссию по вопросу о произведенных расходах или функционирования систем финансового контроля. Комиссия представляет любую необходимую информацию Европейскому парламенту по запросу последнего.

3. Комиссия принимает все необходимые меры для того, чтобы действовать с учетом замечаний Европейского парламента, касающихся расходов, а также на основе комментариев, сопровождающих рекомендации по расходам, принятые Советом.

По запросу Европейского парламента или Совета Комиссия докладывает о мерах, принятых в свете этих замечаний и комментариев и особенно об инструкциях, данных департаментам, ответственным за выполнение бюджета. Эти доклады также направляются в Счетную палату.

Статья 209

Совет, принимая решение единогласно по предложению Комиссии и после консультации с Европейским парламентом и получив заключение Счетной палаты:

(а) разрабатывает финансовые регламенты, предусматривающие, в частности, процедуры, которые надлежит установить для утверждения и исполнения бюджета, а также представления и проверки отчетности;

(б) определяет методы и процедуру, в соответствии с которыми бюджетные доходы, предусмотренные договоренностями о собственных ресурсах Сообщества, будут предоставляться в распоряжение Комиссии, и определяет меры, которые принимаются в случае необходимости для удовлетворения потребностей Комиссии в наличных средствах;

(с) устанавливает правила, касающиеся ответственности финансовых контролеров, распорядителей кредитов, бухгалтеров, а также соответствующей организации инспекций.

Статья 209 а

Государства-члены принимают меры, противодействующие злоупотреблениям финансовыми интересами Сообщества, аналогичные используемым для защиты собственных финансовых интересов.

Без ущерба для других положений настоящего Договора государства-члены координируют свои действия, направленные на защиту финансовых интересов Сообщества от злоупотреблений. С этой целью они организуют с помощью Комиссии тесное и регулярное сотрудничество между компетентными подразделениями своих администраций.

ЧАСТЬ VI. ОБЩИЕ И ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Часть VI Договора о ЕЭС состоит из 40 статей (ст. 210—248). Некоторые из них были аннулированы Договором о слиянии (1965): в частнос-

ти, статья 212, определявшая вопросы статуса должностных лиц и служащих Сообществ, и статья 218, предусматривавшая льготы и иммунитеты Сообществ на территории государств-членов. ДЕС упразднил статью 236, определявшую порядок внесения поправок в Учредительный договор, и статью 237, регламентировавшую порядок подачи и рассмотрения заявлений о вступлении в ЕС, в связи с урегулированием этих вопросов в других статьях Договора, претерпевших изменения после Маастрихта. Большая часть статей настоящего Раздела оставлена ДЕС без изменений: статьи 210, 211, 213, 214, 216, 217, 219 — 226, 229, 230, 232 — 235, 239 — 248. В ряд статей внесены частичные изменения. В связи с учреждением новых институтов ЕС в статью 215, закрепляющую виды ответственности Сообщества, введен абзац, в соответствии с которым положение о внедоговорной ответственности Сообщества распространено и на ЕЦБ. В статью 227 внесены изменения, касающиеся заморских территорий Франции (п. 2) и Фарерских островов (п. 5). Частично изменены статьи 231 и 238, и практически полностью изменено содержание статьи 228. Введена также новая статья за номером 228а.

Статья 228

1. В случаях, когда настоящий Договор предусматривает заключение соглашений между Сообществом и одним или несколькими государствами или международными организациями, Комиссия дает рекомендации Совету, который уполномочивает Комиссию начать необходимые переговоры. Комиссия ведет переговоры, консультируясь со специальными комитетами, назначенными Советом для оказания помощи в осуществлении этой задачи и в рамках тех директив, которые Совет может дать.

При осуществлении полномочий, возложенных на него данным пунктом, Совет действует квалифицированным большинством, за исключением случаев, предусмотренных во втором предложении пункта 2, когда Совет действует единогласно.

2. Без ущерба для полномочий, возложенных на Комиссию в этой области, соглашение заключается Советом, принимающим решение квалифицированным большинством голосов по предложению Комиссии. Совет принимает решение единогласно, если соглашение охватывает область, в которой для принятия внутренних норм требуется единогласие, а также в отношении соглашений, упомянутых в статье 238.

3. Совет заключает соглашения после консультации с Европейским парламентом за исключением соглашений, указанных в статье 113(3), включая случаи, когда соглашение касается области, требующей применения процедуры, изложенной в статье 189b, или процедуры, изложенной в статье 189c, для принятия внутренних норм. Европейский парламент представляет свое заключение в пределах срока, установленного Советом в зависимости от срочности вопроса. В случае непредставления заключения в течение такого срока Совет уполномочен действовать.

В отступление от предыдущего пункта соглашения, указанные в статье 238, другие соглашения, создающие особые институциональные рамки путем определения процедур сотрудничества, соглашения, имеющие важ-

ные бюджетные последствия для Сообщества, и соглашения, влекущие за собой внесение поправок в любой акт, принятый в соответствии с процедурой, указанной в статье 189b, заключаются с получения согласия Европейского парламента.

Совет и Европейский парламент в ситуации, не терпящей отлагательства, могут договориться о предельном сроке для получения согласия.

4. При заключении соглашения Совет может в отступление от пункта 2 уполномочить Комиссию одобрить изменения от имени Сообщества, если соглашение предусматривает их принятие упрощенной процедурой или органом, учрежденным соглашением; Совет может оговорить особые условия для предоставления таких полномочий.

5. Если Совет предполагает заключить соглашения, требующие внесения поправок в настоящий Договор, поправки должны быть сначала приняты в соответствии с процедурой, установленной в статье N Договора о Европейском союзе.

6. Совет, Комиссия или государство-член могут получить заключение Суда о соответствии намечаемого соглашения положениям настоящего Договора. Если Суд дает отрицательное заключение, то соглашение может вступить в силу только на основании статьи N Договора о Европейском союзе.

7. Соглашения, заключенные в соответствии с условиями, изложенными в настоящей статье, имеют обязательную силу для институтов Сообщества и государств-членов.

Статья 228 а

Если согласованная позиция или совместные действия по вопросам общей внешней политики и безопасности, одобренные в соответствии с положениями Договора о Европейском союзе, предусматривают необходимость действий Сообщества, направленных на приостановление или прекращение экономических отношений с одной или несколькими странами, Совет принимает необходимые срочные меры. Совет действует квалифицированным большинством голосов по предложению Комиссии.

Статья 231

Сообщество развивает тесное сотрудничество с Организацией экономического сотрудничества и развития, методы которого определяются общим согласием.

Статья 238

Сообщество может заключить с одним или несколькими государствами или международными организациями соглашения, учреждающие ассоциацию, предполагающую взаимные права и обязательства, совместные действия и особые процедуры.

РАЗДЕЛ V (ДЕС): ПОЛОЖЕНИЯ ОБ ОБЩЕЙ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКЕ И БЕЗОПАСНОСТИ

Раздел V содержит положения, регулирующие вопросы общей внешней политики и безопасности Европейского союза (ст. J).

В статье J.1 определяются объекты общей внешней политики Союза: а) защита общих ценностей, основных интересов и независимости Союза; б) укрепление безопасности Союза и государств-членов; в) поддержание мира и укрепление международной безопасности в соответствии с принципами Устава ООН, Заключительного акта Хельсинки и Парижской хартии; г) развитие международного сотрудничества; д) развитие и укрепление демократии, правового государства, уважение прав и основных свобод человека.

Последующие две статьи J.2 и J.3 закрепляют, соответственно, принцип постоянного взаимодействия государств-членов в проведении их политики (ст. J.2) и процедуру принятия совместных решений в области общей внешней политики и безопасности. Основным субъектом этих отношений является Совет (ст. J.3). Статья J.4 выделяет из круга вопросов общей безопасности и проблему совместной обороны, определяя место Западноевропейского союза (ЗЕС) в принятии решений и осуществлении действий в этой области. В статьях J.5—J.10 закрепляются компетенция и механизм взаимодействия органов Союза и государств-членов в области общей внешней политики и безопасности. Статья J.11 дает перечень статей Договора о ЕЭС, применимых к положениям настоящего раздела ДЕС, и определяет порядок финансирования деятельности Союза в области общей внешней политики и безопасности.

РАЗДЕЛ VI (ДЕС): ПОЛОЖЕНИЯ О СОТРУДНИЧЕСТВЕ В ОБЛАСТИ ЮСТИЦИИ И ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Раздел VI содержит положения, регламентирующие вопросы сотрудничества в области юстиции и внутренних дел. Необходимость такого сотрудничества обусловлена целями Союза, в частности задачей обеспечения свободного передвижения лиц в границах объединенной Европы. Государства-члены согласились, что в этой сфере сотрудничества вопросами, представляющими совместный интерес, являются: а) политика предоставления убежища; б) правила, регламентирующие контроль за пересечением внешних границ государств-членов; в) иммиграционная политика и политика в отношении выходцев из третьих стран; г) борьба против токсикомании и международного мошенничества; д) сотрудничество в области гражданского, уголовного судопроизводства и таможенного дела; е) сотрудничество полиции в предупреждении и борьбе с терроризмом, распространением наркотиков и другими видами особо опасных уголовных преступлений международного характера (ст. K.1).

Подтверждая приверженность принципу приоритета прав человека в осуществлении вышеизложенных задач (ст. K.2), Договор в статьях K.3 —

К.6, К.8, К.9 закрепляет разграничение компетенции Совета, Комиссии и Европарламента и определяет механизм принятия решений. Отдельно оговаривается, что совместные действия в рамках Союза не должны вступать в противоречие соответствующей деятельности отдельных государств или препятствовать их двустороннему сотрудничеству (ст. К.2, п. 2, К.7). Финансирование деятельности Союза в области юстиции и внутренних дел определяется в статье К.8, пункт 2. Следует обратить внимание на компетенцию Совета в решении вопроса об источниках финансирования как в области юстиции и внутренних дел, так и в сфере общей внешней политики и безопасности, поскольку порядок принятия решений, определенный в статьях К.8, п. 2, и J.11, п. 2, — единый.

РАЗДЕЛ VII (ДЕС): ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Раздел VII содержит заключительные положения ДЕС, закрепляя: а) право государства-члена вносить изменения в действующую систему договоров, на которой основан Европейский союз, и соответствующую процедуру их рассмотрения и принятия (ст. N); б) порядок принятия новых государств в члены Союза (ст. O); в) порядок ратификации и вступления в силу настоящего договора (ст. R). Отдельно следует отметить статью P, которая содержит положения, отменяющие статьи 2 — 7, 10 — 19 Договора, учредившего единый Совет и единую Комиссию Европейских сообществ (от 8 апреля 1965 г.), статью 2, статью 3, пункт 2, и раздел III Единого европейского акта (от 17—28 февраля 1986 г.).

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЙ АКТ

Заключительный акт включает в себя протоколы и декларации, принятые в связи с подписанием Договора. Необходимость их принятия обусловлена сложностью и одновременно эффективностью механизма Европейского союза, предполагающего не только возможность проводить политику, общую для всех государств-членов, но и учитывать особенности развития и интересов каждого из них. Принятые протоколы можно условно разделить на три группы:

1) протоколы, содержащие положения, регламентирующие деятельность отдельных институтов Европейского союза (№№ 3, 4, 5, 16);

2) протоколы в отношении отдельных статей Договора или направлений политики ЕС (№№ 2, 6, 7, 10, 15);

3) протоколы, отражающие особое положение отдельных государств-членов при реализации задач ЕС (№№ 1, 8, 9, 11 — 14).

Отдельно следует обратить внимание на Протокол № 3 (об Уставе Системы европейских центральных банков и Европейского центрального банка) и Протокол № 4 (об Уставе Европейского валютного института), содержащие положения, регламентирующие деятельность новых институ-

тов ЕС, учрежденных Маастрихтским договором. Место этих протоколов в системе актов, регулирующих деятельность институтов ЕС, столь же значительно, как и протоколов № А и № В, принятых в связи с подписанием Договора о ЕЭС (1957 г.) и закрепивших Устав Европейского инвестиционного банка (№ А) и Устав Европейского суда (№ В).

*Г.П. ТОЛСТОПЯТЕНКО,
кандидат юридических наук,
декан международно-правового
факультета МГИМО(у) МИД РФ*

РЕЖИМ КОНТРОЛЯ ЗА РАСПРОСТРАНЕНИЕМ РАКЕТНОЙ ТЕХНОЛОГИИ

Режим контроля за распространением ракетной технологии (РКРТ) представляет собой многосторонний механизм экспортного контроля, в основе которого лежит договоренность о применении единых стандартов при передаче ракетных технологий с целью предотвращения их бесконтрольного распространения. Участники РКРТ договорились придерживаться идентичных подходов к осуществлению ракетного экспорта, зафиксировав их в своем внутреннем законодательстве.

Официальные обсуждения по вопросам ракетного распространения начались в 1983 году с участием Франции, Германии, Италии, Великобритании и США, позднее к ним присоединились Канада и Япония. В 1987 году была достигнута договоренность по вопросам контроля за распространением баллистических ракет и их технологий. К настоящему времени участниками созданного режима "односторонней сдержанности" и "контроля за ракетной технологией" являются 25 стран: помимо семи учредителей в него входят также Австралия, Австрия, Аргентина, Бельгия, Венгрия, Греция, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Люксембург, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Португалия, Финляндия, Швейцария и Швеция.

Основой деятельности Режима являются три документа: Руководящие принципы, Техническое приложение к ним и конфиденциальная Памятная записка о принципах взаимодействия между партнерами по Режиму ("партнеры" — термин, используемый в оригинальных текстах этих документов).

При создании Режима было условлено, что основной целью Режима является "уменьшение опасности распространения ядерного оружия путем введения контроля над экспортными поставками, которые могли бы привести к созданию средств доставки ядерного оружия", а главным критерием введенных ограничений — способность ракетной системы "доставлять полезную нагрузку не менее 500 т на расстояние по крайней мере в 300 км".

После войны в Персидском заливе в 1991 году компетенция Режима была расширена за счет систем, способных доставлять все виды оружия массового поражения (ядерное, химическое и биологическое). Это решение было принято на пленарном заседании в Осло в 1992 году.

Техническое приложение — это перечень конкретных "предметов" (items) и технологий, контролируемых Режимом, которые разделены на две категории.

Согласно категории 1 перечня, куда входят наиболее "чувствительные" с точки зрения ракетного распространения технологии, материалы и оборудование, ограничения распространяются на сами ракеты (в частности, баллистические ракеты, космические ракеты-носители, геофизические ракеты, крылатые ракеты и непилотируемые летательные аппараты) и основные составные части ракет (ракетные двигатели, боеголовки, ступени ракет и др.). Наиболее вероятным решением правительства страны-

экспортера является отказ в поставках подобных предметов. Передача производственных мощностей по их производству вообще запрещена.

Под категорию 2 подпадает широкий спектр "менее чувствительного" оборудования и технологий двойного назначения (части ракетных двигателей, ракетное топливо, оборудование для пусковых установок, бортовая радиоэлектроника и т.д.), для экспорта которых необходимо выполнение ряда условий, перечисленных в Руководящих принципах. Речь идет о соответствующих гарантиях правительства страны-импортера о неиспользовании полученной продукции в целях создания и производства боевых ракет.

Как видно из текста Руководящих принципов, для этих двух категорий существуют различные системы контроля.

В Руководящих принципах РКРТ особо подчеркивается, что Режим не направлен на то, чтобы препятствовать созданию национальных космических программ либо международному сотрудничеству в этой области, если подобные программы не способствуют созданию систем доставки оружия массового поражения. Сложность в том, что, по мнению самих участников Режима, технология создания космических ракет-носителей в основном сходна с той, которая используется при производстве баллистической ракеты.

Вопросы эффективности Режима в настоящее время приобретают особую остроту. Дело в том, что, по данным экспертов, увеличивается число стран, которые уже в следующем столетии смогут самостоятельно производить боевые ракеты. Большинство из них находится в кризисных с точки зрения международной безопасности регионах. Как показывают исследования Службы военной разведки России, РКРТ не способен остановить распространение ракетной технологии в странах Ближнего Востока и Юго-Восточной Азии. Более того, в то время когда США предпринимали усилия, с тем чтобы воспрепятствовать ракетному вооружению Ирака, рядом американских компаний было поставлено до 40 процентов всего оборудования для строительства в этой стране военно-промышленного объекта, предназначенного, в частности, для производства ракет. Для приобретения необходимого опыта и технологий страны третьего мира прибегают к приглашению иностранных специалистов, промышленному шпионажу и т.д.

В то же время участниками Режима, по их собственному мнению, достигнут определенный прогресс в сдерживании ракетного распространения. США подписали с рядом стран двусторонние соглашения, по которым стороны обязались придерживаться руководящих принципов, не являясь участниками Режима. Венгрия стала первой восточноевропейской страной, присоединившейся к РКРТ. В Южной Америке ракетная программа Аргентины "Кондор" была прекращена, после чего эта страна была принята в РКРТ в декабре 1993 года. В 1994 году США и ЮАР подписали двустороннее Соглашение в отношении экспорта-импорта ракет, по которому ЮАР прекращает свою программу по категории 1 и обязуется придерживаться Руководящих принципов.

Участники Режима подчеркивают, что Режим не имеет международного правового характера, а лишь закрепляет общность интересов участников

в предотвращении ракетного распространения. Это, безусловно, ограничивает возможности контроля участников на равноправной основе за действиями друг друга, как это показывает предыдущий пример. Против нарушителей невозможно применение каких-либо международных санкций. Санкции налагаются лишь участниками на основе внутреннего законодательства. Таким образом, применяются ограничения на торговлю с авиакосмическими компаниями-нарушителями, а также политическое давление. Естественно, для каждого участника Режима такие действия могут иметь неодинаковые последствия. Для небольшого государства ограничения на торговлю его компаний с компаниями таких стран, как Великобритания или США, равно как ухудшение политических отношений с ними, могли бы иметь серьезные последствия. В то же время нарушение Режима фирмами его крупнейших участников и последующее наложение соответствующих санкций другими не нанесут сколь-нибудь существенно урона экономике первых или их роли на международной арене.

Актуальность данного вопроса обусловлена ожидаемым вступлением в РКРТ России в 1995 году. Принципиальное решение об этом было принято участниками на пленарном заседании в Стокгольме в октябре 1994 года. Нужно отметить, что уже сейчас Россия придерживается Руководящих принципов РКРТ (в соответствии с Меморандумом о взаимопонимании между правительством РФ и правительством США по вопросам экспорта ракетного оборудования и технологии, подписанным 2 сентября 1993 г. и действующим вплоть до присоединения России к Режиму), а ее экспортное законодательство соответствует Техническому приложению; за нарушение соответствующих нормативных актов (в частности, о порядке лицензирования) предусматривается уголовная ответственность (ст. 78 прим. УК РФ).

*Ю.В. ГУСЫНИНА,
студентка V курса
международно-правового факультета
МГИМО(У) МИД РФ*

РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ПЕРЕДАЧИ ЧУВСТВИТЕЛЬНЫХ ОБОРУДОВАНИЯ И ТЕХНОЛОГИЙ, ОТНОСЯЩИХСЯ К РАКЕТАМ*

1. Цель настоящих Принципов состоит в том, чтобы ограничить риск распространения оружия массового уничтожения (т.е. ядерного, химического и биологического оружия) путем установления контроля за поставками, которые могли бы способствовать созданию систем доставки такого оружия (иных, чем пилотируемые летательные аппараты). Принципы не имеют целью чинить препятствия национальным космическим программам или международному сотрудничеству по таким программам, если реализация таких программ не будет способствовать созданию систем доставки оружия массового уничтожения. Настоящие Принципы, включая Приложение, составляют основу для осуществления контроля за поставками любому получателю, на которого не распространяются юрисдикция и контроль правительства, любых систем доставки (иных, чем пилотируемые летательные аппараты), способных доставлять оружие массового уничтожения, а также оборудования и технологии, относящихся к ракетам, тактико-технические показатели которых в том, что касается полезного груза и дальности, превышают заявленные параметры. При рассмотрении вопросов о любой передаче технических средств, перечисленных в Приложении, будет проявляться сдержанность, и все такие поставки будут рассматриваться на индивидуальной основе. Правительство будет осуществлять настоящие Принципы в соответствии с внутригосударственным законодательством.

2. В Приложении содержатся две категории технических средств, под которыми понимаются оборудование и технология. Технические средства категории 1, которые полностью перечислены в 1-м и 2-м разделах Приложения, вызывают наибольшую озабоченность. Если техническое средство категории 1 является частью какой-либо системы, то такая система также будет считаться категорией 1, за исключением случаев, когда встроенное в нее техническое средство не может быть отделено, снято или воспроизведено. Особая сдержанность будет проявляться при рассмотрении вопросов о поставках технических средств категории 1 независимо от их назначения, и при этом наиболее вероятным вариантом решения будет отказ в таких поставках. Особая сдержанность будет проявляться также при рассмотрении вопросов о поставках любых технических средств, перечисленных в Приложении, или любых ракет (перечисленных или не перечисленных в Приложении), если на основании всех имеющихся убедительных данных, проанализированных в соответствии с факторами, в том числе изложенными в пункте 3, правительство считает, что они предназначены для доставки оружия массового уничтожения, и при этом наиболее вероятным вариантом решения будет отказ в таких поставках. Впредь до новых указаний не будет разрешаться передача производственных мощностей по выпуску техниче-

* Неофициальный перевод с английского Ю.В. Гусыниной.

ких средств категории 1. Передача других технических средств категории 1 будет санкционироваться лишь в редких случаях, когда правительство: а) получит имеющие обязательную силу заверения на межправительственном уровне, содержащие гарантии со стороны правительства-получателя, перечисленные в пункте 5 настоящих Принципов; и б) возьмет на себя обязательство принять все необходимые меры по обеспечению такого положения, при котором технические средства будут применяться лишь по своему заявленному конечному использованию. Подразумевается, что решение о передаче является исключительным и суверенным делом правительства Российской Федерации.

3. При оценке заявок на передачу технических средств, перечисленных в Приложении, во внимание будут приниматься следующие факторы:

- а) озабоченность, связанная с опасностью распространения оружия массового уничтожения;
- б) потенциал и цели программ государства-получателя в ракетно-космической области;
- в) значение передачи в плане потенциальной разработки систем доставки оружия массового уничтожения (иных, чем пилотируемые летательные аппараты);
- г) оценка конечного использования переданных технических средств, включая соответствующие гарантии государств-получателей, упомянутые в подпунктах 5.а и 5.б, ниже;
- д) применимость соответствующих многосторонних соглашений.

4. Передача проектных материалов и технологии производства, непосредственно относящихся к любым техническим средствам, перечисленным в Приложении, будет подвергаться столь же внимательному изучению и контролю, как и само оборудование, в той степени, в которой это допускается внутригосударственным законодательством.

5. В случае, когда передача могла бы способствовать созданию системы доставки оружия массового уничтожения, правительство будет санкционировать передачу технических средств, перечисленных в Приложении, только по получении соответствующих гарантий со стороны правительства государства-получателя в том, что:

- а) технические средства будут использоваться только в объявленных целях, и такое использование не претерпит изменений, равно как не будут модифицироваться или копироваться и сами технические средства без предварительного согласия правительства Российской Федерации;
- б) ни сами технические средства, ни их копии или сделанные на их основе устройства не будут предметом повторной передачи без согласия правительства Российской Федерации;

6. В целях содействия эффективному осуществлению Принципов правительство Российской Федерации будет в той мере, насколько это необходимо и оправданно, обмениваться соответствующей информацией с другими правительствами, применяющими те же Принципы.

7. Приверженность всех государств этим Принципам в интересах международного мира и безопасности будет приветствоваться.

Уважаемые читатели!

В "Московском журнале международного права" № 4 за 1994 год допущена досадная ошибка: по техническим причинам в номер были включены не все документы, указанные в содержании. Ниже эти документы публикуются.

СОГЛАШЕНИЕ

между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о порядке использования космодрома "Байконур"

Государства — участники настоящего Соглашения, руководствуясь положениями Соглашения между государствами — участниками Содружества Независимых Государств о совместной деятельности по исследованию и использованию космического пространства от 30 декабря 1991 года, Соглашения о принципах обеспечения Вооруженных Сил государств — участников Содружества Независимых Государств вооружением, военной техникой и другими материальными средствами, организации научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ от 20 марта 1992 года, Соглашений между государствами — участниками Содружества Независимых Государств по Стратегическим Силам от 30 декабря 1991 года и о статусе Стратегических Сил от 14 февраля 1992 года, Соглашения о порядке содержания и использования объектов космической инфраструктуры в интересах выполнения космических программ от 15 мая 1992 года, указов Президентов Российской Федерации и Республики Казахстан о создании Вооруженных Сил этих государств,

признавая необходимость сохранения и развития космодрома "Байконур" для исследования и использования космического пространства в интересах народного хозяйства, науки, международного сотрудничества и обеспечения безопасности Содружества,

учитывая значимость космодрома в реализации межгосударственных и самостоятельных программ,

исходя из законодательных актов, принятых государствами — участниками настоящего Соглашения, договорились о нижеследующем:

Статья 1

Космодром "Байконур" является составной частью космической инфраструктуры и включает технические, стартовые, посадочные комплексы, районы падения отделяющихся фрагментов ракет космического назначения и баллистических ракет.

Предметом настоящего Соглашения являются порядок использования указанных объектов космодрома "Байконур", находящихся на территории Российской Федерации и Республики Казахстан, а также вопросы их содержания и финансирования.

Границы полей падения отделяющихся фрагментов ракет космического назначения и баллистических ракет, полигонов посадки спускаемых аппаратов и капсул, порядок и условия использования земель определяются по согласованию с местными органами власти в соответствии с действующими законодательствами государств — участников настоящего Соглашения.

Статья 2

Объекты космодрома "Байконур", расположенные на территории Республики Казахстан, являются ее собственностью.

Российская Федерация и Республика Казахстан передают право пользования недвижимым, пользования и владения движимым имуществом космодрома "Байконур", находящимся на их территории, Стратегическим Силам Содружества Независимых Государств (УНКС). Допускается передача отдельных объектов другим заинтересованным организациям по согласованию сторон.

Состав передаваемых объектов и условия их использования, включая объекты социальной сферы космодрома "Байконур", определяются специальными соглашениями между УНКС и Российским космическим агентством, с одной стороны, Министерством обороны Республики Казахстан, Агентством космических исследований Республики Казахстан, главой Ленинской городской администрации, с другой стороны.

В случае прекращения деятельности Стратегических Сил Содружества Независимых Государств статус воинского объединения космодрома "Байконур" определяется соглашением между Министерством обороны Российской Федерации и Министерством обороны Республики Казахстан.

Статья 3

Координацию научно-производственной деятельности по подготовке и реализации космических программ, а также использованию космических технологий в интересах науки и народного хозяйства осуществляют Российское космическое агентство и Агентство космических исследований Республики Казахстан.

Использование и дальнейшее развитие научно-технического потенциала космодрома "Байконур" осуществляются агентствами на согласованной основе, с учетом создания на космодроме Государственного центра новых и космических технологий Республики Казахстан.

Статья 4

Республика Казахстан создает на космодроме "Байконур" специальный орган для решения в соответствии с ее действующим законодательством всех имущественных и хозяйственных вопросов, вытекающих из статьи 2 настоящего Соглашения.

Статья 5

Предложения по финансированию расходов на содержание и эксплуатацию объектов космодрома "Байконур", социальной сферы и производственной инфраструктуры разрабатываются командованием космодрома совместно с местными органами власти и представляются на утверждение сторон в установленном порядке.

Долевое участие Республики Казахстан в финансировании совместных расходов на содержание и эксплуатацию космодрома "Байконур" не превышает 6 процентов от объемов финансирования, выделяемых Российской Федерацией на эти цели.

Государства — участники настоящего Соглашения обязуются обеспечивать необходимыми материально-техническими ресурсами нормальное функционирование космодрома и развитие его социальной сферы.

Статья 6

Возмещение ущерба, связанного с нарушением экологических нормативов в результате эксплуатации объектов космодрома "Байконур", а также с нарушением нормального функционирования объектов и сооружений космической инфраструктуры и выполнением космических программ, осуществляется виновником ущерба в порядке и размерах, определяемых межгосударственной комиссией. Участники Соглашения обязуются принять меры по ликвидации экологических последствий, связанных с предыдущим периодом эксплуатации космодрома "Байконур", поэтапно до 2000 года.

Статья 7

Коммерческие проекты на базе космодрома "Байконур" осуществляются совместно Российской Федерацией и Республикой Казахстан на согласованной основе.

Распределение прибыли от коммерческой деятельности определяется отдельными соглашениями. На развитие социальной сферы космодрома "Байконур" и города Ленинска отчисляется не менее 15 процентов от полученной коммерческой прибыли.

Статья 8

УНКС совместно с Российским космическим агентством заблаговременно представляют в Правительства Российской Федерации и Республики Казахстан планы запусков космических аппаратов, испытательных пусков баллистических ракет на очередной год. Правительство Республики Казахстан правомочно по своему усмотрению вносить уточнения и изменения в представленные планы запусков (пусков) до их утверждения.

О каждом планируемом запуске (пуске) УНКС уведомляет соответствующие органы государств за 5 суток с последующим предоставлением информации по результатам их проведения.

О всех изменениях годового плана запусков (пусков) соответствующие органы государств уведомляются не позднее чем за 10 суток.

Статья 9

УНКС представляет в соответствующие органы государственного управления Российской Федерации и Республики Казахстан планы призыва

и комплектования космодрома "Байконур" военнослужащими срочной службы, прапорщиками и офицерами.

Российская Федерация и Республика Казахстан обязуются выделять необходимое количество призывников и офицеров в интересах эффективного использования космодрома "Байконур".

Статья 10

Ввоз, вывоз и перемещения по территории Российской Федерации и Республики Казахстан технического и технологического оборудования, вооружения, военной техники и других материальных средств, обеспечивающих функционирование космодрома "Байконур", а также прибытие и убытие с космодрома должностных лиц, специалистов промышленности, военнослужащих (членов их семей), проживающих в городе Ленинске или привлекаемых в установленном порядке к работам на космодроме, осуществляются беспрепятственно и без взимания пошлин, а также без таможенного досмотра транспортных средств.

При осуществлении космических программ в рамках межгосударственного сотрудничества в случае прибытия граждан и грузов в город Ленинск из других государств проводятся таможенный, пограничный и другие виды контроля, предусмотренные международными нормами и законодательством Республики Казахстан.

Статья 11

Стороны обязуются обмениваться в согласованном объеме необходимой военной, научно-технической, коммерческой и другими видами информации, представляющей взаимный интерес, не допускать ее утечки.

Обеспечение охранных сведений осуществляется в соответствии с принципами, принятыми для Стратегических Сил, и конкретизируется дополнительными соглашениями заинтересованных сторон.

Статья 12

Общую координацию действий по реализации настоящего Соглашения осуществляют УНКС, Российское космическое агентство и Агентство космических исследований Республики Казахстан.

Совершено в городе Москве 25 мая 1992 года в трех экземплярах, из них два на русском языке и один на казахском языке.

За Российскую Федерацию
За Республику Казахстан

СОГЛАШЕНИЕ

между Российской Федерацией и Республикой Казахстан об основных принципах и условиях использования космодрома "Байконур"

Российская Федерация и Республика Казахстан, именуемые в дальнейшем Сторонами,

признавая необходимость укрепления взаимопонимания, развития равноправного и взаимовыгодного сотрудничества в исследовании и использовании космического пространства в интересах народов Российской Федерации и Республики Казахстан и дела мира и обеспечения безопасности Сторон,

основываясь на Договоре о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Республикой Казахстан от 25 мая 1992 года, Соглашении между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о порядке использования космодрома "Байконур" от 25 мая 1992 года и развивая ранее достигнутые договоренности по космодрому "Байконур",

исходя из того, что объекты космодрома и г. Ленинска, расположенные на территории Республики Казахстан, с их движимым и недвижимым имуществом являются собственностью Казахстана,

сознавая свою историческую ответственность за сохранение и развитие научно-технического и производственного потенциала космодрома "Байконур", социальной инфраструктуры г. Ленинска,

желая создавать правовую основу для использования Российской Федерацией космодрома "Байконур" для выполнения гражданских и оборонных космических программ Российской Федерации, Республики Казахстан и Содружества Независимых Государств, согласились о нижеследующем:

Статья 1

Испытательные, технологические объекты и обеспечивающая инфраструктура космодрома и города Ленинска с их движимым и недвижимым имуществом составляют научно-технический и социальный комплекс "Байконур".

Комплекс "Байконур" используется Российской Федерацией для осуществления:

- гражданских и оборонных космических программ Российской Федерации;
- совместных космических проектов Российской Федерации, Республики Казахстан и других государств — участников Содружества;
- международных космических программ и коммерческих космических проектов.

Статья 2

С целью обеспечения дальнейшего использования космодрома в интересах космической деятельности Российской Федерации объекты комплекса "Байконур" передаются Республикой Казахстан в аренду Российской Федерации.

Республика Казахстан сохраняет за Российской Федерацией право пользования земельными участками, занятыми объектами комплекса "Байконур" и землями, отведенными под районы падения отделяющихся частей ракет-носителей.

В качестве Арендодателя по указанному комплексу выступает Правительство Республики Казахстан, в качестве Арендатора — Правительство Российской Федерации.

Статья 3

Для обеспечения юрисдикции Республики Казахстан над комплексом "Байконур" Стороны договорились:

- о выработке и реализации механизма, обеспечивающего конституционные права граждан Республики Казахстан, проживающих в г. Ленинске;
- о совместном назначении на должность главы администрации г. Ленинска;
- о назначении командира космодрома Президентом Российской Федерации по согласованию с Президентом Республики Казахстан;
- о взаимодействии правоохранительных органов Российской Федерации и Республики Казахстан по осуществлению функционирования комплекса "Байконур" в условиях его аренды;
- о порядке посещения космодрома и его объектов соответствующими должностными лицами и делегациями Республики Казахстан;
- о назначении специального представителя Президента Республики Казахстан на космодроме "Байконур".

Для выполнения положений настоящей статьи Стороны заключают соответствующие соглашения, устанавливают регламенты.

Статья 4

Российская Федерация и Республика Казахстан в отношении комплекса "Байконур" руководствуются следующими основными принципами:

1. Российская Федерация обеспечивает сохранение и развитие материально-технической базы комплекса "Байконур" за счет средств, выделяемых на проведение космических программ.

Права собственности на недвижимое и движимое имущество, создаваемое, приобретаемое и поставляемое после 31 августа 1991 года, принадлежат Стороне, осуществившей финансирование его создания, приобретения и поставки без учета затрат на содержание и эксплуатацию, текущий ремонт объектов комплекса "Байконур".

При этом новое строительство на территории комплекса Арендатор

согласовывает с Арендодателем. Арендодатель осуществляет контроль за сохранностью объектов и условиями их эксплуатации.

2. Российская Федерация выплачивает Республике Казахстан арендную плату за пользование объектами комплекса "Байконур" в размере 115,0 млн. долларов США. Часть арендной платы может выплачиваться ежегодно на компенсационной основе по согласованию между Правительствами двух стран.

3. Стороны оценивают и Российская Федерация возмещает имущественные потери и расходы Республики Казахстан на содержание и эксплуатацию комплекса "Байконур" в 1992—1993 годах в объеме, не превышающем государственный долг Республики Казахстан Российской Федерации.

Порядок и условия взаимного зачета между Сторонами определяются Правительствами Российской Федерации и Республики Казахстан в двухмесячный срок.

4. Российская Федерация оказывает содействие Республике Казахстан в осуществлении космических проектов, в первую очередь в области спутниковой связи и исследования природных ресурсов Земли, в создании совместных структур и в подготовке специалистов по космической технике.

5. Воинские формирования Российской Федерации, обеспечивающие выполнение космических программ с использованием объектов космодрома "Байконур" в соответствии с договором между Республикой Казахстан и Российской Федерацией об аренде этих объектов, имеют статус российских воинских формирований, временно расположенных на территории Республики Казахстан. При этом права и обязанности, установленные для Управления Начальника космических средств Объединенных Вооруженных Сил Содружества Независимых Государств в рамках Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о порядке использования комплекса "Байконур" от 25 мая 1992 года, возлагаются на Военно-космические силы Российской Федерации и сохраняются на сроки, необходимые для оформления договора аренды объектов космодрома "Байконур".

Российские воинские формирования осуществляют свою деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации, порядком и правилами, установленными в Вооруженных Силах Российской Федерации с учетом законодательства Республики Казахстан. На территории комплекса "Байконур" в отношении военнослужащих, лиц из гражданского персонала Российской Федерации и членов их семей применяется законодательство Российской Федерации и действуют ее компетентные органы.

В иных случаях применяется законодательство Республики Казахстан и действуют ее компетентные органы.

6. Комплекс "Байконур" передается в аренду на 20 лет с продлением срока аренды на последующие 10 лет при взаимном согласии Сторон.

Статья 5

1. Финансирование деятельности юридических лиц Российской Федерации на космодроме "Байконур" и в Ленинске (включая выплату заработ-

ной платы сотрудникам предприятий, организаций промышленности и денежного содержания военнослужащих) осуществляется Российской Федерацией через Центральный банк России и его полевые учреждения, расположенные в г. Ленинске и на территории космодрома "Байконур", в порядке и на условиях, действующих в банках Российской Федерации.

Полевое учреждение Центрального банка России вправе принимать на обслуживание другие юридические лица Российской Федерации и Республики Казахстан только при наличии специального разрешения Национального банка Республики Казахстан.

2. Расчетные операции между резидентами и нерезидентами, находящимися на территории космодрома "Байконур" и в г. Ленинске, осуществляются в национальной валюте Республики Казахстан. Законным платежным средством в наличноденежных расчетах на территории космодрома "Байконур" и г. Ленинска является только национальная валюта Республики Казахстан.

Покупки и продажи тенге и российских рублей юридическими лицами Российской Федерации, функционирующими на территории космодрома "Байконур" и г. Ленинска, осуществляются в установленном порядке на валютных биржах Российской Федерации и Республики Казахстан, а российскими физическими лицами — через обменные пункты Национального банка Республики Казахстан или через кассы полевых учреждений Центрального банка России.

Статья 6

В целях создания экономической основы для функционирования комплекса "Байконур" Республика Казахстан передает Российской Федерации в двухмесячный срок после вступления в силу настоящего Соглашения в пользование недвижимое, в пользование и владение движимое имущество объектов этого комплекса. Российская Федерация осуществляет оплату за пользование и владение этим имуществом в счет арендной платы за 1994 год с момента подписания договора об аренде указанного комплекса в порядке, устанавливаемом Правительствами Сторон.

Договор аренды комплекса "Байконур" заключается Правительствами Российской Федерации и Республики Казахстан в трехмесячный срок после вступления в силу настоящего Соглашения.

Статья 7

Настоящее Соглашение заключается сроком на 20 лет и вступает в силу с даты последнего из уведомлений о выполнении Сторонами необходимых внутригосударственных процедур.

Его действие будет автоматически продлено на следующие 10 лет, если ни одна из сторон не заявит путем письменного уведомления о своем желании денонсировать его не позднее чем за 6 месяцев до истечения срока действия настоящего Соглашения.

Споры относительно толкования и применения положений настоящего Соглашения подлежат разрешению путем переговоров. Для разрешения

споров по настоящему Соглашению и решения проблемных вопросов по комплексу "Байконур" правительствами Сторон образуется Межправительственная комиссия под председательством заместителей руководителей Правительств Российской Федерации и Республики Казахстан.

Совершено в г. Москве 28.03.1994 года в двух экземплярах, каждый на русском и казахском языках, причем оба текста имеют одинаковую силу.

За Российскую Федерацию
За Республику Казахстан

ВИНДХУКСКАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ

о содействии развитию независимой и плюралистической африканской прессы

Мы, участники Семинара по содействию развитию независимой и плюралистической африканской прессы, проведенного Организацией Объединенных Наций и Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры в Виндхукке, Намибия, 29 апреля — 3 мая 1991 года,

ссылаясь на Всеобщую декларацию прав человека,

ссылаясь на резолюцию 59 (I) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1946 года, в которой заявлено, что свобода информации является одним из основных прав человека, и на резолюцию 45/76 А Генеральной Ассамблеи от 11 декабря 1990 года об информации на службе человечества,

ссылаясь на принятую в 1989 году Генеральной конференцией ЮНЕСКО резолюцию 25C/104, в которой основное внимание уделено содействию "свободному распространению идей словесным и изобразительным путем как на международном, так и национальном уровнях",

с признательностью отмечая заявления, сделанные при открытии Семинара заместителем Генерального секретаря Организации Объединенных Наций по общественной информации и помощником Генерального директора ЮНЕСКО по вопросам коммуникации, информации и информатики,

выражая свою искреннюю признательность Организации Объединенных Наций и ЮНЕСКО за организацию Семинара,

выражая также свою искреннюю признательность всем межправительственным, правительственным и неправительственным органам и организациям, в частности Программе развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), которые оказали Организации Объединенных Наций и ЮНЕСКО помощь в деле организации Семинара,

выражая свою благодарность правительству и народу Республики Намибия за их сердечное гостеприимство, которое способствовало успеху Семинара,

заявляем, что

1. В соответствии со статьей 19 Всеобщей декларации прав человека создание, поддержка и поощрение независимой, плюралистической и свободной прессы существенно необходимы для развития и сохранения демократии в каждой стране и для экономического развития.

2. Под независимой прессой мы понимаем такую прессу, которая свободна от правительственного, политического или экономического контроля, а также контроля, выражающегося в зависимости от материалов и инфраструктуры, необходимых для выпуска и распространения газет, журналов и периодических изданий.

3. Плюрализм прессы, в нашем понимании, предполагает ликвидацию всех форм монополии и существование как можно большего числа

газет, журналов и периодических изданий, в которых находит свое выражение максимально широкий диапазон мнений членов общины.

4. Благотворные сдвиги в сторону многопартийной демократии, которые сейчас происходят во все большем числе африканских государств, создают условия для возникновения независимой и плюралистической прессы.

5. Наблюдающееся во всем мире движение в сторону демократии и свободы информации и выражения мнений представляет собой исключительно важный вклад в реализацию чаяний человека.

6. В Африке сегодня, несмотря на положительные сдвиги, происходящие в ряде государств, во многих странах журналисты, редакторы и издатели становятся жертвами репрессий: их убивают, арестовывают, содержат в заключении, подвергают цензуре, а также подвергают с помощью экономических и политических средств давлению различным ограничениям, например ограничениям в плане получения газетной бумаги, действию системы лицензирования, которая ограничивает возможности для публикации, визовым ограничениям, которые затрудняют свободу передвижения журналистов, ограничениям в плане обмена новостями и информацией, а также ограничениям в плане распространения газет в пределах национальных границ и за их пределами. В ряде стран однопартийные государственные структуры осуществляют тотальный информационный контроль.

7. В настоящее время в Африке по меньшей мере 17 журналистов, редакторов и издателей содержатся в тюрьмах, а 48 африканских журналистов в период с 1969 по 1990 год были убиты при осуществлении ими своих профессиональных обязанностей.

8. Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций должна включить в повестку дня своей следующей сессии вопрос об объявлении цензуры одним из грубых нарушений прав человека, входящим в сферу компетенции Комиссии по правам человека.

9. Африканские государства следует поощрять к тому, чтобы они обеспечивали конституционные гарантии свободы печати и свободы ассоциаций.

10. В целях поощрения и упрочения положительных изменений, происходящих в Африке, и в целях противодействия негативным изменениям международное сообщество, а именно международные организации (правительственные и неправительственные), учреждения, занимающиеся вопросами развития, и профессиональные ассоциации, должно в качестве первоочередной задачи обеспечить финансовую поддержку процесса развития и создания неправительственных газет, журналов и периодических изданий, в которых находили бы выражение общественное мнение в целом и различные точки зрения, существующие в общинах, для которых предназначены эти издания.

11. Вся финансовая поддержка должна быть направлена на поощрение плюрализма и независимости. Поэтому государственные средства массовой информации должны получать такую поддержку лишь в том случае, если власти на основе конституции реально гарантируют свободу информации и выражения мнений и независимость печати.

12. Для содействия защите указанных выше свобод необходимо в срочном порядке создать во всех странах Африки, где подобных органов еще нет, подлинно независимые представительные ассоциации, объединения или профсоюзы журналистов и ассоциации редакторов и издателей.

13. Национальное законодательство африканских стран, регулирующее деятельность средств массовой информации и трудовые отношения, должно разрабатываться так, чтобы обеспечивать подобным представительным ассоциациям возможность существовать и выполнять свои важные задачи по защите свободы печати.

14. В качестве проявления доброй воли правительства африканских стран, где журналисты лишены свободы на свою профессиональную деятельность, должны незамедлительно освободить их. Журналистам, которые были вынуждены уехать из своей страны, должна быть обеспечена возможность вернуться и продолжить свою профессиональную деятельность.

15. Следует поощрять и поддерживать сотрудничество между издателями в Африке и между издателями стран Севера и Юга (например, на основе принципа породнения изданий).

16. Организация Объединенных Наций и ЮНЕСКО, в частности Международная программа развития коммуникаций, должны в качестве первоочередной задачи, действуя в сотрудничестве с правительственными (особенно ПРООН) и неправительственными учреждениями-донорами, соответствующими неправительственными организациями и профессиональными ассоциациями, начать глубокие исследования по следующим конкретным темам:

(i) выявление — в качестве первого шага на пути к их устранению — тех экономических барьеров, которые препятствуют созданию информационных изданий, включая ограничительные ввозные пошлины, тарифы и квоты в отношении таких товаров, как газетная бумага, печатное оборудование, наборные машины и текстовые процессоры, и налоги на продажу газет;

(ii) обучение журналистов и управленцев и обеспечение доступа в профессиональные учебные заведения и на курсы;

(iii) правовые барьеры, препятствующие признанию и эффективному функционированию профсоюзов и ассоциаций журналистов, редакторов и издателей;

(iv) банк данных о финансовых ресурсах, предоставляемых учреждениями, действующими в области развития, и другими учреждениями, условия выделения таких средств и процедуры обращения за ними;

(v) пострановый анализ ситуации со свободой печати в Африке.

17. Учитывая важное значение радио и телевидения в том, что касается новостей и информации, Организация Объединенных Наций и ЮНЕСКО должны рекомендовать Генеральной Ассамблее и Генеральной конференции провести аналогичный семинар для сотрудников и руководителей радио- и телевизионных служб в Африке с целью изучить возможность применения аналогичных концепций независимости и плюрализма в отношении этих средств массовой информации.

18. Международное сообщество должно содействовать реализации инициатив и осуществлению проектов, изложенных в Приложении к настоящей Декларации.

19. Настоящая Декларация должна быть доведена Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций до сведения Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций и Генеральным директором ЮНЕСКО до сведения Генеральной конференции ЮНЕСКО.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Инициативы и проекты, выдвинутые на Семинаре

I

Развитие сотрудничества между африканскими газетами, принадлежащими частным лицам, с целью:

- помочь им в организации взаимного обмена публикациями;
- помочь им в обмене информацией;
- помочь им в обмене опытом на основе обмена журналистами;
- организовать учебные курсы и ознакомительные поездки для их журналистов, управленцев и технического персонала.

II

Создание автономных, независимых национальных союзов издателей, редакторов информационных изданий и журналистов.

III

Создание региональных союзов издателей, редакторов и независимых журналистов.

IV

Разработка и широкое внедрение в каждой из стран на неправительственном уровне положений и моральных кодексов в целях обеспечения более эффективной защиты прессы и формирования доверия к ней.

V

Финансирование исследований аудитории читателей независимых газет с перспективой создания групп агентов по рекламе.

VI

Финансирование исследования по вопросу о возможности создания фонда помощи независимой прессе и изучения путей мобилизации средств для этого фонда.

VII

Финансирование исследования по вопросу о возможности создания центрального бюро по закупке газетной бумаги и учреждение такого бюро.

VIII

Поддержка и создание региональных африканских печатных предприятий.

IX

Оказание помощи в деле создания, по образцу Ассоциации западноафриканских журналистов, структур, которые осуществляли бы контроль в отношении посягательств на свободу печати и независимость журналистов.

X

Создание в интересах независимой африканской прессы банка данных, в который поступали бы сводки новостей, необходимые для газетных изданий.

АЛМА-АТИНСКАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ

о содействии развитию независимых и плюралистических средств информации в Азии

Мы, участники Семинара по содействию развитию независимых и плюралистических средств информации в Азии, который был проведен Организацией Объединенных Наций и Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) в Алма-Ате, Казахстан, с 5 по 9 октября 1992 года,

ссылаясь на статью 19 Всеобщей декларации прав человека, которая гласит: "Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ",

ссылаясь на резолюцию 59(1) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1946 года, в которой заявляется, что свобода информации является основным правом человека, и на резолюцию 45/76 А Генеральной Ассамблеи от 11 декабря 1990 года об информации на службе человечества,

ссылаясь на резолюцию 104, принятую Генеральной конференцией ЮНЕСКО на ее двадцать пятую сессию в 1989 году, в которой основное внимание уделяется содействию "свободному распространению идей словесным и изобразительным путем как на международном, так и национальном уровнях",

ссылаясь на резолюцию 4.3, принятую Генеральной конференцией ЮНЕСКО на ее двадцать шестой сессии в 1991 году, в которой признается, что свободная, плюралистическая и независимая пресса является существенным элементом любого демократического общества, и в которой выражается поддержка Декларации, принятой участниками Виндхукского семинара по развитию независимой и плюралистической африканской прессы, состоявшегося в Виндхукке, Намибия, 29 апреля — 3 мая 1991 года,

подчеркивая возрастающую роль Международной программы развития коммуникации (МПРК), Межправительственный совет которой на своей сессии в феврале 1992 года принял решение придавать приоритет проектам, нацеленным на укрепление независимых и плюралистических средств информации,

отмечая с признательностью послание Генерального секретаря Организации Объединенных Наций участникам Семинара, зачитанное от его имени его специальным представителем, исполнительным секретарем Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана, и заявление, сделанное заместителем Генерального директора ЮНЕСКО по вопросам коммуникации, информации и информатики на открытии Семинара от имени Генерального директора ЮНЕСКО,

выражая свою искреннюю признательность Организации Объединенных Наций и ЮНЕСКО за организацию Семинара,

выражая свою благодарность правительству и народу Республики Ка-

захстан за сердечное гостеприимство, которое содействовало успеху Семинара,

выражая также свою искреннюю признательность всем межправительственным, правительственным и неправительственным органам и организациям, в частности Программе развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), которая оказала содействие Организации Объединенных Наций и ЮНЕСКО в деле организации Семинара,

учитывая исторический факт возникновения в среднеазиатских республиках бывшего Советского Союза новых независимых средств информации и опираясь на инновационные достижения Семинара в Африке,

заявляем о нашей полной поддержке основополагающих принципов Виндхукской декларации и приверженности им и признаем ее важность в качестве вехи в борьбе за свободную, независимую и плюралистическую прессу, радио и телевидение во всех регионах мира.

Конкретные проектные предложения

В странах Азии и Тихого океана, включая недавно обретшие независимость среднеазиатские республики бывшего Советского Союза, относящиеся к Азиатскому региону, мы стремимся к практическому воплощению принципов, закрепленных в Виндхукской декларации, совместно с соответствующими национальными и международными профессиональными организациями и соответствующими учреждениями Организации Объединенных Наций, в следующих конкретных проектных предложениях и в следующих областях:

1. Законодательство

В целях замены устаревших законов о печати, унаследованных при обретении независимости, предоставить экспертные консультации и оказать юридическую помощь в выработке законов, обеспечивающих осуществление права на свободу мнений и на их выражение, на доступ к информации и свободу печати; ликвидировать монополии и покончить со всеми формами дискриминации в области вещания и распределения частот, в печатном деле, распространении газет и журналов, производстве и распределении газетной бумаги, а также устранить препятствия на пути к выпуску новых изданий и покончить с дискриминационным налогообложением.

2. Подготовка специалистов

Содействовать развитию программы национальных, в пределах одной страны, и субрегиональных семинаров и/или курсов подготовки специалистов по следующим направлениям:

а) профессиональные навыки, включая широкую подготовку и рассмотрение вопросов развития;

б) вопросы управления, маркетинг и технические навыки в области средств печати и вещания;

с) международные принципы свободы слова, свободы выражения мнений, свободы информации и свободы печати;

д) международные принципы свободы объединений, отношения между руководством и персоналом, навыки заключения коллективных договоров, права и обязанности представительных ассоциаций журналистов, редакторов, работников вещания и издателей;

е) принципы независимости журналистов и взаимоотношения между редакторским отделом газеты и советом директоров и административным, рекламным и коммерческим отделами;

ф) соответствующие учебные программы и методология для учебных заведений, готовящих журналистов (включая программы по обмену преподавателями/лекторами), и специальные программы подготовки инструкторов;

г) доступ к учебным программам и учебным заведениям;

h) свод принципов, касающихся рекламы в средствах вещания;

и) права женщин в области средств информации и права национальных меньшинств в обществе.

3. Свободный поток информации

В качестве задачи первостепенной важности:

а) оказать поддержку в создании в среднеазиатских республиках информационных центров для работников средств информации, где журналисты и другие работники средств информации могли бы получить доступ к международным новостям и информации, справочникам, учебникам и учебным материалам, а также могли бы использовать настольное издательское оборудование для подготовки материалов к публикации;

б) оказать содействие независимым средствам информации в совершенствовании производства, содержания и показа телевизионных новостей и программ текущих событий путем предоставления новой технологии и ознакомления персонала с современными и альтернативными технологиями производства и ценностями;

с) оказать содействие в создании службы по обмену новостями между странами для того, чтобы увеличить поток международных национальных и региональных новостей и информации как в соседние страны, так и из них, и помочь в повышении технического уровня, в развитии более разветвленных коммуникационных связей.

4. Безопасность журналистов

Поддержать право журналистов на безопасное выполнение ими своих профессиональных обязанностей и создать в этом регионе центр (или центры) их защиты в совокупности с предлагаемой в рамках проекта "Международная свобода обмена информацией" (ИФЕКС) Азиатской сетью оперативного реагирования с конкретной целью обеспечения безопасности журналистов и свободы печати.

5. Неправительственное вещание

Поощрять развитие независимого с точки зрения журналистики неправительственного вещания, которое заменило бы существующие ныне кон-

тролируемые государством вещательные структуры, а также развитие общинного радио.

Поднять уровень образовательного вещания путем оказания поддержки таким программам обучения на расстоянии, как обучение английскому языку, формальное и неформальное образование, программы распространения грамотности, информационные программы о СПИДе, окружающей среде, детях и т.д.

6. Профессиональные ассоциации

Оказать помощь журналистам, редакторам, издателям и работникам вещания Средней Азии в создании подлинно независимых ассоциаций, синдикатов или профессиональных союзов журналистов, а также ассоциаций редакторов, издателей и работников вещания там, где подобные организации еще не созданы.

7. Специальные экономические вопросы

Выявить препятствия экономического характера, стоящие на пути создания новых независимых средств информации в Средней Азии, в частности организовать исследование целесообразности использования альтернативных методов приобретения и распределения газетной бумаги, альтернативных средств печатания и распространения газет и журналов, а также альтернативных путей получения кредитов под низкий процент.

Проекты, упомянутые выше, будучи связанными с конкретными потребностями средств информации Средней Азии, могут быть пригодны для всего региона. Участники Семинара призывают ЮНЕСКО и ее Международную программу развития коммуникации (МПРК), Организацию Объединенных Наций и, в частности, Экономическую и социальную комиссию Организации Объединенных Наций для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО), Программу развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), международные профессиональные организации, страны-доноры, фонды и другие заинтересованные стороны внести щедрый вклад в осуществление вышеуказанных проектных предложений и сотрудничать в деле их претворения в жизнь.

Участники Семинара просят, чтобы настоящая Декларация была представлена Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций и Генеральным директором ЮНЕСКО Генеральной конференции ЮНЕСКО.

Алма-Ата, 9 сентября 1992 года

УВАЖАЕМЫЕ ЧИТАТЕЛИ!

Редакция Московского журнала международного права и Московский независимый институт международного права поздравляют победителей конкурса на лучшую статью 1994 года, которыми стали:

1-я премия — *Н.А. Ушаков* за статью "Суверенитет и его воплощение во внутригосударственном и международном праве", опубликованную в № 2;

2-я премия — *К.А. Бекашев, В.Ф. Корельский* за статьи о Конференции ООН по трансграничным рыбным запасам, опубликованные в № 1, 3;

3-я премия — *Н.В. Щербакова* за статью "Вклад Н.Н. Голубева в отечественную науку международного права", опубликованную в № 3.

Поощрительная премия присуждается *А.А. Кислицыну*, нашему начинающему автору, за статью "К вопросу о правовом положении иностранных представительств в России", опубликованную в № 2.

Московский независимый институт международного права вновь учреждает премии за лучшие статьи, которые будут опубликованы в "Московском журнале международного права" в 1995 году:

1-я премия — 450 тыс. руб.,

2-я премия — 250 тыс. руб.,

3-я премия — 150 тыс. руб.

Поощрительная премия одному из начинающих авторов составляет 150 тыс. руб.

В III кв. 1995 года в издательстве «Международные отношения» вышло из печати учебное пособие:

ДЕМИН Ю.Г. Статус дипломатических представительств и их персонала. - М., Международные отношения, 1995. 208 с.

Автор учебного пособия — известный специалист в области международного права, доктор юридических наук, профессор. В его работе отражены современные тенденции в развитии дипломатического права.

В книге собран обширный фактический и нормативный материал, в том числе новейшие законодательные акты, показывающие основные тенденции дальнейшего укрепления статуса дипломатических представительств и их персонала. Автор раскрывает юридическую природу дипломатических привилегий и иммунитетов, а также анализирует примеры современной практики, вызывающие осложнения в отношениях между государствами.

Учебное пособие написано доступным языком, материал изложен достаточно кратко и четко, что важно для его усвоения в соответствии с программой курса международного права. В качестве иллюстраций — примеры из дипломатической практики.

В каждой главе для более глубокого изучения темы приводится тщательно отобранная отечественная и иностранная литература и даются контрольные вопросы. К пособию прилагается текст (извлечение) Венской конвенции о дипломатических отношениях от 18 апреля 1961г.

Предназначено для студентов, аспирантов юридических вузов, юристов-международников.

В 1995 году издательство «Международные отношения» выпускает:

Документы внешней политики: 1940 — 22 июня 1941 г.
Т. XXIII: В 2-х кн.

Сборник является логическим продолжением выпущенного ИМО в 1992 году двадцать второго тома «Документов внешней политики» за 1939 год. Он включает в основном неопубликованные, рассекреченные документы и материалы из Архива внешней политики РФ за период с января 1940 по 22 июня 1941 г. Сборник детально и объективно отражает отношения нашей страны с основными мировыми державами в напряженный период, предшествующий Великой Отечественной войне, и содержит многообразные внешнеполитические оценки и акции советского руководства, переговоры с видными государственными деятелями стран Запада и Востока. Сборник содержит богатый материал для восстановления исторической правды и объективного понимания последующих драматических военных лет и создания основ послевоенного мирового порядка.

Издание носит научный характер, оно снабжено необходимыми комментариями и указателями.

Для специалистов и лиц, интересующихся вопросами международных отношений и современной политикой.

В 1996 году в издательстве «Международные отношения» готовится к изданию:

ДАВИД Р., ЖОФФРЕ-СПИНОЗИ К. Основные правовые системы современности/Пер. с фр. и вступ. ст. В.А. Туманова. 28 л./

Это — фундаментальное исследование известного французского ученого в области сравнительного права.

Впервые на русском языке книга вышла в 1967 году, а в настоящее время вашему вниманию предлагается перевод десятого издания, которое опубликовано во Франции в 1992 году.

Книга пользуется мировой известностью, она положила начало одному из основных аспектов сравнительного правоведения — комплексному изучению правовой карты современного мира.

Авторы рассказывают о всех важнейших системах права, действующих на земном шаре. Читатель получает возможность ощутить все богатство и разнообразие правовой карты современного мира, что особенно существенно в силу склонности юристов замыкаться в рамках национального права.

Книга содержит большой фактологический материал.

Рекомендуется юристам, философам, социологам, всем, интересующимся вопросами государства и права.

Контактный телефон: 975-30-09

МОСКОВСКИЙ ЖУРНАЛ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Сдано в набор 10.04.95.

Подписано в печать 27.07.95. Формат 60х88 1/16.

Бумага офсетная. Гарнитура "Таймс". Печать офсетная.

Усл. печ.л. 13,72 . Усл. кр.-отт. 14,12. Уч-изд.л. 14,49.

Тираж 1150 экз. Заказ № 453 Изд. № 2-МЖМП/95.

Отпечатано с готового оригинал-макета
издательства "Международные отношения"
в типографии № 9 Комитета РФ по печати
109033, Москва, Волочаевская, 40

New Journals from Nestor

Russian Commercial Law

Presents original contributions, covering all areas of Business law, paying special attention to privatization, foreign investments, oil & gas regulation, customs law, taxation and arbitration. Your key to the Russian market.

ISSN 0132-8077 1995, Volume 2 (6 issues). Price 150 USD

Russian Oil & Gas Law Journal

It is the first and unique publication in the field of the legal regulation of the fuel and power complex both in the way information is presented and a comprehensive in-depth analysis of the present-day state of the oil & gas sector of economy.

1995, Volume 1 (6 issues). Price 495 USD

Postage & handling are not included in the price
Sales in Russia are subject to VAT

NESTOR ACADEMIC PUBLISHERS

**Russia, 121010, Moscow, G-19. P.O.Box 32, tel/fax: (095) 246 2806
73 Ireland Place Suite 148, Amityville, N.Y. 11701 USA**

RUSSIAN COMMERCIAL LAW

RUSSIAN COMMERCIAL
LAW JOURNAL

KNOWLEDGE

CONTRIBUTORS

WIDE RANGE OF TOPICS

SUBSCRIBE NOW

ISSN 0132-8077

The unique, a valuable and comprehensive journal, published 6 times a year, in English

The Russian Commercial Law Journal is a medium for the exchange of views, knowledge and experience between internationally operating lawyers, accountants and scholars

Leading russian lawyers from All-Russian Academy of Foreign Trade, Legal Department of State Law Committee, Moscow International Court of Commercial Arbitration, Institute of State and Law and lawyers from international law firms

Taxation
Foreign Investments
Privatization
Joint ventures
Customs law
Arbitration
Petroleum Exploration
Banking and Finance
Insurance

Tel./fax: 7(095)246 28 06