

Московский журнал международного права



- ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ
В ЕС
- НОВЫЕ АСПЕКТЫ ПРИНЦИПА
САМООПРЕДЕЛЕНИЯ
- МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ
ПРОБЛЕМЫ СНГ
- СОГЛАШЕНИЯ РОССИИ С МЕЖДУ-
НАРОДНОЙ ОРГАНИЗАЦИЕЙ ПО
МИГРАЦИИ И УПРАВЛЕНИЕМ ВЕР-
ХОВНОГО КОМИССАРА ООН ПО
ДЕЛАМ БЕЖЕНЦЕВ

Moscow Journal of International Law

Главный редактор Ю.М. КОЛОСОВ

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

Л.Б. АРХИПОВА (заместитель Главного редактора), **К.А. БЕКЯШЕВ**,
В.Д. БОРДУНОВ, **Л.Я. ЗАВЕРИН** (ответственный секретарь), **И.И. КОТЛЯРОВ**,
М.Н. КУЗНЕЦОВ, **Е.Г. ЛЯХОВ**, **Ю.Н. МАЛЕЕВ**, **В.П. ПАРХИТЬКО**,
Ю.М. РЫБАКОВ, **А.П. СУРКОВ**, **Г.П. ТОЛСТОПЯТЕНКО**,
И.Г. ФОМИНОВ, **Н.Б. МЕЛЕНКОВА**,
Г.А. ШЕВЧЕНКО (ответственный за английское издание)

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

Н.И. АКУЕВ (Алма-Ата), **Э.Д. БЕЙШЕМБИЕВ** (Бишкек), **В.Г. БУТКЕВИЧ** (Киев),
Р.В. ДЕКАНОЗОВ (Тбилиси), **Г.В. ИГНАТЕНКО** (Екатеринбург),
Ю.М. КОЛОСОВ (Москва), **Б.П. ЛИХАЧЕВ** (Москва),
С.А. МАЛИНИН (Санкт-Петербург), **Е.М. ПРОХОРОВ** (Москва),
А.Х. САИДОВ (Ташкент), **Э.С. САРЫЕВ** (Ашгабат), **О.И. ТИУНОВ** (Москва),
А.В. ТОРКУНОВ (Москва), **А.А. ТРЕБКОВ** (Москва),
В.Н. ФИСЕНКО (Минск), **Ю.Ю. ШАТАС** (Вильнюс)

СОУЧРЕДИТЕЛИ:

**МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИНСТИТУТ
МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ МИД РФ**

**МЕЖДУНАРОДНОЕ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ
"СОЮЗ ЮРИСТОВ"**

**ИЗДАТЕЛЬСТВО "МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ"
КОММЕРЧЕСКИЙ БАНК "ФАВОРИТ"**

Адрес редакции: 117454, 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 и английском языках

Выходит один раз в три месяца

№ 4, 1993 октябрь—декабрь

СОДЕРЖАНИЕ

Международные организации

- Марк Мареско. Западная Европа на переломе веков: юридико-политические аспекты интеграционных процессов в ЕС..... 3

Международно-правовые проблемы СНГ

- Ф.И. Сапрыкин. Международно-правовые проблемы использования воздушного пространства государств — участников СНГ 14

Право и бизнес

- Чан Тханг. Правовое регулирование прямых иностранных инвестиций во Вьетнаме 23

Экономическое и научно-техническое сотрудничество

- В.А. Шамаков. Сотрудничество стран ЕС — АКТ: от Римских договоров до IV Ломейской конвенции 32

Территориальные проблемы

- С.В. Кузнецов. Прямые исходные линии и исторические воды в международном морском праве 52

Страницы истории

- А.В. Змеевский. Проблемы борьбы с терроризмом на международных конференциях по унификации уголовного законодательства (1927—1933 гг.) 63

Голоса молодых

И.М. Кормушкина. О соотношении понятий международного и государственного терроризма	89
Е.В. Тимофеев. Новые аспекты принципа права наций на самоопределение	100

Кто есть кто в нашей науке.	114
----------------------------------	-----

Хроника

О второй сессии Комиссии ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию	126
---	-----

Документы

Соглашение о гражданской авиации и об использовании воздушного пространства	131
Устав Объединенного института ядерных исследований	136
Россия и Европейский банк реконструкции и развития: история и перспективы взаимоотношений (вступительный комментарий С.Ю. Честного и И.В. Купалова)	148
Соглашение между Правительством Российской Федерации и Европейским банком реконструкции и развития о постоянном представительстве Европейского банка реконструкции и развития	150
Беженцы и миграция (вступительный комментарий С.Ю. Бушмарина)	160
Соглашение между Правительством Российской Федерации и Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев	163
Соглашение о сотрудничестве между Правительством Российской Федерации и Международной организацией по миграции	171
О праве пользования недрами (вступительный комментарий А.Ф. Стругова)	175
Постановление Верховного Совета Российской Федерации о порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами	180
Положение о порядке лицензирования пользования недрами (извлечения)	180
Меморандум о взаимодействии Российской Федерации и Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО)	184

Международные организации

ЗАПАДНАЯ ЕВРОПА НА ПЕРЕЛОМЕ ВЕКОВ: ЮРИДИКО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В ЕС

Марк Мареско *

Как будут выглядеть Европейские сообщества после 31 декабря 1992 г. — после выполнения программы по созданию внутреннего рынка?¹ Для этого необходимо вернуться в середину 80-х годов. В 1985 году Комиссия Европейских сообществ (КЕС) приступила к выполнению официальной программы, направленной на создание внутреннего рынка. С помощью этой программы Комиссия стремилась стимулировать развитие внутренней динамики интеграционных процессов.

Экономический кризис конца 70 — начала 80-х годов отрицательно повлиял на функционирование ЕС и заставил большинство государств-членов проводить политику неопротекционизма. Однако это не способствовало решению проблем, вызванных кризисом, а лишь усилило центробежные тенденции на национальном уровне. В частности, г-жа М. Тэтчер финансовый взнос Великобритании в ЕС рассматривала в качестве серьезного препятствия на пути к достижению экономического и валютного союза. Более того, западноевропейских политиков продолжала тревожить угроза новой вспышки "холодной войны", которая по некоторым военным сценариям могла стать реальностью именно в Европе². Эти и другие факторы порождали чувства разочарования, напряженности и бессилия.

Пришло понимание того, что цели, поставленные учредительными договорами, не были достигнуты к тому периоду и что это может иметь тяжелые финансовые и экономические последствия для будущего ЕС в целом. Тогда же, в 1985 году, стал известен доклад Сессини, в котором утверждалось, что финансовые потери составят астрономическую сумму в 24 млрд. экю ежегодно, если европейское единство не будет достигнуто³. Естественно, предпринимались попытки выйти из этой ситуации. Поскольку Сообщества

* Директор Института Европы Гентского университета (Бельгия), профессор.

были созданы в первую очередь для достижения экономических, а не политических целей, выход из создавшегося положения с целью придать новый импульс развитию интеграционных процессов стали искать в хозяйственной сфере.

И все же нельзя не отметить, что 1985 год ознаменовал начало новой эры, по крайней мере в политике, которая не могла не отразиться на самом характере становления "внутреннего рынка" Сообществ. 1985 год, который для ЕС стал первым годом осуществления программ по формированию "внутреннего рынка", в мировой политике был годом, когда к власти в бывшем СССР пришел М. Горбачев. Это привело к коренным изменениям в политических структурах в этой стране, к нарушению баланса существовавших до того интересов. Застывший восточноевропейский мир пришел в движение и стал неуправляемым: падение Берлинской стены, объединение Германии, радикальные изменения во всех без исключения восточноевропейских странах, распад СССР, волна национализма и этнических конфликтов – все это стало и продолжает оставаться для ЕС новым вызовом, который не мог быть предусмотрен теми, кто "конструировал" "Европу 1992" в 1985 году. Сообщества столкнулись с проблемами, которые несколько лет назад не казались реальными, и поэтому были к ним совершенно неподготовленными. Так, не только страны ЕАСТ, и в первую очередь Австрия и Швеция, сделали заявления о вступлении в ЕС, но и все бывшие участники СЭВ стали настойчиво добиваться членства в Сообществах. К ним присоединились Россия и Украина.

На посту председателя КЕС Ж. Делор предпринял энергичные усилия для стимулирования интеграционных процессов. КЕС разработала программу, которая в соответствии с Единым европейским актом получила название "Завершение формирования внутреннего рынка". В ней был назван конечный срок достижения этой цели – 1992 год*.

Новая политическая ситуация в Европе поставила ЕС перед очень трудным выбором: углублять интеграционные процессы или расширять Сообщества? Иными словами: следует ли отдать предпочтение программе создания "внутреннего рынка 1992" и тем самым

* Эта дата вызвала оживленную полемику. Одни считали, что 1992 год связан с 500-летним юбилеем открытия Колумбом Америки, другие видели в этой дате 200-летнюю годовщину падения французской монархии, а известный писатель У. Эко даже "прозрел" мистическую связь между 1992 годом и "маятником Фуко". Однако ни многозначительные предположения средств массовой информации, ни рафинированный анализ маститого писателя не имели ничего общего с действительностью: 31 декабря 1992 г. было окончанием второго срока пребывания Ж. Делора на посту председателя КЕС.

сделать качественный скачок в развитии интеграционного процесса или же сделать приоритетным "количественный показатель" и идти по пути расширения Сообществ с целью стабилизации нарушившегося политического равновесия в Европе?⁴

С точки зрения данной альтернативы примечательно, что те, кто всегда сдержанно относился к углублению интеграции, как, например, М. Тэтчер или голлисты, неожиданно стали энергичными сторонниками быстрого расширения ЕС за счет качественных изменений в механизме интеграционного процесса.

Яркой иллюстрацией влияния ситуации в Европе на колебания государств-членов в отношении выбора пути, которому должна следовать объединенная Европа, служит Маастрихтский договор. С одной стороны, договор свидетельствует о выборе, сделанном в пользу углубления интеграционных процессов, поскольку речь в нем идет о создании экономического, валютного и политического союза. С другой – скорость, с которой он был подписан (с учетом имеющихся противоречий), – в значительной степени результат политической нестабильности в Восточной Европе.

В столь быстром подписании Маастрихтского договора в дополнение к программе реализации "внутреннего рынка" – его сила и слабость одновременно. Слабость – в том, что договор стал легкой мишенью для критики. Его текст далек от совершенства, и в нем нет, в частности, ответа на такой принципиальный вопрос, как демократический контроль за принятием решений в ЕС. Сила же договора – в том, что он содержит важные нормы о валютном союзе, который будет иметь жизненно важное значение для ЕС после завершения создания "внутреннего рынка". Неопределенности, вызванные проведением референдумов в ряде государств-членов до ратификации, делают прогнозы о значении Маастрихтского договора преждевременными⁵. Более того, правомерен вопрос, не следует ли включать в референдумы технические детали, содержащиеся в Маастрихтском договоре и касающиеся построения ЕС на принципиально новой основе, для принятия решения населением, поскольку его это касается в первую очередь. Обсуждение проекта Договора о Европейском союзе в ряде государств-членов еще до его подписания показало, что дебаты вокруг ратификации Договора могут превратиться в то, что французы называют "*la politique politicienne*", то есть что основным мотивом при голосовании "за" или "против" Договора станет для большинства отношение к основным политическим партиям и руководителям государств-членов, а не отношение к тому, какой должна стать политико-правовая конструкция Сообществ.

Как бы то ни было, совершенно очевидно, что дебаты о ратификации касаются вопросов, имеющих жизненно важное значение для

ЕС: сможет ли "абстрактная Европа" быть ближе к гражданам Сообществ, чем национальные государства, и как избежать излишней централизации власти в руках "брюссельских бюрократов"? Увы, для большинства людей Маастрихтский договор не дает удовлетворительного ответа на эти вопросы и поэтому не вызывает большого энтузиазма у простого населения.

Однако сам по себе факт ратификации или нератификации Маастрихтского договора не представляет какой-либо угрозы для завершения создания "внутреннего рынка", поскольку, хотя Европейский союз и "внутренний рынок" тесно связаны между собой, с юридической точки зрения они отделены друг от друга: в основе Европейского союза лежит Маастрихтский договор, а в основе "внутреннего рынка" – Единый европейский акт. Более того, новая норма (ст. За Договора о ЕС) в том виде, как она сформулирована в Маастрихтском договоре, прямо говорит о внутреннем рынке как о стержне экономической политики, которая, в свою очередь, должна быть движущей силой для достижения целей ЕС.

Не менее важен и тот факт, что на практике завершение "внутреннего рынка" вряд ли возможно отделить от создания экономического и валютного союза (ЭВС). Действительно, формирование "внутреннего рынка" – первое условие для создания ЭВС. Но правда и то, что "внутренний рынок" сможет эффективно функционировать только в рамках ЭВС и вряд ли станет движущей силой интеграции в условиях, вызванных европейскими финансовыми неурядицами.

Говоря о политических и экономических аспектах строительства "новой Европы" после 1992 года, нельзя сбрасывать со счетов и психологический фактор. В первую очередь это касается чувства неуверенности и тревоги, которое находит проявление на разных уровнях общества – власти, бизнеса, населения, что объясняется недоверием, основанным на недостаточном знании европейских институтов и структур и росте компетенции ЕС. Недостаток знакомства с деятельностью ЕС имел своим следствием то, что 1992 год виделся как "революционная цель", как полный разрыв с прошлым. С этих позиций эта дата приобретала исключительно важное значение, поскольку программа создания "внутреннего рынка" ввиду сжатости сроков казалась амбициозной и нереалистичной.

Однако существуют веские причины бросить вызов такому подходу. И прежде всего потому, что ряд наиболее важных целей "внутреннего рынка" уже достигнут в рамках "общего рынка", создание которого было предусмотрено еще Римским договором, равно как и осуществление на его основе "четырёх свобод" – свободы движения товаров, лиц, услуг и капиталов.

Благодаря практике Суда ЕС концепция "общего рынка" была

сближена с концепцией "внутреннего рынка". По мнению Суда, необходимо устранить все препятствия взаимной торговле между государствами-членами, с тем чтобы создать необходимые условия для слияния национальных рынков в единый внутренний рынок⁶. Этой же цели служит концепция "прямого действия" и "примата" права Сообществ в правовых порядках государств-членов⁷. Более того, Суд не только последовательно придерживается в своей практике концепции "прямого действия" права Сообществ, но и принял в 1989 году решение, обязывающее национальные местные власти применять директивы ЕС, даже если этого не делают высшие органы власти государств-членов⁸. При этом нормы национального права не должны осуществляться, если они противоречат директивам ЕС. Неприменение же права Сообществ влечет за собой ответственность органов государств-членов всех уровней⁹. Поэтому для того, чтобы правильно оценивать тенденцию к сближению концепций "общего" и "внутреннего рынка", необходимо учитывать практику Суда ЕС, касающуюся прямого действия и применения права Сообществ в правовых порядках государств-членов.

Таким образом, понятие "общий рынок", содержащееся еще в Римском договоре о ЕЭС, претерпело изменения в процессе функционирования Сообществ. Конечной целью этой эволюции служит превращение "общего рынка" в "единый внутренний рынок" государств-членов. С подписанием Единого европейского акта понятие "единый внутренний рынок" приобрело прочную правовую основу. В Едином европейском акте предусматривается правовой механизм реализации концепции "единого внутреннего рынка" посредством принятия соответствующих актов органами Сообществ. И одновременно подчеркиваются взаимосвязь и взаимозависимость этих понятий. В статье 8а, дополнившей Римский договор, подчеркивается, что "внутренний рынок" должен представлять собой пространство без государственных границ, внутри которого гарантировано свободное движение лиц, товаров, капиталов и услуг, то есть основополагающий принцип "четырёх свобод" продолжает оставаться фундаментом обоих понятий.

Именно поэтому "единый внутренний рынок" рассматривается в Маастрихтском договоре в качестве одной из основных целей Европейского союза: стирание границ между государствами-членами считается средством, с помощью которого будет в кратчайшие сроки достигнут сбалансированный и продолжительный прогресс в экономической и социальной сфере.

Формальная отмена пограничного контроля в отношениях между государствами-членами связана с устранением материальных, технических и фискальных (налоговых) препятствий. В ином случае

создание такого "единого внутреннего рынка", каким он предусмотрен в Программе КЕС, невозможно.

Под материальными препятствиями имеются в виду различные виды физического контроля, а именно: таможенный контроль, паспортный, административный и на внутренних границах между государствами-членами. Но это лишь видимая часть айсберга.

Технические препятствия – это всевозможные различия в законодательстве и регулировании экономической жизни в Сообществах, что оказывает отрицательное влияние на торговлю между государствами-членами. Сфера действия технических препятствий исключительно широка – от интеллектуальной и промышленной собственности до взаимного признания дипломов.

Фискальные препятствия касаются прежде всего проблем взимания налога на добавленную стоимость и акцизов.

В том, что касается устранения материальных препятствий, речь идет прежде всего об упрощении и последующей полной отмене формальностей во внутренней торговле между государствами-членами. А это неизбежно затронет такой значимый аспект торговой политики, как существование на национальном уровне квот на импорт из третьих стран (например, квоты на импорт ряда японских товаров в Италии и Франции). Эту проблему пытаются решить путем прямых переговоров со страной-экспортером.

Другой сложный вопрос связан с гуманитарным аспектом формирования "единого внутреннего рынка". Имеется в виду создание "Европы для граждан". Здесь особо следует выделить проблемы терроризма, наркотиков, статус граждан третьих стран. В данной сфере противоречия между государствами-членами столь серьезны, что достижение согласия между ними – весьма сложная задача.

Подписание дублинской Конвенции о гармонизации политики в области предоставления политического убежища государствами-членами Сообществ – важный шаг в нужном направлении, но пока она ратифицирована лишь тремя государствами-членами¹⁰. А Конвенция о пограничном контроле даже не подписана государствами-членами из-за вечного спора между Англией и Испанией по вопросу о Гибралтаре, хотя речь идет о контроле на внешних границах Сообществ¹¹.

В свете упомянутых и других трудностей КЕС 8 мая 1992 г. была вынуждена высказать свою точку зрения по вопросу о том, как устранить препятствия, возникающие в связи с отменой пограничного контроля внутри Сообществ¹², то есть между государствами-членами. В этом документе КЕС сделала акцент на необходимости широкого применения статьи 8а Римского договора, в которой дается определение "внутреннего рынка". Подход КЕС можно сфор-

мулировать следующим образом: а) определение "внутреннего рынка" в статье 8а означает, что он должен функционировать без внутреннего пограничного контроля даже в отношении граждан третьих стран; б) проверка государствами-членами, являются ли те или иные лица гражданами государств-членов или третьих стран, автоматически ведет к сохранению паспортного контроля на внутренних границах, что значительно снижает практический эффект принципа свободы передвижения лиц в Сообществах. Иными словами, принцип свободы движения лиц на всей территории ЕС должен применяться к любому гражданину независимо от того, является он гражданином какого-либо государства-члена или нет. Однако применение принципа свободы движения лиц к гражданам третьих стран не означает, что в отношении их будут также действовать нормы статьи 48 Римского договора о ЕС о свободном передвижении рабочей силы или положение о праве на поселение (ст. 52).

Тот факт, что завершение формирования "внутреннего рынка" связано с конкретной датой – 31 декабря 1992 г., означает невозможность для государств-членов отсрочить по собственной инициативе на более поздний период достижение намеченных в этой связи целей. Тем не менее КЕС признала, что национальные власти сохраняют за собой право вводить контроль на собственной территории, а если необходимо, то и в пограничных зонах, однако сам факт пересечения границ как таковых не может служить достаточным основанием для осуществления такого контроля.

В отношении же отмены технических препятствий был достигнут существенный прогресс. Для иллюстрации ограничимся примерами из сферы услуг, поскольку это имеет основополагающее значение для формирования "единого внутреннего рынка". В "Белой книге" КЕС отмечается, что открытый друг для друга государствами-членами традиционный рынок услуг, таких как транспорт, банки, страхование, будет стимулировать свободный доступ и в новые сектора в сфере услуг (например, телекоммуникации, аудио- и видеосвязь и т.д.).

Из традиционных секторов сферы услуг заслуживает упоминания банковское дело. Здесь были предприняты далеко идущие инициативы, среди которых важнейшая роль принадлежит Второй директиве Совета, которая касается кредитных институтов и содержит принцип так называемой "единой лицензии"¹³. Эта лицензия на ведение финансовых операций, выдаваемая государством-членом банкам и другим кредитным институтам, должна признаваться во всех государствах-членах. Такое признание делает данную лицензию достаточным основанием для заинтересованных финансовых институтов, позволяющим им осуществлять свою деятельность непосред-

ственно или через свои отделения беспрепятственно на всей территории Сообществ. Именно эта проблема – свободного осуществления банковских услуг – стала одной из основных причин серьезных противоречий между государствами-членами и третьими странами, как, например, США (и их поддерживали другие страны, особенно Япония), которые обвинили ЕС в том, что с формированием "единого внутреннего рынка" будет создана "крепость Европа" и ЕС станет оплотом протекционизма. В упомянутой директиве КЕС стремилась проводить принцип взаимности в том, что касается предоставления уступок кредитным институтам третьих стран. Но под давлением более сильных экономических партнеров формулировки директивы в этом отношении были смягчены.

Помимо банковской сферы Сообщества предпринимают энергичные усилия по либерализации в сфере телекоммуникаций и аудио- и видеослужб. А в июне 1988 года была принята важная директива по либерализации движения капиталов¹⁴.

С наибольшими трудностями в формировании "единого внутреннего рынка" Сообщества столкнулись при устранении препятствий в налоговой сфере. Особенно это касается косвенных налогов – налога на добавленную стоимость и акцизов. Эта проблема имеет много аспектов. Но суть заключается в том, чтобы найти альтернативу действующей системе, согласно которой налог на добавленную стоимость и акцизы взимаются при взаимной торговле в стране-импортере. Соответственно сохранялась решающая роль таможенного контроля и таможенных властей, в то время как теперь они осуществляют административные функции и взимают косвенные налоги.

Поскольку уровень обложения косвенными налогами в каждом из государств-членов различен, не все из них готовы к открытию налоговых границ. Кроме того, эта проблема приобретает и политическую окраску, так как устранение существующих барьеров в этой области может отрицательно сказаться на взаимной торговле между государствами-членами, то есть привести к уменьшению ее объема.

Данная проблема неоднократно и очень тщательно обсуждалась на заседаниях Совета ЕС. Лишь недавно был достигнут политический компромисс в отношении акцизов и налога на добавленную стоимость, однако адекватное правовое оформление его пока не найдено. Суть компромисса – в том, что налоговый контроль на границах исчезнет. Проблема налога на добавленную стоимость в отношениях между экспортерами и импортерами различных государств-членов будет решаться в соответствии с административными процедурами их налоговых властей. А на уровне индивидуальных потребителей налог на добавленную стоимость и акцизы при экспортно-импортных

операциях будут взиматься уже не в стране-импортере, а в стране-экспортере¹⁵.

В заключение скажем несколько слов о внешнеполитических аспектах создания "единого внутреннего рынка". Еще за несколько месяцев до наступления 1993 года стало ясно, что создание "единого внутреннего рынка" – процесс необратимый. Этот факт привлекает внимание за пределами ЕС и даже вызывает определенную ревность, о чем свидетельствуют жаркие дебаты вокруг термина "крепость Европа". Конечно, своевременная ратификация Маастрихтского договора стимулирует переговоры о вступлении в ЕС ряда стран Европейской ассоциации свободной торговли (ЕАСТ)¹⁶.

Центральноевропейские страны – Польша, Венгрия, Чехия и Словакия – не могут рассчитывать на полноправное членство в ЕС в ближайшем будущем. Хотя с этими странами и были заключены важные соглашения об ассоциации, способствующие созданию зоны свободной торговли между ними и Сообществами, но вступление этих стран в ЕС до конца века, видимо, нереально¹⁷.

В этой связи необходимо учесть, что Маастрихтский договор вызвал в ряде государств-членов сомнение в способности Сообществ действовать с одинаковой эффективностью при решении внутренних и внешних проблем. Возможно, уже в этом году будут найдены формы участия новых членов в деятельности Сообществ, суть которых будет заключаться в постепенном их вовлечении (в том числе *ad hoc*) в процесс принятия политических решений на уровне Сообществ. Примером может служить последнее соглашение между ЕС и ЕАСТ, которое является определенным шагом в этом направлении.

Тем не менее нельзя не заметить изменений в политическом облике Западной Европы. В XX столетии Европа пережила две разрушительные мировые войны, которые оставили неизгладимый след в ее истории. Однако благодаря Сообществам на наших глазах происходит постепенное объединение стран и народов, которые в прошлом постоянно враждовали и воевали между собой. И хотя интеграционный процесс не всегда протекает гладко (и дискуссия о Маастрихтском договоре – наглядное тому свидетельство), избранный путь – результат совместных поисков решения многочисленных проблем, стоящих перед государствами-членами. Этот путь диаметрально противоположен тому, по которому в настоящее время идут Восточная Европа и Балканы. В этих регионах с окончанием эры коммунизма произошел возврат к старым политическим моделям, основанным на национализме, религиозном фундаментализме, этнической чистоте. Эти модели уже не раз доказывали свою несостоятельность в прошлом и представляют серьезную опасность для нашего старого континента.

Сообщества с их мощной социально-экономической инфраструктурой в большей степени, чем отдельные западноевропейские страны, подготовлены, чтобы успешно противостоять этому вызову. И с этой точки зрения завершение формирования "внутреннего рынка" и стремление создать Европейский союз служат важным вкладом в сохранение политической стабильности и в укрепление демократии на Европейском континенте.

¹ Текст программы см. **Completing the Internal Market. White paper from the Commission to the European Council. Commission of the European Communities.** COM (85) 310.

² Проблема "британского вклада" в Сообщества была решена Европейским советом на заседании в Фонтенбло. См. **Bulletin of the European Communities.** — 1984. — N 6. — Points 1.1.1. — 1.1.10.

³ См. **Commission of European Communities. Research on the "Costs of non-Europe"/Office for Official Publications of the European Communities.** — 1988. — Vol. 1—16; **Cecchini P. The European Challenge 1991//The Benefits of a Single Market.** — Aldershot, Mildwood House, 1988. — P. 127.

⁴ О расширении и углублении см. **Nugent N. The Deepening & Widening of the European Communities: Recent Evolution, Maastricht & Beyond//Journal of Common Market Studies.** — 1992. — P. 311—327.

⁵ Как известно, три государства-члена — Ирландия, Дания, Франция — решили провести референдум. Остальные государства-члены предпочли классическую процедуру ратификации (парламентское одобрение).

⁶ См. **Case 15/81. Schul v. Inspecteur der Invoerrechten Accijnzen (1982)//Reports of the Court of Justice.** — 1982. — P. 1409, at. p. 1431—1432.

⁷ В рамках данной статьи невозможно дать исчерпывающий анализ концепций "примата" и "прямого действия" права Сообществ. Достаточно лишь подчеркнуть, что они являются основополагающими концепциями права Сообществ, были развиты в практике Суда Сообществ. Классическим прецедентом является здесь решение по делу *Costa v. Enel* (1964). См. **Reports of the Court of Justice.** — 1964. — P. 585.

⁸ См. **Case 103/88, Costanzo v. City of Milan (1989)//Reports of the Court of Justice.** — 1989. — P. 1839.

⁹ См. **Joint Cases C-6 & C-7, Francovich v. Italian Republic. — Judgment of 19 November 1991.** В этом деле Суд потребовал выплаты компенсации индивидуам за нарушение права Сообществ государством-членом. Ответчик — Италия — не выполнил директиву о защите прав рабочих и служащих в случае банкротства компании и тем самым нарушил статью 189 Договора о ЕЭС. Невыполнение директивы порождает право на компенсацию у индивидов, которым такое неприменение нанесло ущерб, но при условии, что: 1) применение директивы порождает права у индивидов; 2) содержание этих прав может быть доказано путем обращения к нормам директивы; 3) существует причинная связь между нарушением обязательств государством-членом и ущербом, нанесенным пострадавшим физическим и юридическим лицам.

¹⁰ Дублинская конвенция от 15 июня 1990 г. решает проблему, связанную с определением государства-члена, в обязанность которого входит изучение

(рассмотрение) обращений по поводу предоставления политического убежища. Ее ратифицировали пока три государства-члена — Дания, Греция, Англия. Ожидаются ратификации Ирландии и Португалии.

¹¹ Проект Конвенции о пересечении внешних границ подготовлен для подписания уже в июне 1991 года.

¹² См. **Отмена пограничного контроля. Сообщение КЕС Совету ЕС и Европейскому парламенту/Sec (92) 877 final.** — 1992. — 8 May.

¹³ **Вторая директива Совета ЕС от 15 декабря 1989 г. о координации законов и других актов, регулирующих операции кредитных институтов//Official Journal of the EC.** — 1988. — L 386/1.

¹⁴ См. **Official Journal of the EC.** — 1988. — L 178/5.

¹⁵ См. **Seventh Report of the Commission to the Council and European Parliament concerning the Implementation of the White Paper on the Competition of the Internal Market//Com (92) 383 final.** — 1992. — 2 Sept. — P. 35; **Official Journal of the EC.** — 1992. — L 24/1.

¹⁶ См. **Common Market Law Reports.** — 1992. — Vol. 63. — P. 921–968; Gaudissart М.—А. La portees des avis 1/91 et 1/92 de la Cour de Justice des Communautés Européennes relatifs a la création de l'Espace Economique Européen//*Revue du Marché Unique Européen.* — 1992. — No 2. — P. 121–136.

¹⁷ Тексты соглашений см. **Official Journal of the EC.** — 1992. — L 114 (Poland); L 115 (Czech and Slovak Federal Republic); L 116 (Hungary).

Международно- правовые проблемы СНГ

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ВОЗДУШНОГО ПРОСТРАНСТВА ГОСУДАРСТВ – УЧАСТНИКОВ СНГ

Ф.И. Сапрыкин *

Распад СССР повлек за собой в том числе и расчленение единого воздушного пространства, принадлежавшего одновременно всем республикам бывшего СССР, в котором, по подсчетам специалистов, в среднем за сутки выполнялось до 100 тыс. полетов воздушных судов, производилось более 100 тыс. запусков ракет и снарядов и около 1250 шаров-зондов.

Воздушное пространство любого государства является неотъемлемой частью его территории, на него распространяется его полный и исключительный суверенитет¹. Соответственно, каждое государство устанавливает необходимый для защиты своих политических, экономических и оборонных интересов правовой порядок использования своего суверенного воздушного пространства. Такой порядок включает в себя следующие элементы:

- 1) юридическое закрепление границ воздушного пространства;
- 2) установление системы организации воздушного пространства;
- 3) определение условий пересечения государственной границы;
- 4) правила выполнения полетов воздушных судов и других летательных аппаратов, а также деятельности, связанной с подъемом, спуском и передвижением материальных объектов в воздушном пространстве;
- 5) полномочия органов государственной власти и управления по контролю за соблюдением режима воздушного пространства.

Сегодня на территории государств – членов СНГ существует "прозрачность" воздушных границ, нормативно закрепленная в до-

* Сотрудник департамента СНГ (отдел правовых, экономических и гуманитарных проблем) МИД РФ.

кументах "минского процесса", которая позволяет беспрепятственно осуществлять полеты с территории одного государства Содружества на территорию другого. Авиакомпании ныне независимых государств² – бывших республик СССР пользуются правами, предоставленными бывшему СССР по соглашениям о воздушном сообщении, согласно которым "Аэрофлот" назначен единственным перевозчиком³. В результате порядок использования воздушного пространства России и других государств – членов СНГ лишен прочной международно-правовой основы, поскольку специальные международные соглашения этих государств о воздушном сообщении⁴ отсутствуют.

Новые независимые государства – бывшие республики СССР сегодня не в состоянии наладить собственными силами управление и обслуживание воздушного движения (УВД и ОВД) над своей территорией, что затрудняет подписание ими соглашений о воздушном сообщении. Кроме того, небольшой опыт соответствующей деятельности не позволяет им квалифицированно проводить расследование авиационных происшествий, осуществлять поиск и спасание воздушных судов, участвовать в работе таких международных организаций, как Международная организация гражданской авиации (ИКАО) и Международная ассоциация воздушного транспорта (ИАТА).

Эти причины побудили государства – члены СНГ (и Грузию) подписать в декабре 1991 года в Минске соглашение "О гражданской авиации и об использовании воздушного пространства" (далее – Минское соглашение). В статье 1 Минского соглашения провозглашается полный и исключительный суверенитет государств-участников над их воздушным пространством и вводится понятие "единое воздушное пространство", определяемое как воздушное пространство договаривающихся государств, а также районов открытого воздушного пространства, где, согласно международным договорам, обслуживание воздушного движения возложено на бывший Союз ССР в целях организации выполнения полетов и управления воздушным движением воздушных судов. Минским соглашением признается "необходимость сохранения действия старых нормативных документов в области использования воздушного пространства и деятельности авиации до момента принятия новых актов межгосударственного и воздушного законодательства Договаривающихся государств и необходимость соблюдения заключенных ранее международных договоров в области гражданской авиации, если они не противоречат законодательству Договаривающихся государств". Подтверждаются также действие международных договоров о воздушном сообщении бывшего СССР и сохранение воздушных трасс и маршрутов, по которым производятся международные полеты согласно этим соглашениям. На территории государств Содружества сохраняют силу Воз-

душный кодекс Союза ССР 1983 года и Основные правила полетов 1985 года⁵ как основные нормативные акты в области использования воздушного пространства и деятельности авиации.

В мае 1992 года в Ташкенте государствами – участниками Минского соглашения подписано соглашение "Об использовании воздушного пространства" (далее – Ташкентское соглашение), где признаны функции органов Единой системы управления воздушным движением (ЕС УВД) и Противовоздушной обороны (ПВО) бывшего СССР, которые по-прежнему контролируют процесс использования воздушного пространства всех бывших республик СССР.

В соответствии с Минским и Ташкентским соглашениями любой полет на и через территорию государств – членов СНГ осуществляется в настоящее время в соответствии с международным договором бывшего СССР и национальным законодательством этих государств. Представляется, что сегодня это оправданно и выгодно для всех бывших республик Союза, поскольку не требует дополнительных усилий для формирования собственной авиационной инфраструктуры и способствует поддержанию достаточно высокого уровня безопасности полетов.

В то же время необходимо отметить следующее. Новые договоры о воздушном сообщении, регламентирующие все отношения между государствами по использованию их воздушного пространства, должны заменить действующие соглашения. Ведь правовой режим полетов воздушных судов регулируется нормативными актами уже не существующих Министерства обороны СССР и Министерства гражданской авиации СССР (МГА СССР). Полеты между государствами СНГ квалифицируются не как международные⁶, а как "внутренние полеты" согласно главе V Воздушного кодекса Союза ССР. При полетах через территории государств – членов СНГ не действует разрешительная система "влета – вылета", что противоречит нормам Конвенции о международной гражданской авиации, подписанной в Чикаго в 1944 году (далее – Чикагская конвенция)⁷. По существу, любой полет через территорию государств – членов СНГ сегодня *de jure* является несанкционированным. Иными словами, отношения между государствами СНГ в указанных областях не урегулированы нормами международного права. Сохранение прежних связей между государствами Содружества в принципе благоприятно влияет на безопасность полетов и на процесс использования воздушного пространства и деятельность авиации в регионе в целом. Очевидно, однако, что в перспективе двусторонние или многосторонние соглашения о воздушном сообщении и другие соответствующие договоры между этими государствами должны быть заключены.

В рамках многостороннего сотрудничества этот процесс уже

начался. Так, в декабре 1991 года в соответствии с Минским соглашением был образован межгосударственный Совет по авиации и использованию воздушного пространства. Учрежден также Межгосударственный авиационный комитет (МАК) как постоянно действующий исполнительный орган Совета по авиации. Согласно статье 9 Минского соглашения, МАК – правопреемник ряда бывших союзных органов государственного управления в области авиации, что, по нашему мнению, является грубой юридической ошибкой, поскольку только сама организация – Совет (а не ее исполнительный орган) – может быть правопреемником. Тем более по смыслу указанной статьи однозначно, что именно в лице Совета по авиации создана авиационная организация, действующая на территории бывшего Союза ССР.

Статья 7 Минского соглашения определяет сферы совместного ведения и регулирования договаривающимися государствами. Это: разработка правил по использованию воздушного пространства, организация единого УВД; разработка межгосударственных нормативных актов и стандартов по безопасности полетов; сертификация авиационных перевозчиков для международных полетов, воздушных судов, международных воздушных трасс, аэродромов, систем УВД, навигации и связи, летного и диспетчерского состава и т.п.; разработка требований и координация кадровой политики; расследование авиационных происшествий; организация разработки и осуществление межгосударственных научных программ и проектов научно-технического развития гражданской авиации; участие в работе ИКАО и других международных организаций; координация общей политики в области авиационных тарифов и аэронавигационных сборов; разработка мер и координация работы по предотвращению актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации.

Как нам представляется, некоторые пункты статьи 7 (сферы совместного ведения) противоречат нормам международного права и положениям Чикагской конвенции. Известно, например, что функции сертификации авиаперевозчиков, воздушных судов⁸, аэродромов, летного состава составляют прерогативу государства. Естественно, возможна помощь государству со стороны международной организации либо другого договаривающегося государства, но подобные отношения должны регулироваться только в договорном порядке. Расследование авиационных происшествий в силу суверенитета государств проводится, как правило, в соответствии со статьей 26 Чикагской конвенции органами государства, где произошло происшествие. Невозможно также участие Совета по авиации в качестве представителя договаривающихся государств в ИКАО и других

международных организациях. Напомним в этой связи, что, согласно Указу Президента Российской Федерации № 242 от 28 ноября 1991 г., правопреемником МГА СССР является Министерство транспорта России, а не МАК.

Необходимо отметить, что формирование межгосударственных органов по документам "минского процесса" существенно отличается от установившейся международно-правовой практики, которая основывается в таких вопросах прежде всего на решениях дипломатических конференций. На этих конференциях участники согласовывают свои воли в отношении создания постоянно действующего органа – международной организации. Для этого требуется подписание учредительного документа организации – устава, где фиксируются правовой статус, функции организации, правила ее процедуры и т.п. Необходимо, чтобы устав организации вступил в силу, получив надлежащее число ратификаций⁹. Ничего подобного не имело места в рассматриваемом случае. Совет по авиации уже после подписания Минского соглашения собственным решением утвердил положения о Совете по авиации и о МАК. Подобное отклонение от принятых стандартов можно оправдать необходимостью быстрого реагирования в обстановке, когда рушится старая система и настоятельно необходимо сохранить воздушные сообщения между бывшими республиками СССР и поддержать безопасность полетов. Но при этом не должны нарушаться такие важные принципы международного права, как добровольность государств в принятии на себя международных обязательств и суверенное равенство государств в международных отношениях.

Необходимо отметить также факт назначения председателя МАК премьер-министром СССР в период, когда еще не планировалось создание Совета по авиации, – МАК был создан до подписания Вискульского (Минского) соглашения о создании СНГ (то есть исполнительный орган был "рожден" раньше, чем сама организация). Назначение председателя МАК произошло "сверху", а не в результате выборов на дипломатической конференции. После создания Совета по авиации его председателем автоматически стал председатель МАК при сохранении прежней должности. Тем самым МАК становится едва ли не выше Совета по авиации, органа полномочных представителей государств, что противоречит его функциональной природе исполнительного органа.

В результате вопреки решениям совещания глав правительств государств Содружества о создании межгосударственных структур по железнодорожному, авиационному и другим видам транспорта (Минск, декабрь 1991 г.), функционирующих как исполнительные органы Совещания министров транспорта Содружества, Минское

соглашение предусматривает создание надгосударственного органа, подменяющего правительства государств Содружества в решении многих вопросов, касающихся их суверенных прав. Вследствие этого возможна такая ситуация, когда государства не смогут в полной мере использовать воздушное пространство в своих национальных интересах без консультаций с Советом по авиации.

Анализ правового режима воздушного пространства и деятельности межгосударственных органов СНГ в сфере авиации позволяет сделать следующие выводы:

1. Минское и Ташкентское соглашения, посвященные вопросам использования воздушного пространства на территории государств – участников СНГ, являются временной, но необходимой мерой и рассчитаны на переходный период, до принятия нового национального законодательства и появления авиационного транспорта бывших республик СССР.

2. Концепция единого воздушного пространства, предложенная Минским соглашением, по своей наднациональной природе не соответствует учредительным актам СНГ¹⁰, а также противоречит многим принципам и нормам международного права. Как международно-правовой феномен, она имеет временный характер и призвана содействовать безопасности полетов воздушных судов и сохранению status quo в жизненно важных областях деятельности авиации. В связи с этим на территории государств Содружества было бы уместнее говорить о режиме воздушного пространства "общего пользования", базирующемся на суверенитете договаривающихся государств. Создание такого режима не может осуществиться без принятия региональной конвенции представителей договаривающихся государств и учреждения международной организации с последующими выборами на основе принципа суверенного равенства государств и справедливого географического представительства. Такая конвенция не только обеспечила бы гарантии безопасности полетов и сохранения целостного воздушного пространства, но и содействовала бы экономической интеграции государств Содружества, способствующей развитию транспортной системы СНГ.

3. Действующая система УВД, сложившаяся еще в СССР, на сегодняшний день оправдана и безальтернативна. Она обеспечивает высокий уровень безопасности полетов, быстроту передвижения пассажиров, товаров и услуг, а также облегчает обслуживание и расчеты при воздушных сообщениях. На наш взгляд, основная задача бывших республик СССР – сохранить действие этой схемы, но с обязательным переводом отношений, связанных с ее деятельностью, из сферы государственного управления в международно-правовую. Эту проблему возможно решить двумя путями: заключить

двусторонние договоры между государствами – членами СНГ или принять региональную конвенцию для Евразийского региона¹¹. В то время как процесс экономической интеграции западноевропейских государств был длительным и только после 30 с лишним лет интеграционной политики эти страны смогли открыть воздушные границы друг для друга, на территории государств – участников Содружества воздушное пространство “общего пользования” *de facto* уже существует и является завоеванием нашей истории, которое нельзя игнорировать. Необходимость закрепить этот *status quo* в международно-правовом порядке очевидна. Интеграционные процессы государств Западной Европы регулировались первоначально большим количеством двусторонних договоров, регулирующих взаимные права и обязанности, но этот вариант интеграционного механизма не исключает, а, напротив, предполагает последующее заключение “генерального” многостороннего соглашения.

4. В перспективе необходимо также урегулировать вопросы, связанные с участием Совета по авиации или будущей Евразийской авиационной организации в работе ИКАО или других международных организаций. Известно, что как продолжатель бывшего СССР Россия принимает участие в деятельности ИКАО, а Совет по авиации в этой организации имеет лишь статус наблюдателя. В ближайшее время авиационная организация Содружества могла бы сыграть большую роль в развитии межрегионального сотрудничества СНГ с государствами Западной Европы, а также с такими организациями, как Европейская комиссия по гражданской авиации (ЕКГА), Евроконтроль и т.д.

5. Такого же рода контакты должны быть установлены с государствами Юго-Восточной Азии и Дальнего Востока, поскольку повышение эффективности авиакомпаний указанного региона зависит от использования авиационных маршрутов через территорию России и государств Содружества (что уменьшит на 10 – 30 % протяженность существующих авиатрасс и позволит сэкономить от 10 до 30 тыс. долл. США на каждом рейсе). По оценкам специалистов, за 25 лет экономия от эксплуатации воздушного пространства СНГ может составить до 25 млрд. долл. США. Естественно, от сотрудничества будут получать выгоду и государства СНГ (воздушные сборы за 100 км полета “Боинга” над территорией государств составляют 56 долл. США).

В заключение подчеркнем, что, сохраняя целостность воздушного пространства и “прозрачность” его границ, бывшие республики СССР будут получать выгоду от осуществления деятельности не только в своем национальном воздушном пространстве, но и в воз-

душном пространстве одного из самых крупных регионов мира – Евразийского.

¹ Принцип полного и исключительного суверенитета государства над его воздушным пространством был впервые закреплен в Конвенции о регулировании аэронавигации, подписанной в Париже в 1919 году, и позже был повторен в Конвенции о международной гражданской авиации, подписанной в Чикаго в 1944 году. См. **Международное воздушное право.** – М., 1980. – Книга I. – С. 35–43.

² На начало 1993 года в СНГ зарегистрировано примерно 200 различных авиакомпаний (**Аргументы и факты.** – 1993. – № 10).

³ Согласно статье 10 Воздушного кодекса Союза ССР 1983 года, «"Аэрофлот" – гражданская авиация, находящаяся в ведении Министерства гражданской авиации СССР, которая имеет единый флаг и эмблему». Фактически же "Аэрофлот" представлял собой не авиакомпанию как субъект гражданско-правовых отношений, а отрасль народного хозяйства. В целях выполнения международных авиаперевозок было создано производственно-коммерческое объединение "Аэрофлот – Советские авиалинии", которое в июле 1992 года преобразовалось в акционерное общество "Аэрофлот – Российские международные авиалинии".

⁴ На май 1993 года известен только один договор о воздушных сообщениях – между Таджикистаном и Узбекистаном.

⁵ Основные правила полетов (ОПП) 1985 года – общеобязательный нормативный акт для всех пользователей воздушного пространства СССР, который был утвержден Главнокомандующим Военно-Воздушными Силами. ОПП являются основным после Воздушного кодекса источником правового режима воздушного пространства СССР.

⁶ Согласно статье 66 Воздушного кодекса, "международный полет – это всякий полет, при котором воздушное судно пересекает государственную границу СССР и другого государства". Согласно Чикагской конвенции, "международное воздушное сообщение означает воздушное сообщение, осуществляемое через воздушное пространство над территорией более чем одного государства" (п. "в" ст. 96).

⁷ Согласно Чикагской конвенции, "никакие регулярные международные воздушные сообщения не могут осуществляться над территорией или на территории Договаривающегося государства, кроме как по специальному разрешению или с иной санкции этого государства и в соответствии с условиями такого разрешения или санкции". В отношении нерегулярных полетов положения части первой статьи 5 Чикагской конвенции предусматривают право осуществления при определенных условиях таких полетов без коммерческих целей без получения предварительного разрешения. См. **Международное воздушное право.** – С. 282, 128–130, 101–105, 108–109. В иностранной литературе см. **Matte N.M. Traité de droit aérien-éronautique.** Edition Pedone. – Paris, 1980. – P.141–162.

⁸ В мире всего семь государств имеют право производить сертификацию воздушных судов на предмет летной годности, так как они являются производителями авиатехники. Среди них был и СССР. Сегодня это право и соответствующие возможности получили только три бывшие республики Союза – Рос-

сия, Украина и Узбекистан, являющиеся производителями летательных аппаратов.

⁹ На Чикагской конференции 1944 года была учреждена временная Организация международной гражданской авиации (ПИКАО), существовавшая до момента сдачи на хранение 26 ратификационных грамот договаривающимися государствами. ПИКАО просуществовала 20 месяцев до того, как в декабре 1947 года официально вступила в силу Чикагская конвенция. См. **Matte N.M.** *Op. cit.* — P. 131.

¹⁰ 22 января 1993 г. в Минске на заседании глав государств СНГ был подписан Устав СНГ, в положениях которого говорится о ненаднациональном характере Содружества (п. 3 ст. 1).

¹¹ См. **Курс международного права.** — М., 1992. — Т. 5. — С. 162–166; **Международное воздушное право.** — М., 1981. — Книга 2. — С. 138–141; **Matte N.M.** *Op. cit.* — P. 258–263.

Право и бизнес

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРЯМЫХ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ ВО ВЬЕТНАМЕ

Чан Тханг*

Одним из стратегических направлений обновления внешне-экономической деятельности Вьетнама является расширение экономического сотрудничества с зарубежными странами, привлечение прямых иностранных инвестиций в различные сферы народного хозяйства. Правовая основа прямых иностранных капиталовложений и благоприятных условий иностранным инвесторам создана законом "Об иностранных инвестициях во Вьетнаме"¹ (далее – Закон об иностранных инвестициях), принятым в 1987 году.

Этот небольшой период со дня принятия закона уже показал, что прямые иностранные инвестиции приносят заметные результаты. Во Вьетнам были привлечены дополнительные финансовые и материальные ресурсы для развития национальной экономики. Это способствовало также увеличению производительных сил, созданию новых рабочих мест², появлению передовой зарубежной техники и технологии, повышению квалификации работающих.

За сравнительно короткий срок (с 1988 г. до 31 марта 1993 г.) было выдано 623 разрешения на вложение инвестиций на сумму более 5,218 млрд. долл.³ Среднегодовой размер иностранных инвестиций во Вьетнаме составил более 800 млн. долл. Это более чем в 6 раз выше среднегодового размера капиталовложений в экономику Южной Кореи в 1972–1974 годах, более чем в 3 раза – Мексики в 1967–1971 годах и составляет 52% от инвестиций в экономику Таиланда в 1990 году⁴.

При этом необходимо подчеркнуть, что активные социальные и экономические изменения последних шести лет, такие как обеспечение политической и экономической стабильности страны, улучшение правового климата, постепенное снижение инфляции⁵, развитие рыночных отношений и товарной многоукладной экономики, расширение экспорта и международного экономического сотрудни-

* Аспирант кафедры международного частного и гражданского права МГИМО МИД РФ.

чества, обновление управленческого механизма, были самыми важными условиями для привлечения внимания иностранных инвесторов. Изучение правового регулирования прямых иностранных инвестиций во Вьетнаме представляет поэтому большой интерес.

В современных условиях Вьетнама инвестиционное право включает в себя как внутригосударственные, так и национальные механизмы. Национальное правовое регулирование прямых иностранных инвестиций во Вьетнаме характеризуется значительным числом нормативных актов как общего, так и специального характера.

Одним из главных источников правового регулирования прямых иностранных инвестиций во Вьетнаме является Конституция 1992 года. Так, в статье 25 Конституции записано: "Государство поощряет капиталовложения и передачу технических средств иностранными организациями и гражданами во Вьетнаме в соответствии с законодательством Вьетнама, международным правом и обычаем. Государство обеспечивает право собственности на капитал, имущество и другие интересы иностранных инвесторов. Предприятия с иностранным капиталом не подлежат национализации. Государство создает благоприятные условия для осуществления капиталовложений на родине вьетнамцам, постоянно проживающим за границей"⁶. Таковы положения Конституции СРВ, определяющие внешнюю инвестиционную политику Вьетнама в отношении иностранных инвестиций, имеющие важнейшее значение в создании национальной правовой системы регулирования иностранных капиталовложений, защиты законных прав и интересов иностранных инвесторов как необходимых условий для развития инвестиционного процесса в товарной многоукладной экономике страны с участием частных иностранных лиц.

Особое место в специальном инвестиционном законодательстве занимает закон "Об иностранных инвестициях во Вьетнаме". Это первый специальный акт во Вьетнаме, открывший новый этап в развитии инвестиционного законодательства страны и установивший правовые и экономические основы осуществления прямых иностранных инвестиций на территории СРВ. Он регулирует весь комплекс сложных отношений, возникающих в связи с прямым иностранным инвестированием совместных предприятий, предприятий со 100-процентным иностранным капиталом в деловом сотрудничестве на основе договора. Таким образом, этот нормативный акт представляет собой источник международного частного права, нормы которого, как отмечает М.М. Богуславский, прямо и непосредственно регулируют отношения между иностранным частным инвестором и государством, принимающим инвестиции, то есть,

как правило, применяется прямой, а не коллизийный метод регулирования⁷.

В первом разделе закона, состоящего из 42 статей, определяются понятие иностранных инвестиций, общие принципы и политика Вьетнама в отношении привлечения прямого иностранного капитала. Внешняя политика СРВ (в том числе и инвестиционная) с 1986 года получила название политики "открытых дверей", поскольку проведение в стране реформ требует привлечения значительных материальных и финансовых ресурсов.

Выступая на Всемирном экономическом форуме, проходившем с 4 по 7 февраля 1990 г. в Давосе (Швейцария), премьер-министр СРВ Во Ван Кьет говорил, что Вьетнам намеренно продолжает проводить политику поощрения иностранных инвесторов и создания благоприятных и удобных условий во взаимоотношениях с административными органами путем упрощения административных процедур, облегчения налогового режима и режима въезда и выезда⁸. Такое мнение руководителя страны отражает внешнюю инвестиционную политику Вьетнама и насущную потребность страны в привлечении иностранного капитала.

Согласно статье 3 Закона об инвестициях, иностранные инвесторы могут осуществлять прямые инвестиции в различных отраслях народного хозяйства Вьетнама, кроме областей, запрещенных для предпринимательства в целом. Это означает, что иностранные инвесторы имеют те же права, что и вьетнамские, в сфере осуществления прямых инвестиций в экономику республики. Более того, государство поощряет иностранные инвестиции, направленные:

- 1) на реализацию крупных экономических программ⁹, в том числе производство товаров на экспорт и производство товаров, заменяющих импортные;

- 2) в отрасли производства, использующие передовую технологию и квалифицированную рабочую силу, на интенсификацию производства, увеличение мощностей существующих промышленных предприятий;

- 3) в отрасли производства, развиваемые на основе сырьевых ресурсов и природных богатств Вьетнама, обеспечивающие большую занятость местного населения;

- 4) на строительство объектов инфраструктуры;

- 5) на оказание услуг за иностранную валюту: туризм, ремонт судов, обслуживание авиационной техники и др.

Тем самым с учетом экономических условий и обстановки в стране рассматриваемый закон открывает отрасли и сферы, поощряющие доступ прямых иностранных инвестиций во все новые отрасли

хозяйства, что имеет важное значение для развития экономики и общественной жизни страны в целом.

Как и большинство стран, нуждающихся в привлечении иностранного капитала, Вьетнам проводит гибкую налоговую политику, основанную на либерализации налогообложения. По Закону об инвестициях предприятия с участием иностранного капитала облагаются налогом с полученной прибыли в следующих размерах:

- от 15 до 25% (на льготных условиях);
- от 20 до 25% (на общих условиях).

Размеры налога зависят от проектов капиталовложений, экономической области, района вложения капиталов, условий и форм инвестиций. Льготные условия предоставляются иностранным инвесторам, вкладывающим свои капиталы в такие области народного хозяйства, развитие которых поощряется вьетнамским государством (ст. 3 Закона об инвестициях).

Для получения льгот предприятие с участием иностранного капитала должно отвечать не менее чем двум из нижеперечисленных условий:

1) размер уставного фонда предприятия составляет не менее 10 млн. долл. США;

2) инвестирование должно повысить уровень технологии предприятия и качество продукции, обеспечить технику безопасности, рациональное использование энергоносителей, природных ресурсов и рабочей силы, охрану окружающей среды;

3) осуществляется экспорт не менее 80% произведенной продукции или тот же объем составили поступления в свободно конвертируемой валюте за оказание различного рода услуг; в производство внедрены новые виды продукции, заменяющие те товары, без импорта которых Вьетнам не может обойтись;

4) норма прибыли является более низкой по сравнению со средней нормой прибыли при реализации проектов в той же отрасли;

5) инвестиции вкладываются в районы с неблагоприятными природными, экономическими и социальными условиями;

6) капитал вложен в течение первых пяти лет действия Закона об инвестициях.

В случаях, требующих стимулирования прямых иностранных инвестиций, Государственный комитет по сотрудничеству и инвестициям может предоставить предприятиям с иностранным капиталом особые налоговые льготы: например, установить налог в размере от 10 до 14% от полученной предприятием прибыли, освободить от уплаты налога на срок до четырех лет с начала получения прибыли или снизить размер налога до 50% на срок до четырех лет. Эти особые налоговые льготы могут быть предоставлены предприятиям

при осуществлении их деятельности в особо тяжелых условиях, в отдаленных слаборазвитых районах или при получении предприятием низкой нормы прибыли от деятельности, имеющей важное народнохозяйственное значение.

Вместе с тем в статье 26 Закона об инвестициях предусматривается также, что в таких отраслях народного хозяйства, как добыча нефти, газа и некоторых других видов ценных природных ресурсов, Государственный комитет по сотрудничеству и инвестициям в каждом конкретном случае может определять размер налогообложения, превышающий 25% от полученной прибыли, в соответствии с международными обычаями и с учетом просьбы иностранного инвестора.

Закон об иностранных инвестициях предусматривает также, что предприятия с иностранным участием освобождаются от уплаты пошлин на импорт оборудования, машин, запасных частей к ним, средств ведения производственно-хозяйственной деятельности и материалов, вносимых в счет вкладов в фонды предприятия с иностранным участием или в фонды для осуществления делового сотрудничества, а также для производства товаров, идущих на экспорт.

Как отмечалось выше, национальное инвестиционное законодательство содержит значительное число подзаконных актов¹⁰, принятых на основе Закона об иностранных инвестициях и регламентирующих различные стороны осуществления прямого иностранного инвестирования. В целом они представляют собой совокупность актов специального инвестиционного законодательства и закрепляют инвестиционную политику Вьетнама как государства, принимающего иностранный капитал. К их числу относятся:

- постановление Совета Министров СРВ¹¹ № 28 от 6 февраля 1991 г. "О практическом применении Закона об иностранных инвестициях во Вьетнаме";

- инструкция Министерства финансов СРВ № 55 от 1 октября 1991 г. "О порядке налогообложения предприятий с иностранным капиталом и иностранной стороны, участвующей в реализации договора о деловом сотрудничестве";

- инструкция Министерства торговли СРВ № 9 от 20 сентября 1991 г. "О порядке экспорта и импорта предприятиями с иностранным капиталом";

- постановление Совета Министров СРВ № 233 от 22 июня 1990 г. "О положении об условиях труда на предприятиях с иностранным капиталом";

- инструкция Главного таможенного комитета СРВ № 186 от 17 июля 1991 г. "О применении Постановления Совета Министров СРВ № 28 от 6 февраля 1991 г."

Таким образом, Вьетнам характеризуется сложным правовым

регулированием иностранных капиталовложений, которое отличается значительным числом подзаконных нормативных актов, детализирующих осуществление прямых иностранных инвестиций¹².

Наряду с Законом об иностранных инвестициях, который специально регулирует прямые иностранные капиталовложения, и принятыми на основании этого закона подзаконными актами в стране изданы законы и подзаконные акты общего характера, затрагивающие инвестиционные отношения: Закон о компаниях, Закон о пошлинах на экспорт и импорт, Закон о налоге на предпринимательскую деятельность, Указ о налоге за пользование природными ресурсами, Указ о государственных банках, Указ о передаче технологии, Указ о защите права на промышленную собственность, Указ о таможене, Закон о земле, Указ о природных ресурсах, Закон о частном предпринимательстве, Указ об экономическом договоре, Указ об экономическом арбитраже и др.¹³

Таким образом, национальное правовое регулирование прямых иностранных инвестиций во Вьетнаме базируется как на специальных нормативных актах, так и на актах, принятых в сфере гражданского, торгового, валютного, таможенного и других отраслей внутреннего права.

В целях совершенствования правового регулирования прямых иностранных капиталовложений Вьетнам целенаправленно создает систему законодательства, содержащую нормы, охватывающие все стороны деятельности иностранного инвестора. Такая система должна соответствовать рыночному механизму, согласовываться с международным торговым правом и обычаями. Она должна также поощрять привлечение капиталовложений и создавать для этого благоприятные условия.

Следует отметить, что, как только Закон об иностранных инвестициях был опубликован, некоторые иностранные инвесторы посчитали, что этот закон более "широкий по сравнению с инвестиционными законами некоторых других стран"¹⁴, так как дает возможность иностранному инвестору вкладывать свой капитал в неограниченном размере: доля иностранного участия может составлять 100%. Кроме того, закон предоставляет гарантии беспрепятственного перевода за границу прибыли, полученной от ведения хозяйственной деятельности, после уплаты всех установленных налогов, а также предусматривает льготные условия выплаты налога с прибыли и т.д.

В целях конкретизации Закона об иностранных инвестициях и создания комплекса норм, регулирующих инвестиционные отношения в СРВ, принято более 60 законодательных актов как специального (более 20), так и общего характера. Таким образом, вьетнамский

законодатель идет по пути разработки ясных, четких, конкретных актов и устранения каких-либо норм, затрудняющих привлечение иностранного капитала. Обращается внимание на создание более качественных норм, а подготовка новых законодательных актов сопровождается изменением, дополнением и совершенствованием уже принятых.

Необходимо подчеркнуть, что в правовом регулировании прямых иностранных инвестиций существуют еще некоторые недостатки и нерешенные вопросы. Это выражается в том, что некоторые нормативные акты долго разрабатывались и сейчас являются тормозом в принятии управленческих решений. Например, постановление Совета Министров "О практическом применении Закона об иностранных инвестициях во Вьетнаме" было принято лишь через 10 месяцев, а постановление Совета Министров "О положении об условиях труда" – через два года после принятия упомянутого закона.

Соответствующие законодательные акты не приведены еще в единую систему, а отдельные нормы даже противоречат друг другу.

Другая проблема, которая не может не беспокоить, состоит в том, что некоторые органы исполнительной власти приняли нормы за пределами их полномочий и не соответствующие законодательству¹⁵.

Перечисленные недостатки в правовом регулировании прямых инвестиций иностранных инвесторов во Вьетнаме вызывают опасения у иностранных инвесторов и являются одной из основных причин, препятствующих притоку в страну иностранного капитала.

По нашему мнению, для того чтобы преодолеть эти недостатки, необходимо составить план законотворческой деятельности и теснее координировать деятельность научно-исследовательских и практических учреждений в процессе подготовки законопроектов.

Представляется, что во Вьетнаме назрела потребность в издании целого ряда законодательных актов, касающихся деятельности иностранных инвесторов. Речь идет о принятии гражданского кодекса и специальных законов об использовании природных ресурсов, об охране окружающей среды, о собственности и о валютном регулировании. При их разработке необходимо учесть многолетний опыт правового регулирования прямых иностранных капиталовложений в странах, где кроме специальных законов об иностранных капиталовложениях действуют законы, относящиеся к капиталовложениям в отдельных отраслях (например, нефтяные и горные кодексы и законы стран Латинской Америки).

Среди нормативных актов, которые желательно принять в целях содействия развитию иностранных инвестиций во Вьетнаме, должны быть закон о банкротстве, закон о труде, закон о банках, положение

о государственном управлении предприятиями с иностранным участием, положения, регламентирующие порядок лицензирования создания предприятий с иностранным капиталом и предоставление льгот постоянно проживающим за границей вьетнамцам, вкладывающим капитал в хозяйство Вьетнама.

Переходя к "международному компоненту" инвестиционного права СРВ, следует отметить двусторонние соглашения о поощрении и взаимной защите инвестиций, заключенные Вьетнамом с другими государствами. На сегодняшний день подписано 14 таких соглашений: в 1990 году – со Швецией и Италией; в 1991 году – с Австрией, Бельгией, Таиландом, Филиппинами, Индонезией; в 1992 году – со Швейцарией, Малайзией, Сингапуром, Францией и Китаем; в 1993 году – с Южной Кореей и Германией.

В настоящее время вьетнамское правительство ведет интенсивную подготовку к заключению аналогичных соглашений с другими государствами.

Основной целью двусторонних соглашений о поощрении и взаимной защите инвестиций является создание во Вьетнаме необходимых благоприятных условий, способствующих притоку прямых иностранных капиталовложений. Отметим, что основные положения этих соглашений соответствуют международной практике заключения международных инвестиционных соглашений. Во всех соглашениях предусматривается предоставление иностранным инвесторам защиты от национализации, реквизиции или возможность репатриации их капиталов и собственности. Тем самым такие двусторонние соглашения о поощрении и взаимной защите инвестиций предоставляют иностранным инвесторам достаточно эффективную защиту и вместе с тем играют основополагающую роль в создании благоприятного инвестиционного климата.

Исследование правового регулирования прямых иностранных инвестиций во Вьетнаме показало, что оно базируется на нормативных актах как внутреннего, так и международного права, причем национальное правовое регулирование включает в себя нормативные акты различных отраслей права, прямо или косвенно регулирующие инвестиционные отношения с иностранным элементом. Дальнейшее развитие инвестиционных процессов во Вьетнаме требует совершенствования внутреннего инвестиционного законодательства и заключения соответствующих двусторонних и многосторонних договоров, где должны быть учтены, по нашему мнению, интересы как иностранных инвесторов, так и государства-реципиента.

Привлечение иностранного капитала является объектом наиболее острой конкуренции между странами, поэтому каждая из них постоянно улучшает инвестиционный правовой климат. С учетом

этого инвестиционное законодательство Вьетнама, в частности Закон об иностранных инвестициях, должно, по нашему мнению, изменяться и дополняться таким образом, чтобы сохранить привлекательность для иностранных инвесторов.

¹ Закон "Об иностранных инвестициях во Вьетнаме" был принят в декабре 1987 года (с изменениями и дополнениями в июне 1990 г. и декабре 1992 г.).

² По данным Государственного комитета по сотрудничеству и инвестициям Вьетнама (SSCI), предприятия с иностранным капиталом предоставляют примерно 140 тыс. рабочих мест.

³ По данным SSCI.

⁴ По данным SSCI.

⁵ По данным Министерства финансов СРВ, инфляция в 1989 году составила 700%, а в 1992 г. — только 15% (причем в декабре 1992 г. — 0,5%).

⁶ Конституция СРВ. — Ханой, 1992. — С. 32.

⁷ См. Богуславский М.М. Международное частное право. — М., 1989. — С. 172.

⁸ См. Журнал международных экономических отношений (на вьет. яз.) — 1990. — № 2. — С. 2.

⁹ Три крупные экономические программы Вьетнама (с 1986 г.) являются: программа производства продовольствия и продуктов питания, программа производства экспортных товаров и программа производства потребительских товаров.

¹⁰ Их число к настоящему времени — более 20.

¹¹ Ныне Правительство СРВ.

¹² К этой группе относятся и некоторые другие страны Юго-Восточной Азии, например Китай, Индонезия, Таиланд.

¹³ Таких актов около 50.

¹⁴ Журнал международных экономических отношений. — 1989. — № 8. — С. 5.

¹⁵ См. Vietnam Investment Review. — 1991. — 27 Sept. — P. 7.

Экономическое и научно-техническое сотрудничество

СОТРУДНИЧЕСТВО СТРАН ЕС–АКТ*: ОТ РИМСКИХ ДОГОВОРОВ ДО IV ЛОМЕЙСКОЙ КОНВЕНЦИИ

В.А. Шмаков**

В исследованиях советских юристов и экономистов-международников до последнего времени превалировал излишне упрощенный, односторонний взгляд на торгово-экономическое сотрудничество стран ЕС с бывшими колониями в рамках долгосрочных соглашений, получивших название Ломейских конвенций, как на инструмент западной политики неокOLONIALИЗМА, закрепляющий зависимость освободившихся наций "третьего мира" от вчерашних метрополий. Показательным в этом плане является, например, следующее мнение: «...несмотря на положение о "равном партнерстве" страны АКТ продолжают снабжать... ЕЭС дешевым сырьем, в то время как Европа продает им втридорога готовые изделия. По конвенции Ломе III... страны АКТ получают гораздо меньший объем помощи, чем им необходимо для выравнивания внешнеторгового баланса. Так было и прежде». И далее: "Участие в них (Ломейских конвенциях. – *Прим. авт.*) влечет для африканских стран, несмотря на получение определенной выгоды, далеко не однозначные результаты, в частности, в области экономической интеграции"¹.

При этом концептуальная разработка международно-правовых аспектов глобальной проблемы Север–Юг подменялась у нас общетеоретическими рассуждениями о соориентации. Проблема, таким образом, сводилась к борьбе между СССР и странами Запада за влияние в "третьем мире".

* В Группу АКТ в настоящее время входят 69 государств Африки, бассейнов Карибского моря и Тихого океана, подписавших IV Ломейскую конвенцию со странами ЕЭС.

** Аспирант кафедры международного права международно-правового факультета МГИМО МИД РФ.

В силу этого тема сотрудничества стран ЕС–АКТ как часть более обширной проблемы Север–Юг представляется достаточно актуальной для нашей международно-правовой науки, освобождающейся от идеологической ограниченности и стремящейся к созданию более полной и объективной картины мира. Данная статья имеет более узкую цель: проследить эволюцию правового механизма этого сотрудничества в условиях современного мира, показать, насколько оперативно и эффективно международное право и многосторонняя дипломатия стран, многовековой опыт общения которых омрачен периодом колониального господства, могут реагировать на международную политическую и экономическую конъюнктуру.

Важность и прикладная полезность темы в нынешних условиях определяются, по мнению автора, следующими факторами:

Во-первых, решаемая Россией широкомасштабная задача интеграции в систему международного разделения труда предполагает более тщательное и предметное, нежели ранее, изучение различных (в том числе и международно-правовых) аспектов мировой экономики. Торгово-экономическое сотрудничество ЕС–АКТ является неотъемлемой частью мировых хозяйственных связей, и без знания данной реалии общая картина мировой экономики была бы неполной.

Во-вторых, перед нашей страной стоит весьма актуальная проблема разработки качественно новых взаимоотношений с "третьим миром", налаживания действительно взаимовыгодных и эффективных связей с развивающимися странами. Ведь именно здесь мы способны вполне реально и с пользой для себя конкурировать с Западом не в традиционной для времен "холодной войны" сфере военно-политической конфронтации, а в области экономики, торговли, технологий, науки и культуры, образования. К сожалению, в настоящее время приходится признать, что имеет место весьма неблагоприятная тенденция "к значительному свертыванию торгово-экономических контактов с африканскими государствами: в первом полугодии 1993 года товарооборот составил всего 211 млн. долл., тогда как в 1992 году он равнялся 1176,8 млн. долл. Данные показатели... не могут удовлетворить ни Россию, ни Африку. Их можно только принять за исходный ориентир"². Принимая во внимание сложившуюся ситуацию, можно с достаточной долей уверенности предположить, что обращение к опыту Ломе было бы нелишним.

В-третьих, наше собственное партнерство с Западом является сегодня скорее благим намерением или популярным лозунгом дня, нежели концептуально разработанной внешней стратегией. Очевидно, что отношения России с тем же Европейским сообществом нуждаются не в политических декларациях на высшем уровне (это уже пройденный этап), а в детальном договорно-правовом оформлении,

имея в виду перспективу вступления нашей страны в ЕС (кстати, в этом случае теоретически вполне возможен и вариант подписания Россией Ломейской конвенции, в которой в настоящее время участвуют все 12 государств "Общего рынка").

С этой точки зрения анализ международно-правовых аспектов партнерства ЕЭС–АКТ был бы для нас полезен, поскольку социально-экономические проблемы России сегодня (структурная перестройка, перевод экономики на цивилизованную рыночную основу, поощрение малых и средних предприятий, изменение структуры традиционно сырьевого экспорта, продовольственное самообеспечение, обслуживание внешнего долга, привлечение и соответствующая правовая защита иностранных инвестиций, модернизация госаппарата) во многом сближают ее с развивающимися странами.

В-четвертых, изучение организационно-правовых форм многосторонней экономической интеграции в разных частях света весьма актуально для России, налаживающей принципиально новые отношения с республиками бывшего Союза, которые сейчас образуют наш новый геополитический пояс. С учетом неравномерности социально-экономического развития стран–членов СНГ не следовало бы замыкаться здесь на одной лишь модели ЕС, тем более что наши южные соседи до сих пор склонны рассматривать Москву как своего рода метрополию.

На дату подписания в 1957 году Римского договора связи между Западной Европой и той частью "третьего мира", которая в настоящее время охвачена действием Ломейской конвенции, были отношениями юридически неравноправных субъектов. Подавляющее большинство стран Африки, бассейнов Карибского моря и Тихого океана, ныне входящих в группу АКТ, имели статус колоний и находились под юрисдикцией европейских колониальных держав (единственным исключением являлась Гана, добившаяся политической независимости в 1957 г.). Тем не менее Договор о создании Европейского экономического сообщества³ содержал некоторые положения о сотрудничестве с колониями. Часть четвертая этого договора предусматривала ассоциацию между ЕЭС и так называемыми заморскими странами и территориями (ЗСТ), имеющими особые отношения с государствами – членами Сообщества. Через эту ассоциацию предполагалось осуществлять торгово-экономические связи с колониями, оказывать им финансовую помощь с целью "содействия экономическому и социальному развитию этих стран и территорий и установлению тесных экономических отношений между ними и Сообществом в целом"⁴.

В 1958 году был учрежден Первый Европейский фонд развития в размере 581 млн. расчетных единиц (прототип экю). Указанные средства предоставлялись Фондом на безвозмездной основе, как прави-

ло, под проекты развития социально-экономической инфраструктуры. Поскольку доминирующей колониальной державой Сообщества, в состав которого первоначально входили шесть государств (Франция, ФРГ, Италия, Бельгия, Нидерланды, Люксембург), была, безусловно, Франция, основная часть выделяемых Фондом субсидий поступала во франкоязычные заморские страны и территории Африки.

Подобное положение вещей претерпело ряд качественных изменений за период с 1963 по 1973 год. С одной стороны, большинство французских колоний в Африке обрели политическую независимость; с другой – послевоенный экономический подъем в странах Западной Европы достиг своей наивысшей точки. Именно к этому времени относятся разработка и договорно-правовое оформление тех принципов, которые и сегодня имеют немаловажное значение для сотрудничества стран ЕС – АКТ.

В первые годы независимости освободившиеся государства ставили перед собой две цели: создать и укрепить собственную национальную государственность, что было нелегкой задачей в условиях этнически разнородного африканского общества, основанного на крайне неустойчивых (маргинальных) родо-племенных связях кланового характера⁵; построить современную индустриальную экономику, преодолеть традиционную социально-экономическую многоукладность, отличительными чертами которой были не только унаследованные от колониализма хозяйственные диспропорции, но и многочисленные пережитки доколониального периода, свойственные феодальному и даже первобытнообщинному строю.

Значительное распространение среди политических лидеров молодых африканских государств в то время получила идея своего рода "большого скачка", в соответствии с которой бывшие колонии должны были ускоренными темпами догнать по уровню экономического развития вчерашние метрополии, весь индустриальный мир⁶. Зачастую подобные планы объяснялись не столько правильным пониманием формирующихся национальных интересов и трезвой оценкой собственных сил и возможностей, сколько эйфорией по поводу достижения независимости. Тем не менее субъективный фактор в данном случае сыграл определенную положительную роль, способствуя выработке более конструктивного подхода освободившихся наций к поиску новых форм торгово-экономического сотрудничества с западноевропейскими государствами. В частности, поступающую из бывших метрополий финансовую помощь следовало теперь использовать прежде всего на цели развития экономической инфраструктуры и промышленного строительства. Таким образом, она приобретала для стран-реципиентов жизненно важный характер,

одновременно превращаясь в скрытый, но весьма эффективный рычаг политического влияния Запада.

Естественно, не только экономические причины обусловили необходимость радикальных перемен в отношениях между ЗСТ и ЕС. Такая необходимость назрела и с чисто юридической точки зрения – ведь многие заморские страны и территории уже имели статус суверенных государств. Исходя из этого, 17 стран Черного континента (из них все франкоязычные, за исключением Сомали) и Мадагаскар образовали Ассоциацию африканских государств и Мадагаскара (ААГМ), целью которой являлось сохранение и развитие связей с Сообществом.

В июле 1963 года ААГМ и ЕЭС подписали в Яунде (Камерун) конвенцию, многие положения которой позднее были сохранены в текстах Ломейских конвенций. Так, переговоры в рамках указанной конвенции носили двусторонний характер, в них участвовали две большие группы стран; соглашение заключалось сроком на пять лет, и его действие могло продлеваться; документ содержал ряд договоренностей о торговых льготах (в частности, относительно доступа сырьевых товаров из бывших колоний на западноевропейский рынок), а также об оказании финансовой и технической помощи странам ААГМ со стороны Сообщества. Наконец, принципиально важное значение имело решение сторон о создании совместных органов на министерском и парламентском уровнях. Финансовые средства для целей Яундской конвенции выделялись в форме как займов, так и субсидий Вторым Европейским фондом развития, который в связи с этим расширялся до 800 млн. расчетных единиц.

Как известно, 60-е годы явились для ЕЭС периодом беспрецедентного экономического роста. Это не могло не привлечь к процессу европейской экономической интеграции внимание других стран как в самой Европе, так и в Африке. В 1963 и 1967 годах Великобритания сделала две неудачные попытки вступить в Сообщество; в 1966 году самая крупная страна Черного континента – Нигерия – подписала, но не ратифицировала соглашение с ЕЭС. Впрочем, к тому времени многие африканские государства уже признали необходимость создания собственных экономических сообществ.

Стремление к налаживанию тесного экономического сотрудничества на региональном уровне нашло свое отражение в итоговых документах целого ряда представительных африканских форумов. Еще в 1958 году на I Конференции независимых государств Африки в Аккре (Гана) была принята резолюция по экономическим и социальным вопросам, содержащая, в частности, следующее положение: "Конференция независимых стран Африки, обсудив экономические и социальные условия в странах, участвующих в конференции, пола-

гает, что до сих пор неафриканские государства произвольно делят Африканский континент на экономические районы, и конференция не признает этого раздела, полагая, что в дальнейшем Африка могла бы развиваться как самостоятельное единое целое”⁷.

Специальная резолюция II Конференции независимых государств Африки, состоявшейся в 1960 году в Аддис-Абебе, подчеркивала, что ”организация экономического сотрудничества независимых африканских государств имеет большое значение для жизнеспособности, стабильности и независимости африканских государств”. Конференция рекомендовала создать Совет африканского экономического сотрудничества с учетом разнообразия существующих на континенте экономических связей⁸. Помимо указанного органа на основе решений конференции были созданы Африканский банк развития, Африканский коммерческий банк, Африканский совет по вопросам сотрудничества, культуры и экономики.

В этой связи следует упомянуть и Меморандум об обязательствах и роли Организации африканского единства (ОАЕ) в экономической и социальной областях, принятый в 1970 году на 15-й сессии Совета министров ОАЕ. В указанном документе особо выделялась необходимость укрепления экономического сотрудничества с целью ”содействовать быстрой и всевозрастающей интеграции экономики и рынков и объединению материальных и людских ресурсов в пределах всего континента”⁹. Собственно говоря, правовые основы африканской экономической интеграции были заложены в самом Уставе ОАЕ, статья 2 *b* которого содержит обязательство государств-членов ”координировать и согласовывать свою общую политику... в области экономики, транспорта и связи”¹⁰. Экономические проблемы рассматривались практически на всех сессиях Совета министров и Ассамблеях глав государств и правительств ОАЕ¹¹.

Интеграционные процессы активно шли в различных частях Африки к югу от Сахары, и к началу 70-х годов здесь были созданы такие организации, как Совет согласия, Восточноафриканское экономическое сообщество (ВАЭС), Союз государств Центральной Африки (ЮЕАК), Таможенный и экономический союз Центральной Африки (ЮДЕАК), Таможенный союз государств Западной Африки (ЮДЕАО) и др. Однако организационно-правовые механизмы африканской экономической интеграции оказывались в большинстве случаев малоэффективными. Впоследствии в советской политико-правовой литературе неоднократно (и весьма справедливо) отмечалось, что ”несмотря на общие положительные результаты и значительный потенциал интеграции как орудия независимого развития экономики, ее конкретные успехи по отдельным экономическим союзам и внутри них пока крайне неравномерны”¹².

Возможно, одна из причин этого кроется в том, что процессы экономической интеграции в Африке основывались, в отличие от ЕС, не на взаимодополняемости национальных экономик и согласованности реальных экономических интересов, а на идеях panaфриканской солидарности, то есть, по существу, на концепциях политико-идеологического характера, имеющих, к тому же, сильную эмоционально-психологическую окраску. Не последнюю роль сыграло здесь такое специфическое явление, как общеконтинентальный национализм, или panaфриканизм, особенностью которого "в период его формирования было обращение не к той или иной стране, нации, а ко всему континенту"¹³.

Попытки заменить постколониальные торгово-экономические связи с Западом ориентацией на социалистическую модели развития в том виде, в каком ее пропагандировали в "третьем мире" бывшие Советский Союз и другие государства "восточного блока", также оказались в долгосрочном плане несостоятельными и в конечном счете только обострили социально-экономические и прочие проблемы африканских стран.

В целом итоги первого десятилетия независимости были для Черного континента неоднозначными. Формирование национальных интересов, конструктивные усилия и заметные сдвиги в деле социально-экономического развития сопровождались здесь неудачными политическими и идеологическими экспериментами, постоянными национально-этническими конфликтами¹⁴, нередкими гражданскими войнами, а также крупными просчетами в хозяйственном планировании. В частности, почти все африканские страны по-прежнему придавали первоочередное значение промышленности, перед которой ставилась, по существу, нереальная задача заменить дорогостоящий импорт продукцией местного производства. Большинство государств Африки не были готовы к стабильной, долгосрочной, юридически и организационно оформленной ассоциации с ЕС.

Именно поэтому II Яундская конвенция была подписана в 1969 году все теми же шестью государствами-членами ЕЭС и странами ААГМ, к которым в 1972 году присоединился Маврикий. Момент для расширения круга участников еще не настал.

Вступление в ЕЭС Великобритании (а также Ирландии и Дании) 1 января 1973 г. явилось тем импульсом, который был крайне необходим для ускорения интеграционного процесса стран ЕС-АКТ. Перед Сообществом нового состава встала проблема налаживания партнерских отношений с англоязычной частью "третьего мира", включающей помимо Африки бассейны Карибского моря и Тихого океана. Эта широкомасштабная задача частично облегчалась тем фактом, что постколониальные политические, экономические и

культурные связи официального Лондона отличались большим разнообразием, были хорошо отлажены, организационно оформлены в рамках Содружества, а главное – юридически отражены в Протоколе 22 к британскому Акту о присоединении к ЕС¹⁵. Около 20 стран Содружества были включены в указанный протокол, который таким образом послужил формальным основанием для начала переговоров на предмет установления особого рода отношений между этими странами и ЕС. Одновременно подобная возможность была предложена тем африканским государствам, которые не входили в Содружество и не являлись членами ААГМ, участвовавшей в Яундских конвенциях.

Переговорный процесс был осложнен целым рядом обстоятельств. 43 государства Африки, бассейнов Карибского моря и Тихого океана уже имели опыт многосторонней дипломатии в рамках таких международных организаций, как ООН и ОАЕ. Однако им впервые предстояло обсуждать на столь высоком уровне конкретные вопросы торгово-экономического, финансового и технического сотрудничества, выступая при этом единой стороной на переговорах при фактически полном отсутствии каких-либо традиций самостоятельного политического взаимодействия между указанными географическими зонами на международной арене. Определенную негативную роль мог сыграть и субъективный фактор – многие государственные деятели стран АКТ, которым предстояло лично участвовать в переговорах, были склонны заранее рассматривать предлагаемую к обсуждению ассоциацию с ЕС как скрытую форму постколониального давления со стороны бывших метрополий. В частности, по свидетельству министра иностранных дел Сенегала Сейдины Умара Си, "концепция Еврафрики, например, была не очень хорошо воспринята ассоциирующимися странами Содружества, усмотревшими в ней увековечение связей зависимости, прекрасной иллюстрацией которых являлась, по их мнению, Яундская конвенция"¹⁶.

Более того, среди представителей африканских государств имели место опасения, что заключение многостороннего договора об ассоциации с ЕЭС может нанести ущерб процессам экономической интеграции в Африке. Характерно, что подобные настроения оказались довольно устойчивыми. Так, впоследствии С. Олофин отмечал, что подписание Ломейской конвенции членами Экономического сообщества западноафриканских государств (ЭКОВАС) – одной из самых крупных субрегиональных экономических группировок Черного континента, созданной в мае 1975 года с участием 16 стран¹⁷, – способно воспрепятствовать осуществлению целей ЭКОВАС, поскольку, с одной стороны, цели этой организации и Ломейской конвенции различны и, с другой стороны, Ломейская конвенция фактически

легализует экономическую зависимость стран ЭКОВАС от "Общего рынка"¹⁸.

Каков же мог быть выбор стран АКТ в случае успешного завершения переговоров? Им предлагались три варианта: участие в расширенной Яундской конвенции, подписание индивидуальных соглашений об ассоциации с Сообществом на основании статьи 238 Договора о ЕЭС, в которой закреплялось право Сообщества "заключать с третьим государством, союзом государств или международной организацией соглашения о создании ассоциации, предусматривающей взаимные права и обязанности, совместное действие и особые процедуры"¹⁹, или же заключение, совместно либо в индивидуальном порядке, соглашений о торговых льготах по примеру трех восточно-африканских государств – Кении, Уганды и Танзании.

Срок действия II Яундской конвенции истекал 31 января 1975 г., а первый раунд переговоров с ЕЭС был уже назначен на 25 мая 1973 г. К началу переговорного процесса страны АКТ практически не провели никакой работы по согласованию своей общей позиции, если не считать переговорных принципов, сформулированных в мае 1973 года Ассамблеей глав государств и правительств стран-членов ОАЕ в Аддис-Абебе. Принципы эти были достаточно жесткими: взаимность торговых и тарифных льгот с ЕЭС; пересмотр положений, относящихся к правилам происхождения; свободный доступ на рынки Сообщества всех товаров из Африки; справедливые и выгодные цены на продукцию африканских стран; получение финансовой и технической помощи со стороны ЕЭС; никакое соглашение с Сообществом не должно наносить ущерба африканской экономической интеграции.

К началу второго раунда переговоров на министерском уровне в октябре 1973 года страны АКТ уже смогли назначить одного общего представителя всех трех географических зон. Это был верный признак того, что совместная позиция АКТ в целом выработана. Более того, в ее основу легли принципы, сформулированные руководящим органом ОАЕ. Стало вполне очевидно, что в случае включения указанных принципов в структуру обсуждаемой конвенции она станет не пространной копией всех предыдущих соглашений подобного рода, и в частности Яундских конвенций, а многосторонним договором качественно нового типа.

К весне 1974 года представитель группы африканских стран на переговорах Бабакар Ба имел полное основание заявить делегации Сообщества: "Таким образом, вы имеете перед собой не три группы, выражающие одним голосом согласованные позиции, но единую группу стран АКТ, которые хотят признать свою общую судьбу и непоколебимое желание достичь на этих переговорах позитивных результатов"²⁰.

I Ломейская конвенция была подписана 28 февраля 1975 г. с участием 44 стран АКТ, а к маю их число достигло 46. Месяцем позже эти страны скрепили "свою общую судьбу" Джорджтаунским соглашением, в соответствии с которым Группа АКТ была организационно оформлена.

Конвенция Ломе I явилась довольно прогрессивным для своего времени нормативно-правовым актом. Более того, можно без преувеличения сказать, что она произвела определенный переворот в отношениях между индустриальными странами и "третьим миром". Чтобы лучше понять новаторский характер этого документа, следует кратко рассмотреть политическую и экономическую ситуацию, сложившуюся в мире на дату его подписания.

Арабо-израильская война 1973 года превратила нефть в экономическое оружие, направленное против сторонников Израиля. Бурный рост цен на энергоносители привел к тому, что Организация стран-экспортеров нефти стала главным международным сырьевым картелем, коллективные усилия которого были в определенной степени направлены на ограничение доминирующего положения промышленно развитых государств Запада на мировом рынке.

С другой стороны, "третий мир" к тому времени аккумулировал значительные финансовые средства в сфере международной торговли сырьевыми товарами. Ведущая в экономическом плане страна АКТ – Нигерия – на волне нефтяного бума приближалась по уровню благосостояния к арабским государствам – экспортерам нефти. Другие члены Группы АКТ также получили ощутимую прибыль от роста цен на экспортируемое ими сырье (бокситы, алмазы, кофе, какао и т.п.). В то время как западные банки, переполненные арабскими "нефтедолларами", активно искали возможности для новых крупных инвестиций, "третий мир" предлагал им привлекательные перспективы на своих рынках растущего в цене сырья и дешевой рабочей силы.

Политики и дипломаты стран АКТ использовали на переговорах с ЕЭС указанные конъюнктурные факторы, в результате чего I Ломейская конвенция, по мнению западных исследователей, заложила основу для сотрудничества, близкого к взаимосвязям почти равных партнеров²¹.

Документ предусматривал ряд значительных уступок и льгот в пользу экспортеров первичного сырья. В частности, протоколы по отдельным традиционно поставляемым странами АКТ в Западную Европу видам аграрно-сырьевых товаров (сахар, бананы, ром и говядина) – приложения к конвенции – основывались на торговых преференциях колониальных времен. Новым моментом была система "Стабэкс" – финансово-правовой механизм, предназначенный для

поддержания на должном уровне экспортных доходов государств-членов Группы АКТ в случае спада производства определенных видов аграрно-сырьевой продукции или снижения мировых цен на них.

Таким образом, на дату подписания I Ломейской конвенции для бывших колоний складывалась в целом выгодная ситуация – комплекс долгосрочных гарантий со стороны ЕЭС в условиях достаточно благоприятной в то время конъюнктуры на мировых рынках сырья. Кроме того, I Ломейская конвенция создавала солидную институционально-правовую основу для долгосрочного диалога стран ЕС–АКТ. В частности, была значительно укреплена организационная структура ассоциации, главными учреждениями которой стали Совет министров, Комитет постоянных представителей и Консультативная ассамблея (сейчас Общая ассамблея). Соответственно, IV Европейский фонд развития увеличивался почти до 3,5 млрд. расчетных единиц.

По замыслу авторов I Ломейской конвенции, созданная ими система сотрудничества ЕЭС–АКТ должна была сохранять гибкость и жизнеспособность в условиях самой жесткой конъюнктуры мирового рынка. Времена испытаний не заставили себя долго ждать. В 1979–1980 годах разразился еще один нефтяной кризис, болезненно отразившийся на экономике большинства стран АКТ, вынужденных импортировать энергоносители. Высокие темпы экономического роста, которыми некогда отличался “третий мир”, теперь уже казались абсолютно нереальными, амбициозные проекты социально-экономического развития – невыполнимыми. Достаточно сказать, что показатели прироста ВВП на душу населения в странах Африки к югу от Сахары за период с 1961 по 1973 год достигали в среднем 20% ежегодно, в то время как с 1973 по 1980 год они падали на 0,1% в год²². Кроме того, чрезмерное увлечение финансируемыми извне проектами и массированными инвестициями в промышленность, концентрация сельского хозяйства на производстве нескольких наиболее выгодных экспортных культур вызвали в большинстве африканских стран острый дефицит продовольствия, падение уровня жизни сельского населения и, как следствие этого, – стихийную урбанизацию, рост социальной напряженности, политическую нестабильность.

Принятая в 1980 году II Ломейская конвенция частично отреагировала на указанные конъюнктурные изменения наращиванием финансовой помощи государствам АКТ, доведя ее общую сумму до 5,7 млрд. экю. Кроме того, в дополнение к системе “Стабэкс” был создан особый механизм финансовой помощи находящимся в затруднительном материально-техническом положении отраслям горнодобывающей промышленности стран АКТ, получивший название “Сисмин”. Однако несмотря на новые “сливания”, многие члены Группы

АКТ расценили II Ломейскую конвенцию как определенный шаг назад по сравнению с Ломе I.

Ситуация в "третьем мире" продолжала ухудшаться, и к концу срока действия Ломе II стало очевидно, что кризис, охвативший африканские страны (причем выраженный здесь гораздо ярче²³, чем в большинстве государств Карибского моря и Тихого океана), имел характер долговременного явления и что необходимо искать новые приоритеты. Почти 15 месяцев (с октября 1983 г. по декабрь 1984 г.) участники переговорного процесса ЕЭС-АКТ пытались определить первоочередные цели и задачи своего сотрудничества. Постепенно им удалось прийти к согласию относительно того, что идея самоподдерживающегося развития стран "третьего мира" с коллективной опорой на собственные силы (развернутая в таких программных документах, как, например, Лагосский план действий для экономического развития Африки на 1980–2000 гг., принятый ОАЕ в 1980 г.²⁴) реализуема только при условии достижения продовольственной безопасности и самообеспечения, путем концентрации средств в соответствующих секторах национальной экономики стран АКТ. Сотрудничество доноров и реципиентов при выполнении соответствующих долгосрочных программ должно сопровождаться политическим взаимодействием в форме диалога по планированию развития (*policy dialogue*)²⁵, который исключал бы саму возможность взаимных претензий и обвинений в случае неудачи. Таким образом, бывшим колониям предлагалось принять на себя определенную, если не основную, долю ответственности за собственное социально-экономическое развитие, а следовательно, и собственное будущее.

При этом, естественно, со стороны Группы АКТ возникла вероятность толкования концепции диалога по вопросам планирования развития как скрытой формы вмешательства во внутренние дела освободившихся стран. С подобной точки зрения указанная концепция могла бы нанести определенный ущерб суверенитету государств "третьего мира", нарушая их неотъемлемое право самостоятельно выбирать свою политическую, идеологическую и социально-экономическую ориентацию. Очевидно, что руководство многих стран АКТ вряд ли согласилось бы на такой диалог с метрополиями в первые годы национальной независимости, однако взаимное доверие, появившееся в период сотрудничества в рамках Ломейских конвенций, в сочетании с безысходностью того экономического тупика, в котором оказался Черный континент к началу 80-х годов, способствовали началу диалога по планированию развития уже в ходе переговоров на предмет заключения Ломе III.

В результате многие положения новой конвенции носили достаточно прогрессивный характер. Так, основной акцент в социально-

экономическом развитии был сделан на человеческий фактор. Для этих целей предполагалось дополнить усилия правительственных учреждений расширением сферы деятельности неправительственных организаций (НПО); повышенное внимание уделялось сельскому населению стран АКТ; проблеме охраны и оздоровления окружающей среды придавалось не меньшее значение, чем традиционным проектам развития материального производства и инфраструктуры. Кроме того, III Ломейская конвенция подчеркнула необходимость обеспечения продовольственной безопасности. В связи с этим основной упор делался на сельское развитие, а также на меры по предотвращению эрозии почв и борьбе с наступающей пустыней.

В конвенции признавались долгосрочный характер всех вышеупомянутых проблем и важность разработки каждой из стран АКТ собственного экономического плана или стратегии, которые затем должны были стать предметом обсуждения в ходе диалога с ЕЭС и другими донорами. Документ содержал призыв к концентрации финансовой помощи, предоставляемой Сообществом, в каком-либо определенном секторе национальной экономики, чтобы избежать неэффективного распыления материальных ресурсов.

Несмотря на предусмотренные меры, новая конвенция показала свою низкую эффективность в условиях продолжавшегося экономического спада в странах "третьего мира". Усилия государств ЕС-АКТ в рамках Ломе III были блокированы большей частью по причине структурного кризиса, поразившего стагнирующие экономики африканских стран. Так, с 1980 по 1987 год процесс снижения производства ВВП на душу населения в Африке²⁶ набрал тревожные, если не сказать угрожающие, обороты, что вызвало необходимость решения в качестве первоочередных проблем структурной перестройки.

Необходимо отметить, что структурный кризис в африканских странах был в какой-то мере "запрограммирован" благодаря политике того же Запада: западные банки, переполненные нефтедолларами, охотно предлагали крупные кредиты странам Африки к югу от Сахары, рассчитывая на высокую отдачу от инвестиций в период роста мировых цен на сырье. Однако указанные средства вкладывались не всегда удачно и дальновидно, в результате чего многие проекты остались нереализованными, а экономика африканских стран к началу 80-х годов оказалась под бременем внешней задолженности.

Острый дефицит иностранной валюты, явно завышенные курсы национальных денежных единиц и низкая загруженность созданных производственных мощностей дополнялись упорным нежеланием многих африканских правительств отказаться от центральной роли в регулировании хозяйственной жизни (что было зачастую обусловлено тоталитарным характером местных политических режимов).

Надежды развивающихся стран на равное партнерство с "богатым Севером" терпели крах по мере того, как международные валютно-финансовые учреждения занимали ведущие позиции в экономических делах государств Черного континента и Карибского бассейна.

Начиная с 1983 года Всемирный банк и Международный валютный фонд приступили к реализации программ экономической стабилизации и структурной перестройки в "третьем мире", выделив для этих целей к 1987 году в общей сложности 15 млрд. долл. в форме кредитов. К 1989 году указанные программы охватили более 50 развивающихся стран, в том числе по меньшей мере 30 государств к югу от Сахары²⁷. Первые же результаты этих программ, вызвавшие немало дискуссий на самом высоком уровне, не могли не отразиться на сотрудничестве ЕЭС-АКТ.

В ходе выполнения большинства программ структурной перестройки обычно решалась двоякая задача принципиального характера: снижение спроса и стимуляция предложения. В условиях "третьего мира" оказалось гораздо легче снизить, вернее – сбить платежеспособный спрос населения за счет девальвации национальных валют, либерализации цен и сокращения государственного участия в экономике, чем стимулировать производство и компенсировать значительные социальные издержки реформ.

К концу 80-х годов стало очевидно, что выделенные МВФ и Всемирным банком на цели кредитования 50 стран "третьего мира" 15 млрд. долл. не принесут скорой отдачи из-за жестких условий и небольших сроков, установленных международными валютно-финансовыми учреждениями для проведения реформ (как правило, от трех до пяти лет). Страны Африки и Карибского бассейна оказались в еще более тяжелом положении, что вынудило их обратиться за экстренной финансовой помощью к партнеру по Ломейским конвенциям – Сообществу.

Однако получить требуемую помощь в рамках действующей III Ломейской конвенции было весьма затруднительно. Конвенция признала наличие данной проблемы и разрешила государствам АКТ более систематически прибегать к финансовой помощи Сообщества для целей содержания инфраструктуры и производственных объектов, оплаты импортных поставок. Однако рассмотрев ход выполнения программ структурной перестройки в Африке, Комиссия ЕС пришла к выводу, что Сообщество не может взять на себя центральную роль в деле вывода партнеров по Ломейским конвенциям из структурного кризиса. Для этого странам-членам ЕС понадобилось бы в срочном порядке мобилизовать дополнительные финансовые средства и начать, по примеру валютно-финансовых учреждений бреттон-

вудской системы, обстоятельную макроэкономическую дискуссию с реципиентами.

В принципе опыт подобных дискуссий у государств ЕС–АКТ имелся. В ходе диалога по планированию развития сторонам приходилось откровенно говорить о том, что генеральный директор Комиссии ЕС по развитию Д. Фриш определил как "вопрос совместимости усилий в области сотрудничества с... национальной... политикой"²⁸. Более того, некоторые ключевые элементы программ структурной перестройки – поощрение внутренних капиталовложений в странах "третьего мира", развитие здесь малых и средних частных предприятий, привлечение зарубежных инвестиций и их соответствующая правовая защита – устойчиво фигурировали в долгосрочных проектах сотрудничества по линии Ломейских конвенций.

Тем не менее Сообществу предстояло отчасти пересмотреть свою позицию в отношении стран АКТ. Выполняя в рамках Ломейских конвенций обязательства скорее донора, чем кредитора, ЕЭС в течение долгого периода времени крайне неохотно шло на одобрение простой схемы поддержания платежных балансов государств-членов Группы АКТ "в полной уверенности, что реальные проблемы, которые следует решать странам АКТ, являются структурными и просто выбрасывать на них деньги – это все равно, что накладывать лейкопластырь на сломанную ногу"²⁹. Однако в результате структурного кризиса африканские страны столкнулись с качественно новой ситуацией, при которой социально-экономическая инфраструктура – основной получатель донорской помощи ЕЭС – приходила в упадок так же быстро, как и сфера материального производства. Поэтому Сообщество было вынуждено проявлять определенную гибкость уже в ходе реализации III Ломейской конвенции, и значительная часть средств, выделенных под традиционные долгосрочные проекты развития, была срочно переброшена на цели новых экономических программ краткосрочного характера, предусматривающих субсидирование импортных поставок в страны АКТ.

Главное преимущество указанных программ состояло в том, что, будучи формально привязаны к действующим в рамках конвенции проектам, они обеспечивали быструю мобилизацию и выделение средств, жизненно необходимых для финансовой стабилизации и поддержания правительственных бюджетов в странах АКТ. Таким образом, не принимая прямого участия в реализации программ структурной перестройки, Сообщество оказало своим партнерам по Ломейским конвенциям финансовую поддержку средствами, которые получили название "быстро выплачиваемой помощи" (quick disbursing aid). Кроме того, была принята специальная программа

субсидирования импорта в размере 600 млн. экю для обремененных внешней задолженностью африканских стран.

Наконец, солидарность Сообщества со странами АКТ, проводящими реформы структурной перестройки, была выражена в отдельной резолюции ЕЭС 1988 года, которая содержала следующие положения: следует одобрить цели структурной перестройки; система и темпы реформ должны учитывать специфические условия каждой из стран АКТ; большее внимание следует уделять социальному измерению реформ; правительства соответствующих стран должны играть более весомую роль в процессе планирования реформ³⁰.

80-е годы стали для подавляющего большинства стран АКТ периодом глубоких разочарований в области экономики. К концу 1989 года структурный "тупик" казался по-прежнему безвыходным, причем рецепты международных валютно-финансовых учреждений не обещали каких-либо значительных улучшений в ближайшем будущем, предсказывая лишь дальнейшее обострение кризисных явлений в "третьем мире". В то же время ситуация в других частях света претерпела целый ряд радикальных изменений.

В частности, социально-экономический подъем стран Юго-Восточной Азии показал потенциальные возможности "третьего мира", его способность преодолеть постколониальный кризис и развиваться ускоренными темпами. Государства Центральной и Восточной Европы отказывались от тоталитарной коммунистической системы и переходили к налаживанию тесных связей с Западом, коренным образом меняя мировой политический и экономический порядок. Тем самым они становились реальными соперниками развивающихся стран при получении западных кредитов, инвестиций, финансовой и технической помощи.

Неоднозначным было также отношение государств-членов Группы АКТ к дальнейшему развитию интеграционных процессов в Западной Европе. По данному вопросу доминировали опасения, что новая, единая Европа сосредоточится на решении своих внутренних проблем, эгоистически оставив "третий мир" в тупике социально-экономического, экологического и прочих кризисов. Источником дополнительной тревоги являлось для стран АКТ объединение Германии, ставшей главной экономической и военно-политической силой в рамках Сообществ. Германия с ее традиционно восточной направленностью экспансии могла содействовать переключению энергии и средств ЕС на цели модернизации экономик бывших социалистических государств Центральной и Восточной Европы, тем самым окончательно лишив развивающиеся страны жизненно необходимой для них финансовой "накачки".

Наконец, уход мирового сообщества от блоковой, конфронтационной системы международной безопасности и конец "холодной войны" создавали для "третьего мира" весьма сложную и противоречивую ситуацию, в условиях которой уже нельзя было выбирать между коммунистической моделью и свободным рынком, играть на своей идеологической и политической ориентации в обмен на льготные зарубежные кредиты и донорские "вливания". К тому же глобальный процесс всеобщей демократизации затронул и сам "третий мир", прежде всего Африку, способствовал дестабилизации и краху здесь многих тоталитарных режимов.

Таков был сложный политический фон, на котором проходили переговоры ЕЭС– АКТ по выработке положений новой, IV Ломейской конвенции. Перед Сообществами стояла задача убедить своих партнеров, что будущая единая Европа не собирается устраниваться от решения проблем "третьего мира". Государства Группы АКТ изначально заняли достаточно жесткую позицию, которая четко отражала их тяжелое экономическое положение, а потому отличалась большой долей радикальности и даже категоричности. Так, в сфере торговых отношений страны АКТ были полны решимости защищать главное, по их мнению, достижение Ломейских конвенций – систему односторонних преференций в торговле с ЕЭС. В области экономического сотрудничества партнеры Сообщества настаивали на том, что добыча, переработка, сбыт и транспортировка всех видов сырья, подпадающих под действие конвенции, должны к 2000 году на 50% контролироваться самими странами АКТ. Наконец, вопросы внешней задолженности и структурной перестройки, по мнению представителей Группы АКТ, заслуживали отдельного рассмотрения и повышенного внимания по сравнению с традиционными сферами технической помощи и финансового сотрудничества.

Подобный настрой вызвал со стороны Сообщества определенное удовлетворение, поскольку позволял сохранить основные принципы сотрудничества ЕЭС– АКТ, обеспечить преемственность всей системы Ломейских конвенций, оставить в неприкосновенности существующий торговый режим с его либеральными взаимовыгодными условиями, а также повысить роль ЕЭС в процессе разработки и реализации программ структурной перестройки и экономической рационализации в странах "третьего мира". В ходе переговоров Сообществу пришлось доказывать, что предстоящее введение единого рыночного пространства в границах Западной Европы является для стран АКТ скорее благоприятной возможностью, чем угрозой их экономическим интересам. Показательным в этом плане было обращенное к представителям Группы АКТ высказывание премьер-министра Франции М. Рокара, который исполнял в то время обязанности председа-

теля Совета ЕС: "И вы встревожены: собирается ли Европейское сообщество направить все свои усилия на страны Восточной Европы и забыть или пренебречь своими южными друзьями, своими партнерами из Группы АКТ?.. Да, более сплоченное Европейское сообщество будет более сильным, а значит, и более способным помочь своим партнерам. Да, единый рынок в конечном счете обеспечивает рост и развитие государств АКТ"³¹.

Поиск точек соприкосновения, гибкость и компромисс требовались по целому ряду других вопросов. Сложный ход переговорного процесса был обусловлен не только масштабностью решаемых партнерами задач, но и многоплановостью обсуждаемого соглашения, его повышенной структурной сложностью по сравнению с прежними конвенциями. Поэтому организационная структура переговоров ЕЭС-АКТ соответствовала многомерному характеру IV Ломейской конвенции, подписание которой 15 декабря 1989 г. в столице Того явилось кульминацией 13 месяцев напряженной работы.

Начатые 12 октября 1988 г. в Люксембурге переговоры фактически завершились 27 ноября 1989 г. в Брюсселе. За это время стороны провели три пленарных заседания на уровне Совета министров: в Бразавиле (16-17 февраля 1989 г.), Брюсселе (3-5 июня 1989 г.) и Люксембурге (27-29 октября 1989 г.). На заключительной стадии переговоров была использована формула министерской сессии узкого состава, состоявшейся 25-27 ноября 1989 г. в Брюсселе.

На первом заседании Совета министров, официально открывшем переговоры, еще не было специализированных рабочих групп. Однако вслед за этим вся конкретная работа на министерском уровне велась исключительно по группам, которых было сформировано четыре, а именно: председательская группа, главной задачей которой было поддерживать нормальный ход переговоров в заданном направлении, а также рассматривать целый ряд специфических вопросов, в том числе принципы и цели конвенции, срок ее действия и географический охват, органы и учреждения ЕЭС-АКТ, проблему прав человека и т.д.; группа А, или "отраслевая"; группа В, или "торговая"; группа С, или "финансовая".

В компетенцию трех последних групп входило обсуждение определенного круга проблем, которые на нижестоящем уровне - Комиссии ЕС, имевшей мандат на ведение переговоров от имени Сообщества, и постоянных представителей стран АКТ - были разделены между восемью узкоспециализированными группами.

Весь переговорный механизм в целом оказался достаточно гибким и эффективным, что в значительной степени обусловило не только благоприятный исход, но и относительно сжатые - учитывая масштабы и географический охват конвенции - сроки переговорного

процесса. Однако нельзя сбрасывать со счетов и тот факт, что партнеры уже имели в активе более чем пятнадцатилетний опыт совместной многосторонней дипломатии и определенные традиции политико-правового взаимодействия, преемственность которых обеспечивалась системой предыдущих соглашений. В какой-то мере прав оказался заместитель председателя Комиссии ЕС Л. Натали, заявивший на официальной церемонии открытия переговоров: "Наш успех predetermined"³².

Возможно, успех переговоров был действительно предопределен, но отнюдь не с самого начала, а, скорее, с того момента, когда стороны смогли прийти к компромиссу по принципиально важному вопросу о характере будущей конвенции. Первоначальное разногласие заключалось в том, что страны АКТ настаивали, по существу, на новом всеобъемлющем соглашении, которое в полной мере учитывало бы различные аспекты их кризисного положения. В планы же Сообщества входило прежде всего совершенствование действующего правового механизма. В результате согласования этих, казалось бы, диаметрально противоположных позиций IV Ломейская конвенция сохранила основные принципы, цели и задачи сотрудничества ЕЭС-АКТ, одновременно дополнив его нормативно-правовую базу целым рядом качественно новых положений с учетом последних изменений международной политической и экономической конъюнктуры на дату подписания документа.

IV Ломейская конвенция, в которой участвуют 12 стран-членов ЕЭС, 46 африканских, 15 карибских и 8 тихоокеанских государств, в настоящее время является самым широкомасштабным в мире договорно-правовым инструментом сотрудничества между региональными группировками промышленно развитых и развивающихся стран. Действующий в рамках соглашения юридический механизм партнерства государств-участников в различных областях (при всех его недостатках и изъятиях, не раз подвергавшихся обоснованной критике со всех сторон) на практике воплощает, по существу, единственную на сегодняшний день работоспособную концепцию многостороннего взаимодействия по линии Север-Юг.

¹ **Международно-правовые проблемы стран Африки.** — М., 1989. — С.123—124, 240—241.

² **Коммерсантъ-DAILY.** — 21 авг. 1993. — № 159 (со ссылкой на заместителя начальника Главного управления торгово-экономических связей со странами Африки МВЭС РФ Г. Кузнецова).

³ Для целей настоящей статьи далее по тексту будет использоваться термин "Сообщество", официально применяемый участниками Ломейской конвенции.

⁴ См. **Treaty Establishing the European Economic Community as amended by Subsequent Treaties.** — Rome, 25 March 1957. — Art. 131–136. — P. 44–45.

⁵ На эту тему см., например, **Кобищанов Ю.** Этнос, религия и язык в Африке//Азия и Африка сегодня. — 1983. — № 1; **Еремеев Д.** Анатомия этнических конфликтов: к типологии этнических ситуаций в Азии и Африке//Азия и Африка сегодня. — 1981. — № 6.

⁶ См., например, **Glaser T.** EEC–ACP Cooperation: the Historical Perspective// The Courier. — March–Apr. 1990. — No 120. — P.24.

⁷ **Независимая Африка в документах.** — М., 1965. — С.15–18.

⁸ **Организация африканского единства: история создания и деятельности.** — М., 1970. — С.29–30.

⁹ **UNCTAD: Economic Cooperation and Integration among Developing Countries.** — TD/B/609/1976. — Vol. II, IV.

¹⁰ **Устав ОАЕ/Организация африканского единства.** — М., 1970.

¹¹ **Международно-правовые проблемы стран Африки.** — С.125.

¹² См., например, **Развивающиеся страны в современном мире.** Новая сила в мировой политике и экономике. — М., 1984. — С.136.

¹³ **Национализм в современной Африке.** — М., 1983. — С.15.

¹⁴ По проблеме национально-этнических конфликтов см. **Этингер Я.** Межгосударственные объединения развивающихся стран и национально-этнические конфликты. Расы и народы. — М., 1986.

¹⁵ В Великобритании Договор о присоединении, формально относящийся к прерогативам королевской власти, был подтвержден парламентом страны. Подробнее см. **Топорнин Б.Н.** Европейские сообщества: Право и институты. — М., 1992. — С.52.

¹⁶ **The Courier.** — Sept. — Oct. 1985. — No 93.

¹⁷ Об ЭКОВАС см. подробнее **Международно-правовые проблемы стран Африки.** — С.229–230, 235–237, 238–239.

¹⁸ **Olofin S.** ECOWAS and the Lome Convention: An Experiment in Complementarity or Conflicting Customs Union Arrangement//J. Common Market Stud. 1977–78. — Vol. 16. — P.53–72.

¹⁹ См. **Treaty Establishing the European Economic Community as amended by Subsequent Treaties.** — P.69.

²⁰ **The Courier.** — March–Apr. 1990. — No 120. — P.25.

²¹ **Ibid.** — P.26.

²² **Ibidem.**

²³ По проблеме голода в Африке см. **Shaw T.** Africa after this Famine// International Perspectives. — May–June 1985. — P.6–9.

²⁴ **Plan d'Action de Lagos pour le Developpement Economique de l'Afrique. 1980–2000/ OUA.** — 1981. — P.9, 14–111.

²⁵ **The Courier.** — March–Apr. 1990. — No 120. — P.26.

²⁶ **Ibidem.**

²⁷ **Lome IV. 1990–2000. Background, Innovations, Improvements//** Europe Information. — DE 64. — Brussels, March 1990. — P.4.

²⁸ **The Courier.** — March–Apr. 1990. — No 120. — P.28

²⁹ **Ibidem.**

³⁰ **Lome IV. 1990–2000.** — P.4.

³¹ **The Courier.** — March–Apr. 1990. — P.5.

³² **Ibid.** — P.26.

Территориальные проблемы

ПРЯМЫЕ ИСХОДНЫЕ ЛИНИИ И ИСТОРИЧЕСКИЕ ВОДЫ В МЕЖДУНАРОДНОМ МОРСКОМ ПРАВЕ

С.В. Кузнецов *

Прямые исходные линии и исторические воды – это два тесно связанных между собой института международного морского права. Система прямых исходных линий и линий наибольшего отлива вдоль берега является основанием определения пространственной морской юрисдикции государства. От прямых исходных линий и линий наибольшего отлива устанавливается внешний предел как территориальных вод (а тем самым и государственная граница на море), так и экономической зоны и континентального шельфа. Кроме того, воды, ограничиваемые прямыми исходными линиями и простирающиеся в сторону берега, и воды, образующие так называемые исторические воды, по своему юридическому статусу относятся, как правило, к внутренним водам прибрежного государства, на которые распространяется его полный суверенитет. Эти обстоятельства диктуют необходимость правильного понимания и практического применения этих институтов морского права.

Отметим также, что, несмотря на длительное существование, они занимают достаточно скромное место в морском праве в сравнении с разработкой проблем экономической зоны или континентального шельфа. В то время как регулированию правового режима экономических зон и континентального шельфа в Конвенции ООН по морскому праву 1982 года посвящены отдельные разделы, прямым исходным линиям как самостоятельному понятию – лишь одна статья 7, а исторические заливы вообще упоминаются вскользь только в пункте 6 статьи 10¹.

История практического применения этих институтов складывалась на протяжении достаточно большого периода. Предпосылкой их появления послужили действия некоторых государств, распространявших свой суверенитет на части моря (главным образом заливы), ограничивая их прямыми линиями. После того как эта практика получила признание, такие линии постепенно стали выступать в ка-

* 3-й секретарь Посольства Российской Федерации в США.

честве исходных для отсчета ширины территориального моря. Так, еще в 1604 году Великобритания выдвинула претензии на прилегающие к ее территории морские пространства, ограниченные прямыми линиями, проведенными от "мыса до мыса" (так называемые "королевские камеры")². Есть и другие примеры применения государствами прямых исходных линий для отсчета ширины своих территориальных вод. Норвегия своими декретами от 16 октября 1869 г., 5 января 1881 г. и 9 сентября 1889 г. применяла прямые исходные линии в качестве границ для исчисления ширины морской полосы, в пределах которой рыболовство сохранялось исключительно для ее жителей³.

Подобно Норвегии прямые исходные линии с целью ограничения иностранного рыболовства у своего побережья применяла и Россия. Протоколом к Рыболовной конвенции, заключенной между Россией и Японией 15 (28) июля 1907 г., участки Тихоокеанского побережья (бухты и заливы), ограниченные прямыми линиями в пределах российских территориальных вод, объявлялись запрещенными для лова рыбы иностранными подданными⁴.

Подобная практика нашла соответствующее признание в международных документах. В Правилах, принятых Институтом международного права в Париже 31 марта 1894 г., относительно определения и режима территориального моря указывалось, что "в бухтах территориальное море следует всем извилинам берега с тем исключением, когда оно отсчитывается от прямой линии, проведенной поперек бухты в той ее части, которая всего ближе к выходу в море и где противоположные берега бухты отстоят друг от друга на 12 морских миль, если только постоянный и вековой обычай не устанавливал большую ширину"⁵.

Одновременно со становлением такой практики возник вопрос, какой максимальной ширины может быть вход в залив, который можно перекрыть прямой исходной линией. Как видно из приведенной цитаты, вышеупомянутые правила определили ее в 12 морских миль, хоть и сделали оговорку в отношении возможности установления иной ширины в силу обычая. Вместе с тем англо-французская конвенция о рыболовстве 1839 года, Гагская конвенция о рыболовстве в Северном море 1882 года, англо-датская конвенция о рыболовстве у острова Фароэ и Исландии 1902 года и др. определяли предельную ширину таких заливов в 10 морских миль⁶.

В проекте регламента о территориальном море в мирное время, принятом Институтом международного права на его 35-й сессии в Стокгольме в 1928 году, также говорилось о максимальной ширине входа в залив, равной 10 милям. Там же указывалось, что ширина территориального моря отсчитывается от линии наибольшего отлива.

При этом ничего не говорилось об иной возможности отсчета от прямых исходных линий, кроме случая, когда они проводятся у входа в залив⁷.

Существенное влияние на практику отсчета ширины территориального моря оказало решение Международного Суда, вынесенное 18 декабря 1951 г. по англо-норвежскому делу о рыболовстве. Существо дела заключалось в том, что Норвегия, принимая декреты о территориальном море 1812, 1869, 1881 и 1889 годов, последовательно проводила политику, направленную на установление системы прямых линий для отсчета ширины территориального моря. Наконец, декретом от 12 июля 1935 г. Норвегия предусмотрела более последовательное применение этой системы, что и было оспорено Великобританией. Согласно декрету 1935 года, для проведения исходных линий было использовано 48 точек, причем 18 линий по протяженности превышали 15 морских миль, а одна линия достигала 44 морских миль.

В своем решении от 18 декабря 1951 г. Международный Суд сделал общий вывод о том, что ни сам метод, ни конкретные линии, установленные Норвегией декретом 1935 года, не противоречат международному праву. При этом Суд сослался на практику "нескольких государств", использовавших прямые исходные линии "не только при наличии хорошо очерченных заливов, но и при наличии небольших изгибов береговой линии, когда речь шла исключительно о придании поясу территориальных вод более простой формы". При вынесении решения было отмечено несколько важных моментов, касающихся общих методов проведения прямых исходных линий. Суд указал, что основная линия территориальных вод должна следовать общему направлению берега, вместе с тем в разумных пределах она может отходить от строгой параллельности берегу. Суд отметил также, что правило, согласно которому залив или бухта только в том случае являются внутренними водами, если вход в них менее 10 морских миль, не является общепризнанной нормой международного права, признав таким образом правомерным метод проведения прямых исходных линий, избранный Норвегией⁸.

Такое решение Международного Суда оказало значительное влияние на дальнейшее формирование норм международного права и международной практики в области использования исходных линий для отсчета ширины территориального моря. В частности, в Конвенции о территориальном море и прилежащей зоне 1958 года достаточно подробно регламентируется использование метода прямых исходных линий. Так, статья 4 конвенции определяет общие случаи использования прямых исходных линий. В ней говорится, что "в местах, где береговая линия глубоко изрезана и извилиста или где имеется вдоль берега в непосредственной близости к нему цепь ост-

ровов... может применяться метод прямых исходных линий", причем "при проведении таких исходных линий не допускается сколько-нибудь заметных отклонений от общего направления берега, а участки моря, лежащие с внутренней стороны этих линий, должны быть достаточно тесно связаны с береговой территорией, чтобы на них мог быть распространен режим внутренних вод". Далее указывается, что "в случаях, когда... может быть применен метод прямых исходных линий, при установлении отдельных исходных линий могут приниматься в расчет особые экономические интересы данного района, реальность и значение которых доказаны их длительным осуществлением". В статье делается специальная оговорка о том, что "система прямых исходных линий не может применяться государством таким образом, чтобы территориальное море другого государства оказалось отрезанным от открытого моря". В обязанность прибрежного государства вменяется обозначение прямых исходных линий "на морских картах, которые должны быть надлежаще опубликованы". В силу этой статьи "воды, расположенные в сторону берега от исходных линий территориального моря, составляют часть внутренних вод государства"⁹.

Необходимо отметить, что в конвенции недостаточно четко регулируется ряд важных вопросов и значительное их число передается на усмотрение прибрежного государства. Так, остается неясным, какую береговую линию следует считать изрезанной и извилистой, что должно считаться цепью островов и каково должно быть их максимальное удаление от берега и друг от друга, чтобы можно было провести прямые исходные линии. Лишь в самых общих чертах определяется и связь прибрежного государства с частью моря, находящейся внутри исходных линий. Кроме того, конвенция позволяет при установлении прямых исходных линий учитывать особые экономические интересы определенного района, что на практике дает достаточно широкие права прибрежному государству, которое может толковать это положение по своему усмотрению.

Конвенция не установила максимальной длины прямой исходной линии и ее максимально возможного удаления от берега. Умалчивается также и о том, в какой мере при использовании прямых исходных линий должны учитываться интересы международного сообщества. В статье 4 указывается только на необходимость публикации карт с обозначением прямых исходных линий, что может лишь предполагать право других государств опротестовать примененную практику¹⁰.

Положения Женевской конвенции 1958 года достаточно быстро нашли отражение в национальной практике государств, поскольку проведение прямых исходных линий значительно упростило техни-

ку отсчета ширины территориального моря и определения его внешнего предела. А так как конвенция не определила четко правила их проведения, это дало возможность прибрежным государствам определять прохождение таких линий по своему усмотрению и тем самым распространять свой полный суверенитет на более значительные по площади участки акватории, прилегающие к их побережью.

Нормы Женевской конвенции 1958 года в отношении прямых исходных линий с незначительными дополнениями вошли в Конвенцию ООН по морскому праву 1982 года. Однако, как и Женевская конвенция, Конвенция ООН 1982 года не содержит точных указаний о предельной длине прямых исходных линий, применяемых государствами при глубоко изрезанном и извилистом побережье или в местах, где вдоль берега и в непосредственной близости к нему имеется цепь островов. Согласно обеим конвенциям, ограничение 24 миль длины замыкающей линии в заливах не распространяется на любые случаи, когда применяется метод прямых исходных линий (п.6 ст. 7 Конвенции 1958 г. и п.6 ст. 10 Конвенции 1982 г.)¹¹. Кроме того, не ограничивается длина исходных линий, которые, согласно статье 9 Конвенции 1982 года, проводятся поперек устья реки между точками на ее берегах, соответствующими наибольшему отливу.

Таким образом, к настоящему времени концепция прямых исходных линий нашла свое отражение в двух конвенциях по морскому праву, положения которых широко применяются на практике прибрежными государствами.

Анализ практики прибрежных государств по применению системы прямых исходных линий свидетельствует о том, что из 140 государств к настоящему времени около 30 используют этот метод, а более 50 государств используют смешанный метод (включающий также и проведение прямых исходных линий), что составляет примерно 60% от числа государств, имеющих морское побережье.

Обобщенные данные о всех прямых исходных линиях, установленных в соответствии с законодательством континентальных государств (без государств-архипелагов), показывают, что прямые исходные линии длиной до 2 морских миль составляют 88–90%, от 24 до 50 миль – 7–8,5, от 50 до 100 миль – 2–2,5, от свыше 100 миль – примерно 0,4–0,7% от числа всех прямых исходных линий. Самые протяженные прямые исходные линии у своего побережья установили: Бирма – 222,3 мили, Вьетнам – 161,8, Эквадор – 136 и Колумбия – 130,5 мили.

С концепцией "прямых исходных линий" тесно связана концепция "исторических вод". В международном праве издавна признавалось, что в состав территории государства могут входить, например, воды заливов. Еще Г. Гроций допускал, что такая часть моря, как

залив или пролив, может оказаться под властью государства, "лишь бы эта часть моря не была столь велика, чтобы при сравнении с твердью земли не могла составить часть ее"¹². Иными словами, Г. Гроций, не определяя максимальную ширину входа в залив, главным критерием для распространения власти государства над водами залива считал соблюдение определенного соотношения водной поверхности и сухопутной территории государства.

В 1910 году состоялось арбитражное рассмотрение спора между Великобританией и США по вопросу о рыболовных промыслах у побережья Северной Атлантики. В арбитражном решении впервые был использован термин "исторические" применительно к заливам, на которые государства выдвигали свои притязания и замыкающая линия которых превышала допустимые пределы. В этом решении говорилось, что "конвенция и установленный обычай могут рассматриваться как основа для притязания на заливы в качестве территориальных, которые могут быть на этой основе названы историческими заливами, и такое признание следует рассматривать действенным при отсутствии какого-либо принципа по данному вопросу"¹³.

Значительное внимание вопросу о заливах и бухтах уделил Международный Суд ООН при рассмотрении в 1951 году англо-норвежского спора о рыболовстве. Суд подтвердил право Норвегии владеть прибрежными водами и заливами, ограниченными прямыми исходными линиями, по историческим основаниям независимо от ширины входа в них. При этом вопреки утверждениям Великобритании Суд отметил, что "правило о 10 морских милях не является общепризнанной нормой международного морского права". Было высказано также мнение о связи внешних пределов территориальных вод как с интересами безопасности, так и с экономическими интересами прибрежного государства¹⁴.

Вопросу об исторических водах уделялось внимание и на международных конференциях по кодификации морского права. Так, в 1930 году на Гаагской конференции по кодификации международного права исторические заливы воспринимались как реальность, вытекающая из практики государств¹⁵. На Первой конференции ООН по морскому праву 1958 года в пункт 6 статьи 7 Конвенции о территориальном море и прилежащей зоне было включено положение об исторических заливах. Включением в Конвенцию 1982 года положения об исторических заливах (п.6 ст. 10) Третья конференция ООН по морскому праву подтвердила право государств на эти виды морских пространств.

В правовой доктрине отсутствуют четкие указания в отношении существования каких-либо норм международного права, в силу

которых государства имеют право объявлять те или иные пространства историческими. В науке международного права концепция "исторических вод" свелась преимущественно к выявлению, систематизации и обобщению критериев и аргументов, которые обычно приводятся государствами в обоснование своих прав на те или иные морские пространства, включаемые в состав своей территории по историческим основаниям. Подавляющее большинство отечественных и зарубежных юристов считают, что основным элементом, создающим необходимую правовую базу для притязаний на исторические воды, служит длительное фактическое осуществление реальной власти прибрежным государством над определенной морской акваторией. Об этом писал еще в 1898 году Ф. Мартенс, аналогичной точки зрения придерживались Я. Броунли, Ф. Джессеп, В.А. Романов, Б.Н. Нечаев и др.¹⁶ При основополагающем значении исторического критерия другие факторы (особое географическое положение морской акватории, эффективное мирное осуществление власти прибрежного государства в течение длительного времени и признание такого положения другими государствами) также должны иметь место. Причем все вышеперечисленные элементы должны действовать в своей совокупности¹⁷.

Концепция "исторических вод" распространяется прежде всего на заливы. Доктрина "исторических заливов" издавна служила средством защиты для государств, имеющих большие заливы, рассматриваемые этими государствами как часть их национальной территории; многие государства считают заливы жизненно важными с позиций их экономической и национальной безопасности.

Вместе с тем в данной концепции историческими признаются воды не только заливов, но и других морских пространств. Так, согласно специальному меморандуму по вопросу об исторических водах, подготовленному Секретариатом ООН к Первой женеvской конференции по морскому праву, «теория исторических заливов имеет общее значение. На исторические права ссылаются не только в отношении заливов, но также в отношении тех морских пространств, которые имеют другой характер. Таковы, например, водные пространства, заключенные между островами архипелагов и соседним континентом. Это касается также проливов, устьев реки и т.д. В этом смысле чаще говорят об "исторических водах", а не об "исторических заливах"»¹⁸.

Для представления о сущности концепции "исторических вод" важное значение имеют некоторые судебные и арбитражные решения. Среди таких решений наибольший интерес представляет упоминавшееся дело об англо-норвежском споре, рассмотренное Международным Судом в 1951 году. Суд принял решение о признании норвежски-

ми внутренними водами морского пути вдоль норвежских берегов – Индерлея, созданного усилиями Норвегии и лежащего вне пределов ее территориальных вод. При вынесении этого решения Международный Суд рассматривал аргументы, основанные частично и на концепции "исторических вод", и дал следующее определение: "Историческими водами обычно называются внутренние воды, которые не имели бы этого признака, если бы не существование исторического права на них"¹⁹. Это решение Международного Суда ООН оказало большое влияние на дальнейшее развитие морского права и его кодификацию в этой области.

Практика свидетельствует о том, что многие государства в разное время предъявляли свои права по историческим основаниям на примыкающие к их побережью морские пространства, в том числе на заливы со значительной площадью и шириной входа. Так, в 1793 году США распространили свою юрисдикцию на залив Делавэр, ширина входа в который превышала двойную ширину территориальных вод²⁰. В 1839 году был объявлен владением Франции залив Канкаль с шириной входа около 17 миль²¹. В этом же столетии в качестве территориальных были объявлены такие заливы, как Шалер (Канада, 12 миль), Консепшен (Канада, 20 миль), Монтерей (США, 19 миль), Чесапикский (США, 12 миль)²². В 1893 году Россия установила, что "территориальными водами Северной России признаются все заливы, бухты и рейды русского берега Северного Ледовитого океана, все Белое море южнее линии, проведенной по направлению от мыса Св.Нос к мысу Канин Нос"²³. В 1906 году Канада в законодательном порядке объявила своим владением Гудзонов залив (50 миль)²⁴. С 60-х годов XIX в. Норвегия считает территориальными водами заливы Варангер-Фьорд (около 30 миль) и Вест-Фьорд (около 60 миль)²⁵.

Притязания государств выдвигались не только на заливы. В 1866 году был определен в качестве территориального пролив Лонг-Айленд (ширина 20 миль, длина 100 миль). В 1903 году территориальными объявлены Манарский и Полкский проливы²⁶.

Притязания на заливы, ширина входа в которые превышала признаваемые пределы, обосновывались по разным основаниям. Так, в США в отношении залива Делавэр подчеркивали, что этот залив окружен только их территорией и никакое другое государство не владело им совместно с США. Исключительная юрисдикция над заливом принадлежала только США и их предшественнику, то есть юрисдикция над заливом осуществлялась с давних пор²⁷. При заявлении притязаний на Чесапикский залив (кроме названных) США привели следующие обоснования: 1) залив не может служить международным торговым путем; 2) он обладает особой географической конфигурацией; 3) с момента осуществления права государства залив рассмат-

ривался в качестве территориальных вод; 4) права США на владение заливом признавались другими государствами²⁸.

Современная практика свидетельствует, что на протяжении XX века вплоть до настоящего времени государства объявляли те или иные морские пространства историческими. Так, например, историческими были объявлены: в 1939 году – залив Санта Моника (США); в 1940 году – бухта Аматики (Гватемала); в 1952 году – заливы Санто-Доминго и Экосес (Доминиканская Республика), Сиамский залив (Таиланд); в 1957 году – залив Петра Великого (СССР); в 1969 году – залив Унгама (Кения) и др.²⁹

Новелла в практике прибрежных государств – заключение договоров об исторических водах. В 1982 году Вьетнам и Кампучия заключили соглашение об исторических водах, согласно которому морское пространство, расположенное между островом Фукуока и побережьем этих стран, объявлено историческими водами на том основании, что оно обладает особыми географическими свойствами и имеет большое значение для обеспечения безопасности и экономики обеих стран³⁰.

Таким образом, практика государств, судебные и арбитражные решения и доктрина позволяют сформулировать следующие основные черты концепции "исторических вод":

1. В исторических водах прибрежное государство должно осуществлять свои права длительное время и непрерывно, то есть должен сложиться определенный "национальный обычай". Эти права должны осуществляться очевидным для других государств образом. Однако для этого не требуется какая-либо официальная нотификация другим государствам; достаточно открытого осуществления прибрежным государством в этих пространствах своих административных прав, издания им нормативных актов, публикации выступлений и заявлений официальных лиц и других публичных действий.

2. Исторические права должны признаваться другими государствами, то есть "национальный обычай" должен превратиться в международный. Такое признание не обязательно должно быть явно выраженным, оно может просто подразумеваться как результат "общей терпимости" других государств по отношению к факту осуществления этих прав государством. Протесты государств, не имеющих прямого отношения к данному географическому району или не входящих в категорию государств, являющихся постоянными и существенными морепользователями, не принимаются во внимание.

3. Исторические воды должны иметь особое географическое положение: непосредственно примыкать к территории данного государства и находиться в стороне от международных морских путей.

Их объявление не должно препятствовать осуществлению международного судоходства.

4. Объявление вод историческими должно играть существенную роль с точки зрения экономики и обороны прибрежного государства.

В подтверждение притязаний на морские пространства государство может сослаться на мнение авторитетных ученых, признающих существование исторических прав на данные пространства.

Следует признать сложность практического использования приведенных признаков. При несоблюдении одного из условий может возникнуть ситуация, ставящая под вопрос правомерность практического применения прибрежным государством данной концепции в целом.

Концепция "исторических вод" в современном международном морском праве модифицировалась в силу того, что в настоящее время список морских пространств, которые можно было бы объявить историческими водами, практически исчерпан. Кроме того, сейчас нет особой необходимости сослаться на историческое право, чтобы претендовать на заливы в качестве внутренних вод. Для этого достаточно использовать имеющиеся конвенционные нормы относительно прямых исходных линий.

¹ См. *Сборник международных договоров СССР по вопросам мореплавания*. МО ГУНиО. — Изд. 3-е. — М., 1987. — С.32—34.

² См. *Парфонт Н.* Вопросы англо-норвежского рыболовства // *Морское обозрение*. — 1952. — № 71. — С.347, 358.

³ См. *Сборник дипломатических документов, касающихся переговоров по заключению рыболовной конвенции между Россией и Японией*. — С.-Пб., 1907. — С. 211, 225.

⁴ Там же.

⁵ *Овчинников И.* Институт международного права и работы, касающиеся мореплавания // *Морской сборник*. — 1898. — № 11. — С. 15.

⁶ Цит. по: *Хиттинс и Коломбос*. Международное морское право. — М., 1953. — С. 126.

⁷ См. *Annuaire de l'Institut de Droit International*. — Vol. 34. — Stockholm session. — 1928. — August. — P. 755.

⁸ См. *International Court of Justice. Reports and Judgements. Advisory Opinions and Orders*. — The Hague, 1951. — P.131.

⁹ *Сборник международных договоров СССР по вопросам мореплавания*. — М., 1988. — С.18—19.

¹⁰ Там же. — С. 19.

¹¹ Там же. — С. 20, 34.

¹² *Гроций Г.* О праве войны и мира. — М., 1956. — С. 219.

¹³ *Hackworth G.H.* Digest of International Law. — Washington, 1940. — Vol. I. — P.692.

¹⁴ См. **Cour International de Justice. Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances.** — 1951. — P. 116–206.

¹⁵ См. **League of Nations publications v. Legal.** — 1930. — Vol. 14.

¹⁶ См. **Мартенс Ф.** Современное международное право цивилизованных народов. — С.-Пб., 1898. — Т.1/2; **Нечаев Б.Н.** Статус исторических вод (доктрина и практика) // **Океан, техника, право.** — М., 1972. — С. 44–51; **Романов В.А.** Залив Петра Великого — внутренние воды Советского Союза // **Сов. государство и право.** — 1958. — № 5.

В зарубежной литературе см. **Брунли Я.** Международное право. — М., 1977. — Кн. 1; **Jessup Ph.** *The Law of Territorial Waters and Maritime Jurisdiction.* — New York, 1921. — P. 383–385, 430–436.

¹⁷ См. **Барсегов Ю.Г.** Вопрос о правовом статусе и правовых основаниях приобретения титулов на исторические воды в современном международном морском праве // **Сов. ежегодник международного права.** 1987. — М., 1988. — С.201–202; **Коломбос Д.** *Международное морское право.* — М., 1975.

¹⁸ См. **United Nations Conference on the Law of the Sea. A Brief Geographical and Hydrographical Study of Bays and Estuaries, the Coasts of Which Belong to Different States.** — A/Conf. 13/13, 1957.

¹⁹ **Fisheries Case (United Kingdom v. Norway)** / Judgement of 18 December 1951. — I.C.J. Reports. — 1951. — P. 125.

²⁰ См. **Historic Bays. Memorandum by the Secretariat of the United Nations.** — Doc. A/Conf. 13/1. — P.15.

²¹ *Ibid.* — P. 10.

²² *Ibid.* — P. 10, 13.

²³ **Внешняя политика СССР. Сборник документов.** — М., 1945. — Т. III (1925–1934).

²⁴ **Jessup Ph.** *Op. cit.* — P. 411–412.

²⁵ **Memorandum by the Secretariat of the United Nations.** — P. 20–22.

²⁶ См. **Jessup Ph.** *Op. cit.* — P. 14–16, 424–427.

²⁷ См. **Memorandum by the Secretariat of the United Nations.** — P. 15–17.

²⁸ *Ibid.* — P. 11–13.

²⁹ См. **Сборник региональных соглашений и законодательных актов зарубежных государств по вопросам мореплавания.** — М., 1970. — Т. IV. — С.125–126; Т. III. — Кн. первая. — С. 269; Кн. вторая. — С. 58.

³⁰ См. **Сборник региональных соглашений и законодательных актов зарубежных государств по вопросам мореплавания.** — М., 1989. — Т. III. — Кн. первая. — С. 55.

Страницы истории

ПРОБЛЕМЫ БОРЬБЫ С ТЕРРОРИЗМОМ НА МЕЖДУНАРОДНЫХ КОНФЕРЕНЦИЯХ ПО УНИФИКАЦИИ УГОЛОВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА (1927–1933 гг.)

А. В. Змеевский*

Начало многосторонним усилиям государств по формированию правовой базы совместной борьбы с терроризмом было положено в ходе международных конференций по унификации уголовного законодательства в конце 20 – второй половине 30-х годов¹.

1. КРАТКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА КОНФЕРЕНЦИЙ ПО УНИФИКАЦИИ УГОЛОВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Цели движения "унификаторов" были сформулированы в 1926 году в резолюции Брюссельского конгресса Международной ассоциации уголовного права, ставшей по сути учредительным документом этого движения. В ней, в частности, предусматривалось "рассмотреть и унифицировать принципы, положенные в основу разрабатываемых проектов уголовных кодексов, вводя туда по возможности общие начала применения репрессий"².

В ходе конференций "унификаторы" готовили рекомендации, на базе которых государства-участники могли бы привести к общему знаменателю свое национальное законодательство, в том числе по вопросам борьбы с воздушным и морским пиратством, фальшивомонетничеством, терроризмом, распространением наркотиков, работорговлей, а также наметить пути сотрудничества с целью наказания виновных в этих преступлениях лиц.

Представитель Бельгии на IV Конференции по унификации уголовного законодательства Н. Гансбург сформулировал задачи "унификаторов" следующим образом: "...идея конференции – включить в кодексы участвующих в ней государств сходные, если не идентичные, определения таким образом, чтобы было возможно как можно проще предусмотреть сходные наказания и обеспечить эффективность международного преследования"³. До середины 30-х годов

* Заведующий отделом Правового департамента МИД РФ.

в этих конференциях участвовали лишь представители капиталистических стран⁴. Разумеется, их политические воззрения не могли не сказаться на работе конференций⁵. Однако наряду с определенной политической направленностью движение "унификаторов" аккумулировало опыт многосторонних усилий, ориентированных на поиск путей совместного противодействия терроризму. Центральное место в этой работе заняла подготовка определения терроризма.

II. ВЫРАБОТКА ОПРЕДЕЛЕНИЯ ТЕРРОРИЗМА

Краткая история. На I Конференции по унификации уголовного права ее Генеральная ассамблея приняла текст, в котором среди преступлений по праву народов, таких как пиратство, перевозка наркотиков, торговля женщинами и рабами, называлось "преднамеренное использование средств, способных вызвать общую опасность" ("l'emploi intentionnel de moyens capables de faire courir un danger commun")⁶. Многие из участников под такими посягательствами подразумевали терроризм, хотя это понятие появилось в качестве добавления, да и то в скобках, к варшавской формуле (преступления, вызывающие "общую опасность") в ходе III Конференции по унификации уголовного права (Брюссель, 1930 г.)⁷. Стремление уделить приоритетное внимание проблеме определения терроризма возобладало на IV Конференции по унификации уголовного права (Париж, 1931 г.); там же было признано целесообразным вернуться на более позднем этапе к разработке понятия «преднамеренное использование средств, способных вызвать "общую опасность"». Следуя этой договоренности, "унификаторы" одобрили выработанное ими определение терроризма на своей V Конференции (Мадрид, 1934 г.) – своего рода производное от разработки понятия «преднамеренное использование средств, способных вызвать "общую опасность"».

Концепция "общей опасности"⁸

Ее разработка велась по двум основным направлениям – под углом зрения внутреннего законодательства, а также с учетом формирующихся международно-правовых подходов к борьбе с уголовной преступностью. В их переплетении заложена определенная противоречивость, характерная для всего "унификаторского" движения, ставшего, по существу, переходным этапом от усилий государств в борьбе с уголовными посягательствами на основе совершенствования и гармонизации национальных законов к их сотрудничеству в этой области на базе международного права.

Уголовно-правовые параметры концепции "общей опасности"

В подготовленном на основе доклада Гансбурга проекте резолюции III Конференции предлагалось в качестве «преднамеренного применения средств, способных вызвать "общую опасность"», рассматривать действия, угрожающие жизни, физической неприкосновенности, здоровью человека, а также уничтожение ценного имущества⁹.

Критерий "общей опасности" указанных правонарушений выдвигался Гансбургом в качестве единственного ключевого элемента определения. На IV Конференции Лемкин (Польша) предложил "смешанный вариант" – критерий "общей опасности" (главный) дополнить при определении наказания критерием "учета реально нанесенного преступными действиями ущерба" (как отягчающее обстоятельство)¹⁰. Такой вариант, по его мнению, позволял бы полнее учитывать особенности национальных законодательств, а также более эффективно осуществлять судебное преследование преступлений, совершенных за рубежом (в частности, избегать сложностей, связанных с квалификацией и толкованием национальным судом расплывчатого критерия "провоцирования общей опасности" в иностранном государстве).

Возник также вопрос, насколько удачен сам термин «преднамеренное использование средств, способных вызвать "общую опасность"». Проведенный в этой связи итальянцем Рокко анализ уголовного законодательства ряда западноевропейских государств (в том числе УК Италии) подвел его к мысли, что конкретные правонарушения, отнесенные к категории способных вызвать "общую опасность", скорее имеют иную объединяющую их направленность – против государственной безопасности; подметил он и некоторое их сходство с преступлениями против общественного порядка¹¹.

На разных этапах "унификаторского" движения исследование с точки зрения уголовно-правовой теории соотношения понятий «преднамеренное использование средств, способных вызвать "общую опасность"» и "терроризм" приводило, по существу, к диаметрально противоположным выводам. Своего рода черту под разбросом мнений о соотношении правонарушений, способных создать "общую опасность", и терроризма подвел на V Конференции представитель Франции Ру, пришедший к выводу, что эти понятия не всегда совпадают. Анализируя их соподчиненность как уголовно-правовых категорий, он констатировал, что первая из них "не предполагает обязательно ни в качестве намерения, ни в качестве действия терроризм, который представляет собой запугивание населения с помощью актов насилия". И наоборот, по его мнению, "можно терроризировать

население подлыми убийствами политических деятелей, партийных руководителей, не ставя под угрозу население в целом"¹².

Международно-правовая модель концепции "общей опасности". Ее несущей конструкцией стала квалификация противоправных деяний, связанных с «преднамеренным использованием средств, способных вызвать "общую опасность"», как разновидности "преступлений по праву народов". Впервые это было сделано в ходе I Конференции, которая к разряду таких преступлений наряду с правонарушениями, способными вызвать "общую опасность", отнесла также пиратство, перевозку наркотиков, торговлю женщинами и рабами. Если спроецировать этот перечень деликтов на реалии сегодняшнего дня, то скорее всего "преступления по праву народов" (в том виде, как они виделись "унификаторам") – прообраз или, по крайней мере, категория, очень близкая к современным преступлениям международного характера.

Лемкин выделил два основных критерия "преступлений по праву народов":

- формально-юридический (возможность преследовать исполнителя противоправного акта независимо от места его совершения в уголовном порядке, включая судебное разбирательство);

- материальный: 1) совершение преступления происходит на территории нескольких государств (торговля женщинами, рабами, транспортировка наркотиков и т.д.); 2) ценности, в отношении которых допущены нарушения законов, должны представлять для международного сообщества материальное значение (коммуникации, внешняя торговля и т.д.) или моральную ценность (например, международный мир); 3) уголовный акт глубоко оскорбляет чувство справедливости, а также человеческое достоинство; такой акт потрясает основы человеческого сознания.

Анализ изложенных критериев приводит Лемкина к выводу, что преследование в уголовном порядке какого-либо "преступления по праву народов" "должно быть, следовательно, оправдано материальным и нематериальным интересом международного сообщества; такое преступление не может не затрагивать международные интересы"¹³.

Таким образом, "преступления по праву народов" на "унификаторских" конференциях было предложено рассматривать как противоправные деяния, выходящие за сферу национальных интересов, уголовное преследование которых, следовательно, требует объединения усилий государств.

Обоснованность причисления того или иного деликта к категории «преднамеренного использования средств, способных вызвать "общую опасность"», очевидно, следовало бы определять прежде

всего под углом зрения их соответствия критериям "преступлений по праву народов", как это вытекает из решений Варшавской конференции, установивших соподчиненность этих понятий.

Действительно, достаточно беглого взгляда на предложенный в ходе III Конференции "реестр" правонарушений, способных спровоцировать "общую опасность", чтобы зародились сомнения, что не все перечисленные в нем деликты (например, разрушение сооружений и приспособлений для тушения пожаров, повреждения гидравлического оборудования) и далеко не во всех случаях требуют объединения усилий государств.

Неудовлетворенность проделанной в Брюсселе работой прежде всего с точки зрения соответствия подготовленных там определений критериям "преступлений по праву народов", по всей видимости, побудила Лемкина предложить IV Конференции свою версию классификации рассматриваемой категории деликтов: 1) "правонарушения, которые опасны и приводят к нанесению ущерба, прежде всего на территории государства — места совершения правонарушения, и которые подлежат международному преследованию, поскольку совершившее их лицо субъективно опасно" (преднамеренные поджог, использование взрывчатых веществ, огнестрельного оружия, легковоспламеняющихся материалов, провоцирование "общей опасности" путем выведения из строя систем водоснабжения, освещения, отопления и т.п.); 2) "акты, которые приводят к нанесению ущерба на территории данного государства, имеют или могут иметь последствия на территории другого государства, и прежде всего для международных отношений" (акты, направленные против наземных, воздушных или морских коммуникаций, средств телеграфной, почтовой и телефонной связи). Лемкин считал характерным для этой категории правонарушений, что "акт, совершенный на части территории какого-либо государства, имеет последствия во всем цивилизованном мире, проявляется ли он в форме ущерба, нанесенного непосредственно государствам или группировкам граждан иностранных государств, либо в форме нарушения международных связей"¹⁴.

Сама по себе попытка выделить критерии международной противоправности описанных выше деяний идет в правильном направлении. Вместе с тем не все названные деяния отвечают критериям, предложенным автором. Одной из примечательных черт классификации Лемкина является, по существу, отказ от термина "общая опасность" и переход к понятию "опасность" в более широком смысле этого слова. Тем самым он поставил под вопрос целесообразность разработки концепции "общей опасности" с точки зрения ее международного измерения.

Такую постановку вопроса развил в ходе V Конференции Ру, который пришел к выводу, что невозможно утверждать, какие из посягательств, предложенных предыдущими докладчиками в качестве создающих "общую опасность", при всем воображении угрожают человечеству и, следовательно, формируют категорию "преступлений по праву народов"¹⁵. По его мнению, нельзя на основе критерия "общей опасности" возводить на уровень международного взаимодействия чуть ли не все национальное уголовное право. К каким искажениям это может привести, он иллюстрирует на следующем примере: "...если во время массовых волнений или забастовки бунтующие или рабочие для того, чтобы воспрепятствовать вмешательству государственных сил, обрывают телефонную линию или врываются в служебное помещение и выводят из строя приборы, подающие сигнал тревоги, они будут признаны виновными в "преступлении по праву народов", поставлены вне человеческого общества, и против них будет разрешено начать уголовное преследование в любом месте, где они будут задержаны"¹⁶. Ру вполне обоснованно задается вопросом, насколько тяжесть содеянного соотносится с его юридическими последствиями. Эту мысль можно развить: насколько оправданно прибегать к помощи международного права в борьбе с нарушениями, не выходящими за пределы национального законодательства? Как бы отвечая на этот вопрос, Ру высказывает опасения, что, встав на путь, предложенный предыдущими докладчиками, можно увести "унификаторское" движение в сторону, тем самым скомпрометировав его в последующем¹⁷.

Справедлива и постановка Ру вопроса о том, насколько удачно само понятие "общая опасность". "Общая" по отношению к кому или чему? Угроза, которая существует для двух лиц или двух предметов, является общей для этих двух лиц или предметов. Однако такой угрозы, очевидно, явно недостаточно, чтобы создать обстоятельства, отягчающие общеуголовное правонарушение настолько, чтобы оно трансформировалось в категорию "преступлений по праву народов". В этой связи Ру предложил заменить выражение "общая опасность" (*le danger commun*) на выражения "общественная угроза" (*le peril public*) или "всеобщая угроза" (*le peril general*).

Эти соображения были развиты Лемкиным: термин «преднамеренное использование средств, способных вызвать "общую опасность"» не отвечает критериям "преступления по праву народов"; он не точен, так как в нем используется понятие "общей опасности", которое существенно отличается от опасности всеобщей (международной) – *le danger général (international)*¹⁸.

В качестве точки отсчета при конструировании модели "преступления по праву народов" Лемкин предложил критерий "защищенной

ценности" (le criterium du bien protégé), то есть ценности, имеющей международное значение (международные транспортные коммуникации, радио-, телеграфная, телефонная связь, почтовые сообщения и т.п.)¹⁹. Критерии же способа осуществления, а также цели противоправного акта отступают у него на второй план. Согласно логике Лемкина, правонарушения, способные вызвать "общую опасность", подпадают под категорию "преступлений по праву народов" лишь тогда, когда они направлены против ценностей, имеющих международное значение.

В итоге на V Конференции возобладала точка зрения о нецелесообразности использования понятия "общая опасность". "Унификаторы" приняли решение в дальнейшем заниматься исследованием вопроса о правонарушениях, вызывающих "всеобщую опасность" (le danger général).

Проведенный "унификаторами" анализ международных параметров соотношения понятий "терроризм" и «преднамеренное использование средств, способных вызвать "общую опасность"» привел, по существу, к тому же выводу, что и исследование этих двух категорий с точки зрения уголовного права, — их содержание не всегда совпадает друг с другом. По мнению Радулеско (Румыния), могут быть акты, не подпадающие под варшавскую формулу («преднамеренное использование средств, способных вызвать "общую опасность"» как "преступление по праву народов"), которые являются посягательствами, имеющими целью навязать путем насилия или запугивания какую-либо политическую или социальную доктрину, и которые по своему характеру могут вызвать "общую опасность", то есть акты терроризма. Как и могут быть средства, способные вызвать "общую опасность", но не представляющие собой актов терроризма²⁰.

В чем причины недолголетия концепции "общей опасности"? Думается, основных причин две, и они взаимосвязаны. Первая — отсутствие четкого юридического определения понятия "общая опасность" как в его уголовно-правовом, так и в международно-правовом аспектах. Вторая — политическая заинтересованность некоторых участников "унификаторского" движения объединить государства в борьбе с отдельными проявлениями массовых выступлений населения, которые намеренно камуфлируются наряду с уголовно наказуемыми деяниями в юридически расплывчатые одежды «правонарушений, способных вызвать "общую опасность"». Кроме того, многие составляющие этой юридической конструкции, которую предлагалось рассматривать как "преступление по праву народов", критериям этого преступления не соответствовали, противодействие им могло бы вполне ограничиться национальным уровнем.

Определение терроризма

Попытка дать юридическую квалификацию актам терроризма была предпринята в ходе III Конференции на основе доклада Гансбурга: "Наказывается преднамеренное использование средств, способных вызвать "общую опасность", являющееся актом терроризма, по которому кто-либо обвиняется в совершении преступления против жизни, свободы, физической неприкосновенности лиц либо против имущества государства или частных лиц с целью выразить или осуществить политические или социальные идеи"²¹. Из-за недостатка времени III Конференция не смогла определить своего отношения к данной квалификации. Однако этот вариант стал своего рода отправной точкой на пути длительных дискуссий и множества рабочих проектов, который пришлось преодолеть "унификаторам", чтобы в ходе V Конференции согласовать окончательную редакцию определения терроризма – *применение какого-либо средства, способного терроризировать население, в целях уничтожения всякой социальной организации*²².

Как и при выработке концепции "общей опасности", в рамках "унификаторского" движения прослеживается сочетание двух основных подходов к проблеме терроризма – учет особенностей национальных уголовных законодательств, а также взгляд на терроризм как одно из "преступлений по праву народов" (международному праву).

Уголовно-правовой подход. Природа терроризма. Рациональное предложение прозвучало в выступлении Радулеско (Румыния) – провести разграничение между терроризмом как социальным явлением и террористическими актами как юридической категорией. И если в отношении самой идеи разграничения между социальной и правовой сторонами этого феномена никто не возражал, то в отношении юридической природы терроризма точки зрения разделились. В то время как Гансбург и Ру рассматривали терроризм как особую, самостоятельную категорию преступления, Лемкин, Браффор (Бельгия) и Рокко (Италия) отрицали наличие у терроризма свойств юридического понятия, то есть некоего общего, объединяющего весьма разнотипные "акты, которые терроризируют население, вселяют в него трепет".

Все же некоторые черты, определяющие специфику преступления терроризма, "унификаторами" были найдены. Условно можно выделить две крупные составляющие: надстроечная конструкция (преднамеренность деяния, его цели и т.п.) и материальная основа правонарушения (средства, примененные для совершения теракта, реально нанесенный ущерб, объект преступления и т.п.).

В надстроечной части "унификаторами" выделяются два взаимосвязанных компонента – преднамеренность содеянного и цели, которые при этом преследовались. Под умысленностью, например, Радулеско понимал некоторое намерение, которое представляет "особый злой умысел" (*dolus specialis*), посягательство²³. Среди целей исполнителей теракта "унификаторы" выделяли социально-политический блок и цель массового устрашения. Для характеристики последней использовались различные термины: "терроризация населения" – Ру, Браффор; "стремление посеять коллективный страх среди населения" – Радулеско; "коллективное запугивание" – Пелла (Румыния). Большинство участников склонялось к тому, что цели теракта непременно должны носить социально-политическую окраску. Гансбург, Лемкин, Радулеско, Кесьяков (Болгария) исходили из того, что именно наличие социально-политических целей у исполнителя и отличает, собственно говоря, теракт от другого преступления. Некоторые "унификаторы" считали, что наличие социально-политических целей преступления устанавливает за ним статус "политического преступления" и, соответственно, к лицам, их совершающим, не может применяться процедура преследования за обычные уголовные правонарушения.

Однако были и другие точки зрения. Испанец Де Асуа отмечал, что существуют случаи, когда терроризм не преследует "политической или социальной цели" и потому вводить в его определение элементы "политического или социального намерения" опасно²⁴. Замбос (Греция) в этой связи предупреждал, что приписывание всем преступлениям данной категории "политической или социальной тенденции" может привести к "триумфальному оправданию виновных" в процессе их уголовного преследования²⁵. Как бы подводя черту под изложенным, Ру сделал вывод, что уголовному преследованию должен подлежать "любой акт, имеющий целью терроризировать население"²⁶.

Де Асуа и Пелла выступили и против наделения терроризма статусом "политического преступления" и, соответственно, создания особой системы преследования за политические преступления. "Террористические акты, – отмечает Пелла, – какими бы ни были обстоятельства их совершения и побудительные мотивы их исполнителей, должны рассматриваться как акты, дающие основание для их эффективного преследования, аналогично преследованию за преступления по общему праву"²⁷. Де Асуа считает недопустимым путать уголовное право с политикой, поскольку очевидно, что и "революции делаются путем насилия". "Любая страна, – рассуждает он, – вполне может против режима, который находится в оппозиции манере мышления большинства, осуществить революцию с помощью силы; это совсем не терроризм"²⁸.

Тем не менее среди "унификаторов" возобладала точка зрения о том, что цели терроризма имеют социально-политическую окраску. Было решено, отставив в сторону политическую характеристику цели (из-за невозможности прийти по этому вопросу к общему согласию), сконцентрировать внимание на социальных аспектах намерений, которые преследуют террористы. В результате V Конференция включила в принятое ею определение терроризма формулу – "в целях уничтожения всякой социальной организации". Лишь испанская делегация воздержалась при голосовании по этому вопросу.

Вторая составляющая терроризма – это комплекс материальных факторов, связанных с этим преступлением и варьирующихся в каждом конкретном случае. Удалось "унификаторам" вычлениить и более или менее "постоянные" компоненты этой составляющей.

Во-первых, речь шла о средствах, применяемых при совершении террористических актов, способных терроризировать население. На первом этапе предпринимались попытки (Радулеско, Лемкин) дать если не полное, то, по крайней мере, весьма подробное описание таких средств – использование огнестрельного оружия, взрывчатых устройств, распространение эпидемий, эпизоотий и т.п. Затем линия на детальное описание террористических методов уступает место формулировкам, отражающим в общей форме существо этих методов, – навязывание определенных доктрин путем насилия и запугивания (Гансбург), использование средств, которые уже в силу природы своей приводят к терроризации населения (Ру). В окончательной редакции V Конференция выработала формулу – "применение какого-либо средства, способного терроризировать население"²⁹. Сущностную характеристику таких средств Алойзи и Д'Амельо увидели в их потенциале. По их оценке, действия преступников будут своими последствиями терроризировать население, играть роль детонатора, вызывающего дезорганизующие процессы в обществе. По мнению Ру, установление факта применения таких средств необходимо для признания того, что преступление терроризма имело место, и, следовательно, для наступления уголовной ответственности.

Во-вторых, "раздвоение" понятия "объект преступления" у "унификаторов". В этом, собственно говоря, проявляется одна из специфических черт терроризма. Речь может идти как об объекте непосредственного воздействия в результате или в ходе совершения террористической акции, так и о "пассивном объекте" – населении, устрашения которого добиваются, как правило, террористы.

В-третьих, неизбежное поправление (нарушение) ценностей общества и государства, охраняемых законом, которые можно условно называть "юридическими ценностями". К ним были отнесены, в частности, госбезопасность, общественный порядок (Алойзи, Д'Амельо),

функционирование государственных структур и общественно полезных служб (Ру, Радулеско).

Международное измерение природы терроризма и необходимости совместного противодействия ему. На начальных стадиях обсуждения целесообразность объединения усилий государств в борьбе с этим злом выводилась (в частности, Лемкиным) из "общей опасности", которую представляет терроризм для всех государств. По мере того как "унификаторское" движение стало отказываться от концепции "общей опасности", необходимость международного антитеррористического взаимодействия или внедрения отдельных его элементов (главным образом уголовно-репрессивных мер транснационального характера) обосновывалась опасностью, которую несет в себе "бедствие" терроризма "всему человечеству" (Радулеско, Пелла).

На юридический язык обоснование потребности в объединении усилий государств в этой области на V Конференции положил Лемкин, рассматривавший терроризм как разновидность преступлений по праву народов. Существо последнего, по мнению польского ученого, как раз и состоит в том, что оно "не может не затрагивать международных интересов"³⁰. Защита интересов международного сообщества, считает Лемкин, и определяет необходимость объединения усилий его членов в борьбе с терроризмом. К аналогичному выводу приходит и итальянец Алойзи, утверждающий, что потребность в международной солидарности возникает тогда, когда речь идет об уголовном преследовании "действительно серьезных правонарушений", которые "действительно затрагивают интересы защиты общества"³¹. Признав, что терроризм в целом – во всем многообразии своих проявлений – не может отвечать параметрам "преступления по праву народов", "унификаторы" приступили к исследованию соответствия этим критериям отдельных категорий терроризма: политического, "обычного" (уголовного) и социального.

Терроризм политический. Большинство "унификаторов" все же склонялось к мнению, что эта разновидность терроризма носит характер политического преступления. Хотя Лемкин и видел в нем уголовно наказуемые действия, специфический характер которых определяется их политической целью, в то же время он приписывал ему свойства преступления политического, которое является проявлением борьбы между индивидом или группой индивидов (политическое, экономическое, национальное или религиозное меньшинство), с одной стороны, и государством – с другой. Ру также понимал под этим понятием политическое преступление. По его мнению, политический терроризм имеет место тогда, когда "партия, которая не находится у власти или даже которая находится у власти, стремится

навязать себя населению”³². С аналогичных позиций выступал и итальянец Алойзи, который относит к политическому терроризму ”посягательства, совершенные в форме террористических актов, с целью ниспровергнуть лишь политическую организацию определенного государства”³³.

Лемкин – противник зачисления терроризма политического в категорию преступлений по праву народов, как, впрочем, вообще формирования такого правового понятия как для национального законодательства, так и для целей международного сотрудничества. При этом он исходил из того, что материальная сторона действий, подпадающих под понятие терроризма политического, уже отражена в национальном законодательстве; что же касается цели этих действий или их побудительных мотивов, то они могут быть приняты во внимание при определении степени вины. Нежелательным считал он и ”интернационализацию” терроризма политического, которая ”имела бы в качестве результата, что государство ”А” (место задержания преступника) выступало бы в роли судьи в вопросах политических разногласий между государством ”В” (место совершения преступления) и проживающими в нем лицами”³⁴. Отсюда делался вывод, что судебные решения по таким делам могут превратиться в источник постоянных международных конфликтов. Оставляя за этой разновидностью терроризма статус политического преступления, Лемкин допускает, однако, его преследование на международном уровне, когда наносится ”ущерб ценностям, имеющим неоспоримое значение для международного сообщества”³⁵.

Ру считал, что терроризм политический не может быть отнесен к категории ”преступлений по праву народов”, поскольку политические преступления по законодательству Франции и некоторых других стран не подпадают под категорию преступлений, влекущих выдачу. Он приходит к выводу, что терроризм политический для целей выдачи должен быть приравнен к общеуголовным преступлениям, но это еще не дает оснований для его перевода в категорию ”преступлений по праву народов”, поскольку акты терроризма политического ”почти никогда не выходят за рамки национальных границ”³⁶.

”Обычный” (неполитический, т.е. имеющий целью лишь терроризировать население) терроризм. Сопоставление этой категории с критериями ”преступления по праву народов” провел лишь Лемкин, который пришел к выводу, что ”обычный” терроризм этим критериям не отвечает. В своем анализе он исходил из того, что терроризация населения не является определяющим фактором трансформации правонарушения в ”преступление по праву народов”, поскольку сама по себе терроризация населения на отдельных территориях (скажем, гангстерами в США) не затрагивает международных интересов.

Социальный терроризм. Большинство "унификаторов" разделяло точку зрения Ру, что эта разновидность терроризма нацелена на "уничтожение всякой социальной организации"³⁷ и имеет место, когда, не проявляя заинтересованности к поиску политических путей прихода к политической власти, совершают "акты, которые тревожат все население"³⁸. Алойзи вкладывает в понятие терроризма социального непосредственную направленность против "экономической организации современного общества"³⁹. Хотя большинство участников подчеркивало, что речь идет прежде всего о противодействии терроризму анархистского толка, некоторые пошли дальше (например, Ру), поясняя, что терроризм социальный направлен на достижение таких социальных идеалов, как коммунизм и лишь затем анархизм.

На вопрос о соответствии терроризма социальным критериям "преступления по праву народов" Ру отвечал отрицательно, исходя из того, что эта разновидность терроризма "не вызывает всеобщего возмущения и угрозы международному порядку"⁴⁰. По его оценке, русские нигилисты остались опасностью специфически русской; французские или испанские анархисты остались опасностью специфически испанской или французской. Местный судья вполне вооружен, чтобы положить конец их замыслам: достаточно выдачи, а не установления "повсеместной (универсальной) юрисдикции". Иной точки зрения придерживались Алойзи, Калоянни (Греция). Последний, например, исходил из того, что "социальная организация является фундаментом всей международной жизни"⁴¹.

В итоге лишь социальный терроризм стал объектом рассмотрения "унификаторов". Хотя в окончательной редакции напрямую не говорится о том, что эта разновидность терроризма (направленная на уничтожение всякой социальной организации) является "преступлением по праву народов", косвенно такой вывод вытекает из резолюций, принятых V Конференцией. В частности, в них предусматривается возможность осуществления выдачи и даже установления юрисдикции, скорее транснациональной, чем универсальной, в отношении этой категории террористических действий.

Итоги работы, проделанной "унификаторами" по согласованию определения терроризма, позволяют сделать следующие выводы.

В основу окончательного варианта определения легла концепция "минимального общего знаменателя" возможных совместных действий по борьбе с терроризмом. Суть ее в том, чтобы создать механизм международного антитеррористического взаимодействия (разумеется, в его зачаточных формах) из апробированного материала — тех конструкций, которые уже имелись в национальных законодательствах большинства стран. В этом прослеживается одна из опре-

деляющих тенденций движения "унификаторов" – вести согласование, в том числе определения терроризма, в большей привязке к национальному уголовному законодательству, чем к международному праву. Такой подход вытекает из целей движения – выработать рекомендации, сориентированные на унификацию уголовного права, и лишь на базе национального права, приведенного к какому-то общему знаменателю, допускается – как следующая фаза – возможность международного (скорее трансграничного) сотрудничества. "Унификаторы" ближе в своем стремлении к поиску практических решений на уровне национального закона и судопроизводства; большинство из них еще не готово перейти к сотрудничеству по борьбе с терроризмом на базе норм международного права.

Другим ограничителем возможностей сотрудничества в рамках движения "унификаторов" является линия на его идеологизацию. Она не безальтернативна (идеи о необходимости деидеологизации определения терроризма и в целом борьбы с ним высказываются Де Асуа, Пелла и другими участниками), но имеет доминирующий характер. Де Асуа считал, что формулировки, привносящие в разрабатываемое определение терроризма идеологические элементы, являются главным препятствием на пути к всеобщему согласию, устранив которое, можно не только решать проблемы выдачи, но и "придать преступлению характер международного деликта"⁴². Деидеологизация антитеррористического взаимодействия государств – ключ к развязке многих трудных узлов, затянутых еще в периоды, предшествовавшие "унификаторскому" движению, и которые предстоит распутывать и в наши дни.

Несмотря на такие серьезные ограничители, работа "унификаторов" над определением терроризма дала ощутимые результаты. Терроризм предстает как самостоятельная юридическая категория; определены наиболее общие параметры этого преступления; высвечен антиобщественный характер этого явления; подтверждено, что борьба с ним должна вестись как на национальном уровне, так и объединенными усилиями государств.

Анализ терроризма ведется главным образом на основе достижений национального законодательства, концепций с преобладанием политического компонента (терроризм социальный, терроризм политический и т.п.). Еще далеко до "введения в оборот" понятия терроризма международного. Вместе с тем "унификаторы" приходят к пониманию необходимости выделения определенного международного среза проблемы терроризма. Ставится вопрос о терроризме как разновидности "преступления по праву народов", высказываются соображения, как трансформировать его в международный деликт.

Замкнутость на национальные законодательства и чрезмерная идеологизация проблемы терроризма отрицательно сказались на юридическом качестве подготовленного определения. Это проявляется, в частности, в использовании юридически нечетких, допускающих различное толкование формулировок (например, "всякая социальная организация", "какое-либо средство, способное терроризировать население").

Нелишним, очевидно, было бы дополнить общие положения определения конкретным, пусть даже в чем-то приблизительным, перечнем уголовно наказуемых действий (например, совершение акта насилия, убийство государственного деятеля). Такие синтетические конструкции применены в ныне действующих антитеррористических конвенциях.

В целом работа "унификаторов" над определением терроризма стала полезным шагом в направлении консолидации усилий мирового сообщества в борьбе с этим злом, высветила узкие места и определенную ограниченность уголовно-правового подхода к решению проблемы терроризма; в повестку дня был поставлен вопрос о переводе противодействия этому феномену на международно-правовую основу.

III. УГОЛОВНОЕ ПРЕСЛЕДОВАНИЕ ТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Обсуждение этой темы заняло у "унификаторов" значительно меньше времени, чем работа над определением терроризма. В этом прослеживается определенная логика. Межгосударственное сотрудничество (в том числе по борьбе с терроризмом) "унификаторы" сводили в основном к взаимодействию в плане гармонизации национального законодательства. В этой связи трансграничное уголовное преследование лиц, вовлеченных в террористическую деятельность (которое трудно осуществлять, опираясь лишь на нормы внутреннего права), имело для них значение, производное от согласования определения терроризма и его трансформации в законодательство государств-участников.

Существенное влияние на работу над проблемой международной уголовной репрессии оказали два противоречивых момента в позициях "унификаторов". С одной стороны, пробивает себе дорогу осознание определенной новизны разрабатываемого ими механизма уголовного преследования, поскольку речь идет о деликтах, выходящих за сферу национальных интересов и, следовательно, являющихся объектом регулирования международного права. С другой стороны, формирование такого механизма и его функционирование

"унификаторам" мыслится осуществить в основном с помощью старого инструментария – национального закона. Разумеется, это противоречие не могло не сказаться при выработке основных составляющих механизма трансграничной уголовной репрессии – юрисдикции, выдачи и ответственности (наказания).

Юрисдикция. Преобладающей тенденцией в этом вопросе было противоборство между приверженцами "территориальной юрисдикции" (трактовка "унификаторов" предполагает уголовное преследование в государстве – месте совершения преступления и по его законодательству) и сторонниками пробивавшей себе дорогу концепции "универсальной юрисдикции".

Во времена "унификаторов" "территориальная юрисдикция" являлась "базовым" принципом для законодательства большинства стран. Ру, обосновывая сохранение этого принципа, приводил довод, что только на его основе правонарушение может быть рассмотрено в судебном порядке с наибольшей гарантией точности⁴³. Отмечает Ру и "непреодолимое отвращение" отрывать преступника от его "натуральных судей" и передавать его суду и законам, которых он не знал, совершая преступления⁴⁴.

Главным аргументом в пользу применения принципа "универсальной репрессии" стало то, что в условиях выхода терроризма за рамки государственных границ практическую борьбу с ним становилось вести все труднее. Квалификация терроризма как разновидности преступлений по праву народов открывала дополнительные возможности для поиска более гибких форм уголовного преследования преступников по сравнению с тем, что могло предоставить претворение в жизнь принципа "территориальной юрисдикции". Если Радулеско выводил необходимость "универсальной юрисдикции" в отношении терактов из их принадлежности к преступлениям по праву народов⁴⁵, то Лемкин исходил из того, что "универсальность репрессии вытекает из чувства международной солидарности, имеющей тенденцию к консолидации и объединению усилий цивилизованного человечества в борьбе с преступностью"⁴⁶.

Прослеживается "унификаторами" (Пелла, Де Асуа) и такая возможность – "универсальная юрисдикция" предполагает утрату преступлениями, совершенными террористами, политического статуса, их приравнивание к обычным уголовным деяниям. При таком подходе, по мнению Абдель Фаттах эль Сайед Бея (Египет), упрощается преследование в уголовном порядке, а санкции за совершенное преступление становятся более адекватными⁴⁷. Кроме того, универсализация уголовного преследования предполагает, что виновным будет сложнее избежать заслуженного наказания, уголовная ответственность может наступить быстрее и само такое

наказание будет выглядеть более назидательным (Д'Амельо, Алойзи)⁴⁸.

Среди доводов против внедрения института "универсальной юрисдикции" упоминаются отсутствие механизма его реализации (например, процедур выполнения иностранной юстицией судебных поручений), потенциальная конфликтность выносимых судебных решений для межгосударственных отношений. Из этого делается вывод о преждевременности формирования такого института, незавершенности выдвигаемых на этот счет предложений (Ру).

Каким же виделся "унификаторам" механизм реализации "универсальной репрессии"? На III Конференции был подготовлен проект, в котором предлагалось преследовать и наказывать преступление независимо от места его совершения и от гражданства исполнителя "в соответствии с действующим законодательством страны – места совершения преступления"⁴⁹. Универсальность здесь в том, что уголовное преследование предлагается осуществлять в любой стране, но в соответствии с законодательством государства – места совершения преступления (очевидно, дань принципу "территориальной юрисдикции"). Этот вариант универсальности, который предполагал применение иностранного законодательства на территории суверенного государства, широкой поддержки (по всей видимости, в силу чрезмерно новаторского характера, не учитывавшего реалии международных отношений) среди "унификаторов" не получил. Хотя в нем присутствует, по крайней мере в теоретическом плане, рациональное зерно: ведь по замыслу "унификаторов" иностранное законодательство перестает быть чужеродным в силу приведения к общему знаменателю законодательств всех участников, различия скорее всего могли бы сохраниться в отношении конкретных сроков уголовного наказания. Но сфера противодействия терроризму настолько деликатна, что, как показывает практика, расхождения в оценке меры уголовной ответственности за содеянное нередко ведут к международным трениям.

Следующим шагом на пути универсализации уголовной репрессии за акты терроризма стали идеи Радулеско и Лемкина – вести такое преследование "в соответствии с действующим законодательством страны, осуществляющей уголовное преследование"⁵⁰. Предложение, пронизанное здравым смыслом и сориентированное прежде всего на противодействие дальнейшей "интернационализации" террористической деятельности. Однако широкой поддержки эта идея, по всей видимости, не получила, потому что допускала сложный, как оказалось, для ряда государств элемент выдачи преступника государством – местом его задержания государству, которое намеревалось подвергнуть преступника уголовному преследованию.

Наибольшее давление на приверженцев принципа "территориальной юрисдикции" сумели организовать сторонники осуществления уголовного преследования в соответствии с законодательством страны – места задержания предполагаемого преступника⁵¹. Существование такой юрисдикции, по мнению Алойзи и Д'Амельо, заключается в том, что преступления должны наказываться в соответствии с законами государства, на территории которого виновный арестован, даже если сами преступления совершены на территории другого государства. Отказ от уголовного преследования на основе изложенной выше юридической конструкции предполагал обязательную выдачу преступника, что, очевидно, и предопределило сдержанное отношение ряда "унификаторов" (прежде всего из стран, законодательство которых не признает обязательную выдачу) к этой попытке универсализации уголовной репрессии.

В итоге V Конференция приняла компромиссную формулировку, учитывающую позиции сторонников как "территориальной", так и "универсальной юрисдикции": «В области юрисдикции государства могут в настоящее время придерживаться правил "территориальной юрисдикции" или следовать по пути, уже принятому в законодательствах некоторых стран, – "универсальной юрисдикции"»⁵².

Таким образом, "унификаторы" пошли по реалистическому пути – отдать решение вопроса о применяемом в борьбе с терроризмом механизме юрисдикции на откуп внутреннему праву государств. Этот шаг не отвечает идее унификации национальных законодательств и создает потенциал для возможных конфликтных (прежде всего в юридическом смысле) ситуаций. Вместе с тем в нем есть своя логика: такое решение – результат подхода "унификаторов" к проблеме "универсальной юрисдикции" как институту национального уголовного права, а не как к международно-правовому механизму. Здесь коренной порок "унификаторского" движения – нельзя оберегать нормальное развитие международных отношений от преступных посягательств исключительно на основе норм внутреннего (в данном случае уголовного) права. Такая основа не дает возможности говорить о подлинной универсальности института юрисдикции. По существу, ставится вопрос об универсальности действия законодательства страны – места задержания предполагаемого преступника, то есть универсальность опять же в рамках уголовного закона с правом применения за пределами его национальных границ. Хотя речь идет о квазиуниверсальной юрисдикции, само появление этого принципа в документах "унификаторского" движения свидетельствует о стремлении его участников вывести сотрудничество в борьбе с терроризмом на более высокую орбиту, добиться, в частности, неотврати-

мости наказания лиц, виновных в совершении преступлений. У некоторых из участников, например у Алойза, формируется понимание, что полностью здание "универсальной юрисдикции" может быть возведено лишь на основе международного права. Отсюда его оценка согласованной формулы по проблеме юрисдикции как "формулы примирения между прошлым и будущим"⁵³. Будущее в развитии этого института принадлежит международному праву, которое создает и необходимые условия для эффективного функционирования механизма "универсальной юрисдикции". Трансграничный по характеру своей реализации, этот механизм опирается прежде всего на международно-правовые обязательства, связывающие государства и обеспечивающие надлежащую стыковку их действий.

Выдача. Эту проблему "унификаторы" рассматривали прежде всего с позиций национального уголовного законодательства. Международно-правовое начало в этом анализе также присутствует, но скорее опосредованно: дело в том, что "унификаторы" считают выдачу исполнителя теракта непрямым следствием придания терроризму статуса "преступления по праву народов". Главной линией работы над проблемой выдачи стал учет особенностей внутреннего законодательства, что и определило конечную формулировку резолюции V Конференции по этому вопросу: "...в области выдачи таковая должна всегда признаваться. Для государств, конституции которых отказывают в выдаче социальных преступников, предшествующее положение не применяется"⁵⁴. Камнем преткновения в вопросах выдачи стал вопрос о том, какой статус имеет преступление терроризма – политический или "обычный", уголовный. Законодательства разных стран дали разный ответ. Французская делегация, например, заявила, что, исходя из концепций, доминирующих в ее стране, "не считает возможной выдачу за политические преступления"⁵⁵, к которым, по ее мнению, могут быть отнесены некоторые категории террористических действий. Если брать юридический срез этой коллизии, то он сводился к столкновению закрепленного в конституциях ряда стран права предоставлять убежище лицам, преследуемым по политическим мотивам (в том числе виновным в совершении обусловленных этими мотивами преступлений), и основополагающего принципа борьбы с преступностью – неотвратимостью наказания за противоправные деяния.

В вопросах выдачи спор о том, имеет ли теракт статус политического преступления или это уголовное правонарушение, носит весьма предметный характер. Признание за ним первой характеристики, по мнению Калоянни, имело бы следствием утверждение "права на безнаказанность". Это не только создавало бы нежелательный прецедент в плане подготовки благоприятной почвы для последующих

преступлений такого рода и других нарушений закона, но и подрывало бы необходимость всеобщего осуждения терроризма, саму идею борьбы с ним объединенными усилиями государств. Придание же терроризму характера общеуголовного деяния серьезно упростило бы проблему выдачи исполнителей терактов. "Террористические акты, — считает Пелла, — какими бы ни были обстоятельства их совершения и побудительные мотивы их исполнителей, должны рассматриваться как акты, дающие основания для их эффективного преследования, аналогичного преследованию за преступления по общему праву"⁵⁶. Такой шаг привел бы к деидеологизации сотрудничества государств, существенно повысил бы его эффективность, прежде всего в вопросах выдачи, но это потребовало бы внесения кардинальных изменений в законодательство целого ряда стран.

Необходимость такого шага трудно вывести, если исходить из интересов одного государства и норм его законодательства. Да это было бы, наверное, и ошибочно, поскольку речь идет о противодействии преступлению, выходящему за рамки национальных границ. Здесь нужен международно-правовой подход, предполагающий должный учет интересов всех членов мирового сообщества. "Взаимозависимость государств, о которой столько говорят в международном праве, — утверждает Калоянни, — не позволяет сказать: я защищаю лицо, совершившее преступление, потому что совершенный им акт интересует лишь его страну"⁵⁷.

Взаимозависимость государств и есть первооснова их сотрудничества (в том числе в борьбе с терроризмом), обеспечения неотвратимости наказания виновных в совершении его актов лиц. Взаимозависимость государств и необходимость их сотрудничества в целях эффективного противодействия терроризму ставят и вопрос о том, что право убежища не может быть абсолютной ценностью, у него должны быть ограничители — нельзя использовать этот институт в целях укрывательства преступников независимо от мотива, которым они руководствовались, совершая теракты; защита права индивида на безнаказанность попирает права на защиту от его противоправных действий других лиц и всего общества.

В целом подход к проблемам выдачи, закрепленный в резолюции V Конференции, носит компромиссный характер, оставляя за каждой страной свободу выбора — выдавать преступника в обязательном порядке или же сохранять за собой право (с учетом действующего законодательства) отказывать в выдаче такого лица. Вместе с тем этот компромисс — шаг вперед к международно-правовому регулированию борьбы с терроризмом, что предполагает эффективное использование института выдачи, нахождение весомых противоре-

сов, которые ограничивали бы распространение права убежища на лиц, совершающих уголовно наказуемые действия.

Ответственность. При обсуждении этой проблемы было установлено, что уголовная ответственность должна наступать как за совершение теракта, так и за связанные с этим действия – подготовку преступления, соучастие в нем, подстрекательство к нему, а также участие в организации, созданной с целью совершения терактов. Согласованы некоторые принципы вынесения наказания за преступления терроризма: виновные в совершении актов терроризма не могут избежать заслуженного наказания (неотвратимость наказания); мера наказания в каждом конкретном случае определяется соответствующим национальным законодательством; наказание должно быть наглядным и следовать без промедления. Мера наказания – это, пожалуй, единственная юридическая категория, которую не ставилось целью унифицировать. Хотя в ходе дискуссий доминировали гуманистические нотки в отношении определения меры наказания и предпочтение отдавалось применению “наиболее благоприятного закона”, в окончательной редакции текста этот принцип отражения не нашел. Не получило закрепления и высказывавшееся предложение об освобождении от наказания вовлеченных в теракты лиц, оказавших содействие предотвращению преступления или преследованию виновных в его совершении.

Проблема взаимосвязи между четкой юридической квалификацией терроризма и мерой наказания за него приобрела особую актуальность в связи с повышенной готовностью “унификаторов” в целях выработки общих параметров взаимодействия пойти на принятие компромиссных, зачастую допускающих неоднозначное толкование формулировок, что создавало бы дополнительные трудности для национальных судов при разбирательстве дел, связанных с терактами, в том числе в части, касающейся определения уголовной ответственности.

Важной является мысль, высказанная Алойзи и Д’Амельо, о том, что не должно существовать различий при определении степени ответственности за теракты независимо от мотивов, которыми руководствовался преступник, их совершающий. Проведение в жизнь принципа деидеологизации наказания – составной элемент процесса универсализации уголовной репрессии в борьбе с различными проявлениями терроризма.

Другое проявление универсальности уголовной репрессии – вынесение наказания за совершение теракта независимо от того, где был задержан исполнитель. Такая возможность – следствие возведения терроризма в ранг “преступления по праву народов”. На практике реализация этой возможности натолкнулась на трудности, свя-

занные с различными подходами к этой проблеме, которые закреплены в национальных законодательствах. Однако "унификаторы" указали, что будущее – как раз за продвижением в направлении "универсальной юрисдикции", в том числе в вопросах определения уголовной ответственности преступников.

Наконец, об институтах, которые "унификаторы" планировали наделить полномочиями определять степень вины лиц, причастных к совершению терактов. В резолюции V Конференции в качестве такой инстанции названы национальные суды, которые при рассмотрении соответствующих дел руководствуются нормами уголовного права своего государства. В будущем (т.е. после завершения унификации всего уголовного права) государства на основе солидарных обязательств, считал Ру, могли бы учредить "свои трибуналы для уголовного преследования за преступления, совершенные за пределами их территорий"⁵⁸. В этом предложении отражается озабоченность тенденцией к усилению транснациональных проявлений терроризма, но бороться с этим феноменом предлагается хотя и с помощью специализированных, но все же национальных трибуналов, а главное – на базе уголовного права, то есть в рамках предложенного "унификаторами" метода – противодействия преступлению международного характера исключительно национально-правовыми средствами, хотя и скоординированными между государствами.

Существенный недостаток этого метода – и это наглядно проявилось в ходе "унификаторских" конференций – практические трудности в устранении расхождений законодательств государств путем выведения (а в чем-то и навязывания) какой-то общей для всех участников базовой модели. Однако то, что невозможно преодолеть в рамках одной системы – в данном случае национального уголовного права, – нередко удается разрешить, прибегая к использованию другой системы координат – а именно международного права. Анализируя выявившиеся в ходе работы "унификаторов" различия, которые касались уголовного преследования "преступлений по праву народов" (в том числе терроризма), Лемкин пришел к выводу, что они должны быть отнесены к компетенции международного суда уголовного правосудия, создание которого необходимо именно в этих целях⁵⁹. Это наиважнейший вывод: различия в области национального законодательства, выявившиеся в ходе "унификаторских" конференций, разрешимы в рамках международного права и создаваемых на его основе органов.

Роль международно-правовых инструментов. Не менее важен и другой вывод, к которому пришли "унификаторы", анализируя проблему уголовной репрессии, – о необходимости "заключить международную конвенцию для универсального уголовного преследова-

ния террористических посягательств". Хотя эта рекомендация не нашла отражения в окончательном тексте по вопросу о терроризме, принятом V Конференцией, никто не высказался против нее; это мнение было преобладающим⁶⁰.

"Унификаторы" пришли к выводу, что международная конвенция – наиболее эффективный путь приведения к общему знаменателю законодательства, касающегося уголовного преследования преступников. В этом выводе содержится признание ограниченности подхода – создавать и претворять в жизнь механизм универсальной юрисдикции исключительно на базе унификации норм уголовного права. В то же время сотрудничество на основе международно-правовых документов имеется в виду ограничить установлением "идентичности" либо национальных законодательств, либо их части, касающейся уголовных санкций в отношении террористов. Предлагается заключить международную конвенцию в целях защиты наиболее уязвимых для посягательств террористов объектов, представляющих интерес для всего мирового сообщества. К таким объектам в первую очередь отнесены различные виды международных коммуникаций (наземный, водный, воздушный транспорт, почтовые, телеграфные, телефонные и радиосообщения). Появляется очень важная связь – между защитой объекта международного общения, значимость которого выходит за рамки одного государства, и международно-правовым способом обеспечения такой защиты. Однако сама защита сводится исключительно к сфере национального уголовного законодательства.

Еще одна важная особенность – стремление "унификаторов" к четкому "разделению труда" между своими конференциями, к компетенции которых относится выработка рекомендаций с целью гармонизации национального уголовного законодательства, и международными форумами, например Лигой Наций, которым предлагалось заняться разработкой международно-правовой конвенции по борьбе с терроризмом, что, впрочем, предлагалось осуществлять на основе уголовного законодательства.

VI. ВЫВОДЫ

Работа в рамках "унификаторского" движения над проблемой терроризма стала этапным событием в процессе объединения на многосторонней основе усилий государств в борьбе с этим феноменом. Основные заслуги "унификаторов" перед современным международным сотрудничеством в этой области видятся в следующем.

Терроризм отнесен ими к категории самостоятельных (имеющих свои специфические характеристики) правонарушений. Взаимодей-

ствие государств в борьбе с ним признано целесообразным сосредоточить на тех его проявлениях, которые имеют международное измерение, затрагивают интересы международного сообщества. Осознана необходимость и сделаны первые шаги в плане разработки общих параметров возможных моделей антитеррористического взаимодействия государств (общеприемлемое определение терроризма, система мер, связанных с осуществлением трансграничной уголовной репрессии терактов, некоторые элементы их предупреждения и пресечения и др.).

Самый серьезный изъян проделанной работы — готовность большинства участников вести борьбу с терроризмом практически исключительно на базе национального уголовного права путем его гармонизации. Вместе с тем наработки "унификаторского" движения вплотную подводят его участников к осознанию уязвимости такого подхода, который уже в силу своей правовой природы не может обеспечить адекватную антитеррористическую защиту в сфере международного общения, а некоторых из них — и к целесообразности постановки сотрудничества в этой области на международно-правовую основу.

"Унификаторские" конференции основательно подготовили, прежде всего в правовом отношении, международное сообщество к качественно новому этапу сотрудничества в борьбе с терроризмом, начало которому положено в 1934 году под эгидой Лиги Наций, когда государства приступили к формированию общего фронта борьбы с терроризмом на основе международного права.

¹ В данной статье рассматривается разработка проблем борьбы с терроризмом до того, как в 1934 году к их разработке приступила Лига Наций.

² **Трайнин А.Н.** Избранные произведения. Защита мира и уголовный закон. — М., 1969. — С. 18.

³ **IV-ème Conférence Internationale pour l'Unification du Droit Pénal** (Paris, 27–30 Décembre 1931)/Actes de la Conférence. — 1933. — P. 138.

⁴ В I Конференции (Варшава, 1927 г.) приняли участие представители 9 государств, в V (Мадрид, 1933 г.) — делегаты уже из 35 стран, в том числе Греции, Бельгии, Италии, Испании, Франции, Польши, Румынии, Чехословакии.

⁵ Подробнее см. **Международное право в современном мире**. — М., 1991. — С. 30.

⁶ **Actes de la I-ère Conférence Internationale pour l'Unification du Droit Pénal**. — Paris, 1929. — P. 129.

⁷ II Конференция по унификации уголовного права (Рим, 1928 г.) тематикой "преднамеренного использования средств, способных вызвать общественную опасность" не занималась.

⁸ Термин "общая опасность" заимствован "унификаторами" из уголовных кодексов некоторых западноевропейских государств.

⁹ Конкретно речь шла о нескольких возможных проявлениях этих противоправных деяний, которые были сгруппированы в проекте следующим обра-

зом: 1) преднамеренные поджог, взрыв, наводнение, затопление, применение удушливых или ядовитых веществ, разрушение или повреждение сигнальных фонарей, сооружений и приспособлений, предназначенных для тушения пожаров и спасания; 2) преднамеренное нарушение нормальной работы транспортных средств и коммуникаций, железных дорог, телеграфа, телефона, почты; преднамеренное повреждение гидравлического оборудования, освещения, отопления или двигательной силы общественного пользования или назначения; 3) преднамеренное загрязнение, приведение в негодное состояние или отравление питьевой воды или продовольственных товаров первой необходимости; провоцирование или распространение инфекционных заболеваний, эпидемий, эпизоотий или заболеваний растений, имеющих первостепенное значение для земледелия, лесоводства и скотоводства. См. *Troisième Conférence Internationale pour l'Unification du Droit Pénal* (Bruxelles, 26–30 Juin 1930). *Compte Rendue// Extrait de la Revue de Droit Pénal et de Criminologie*. — 1930. — Juillet. — P. 24.

¹⁰ IV-ème Conférence Internationale pour l'Unification du Droit Pénal. — P. 50.

¹¹ Ibid. — P. 143, 147.

¹² V-ème Conférence Internationale pour l'Unification du Droit Pénal (Madrid, 14–20 Octobre 1934)/Actes de la Conférence. — 1935. — P. 44.

¹³ Ibid. — P. 49.

¹⁴ IV-ème Conférence Internationale pour l'Unification du Droit Pénal. — P. 60.

¹⁵ V-ème Conférence Internationale pour l'Unification du Droit Pénal. — P. 45.

¹⁶ Ibid. — P. 44.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ По мнению Р. Лемкина, "общая опасность" угрожает не какому-либо определенному лицу или его имуществу, а индивидам, персонально не определенным, а также неопределенному количеству предметов, в то время как всеобщая (международная) опасность угрожает нескольким государствам или проживающим в них лицам. См. V-ème Conférence Internationale pour l'Unification du Droit Pénal. — P. 50.

¹⁹ Ibid. — P. 53.

²⁰ IV-ème Conférence Internationale pour l'Unification du Droit Pénal. — P. 50.

²¹ Troisième Conférence Internationale pour l'Unification du Droit Pénal. — P. 24.

²² V-ème Conférence Internationale pour l'Unification du Droit Pénal. — P. 335.

²³ IV-ème Conférence Internationale pour l'Unification du Droit Pénal. — P. 133.

²⁴ Ibid. — P. 254.

²⁵ Ibid. — P. 259.

²⁶ Ibid. — P. 256.

²⁷ V-ème Conférence Internationale pour l'Unification du Droit Pénal. — P. 144.

²⁸ Ibidem.

²⁹ V-ème Conférence Internationale pour l'Unification du Droit Pénal. — P. 335.

³⁰ На первый план при анализе терроризма у Лемкина выходит опасность всеобщая (международная), то есть угрожающая интересам многих государств или их граждан. Иными словами, в качестве определяющего выводится критерий "защищенных ценностей", имеющих международное значение (телеграфная, телефонная, почтовая и радиосвязь, международные транспортные коммуникации).

³¹ V-ème Conférence Internationale pour l'Unification du Droit Pénal. — P. 145.

³² Ibid. — P. 137.

³³ Ibid. — P. 243.

³⁴ Ibid. — P. 51.

³⁵ Ibid. — P. 52.

³⁶ Ibid. — P. 242.

³⁷ Ibid. — P. 243.

³⁸ Ibid. — P. 137.

³⁹ Ibid. — P. 243.

⁴⁰ Ibid. — P. 46.

⁴¹ Ibid. — P. 247.

⁴² Ibid. — P. 142.

⁴³ В стране места совершения преступления, например, имеются следы преступления, которые являются его доказательствами, свидетели обвинения или защиты; в большинстве случаев правонарушитель располагает предпочтительными возможностями для защиты, поскольку он может говорить на языке своих судей. См. **V-ème Conférence Internationale pour l'Unification du Droit Pénal.** — P. 255.

⁴⁴ Ibid. — P. 44.

⁴⁵ **IV-ème Conférence Internationale pour l'Unification du Droit Pénal.** — P. 50–51.

⁴⁶ **V-ème Conférence Internationale pour l'Unification du Droit Pénal.** — P. 52.

⁴⁷ Ibid. — P. 248.

⁴⁸ Ibid. — P. 345.

⁴⁹ **Troisième Conférence Internationale pour l'Unification du Droit Pénal.** — P. 24.

⁵⁰ **V-ème Conférence Internationale pour l'Unification du Droit Pénal.** — P. 56.

⁵¹ См. **IV-ème Conférence Internationale pour l'Unification du Droit Pénal.** — P. 58.

⁵² **V-ème Conférence Internationale pour l'Unification du Droit Pénal.** — P. 335.

⁵³ Ibid. — P. 148.

⁵⁴ Ibid. — P. 335. Следует учитывать, что в работе над этой проблемой в контексте антитерроризма "унификаторы" исходили из базовых положений в области выдачи, рекомендованных для закрепления во внутреннем законодательстве III Конференцией (в частности, в выдаче может быть отказано, если речь идет о незначительных, непреднамеренных или политических преступлениях, в случае оправдания подозреваемого в запрашиваемом государстве; допускается отсрочка в выдаче в целях проведения расследования в суде запрашиваемого государства; в случае выдачи осужденного запрашивающее государство должно зачитывать срок, который он отбыл, и т.д.). См. **Troisième Conférence Internationale pour l'Unification du Droit Pénal.** — P. 18.

⁵⁵ **V-ème Conférence Internationale pour l'Unification du Droit Pénal.** — P. 145.

⁵⁶ Ibid. — P. 144.

⁵⁷ Ibid. — P. 247.

⁵⁸ Ibid. — P. 44.

⁵⁹ Ibid. — P. 56.

⁶⁰ Среди сторонников этой идеи — Лемкин, Гансбург, Ру, Пелла, Д'Амельо и Алойзи.

Голоса молодых

О СООТНОШЕНИИ ПОНЯТИЙ МЕЖДУНАРОДНОГО И ГОСУДАРСТВЕННОГО ТЕРРОРИЗМА

И.М. Кормушкина*

За последние несколько лет на международной арене произошли кардинальные перемены, во многом положительно изменившие сами основы международных отношений. Это оказало и продолжает оказывать влияние на пересмотр и даже переоценку многих прежних концепций и понятий международного права.

Как известно, ряд лет наряду с понятием "международный терроризм" широко употреблялось понятие "государственный терроризм". Вопрос об их содержании и соотношении всегда вызывал дискуссии, которые в настоящее время в связи с деидеологизацией международных отношений потеряли свою остроту. Вместе с тем многочисленные примеры последнего времени показывают, что использование государством террористических методов и средств для достижения определенных целей, к сожалению, сохраняется.

В отечественной международно-правовой литературе под международным терроризмом понимались террористические акты, организуемые, поддерживаемые либо поощряемые государством¹, поэтому вопрос о соотношении данных понятий не возникал. На Западе в целом и особенно в США в конце 70-х и в начале 80-х годов возобладала тенденция ставить знак равенства между международным терроризмом и терроризмом, поддерживаемым государством.

Когда же многочисленные случаи показали, что акты международного терроризма могут совершаться как государствами, так и автономно действующими группами физических лиц, то термин "государственный терроризм" стали понимать как обозначение наиболее опасной разновидности международного терроризма². Правда, опять-таки там этот термин еще недостаточно широко использовался. Так, в некоторых работах приводится простое разграничение террористических актов международного характера по субъектам ответственности без применения каких-либо специальных терминов³.

* Аспирантка кафедры государственного и международного права Казанского государственного университета.

Наиболее часто термин "государственный терроризм" начал употребляться после принятия в 1984 году на 39-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюции 39/159 "О недопустимости политики государственного терроризма и любых действий государств, направленных на подрыв общественно-политического строя в других суверенных государствах". Так как в принципе развернутого определения понятия "государственный терроризм" эта резолюция не содержала (лишь в самых общих чертах он определялся как действия, направленные на насильственное изменение или подрыв общественно-политического строя суверенных государств, дестабилизацию и свержение их законных правительств), возникла необходимость более четкого выделения основных критериев квалификации акта незаконного применения государством силы в качестве акта государственного терроризма и соотношения последнего с актами агрессии и международного терроризма⁴.

Однако до сих пор общепризнанного определения понятия "государственный терроризм" доктрине международного права выработать не удалось (как, впрочем, и понятия "международный терроризм"). Как отмечает в своей работе Е.Г. Ляхов, государственный терроризм "хоть и исследовался в СССР, но обстоятельной и приемлемой правовой и международно-правовой характеристик, определяющих его возможное место среди иных категорий, пока не имеет"⁵.

Некоторые исследователи указывают как одну из возможных причин сложившейся ситуации противоположность подходов государств к пониманию ими актов государственного терроризма. В частности, комментируя указанную выше резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН 39/159, многие отечественные авторы оценивают ее принятие как реакцию большинства стран на проводимую в то время администрацией США кампанию по обвинению национально-освободительных движений и ряда развивающихся стран в международном терроризме, а Советского Союза и других социалистических стран — в его поощрении и пособничестве. Так, авторы научно-аналитического обзора "Международная борьба с терроризмом" пишут, что "Генеральная Ассамблея ООН противопоставила организованному американской администрацией наступлению на права народов и представляющих их организаций, добивающихся национального и социального самоопределения, принципиально иное толкование государственного терроризма"⁶.

Действительно, эта резолюция была принята на основе проекта, предложенного СССР, и ее главным тезисом было обвинение "империалистических государств" в ущемлении права народов и наций на самоопределение. Именно поэтому США, Англия, Израиль и некото-

рые другие западные страны – в основном союзники по НАТО (всего 29 государств) – воздержались при ее голосовании.

Несмотря на эти, казалось бы, явные расхождения, представляется, что в принципе государства были едины в своей оценке сущности государственного терроризма. Они признавали, что его акты представляют собой несравнимо большую опасность, нежели акты международного терроризма, совершаемые физическими лицами, действующими автономно; что он является одной из форм незаконного использования силы в международных отношениях, направлен против суверенитета, независимости и демократии и в конечном счете дестабилизирует политические и экономические системы суверенных государств.

Однако на этом совпадение позиций заканчивалось и начинались взаимные обвинения друг друга в совершении акций такого рода. Зачастую причиной разногласий являлось также то, что одним и тем же термином определялись разные по своей сути явления. Наглядным примером "разночтения" термина "государственный терроризм" может служить его характеристика, данная И.П. Блищенко. По его мнению, существуют три вида государственного терроризма:

- 1) терроризм, осуществляемый вооруженными силами одного государства в виде вооруженного нападения или агрессии против прав другого суверенного государства;

- 2) терроризм в виде тайных подрывных операций спецслужб империалистических держав против государственных, политических или общественных деятелей, а также против народа той или иной страны;

- 3) терроризм в виде преступных действий, актов диктаторских режимов против собственного народа, своих соотечественников⁷.

Обозначение в данном случае как минимум трех разных по своему содержанию и непосредственной опасности для международных отношений явлений одним и тем же термином усложняет и без того непростой вопрос. Ибо при упоминании термина "государственный терроризм" возникает необходимость уточнять, что же конкретно имеется в виду на этот раз.

На проходившей в 1987 году в Женеве международной конференции по вопросам терроризма была дана расширительная, политическая трактовка понятия "государственный терроризм". В части I Декларации по терроризму, принятой в ходе конференции, было зафиксировано 11 видов государственного терроризма. И оказалось, что помимо традиционно выделяемых действий под данное определение подпали и случаи размещения ядерного оружия на территории другого государства, развертывание систем ядерного и космического оружия, продажа оружия участникам региональных конфликтов и т.п.⁸

Это вызывает необходимость хотя бы наметить основные критерии разграничения понятий, поскольку уточнение содержания используемых определений явится одним из условий правильного выбора наиболее эффективной системы международно-правовых мер, направленных на искоренение таких преступных деяний.

В иностранной литературе получило распространение отождествление агрессии с государственным терроризмом. В связи с этим указывается, что последний включает в себя действия, уже запрещенные международным правом, и нет необходимости вводить дополнительный термин. Поэтому некоторые авторы считают, что вопросы, например, имплементации международного права представляют собой больший интерес, чем определение государственного терроризма⁹. По мнению А. Рубина, юридические и политические факторы, лежащие в основе решения проблемы военных преступлений, равно применимы и для решения проблемы "терроризма"; и разработка концепции "государственного терроризма" является "как неподходящей, так и излишней"¹⁰.

Но подавляющее большинство работ по этой проблеме, изданных на Западе (в особенности до середины 80-х годов), посвящено обоснованию тезиса о том, что государственный терроризм представляет собой не что иное, как один из элементов внешней и внутренней политики советского государства¹¹. Характерно в этом плане высказывание П. Уилкинсона о том, что "просьба к Советскому Союзу принять участие в борьбе против международного терроризма была бы довольно сходной с приглашением главаря мафии проконтролировать силы полиции"¹².

Подобный подход далек от объективного рассмотрения этой проблемы и является скорее отражением политических взглядов, нежели правовым анализом.

К сожалению, и наша позиция не всегда была свободна от идеологических "шор" (о чем свидетельствует немалое количество работ советских авторов, название которых говорит само за себя)¹³. И все же именно в отечественной международно-правовой литературе делались попытки юридического анализа данной проблемы и содержались более четкие и разработанные с правовых позиций характеристики государственного терроризма.

Обобщение высказывавшихся мнений по соотношению понятий государственного и международного терроризма, а также государственного терроризма и агрессии позволяет выделить следующее.

Изначально государственный терроризм рассматривался как наиболее опасный вид международного терроризма, с учетом того, что субъектами ответственности за совершение террористических актов международного характера выступали государства¹⁴. Е.Г. Ляхов

данный термин в своих работах не использует, но также выделяет террористические акты, затрагивающие международные отношения, в отдельную группу в случае, когда "субъектом преступления является государство". Он рассматривает их как наиболее опасные для международного правопорядка и квалифицирует как международное преступление (террористические акты, совершаемые автономно действующими физическими лицами, он определяет как "вид терроризма, затрагивающего международные отношения")¹⁵. На подобных позициях стоит и Л.А. Моджорян, она также проводит разграничение между международным терроризмом как преступлением международного характера и государственным терроризмом как международным преступлением¹⁶.

Однако при характеристике действий, составляющих данное преступление, ученые дают, как представляется, чрезмерно широкую трактовку этого понятия. Отмечая, что государственный терроризм – это организация и поощрение государством именно террористических актов, сюда же они относят и акты агрессии, и наемничество, и применение мер экономического давления, и политический шантаж.

В этом плане показательно определение, данное Л.А. Моджорян в монографии "Терроризм на море". Так, в главе, специально посвященной государственному терроризму, она ссылается на высказывания по этой проблеме представителей ряда государств в Шестом комитете ООН, согласно которым государственный терроризм может быть классифицирован по двум формам его проявления: а) выступление государства в роли подстрекателя и организатора террористов и б) совершение террористических актов существующими в государстве спецслужбами. Но вот какой вывод делается в этой работе: "Таким образом, государственный терроризм – это тактика организованного насилия государства или его органов, построенная на экономическом давлении, психологическом воздействии, политическом нажиме, военном вторжении"¹⁷. То есть насилие автором понимается очень широко – и в экономическом, и в психологическом, и в военном аспектах, причем военное вторжение, по мнению Л.А. Моджорян, одновременно будет являться прямым актом агрессии.

Практически так же характеризует объективную сторону государственного терроризма У.Р. Латыпов. Он согласен с тем положением, что акты международного терроризма, к подготовке и совершению которых причастно государство, квалифицируются одновременно и как акты государственного терроризма. Однако, как считает автор, высказывающееся в литературе мнение о том, что государственный терроризм есть разновидность международного, ошибочно и носит односторонний характер. "То, что государственный терроризм аккумулирует в себе такие международные преступления,

как агрессия, наемничество, "психологическая война", а также противоправное применение экономической силы, со всей очевидностью свидетельствует о том, что он не может рассматриваться как разновидность международного терроризма, объективная сторона которого намного уже и в конечном итоге заключается в актах насилия, направленных на физическое уничтожение политического противника"¹⁸. Соотношение же государственного терроризма и агрессии можно охарактеризовать как соотношение общего и особенного. "Агрессия — это одновременно и акт государственного терроризма, но содержание понятия государственного терроризма не исчерпывается только актом агрессии"¹⁹. Отличие государственного терроризма от иных форм незаконного применения силы или угрозы силой, по мнению автора, заключается в том, что в данном случае целью является устрашение, терроризирование политического противника²⁰. На этой основе У.Р. Латыпов предлагает свой вариант определения государственного терроризма: "Это международно-противоправное применение государством силы или угрозы силой для устрашения другого государства и народов с целью изменения их общественно-политического строя или иного посягательства на их национальный или государственный суверенитет"²¹. Думается, что такое понимание государственного терроризма близко соприкасается с содержанием понятия агрессии.

Существует и такая точка зрения, которая отождествляет акты международного терроризма, осуществляемые при участии и поддержке государств, с актами агрессии. Этому мнению придерживаются И.П. Блищенко, Н.В. Жданов, И.И. Карпец, Ю.А. Решетов и другие авторы. "Мы ныне привыкли к термину "государственный терроризм", — пишет И.И. Карпец. — Я его воспринимаю как политический термин. Для юриста же понятнее термин "агрессия", то есть нападение одного государства на другое"²². Аналогичное мнение высказали Ю.А. Решетов и Н.Б. Крылов: "Типичный пример... государственного терроризма — американская интервенция против Гренады. Это акт агрессии, имеющий террористическую направленность"²³. И.П. Блищенко и Н.В. Жданов считают, что террористические акты, совершаемые властями какого-либо государства на территории другого государства, либо допущение или поощрение какой-либо деятельности на территории данного государства, рассчитанной на совершение террористического акта в другом государстве, необходимо квалифицировать как акты косвенной агрессии. Авторы добавляют, что данные действия иногда называют государственным терроризмом²⁴. Здесь необходимо отметить, что в советской международно-правовой литературе говорилось о необходимости различать акты государственного терроризма и акты агрессии. Так, Г.В. Шармазанашвили и А.К. Ци-

кунов (определяя в самых общих чертах государственный терроризм как терроризм, осуществляемый в интересах какого-либо государства и по поручению государственных органов) предлагают в качестве критерия разграничения характер используемых действий. По их мнению, государственный терроризм осуществляется тайно, через третьих лиц и направлен против физических лиц с целью их уничтожения. А агрессия всегда носит открытый характер, осуществляется против другого государства непосредственно и может иметь как прямой, так и косвенный характер²⁵.

Два варианта решения проблемы соотношения данных понятий было предложено Т.С. Бояр-Созонович:

1. Подразделение международного терроризма на два вида и закрепление за ними двух разных терминов: "международный терроризм" в тех случаях, когда террористическая деятельность совершается, инспирируется или поощряется государством, и "трансграничный терроризм", если субъектом выступают автономно действующие физические лица либо их организации²⁶.

По сути, такое использование терминов является возвращением к тому времени, когда террористические акты международного характера, совершаемые физическими лицами, не рассматривались как представляющие угрозу интересам международного сообщества.

2. Отказ от выделения государственного терроризма в самостоятельный вид международного преступления и сведение его к уже признанным международным преступлениям – войне, агрессии и т.д.²⁷

Таковы основные подходы к проблеме определения понятия "государственный терроризм", существующие в нашей доктрине международного права.

В западной литературе высказывались предложения отказаться от данного термина вообще. В специальном обзоре зарубежной литературы М.Л. Энтин и Н.В. Атливанников пишут, что иностранные авторы выход проблематики государственного терроризма на авансцену международных отношений считают лишь дополнительным поводом или предлогом для взаимных обвинений и эскалации двусторонних конфликтов²⁸. Предложение отказаться от данного термина объясняется, по мнению М.Л. Энтина, еще и тем, что "концепция государственного терроризма, нашедшая отражение в резолюции 39/159, а затем и во фразеологии определенной части членов ООН, диаметрально противоположна главенствующим в науке, и прежде всего в западной политологии и доктрине международного права, представлениям о государственном терроризме как использовании правящей верхушкой аппарата принуждения против политической оппозиции и собственных граждан"²⁹.

Представляется, что до тех пор, пока государства будут причастны к совершаемым террористическим актам международного характера, остается необходимость обозначения их особым термином, чтобы выделить из общей массы террористических актов ввиду их повышенной опасности для международного мира и безопасности. И лучшего термина, чем "государственный терроризм", пока не представляется возможным применить, поскольку именно он позволяет наглядно отграничить данные действия от других форм незаконного использования силы в международных отношениях.

Проанализировав существующие точки зрения по рассматриваемому вопросу, наиболее правильным представляется определение государственного терроризма как наиболее опасного вида международного терроризма. С учетом специфики и сущности последнего нами предлагается ограничить круг деяний, входящих в понятие "государственный терроризм", понимая под ним лишь террористические акты, организуемые или поощряемые каким-либо государством. Это такого рода действия, как политические убийства представителей иностранных государств, политических и общественных деятелей, организуемые спецслужбами, иные террористические акции за рубежом, осуществляющиеся ими же (например, организация убийства представителя ООП израильскими спецслужбами на территории Туниса в 1988 г., причастность ливийских спецслужб к взрывам двух пассажирских самолетов в 1988–1989 гг. и т.д.), а также финансирование, поддержка, обучение террористических групп. Это действительно наиболее опасный вид международного терроризма.

Когда же государственный терроризм рассматривается как явление, включающее в себя помимо собственно террористических актов агрессию, наемничество и другие подобные акты, то, думается, в этом случае правильнее будет говорить о преступной политике, но не о конкретном самостоятельном международном преступлении. Некоторые авторы обосновывают свою точку зрения ссылкой на положения упоминавшейся резолюции 39/159. Заметим, однако, что и в резолюции, и в Меморандуме о развитии международного права (принятом на 44-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН) говорится именно о политике государственного терроризма и отмечается, что эта политика проявляется в агрессии, необъявленных войнах и других открыто противоправных действиях против неугодных стран и народов.

Агрессия представляет собой самостоятельное международное преступление, ее нельзя отождествлять с государственным терроризмом либо рассматривать их как соотношение общего и особенного. Ни с теоретической (в плане познания сути исследуемого явления), ни с практической (в плане выработки конкретных мер, направлен-

ных на искоренение данных преступных деяний) сторон такой подход не дает никаких преимуществ. Агрессия и непосредственно террористические акты представляют собой все же разнопорядковые явления и требуют, соответственно, применения различных механизмов ответственности государств.

Кроме того, обозначение одним и тем же термином в разных ситуациях различных деяний осложняет выработку единого подхода в сфере совместных действий государств по борьбе с незаконным использованием силы на международной арене. А потому дальнейшая разработка критериев четкого разграничения понятий "международный терроризм" и "государственный терроризм" продолжает сохранять свое научное и практическое значение.

Как считает Л.А. Моджорян, определение понятия "международный терроризм" не вызывает особых проблем³⁰. Вряд ли можно согласиться с подобным взглядом; показательно, что государства не смогли прийти к единому мнению и за два десятилетия обсуждения этого вопроса в ООН.

В национальном законодательстве ряда государств встречаются варианты подобных определений. Так, правительство США приняло их более десяти, но они отнюдь не идентичны между собой³¹. Да и в доктрине международного права некоторые авторы насчитывают более 120 таких определений³².

Попытаемся дать свое видение этой проблемы.

Теоретически любой международный террористический акт должен включать в себя три стороны: террориста, его непосредственную жертву (или непосредственный объект нападения) и лиц, которые в действительности и являются объектом воздействия, так как "цели террористического акта достигаются путем психологического воздействия на индивидов, не являющихся непосредственно жертвами насилия"³³. Такая схема нашла свое отражение во многих существующих определениях: деяние рассматривается как акт международного терроризма, если оно совершается в определенных политических целях – осложнения международных отношений, дестабилизации государственного правопорядка в определенных странах, воздействия на внутреннюю и внешнюю политику государств и т.п.³⁴ Отсюда логически следует, что если, например, при угоне воздушного судна не было заявлено политических требований и преступники использовали самолет с тем, чтобы избежать уголовной ответственности, то данное преступление следует квалифицировать не как акт международного терроризма, а как акт международного бандитизма³⁵.

Представляется, что реалии сегодняшнего дня требуют пересмотра подобных взглядов и признания террористическими любых актов насилия (независимо от того, были ли предъявлены политические тре-

бования или преследовались цели уголовного характера) при условии, что они направлены против объектов, особо охраняемых международным сообществом. В пользу такого подхода свидетельствует и то, что государства осудили акты терроризма независимо от мотивов их совершения и преследуемых целей³⁶ и традиционно рассматривают конвенции, направленные на борьбу с преступлениями против международной гражданской авиации, с захватом заложников и т.п., в качестве антитеррористических³⁷.

Как видим, международный терроризм может выражаться в самых разнообразных деяниях. По нашему мнению, актом международного терроризма является незаконный акт применения насилия или угрозы его применения, затрагивающий интересы двух и более государств, выражающийся в виде преступлений против безопасности международной гражданской авиации, лиц, пользующихся международной защитой, и иных действий, признанных международным сообществом формами международного терроризма. Деяние считается затрагивающим интересы двух и более государств, если оно:

а) направлено против гражданина или собственности иностранного государства;

б) совершено на территории иностранного государства;

в) направлено против членов международной организации или ее собственности в связи с деятельностью данной организации.

Соответственно, если такой акт насилия организован или осуществлен при поддержке государства или если государство оказывает террористическим организациям финансовую, военную, материально-техническую и иную помощь, то это будет уже актом государственного терроризма³⁸.

Настоящая статья, разумеется, не может претендовать на исчерпывающий анализ рассматриваемой темы, и предложенные определения понятий международного и государственного терроризма являются одним из возможных вариантов решения вопроса их соотношения.

¹ См. **Трайнин А.Н.** Защита мира и борьба с преступлениями против человечества. — М., 1965. — С. 355; **Левин Д.Б.** Ответственность государств в современном международном праве. — М., 1966. — С. 83; **Ромашкин П.С.** Преступления против мира и человечества. — М., 1967. — С. 174.

² См. **Старушенко Г.Б.** Правовые аспекты борьбы с международным терроризмом/Тезисы доклада. XXIX ежегодное собрание Советской ассоциации международного права. — М., 1986. — С. 14.

³ См. **Ляхов Е.Г.** Политика терроризма — политика насилия и агрессии. — М., 1987. — С. 60—61.

⁴ Этих вопросов касались в своих работах многие наши юристы-международники, такие как **И.П. Блищенко**, **Н.В. Жданов**, **И.И. Карпец**, **У.Р. Латыпов**, **Е.Г. Ляхов**, **Л.А. Моджорян**, **Ю.А. Решетов** и другие.

- ⁵ Ляхов Е.Г. Терроризм и межгосударственные отношения. — М., 1991. — С. 15.
 - ⁶ Международная борьба с терроризмом (правовые аспекты): научно-аналитический обзор. — М., 1989. — С. 13.
 - ⁷ См. Азия и Африка сегодня. — 1987. — № 6. — С. 17.
 - ⁸ См. Terrorism and National Liberation. — Frankfurt a/M., 1988. — P. 309–310.
 - ⁹ См. German Yearbook of International Law. — 1988. — Vol. 31. — P. 302.
 - ¹⁰ International Law Association. — Paris Reunion/Report. — 1984. — P. 167.
 - ¹¹ См. Micolus E.F. Literature of Terrorism. — London, 1980. — P. 241–247.
 - ¹² Wilkinson P. Fighting the Hudra; International Terrorism and the Rule of Law//Terrorism, Ideology and Revolution. — Brighton, 1986. — P. 213.
 - ¹³ См. Грачев А. Терроризм как орудие империалистической политики//Международная жизнь. — 1982. — № 3. — С. 49–60; Решетов Ю.А. Политика государственного терроризма США — орудие империалистической реакции//Партийная жизнь. — 1986. — № 11. — С. 77–80; Шрагин В.О. Терроризм — государственная политика США. — М., 1984 и др.
 - ¹⁴ См. Старушенко Г.Б. Указ. соч. — С. 14; Блищенко И.П., Жданов Н.В. Международно-правовая борьба с терроризмом//Правоведение. — 1975. — № 1. — С. 88.
 - ¹⁵ Ляхов Е.Г. Политика терроризма — политика насилия и агрессии. — С. 60–61.
 - ¹⁶ См. Моджорян Л.А. Терроризм — правда и вымысел. — М., 1986. — С. 14–15.
 - ¹⁷ Моджорян Л.А. Терроризм на море. — М., 1991. — С. 84–85.
 - ¹⁸ Латыпов У.Р. Международно-правовая борьба с государственным терроризмом//Дисс. на соискание ученой степени канд. юрид. наук. — М., 1988. — С. 46–47.
 - ¹⁹ Латыпов У.Р. Об определении понятия "государственный терроризм"//СЕМП. 1986. — М., 1988. — С. 328–329.
 - ²⁰ Там же. — С. 327.
 - ²¹ Латыпов У.Р. Международно-правовая борьба с государственным терроризмом. — С. 37.
 - ²² Карпец И.И. Международная преступность. — М., 1988. — С. 65.
 - ²³ Крылов Н.Б., Решетов Ю.А. Государственный терроризм — угроза международной безопасности//Сов. государство и право. — 1987. — № 2. — С. 81.
 - ²⁴ См. Блищенко И.П., Жданов Н.В. Сотрудничество государств в борьбе против террористических актов международного характера//Сов. государство и право. — 1981. — № 8. — С. 112–113.
 - ²⁵ См. Шармазанашвили Г.В., Цикунов А.К. Право народов и наций на свободу и независимость. — М., 1987. — С. 73.
 - ²⁶ См. Бояр-Созонович Т.С. Международный терроризм: политико-правовые аспекты. — Киев — Одесса, 1991. — С. 140.
 - ²⁷ Там же. — С. 142.
 - ²⁸ См. Международная борьба с терроризмом. — С. 37.
 - ²⁹ Энтин М.Л. Сотрудничество государств в борьбе с международным терроризмом. Некоторые новые тенденции//Новое политическое мышление и процесс демократизации. — М., 1990. — С. 31.
- Объективности ради следует, однако, отметить, что в зарубежных работах для обозначения незаконного насилия, применяемого государственными органами против собственных граждан, чаще используется термин "государственный террор".
- ³⁰ См. Моджорян Л.А. Терроризм на море. — С. 27.
 - ³¹ См. Laquer Y. Reflections on Terrorism//Foreign Affairs. — 1986. — P. 88.

³² См. *International Terrorism as a Political Weapon*. — Oslo, 1988. — P. 27.

³³ *Waugh W.L. International Terrorism: How Nations Respond to Terrorists*. — Salzburg, 1982. — P. 27.

³⁴ См., например, определение терроризма, принятое Конгрессом США (*Orbis (J. World Affairs)*). — 1984. — Spring. — P. 41); Блищенко И.П., Жданов Н.В. Сотрудничество государств в борьбе против террористических актов международного характера. — С. 113; Бородин С.В., Ляхов Е.Г. Международное сотрудничество в борьбе с преступностью. — М., 1983. — С. 108 и др.

³⁵ См. Ляхов Е.Г. Проблемы сотрудничества государств в борьбе с международным терроризмом. — М., 1979. — С. 9.

³⁶ См. *Итоговый документ Венской встречи представителей государств — участников СБСЕ*. — М., 1986. — С. 8–9.

³⁷ См., например, резолюции ГА ООН 34/145 от 17.12.79, 46/51 от 27.01.91; статью 1 Европейской конвенции 1976 года о борьбе с терроризмом; статью 1 Региональной конвенции СААРК по пресечению терроризма 1987 года.

³⁸ При таком подходе за рамками определения государственного терроризма остается проблема использования наемников и т.п. Более правильным представляется позиция государств, отраженная в резолюции ГА ООН по определению агрессии, где данное преступление при определенных условиях рассматривается в качестве акта агрессии (п. "g").

НОВЫЕ АСПЕКТЫ ПРИНЦИПА ПРАВА НАЦИЙ НА САМО-ОПРЕДЕЛЕНИЕ

Е.В. Тимофеев*

События последних лет — политическое брожение в целом ряде государств, распад считавшихся ранее незыблемыми федераций, военные межнациональные конфликты между группами населения, ранее вполне мирно уживавшимися на одной государственной территории, — вновь заставляют обратиться к содержанию принципа права наций на самоопределение. Сегодня, в эпоху новых международных реалий и потребностей, правомерно ставить вопрос о праве на существование принципа права наций на самоопределение как таковом.

История возникновения и развития права наций на самоопределение

Историческим предшественником права наций на самоопределение считается принцип национальности, возникший в XVIII веке, в эпоху демократических революций в Западной Европе. Круше-

* Студент V курса международно-правового факультета МГИМО МИД РФ.

ние абсолютистских режимов в наиболее передовых в политическом плане и высокоразвитых в экономическом отношении государствах закономерно привело к изменению практики государственного строительства. На смену наследственному владению и свободному распоряжению государственными территориями монархом пришло формирование государственно-территориальных единиц с учетом национальной общности населения. Отметим, что в то время в связи с неразвитостью средств передвижения и привязанностью населения к исторически обжитым предками местам действительно имело место компактное проживание групп лиц одной национальности. В отличие от прошедших веков, на рубеже третьего тысячелетия говорить о "компактно проживающих национальных группах" (в цивилизованных странах) по меньшей мере некорректно.

Принцип национальности сыграл положительную роль в развитии европейской цивилизации. С опорой на этот принцип в новых условиях закрепились такие экономические принципы государственного строительства, как единство таможенной и финансовой территории, унифицированность денежного обращения и экономического регулирования. Эти принципы (установление которых представляло собой насущную необходимость), в свою очередь, обеспечили дальнейшее экономическое развитие государств. В политическом плане применение принципа национальности привело к объединению ряда ранее раздробленных национальных государств, таких как Германия и Италия, что также имело положительное значение для экономического развития Европы. Кроме того, принцип национальности послужил обоснованием для ведения освободительных войн против Оттоманской и Австро-Венгерской империй.

Принципиальное отличие этих войн от сегодняшних конфликтов, происходящих под лозунгом права наций на самоопределение, состоит прежде всего в том, что в то время передел мира не был завершен, границы были весьма подвижными и о каком-либо *status quo* говорить не приходилось. Кроме того, освобождаемые народы проживали компактно и подвергались действительно угнетению. Сегодня же пожары национальных конфликтов полыхают, как правило, там, где ни одно из этих условий в начале конфликта не выполнялось.

Сам принцип права наций на самоопределение появился во втором десятилетии XX века. Усилившаяся в условиях жесточайшего внутривнутриполитического кризиса в России, усугубленного затянувшейся первой мировой войной, партия большевиков декларировала один за другим лозунги, заведомо популярные в народных массах: солдатам — конец войны (ничем не обусловленный материально), крестьянам — землю, рабочим — фабрики и заводы. Национальным мень-

шинствам, обладавшим значительным потенциалом в условиях многонациональной России, было предложено право наций на самоопределение – заимствованный из истории европейских государств под другим названием принцип национальности. Таким образом, появление принципа права наций на самоопределение явилось не более чем популистской декларацией, выдвинутой в силу политической конъюнктуры и призванной поднять авторитет большевиков в массах.

Г.Б. Старушенко в "Курсе международного права" указывает на пять отличий принципа самоопределения наций от принципа национальности. Он отмечает, в частности, что первый, в отличие от последнего, "исходил не из обязательности отделения и образования однонациональных государств, а из желательности добровольного объединения разных народов и наций в крупные государства на началах федерализма, автономии и т.п."¹. Однако однонациональные государства не являлись обязательным требованием принципа национальности – необходимым признавалось лишь недопущение раздела территорий, населенных одной нацией, между различными государствами. Кроме того, никто не вправе помешать государству осуществить свое суверенное право (независимо от того, за монархом или за народом признается суверенитет) на объединение с другим государством в какой угодно форме.

Второе отличие, по Г.Б. Старушенко, заключается в признании права на самоопределение "не только за европейскими, но и за всеми без исключения народами, прежде всего за народами колоний"². Однако очевидно, что распространение существовавшего ранее принципа на большие территории не приводит к образованию нового принципа. Более того, хотя принцип национальности по отношению к колониальным народам не применялся, такая возможность не отрицалась. Неприменение же этого принципа к колониальным народам на практике оправдывалось политическими деятелями метрополий необходимостью предварительного достижения "достаточного для обретения полной самостоятельности уровня развития", чему должны были содействовать метрополии. Таким образом, нераспространение принципа самоопределения на неевропейские народы являлось скорее нарушением принципа, нежели его проявлением.

Третье и четвертое отличия – необходимость не только предоставить народам формальное право на самостоятельное существование, но и обеспечить им условия, содействующие осуществлению этого права в полном объеме, а также признание права не только на национальное, но и на социальное освобождение – несколько туманны и носят характер скорее благих пожеланий, нежели правового принципа. Кроме того, право на самостоятельное определение пути своего социального развития вполне покрывается принципом невмешательства во внутренние дела государств.

Интересно отметить в этой связи, что требование о создании различных условий и указание на социальные аспекты были в дальнейшем активно восприняты латиноамериканскими государствами и использованы при разработке концепции "всеобщего наследия человечества", призванной переложить большую часть усилий по улучшению положения развивающихся государств на плечи развитых трудом предшествовавших поколений стран как "богатых и благоденствующих".

Правомерность же признания в безусловном порядке "законности борьбы народов за осуществление права быть хозяином своей судьбы"³ представляется более чем сомнительной. На наш взгляд, решение можно вынести только в каждом конкретном случае, исходя из тщательного анализа этнических, исторических и географических условий. В противном случае мы были бы вынуждены признать законность террористической деятельности Ирландской республиканской армии и подобных образований.

Таким образом, как мы видим, провозглашенный большевиками принцип права наций на самоопределение не нес в себе ничего сколько-нибудь нового и положительного по сравнению с принципом национальности. Более того, толкование этого принципа в нашей стране привело впоследствии к многочисленным трагедиям.

Принцип права наций на самоопределение был закреплен в Декрете о мире 1917 года, который должен был подтвердить приверженность партии большевиков провозглашенным ранее принципам и тем самым укрепить ее социальную базу. В качестве примера практического применения этого принципа исследователями советского периода приводились факты признания Советской Россией независимости Украины, Белоруссии, Закавказья, Бухарской и Хорезмской народных советских республик. Однако не будем забывать, что одновременно в этих государствах велись активные военные действия как национальными силами под контролем Москвы, так и отрядами собственно российской Красной Армии. "Добровольное" же вхождение республик в состав СССР было представлено как проявление принципа самоопределения*.

* В качестве противовеса указывалось на государства, не вошедшие в Советский Союз: Польшу (оккупированную Германией), Литву, Латвию и Эстонию (где попытки установления советской власти провалились, несмотря на все усилия большевиков). Для удержания же в зависимости Финляндии не имелось в то время ни сил, ни средств. В дальнейшем в отношении балтийских государств (кроме Финляндии) принцип самоопределения был использован еще раз — при их аннексии в 1940 году не без помощи гитлеровской Германии (пакт Молотова — Риббентропа). Применительно к Финляндии имперское территориальное состояние так и не было восстановлено.

Популярность принципа права наций на самоопределение стремительно росла, чему в целях расшатывания положения западных держав-метрополий содействовала своей международной деятельностью Советская Россия. Так, например, в преамбуле Московского договора 1921 года между Россией и Турцией указывалось, что обе стороны "разделяют принципы братства наций и право народов на самоопределение".

Рост популярности принципа заставил и лидеров западных стран согласиться с его применимостью в отношении колониальных стран, благо было к кому применять. После окончания первой мировой войны "бесхозными" остались бывшие германские колонии. Именно это дало возможность британскому премьеру Ллойд Джорджу заявить в 1918 году, что "общие принципы самоопределения народов должны применяться в одинаковой степени как к оккупированным немцами территориям в Европе, так и к германским колониям". Однако после второй мировой войны этот принцип заставил и саму Британию отказаться от своего колониального владычества. Соединенные Штаты, не имея колоний, которые могли бы претендовать на независимость, могли вообще безбоязненно говорить о применимости этого принципа. Более того, этим они ослабляли влияние европейцев на отдаленные регионы, которые во все большей степени включались в "сферу национальных интересов США". Поэтому ничто не мешало президенту США Вудро Вильсону отметить в своем послании Конгрессу в 1918 году ("14 пунктов Вильсона"), что при решении "всех вопросов, касающихся суверенитета, интересы жителей должны иметь одинаковый вес по сравнению со справедливыми требованиями того правительства, права которого должны были быть определены".

В результате на Парижской конференции в рамках Лиги Наций была учреждена мандатная система управления территориями бывших германских колоний. Эта система должна была официально носить временный характер и служить подготовке колониальных народов к самостоятельному существованию, о чем уже было сказано выше.

В начале второй мировой войны в несколько усеченной форме (распространялся только на государства, потерявшие независимость в ходе войны) принцип нашел свое закрепление в Атлантической хартии Объединенного Королевства и Соединенных Штатов.

После окончания войны принцип права наций на самоопределение по настоянию Советского Союза был включен в Устав Организации Объединенных Наций. Пункт 2 статьи 1 Устава гласит: "Организация Объединенных Наций преследует Цели: ...2. Развивать дружественные отношения между нациями на основе уважения принципа

равноправия и самоопределения народов, а также принимать другие соответствующие меры для укрепления всеобщего мира". Этот принцип закреплён также в статье 55 Устава. Как мы видим, в тексте этот принцип выглядит несколько иначе в сравнении с прежними формулировками, но не противоречит им. Дополнение формулировки словами "равноправие" придало ему действительно новое и прогрессивное звучание. По существу, закрепление принципа в такой форме распространило общий политико-правовой принцип свободного мира ("равенство всех перед законом") на межгосударственные и межнациональные отношения.

Логическим развитием мандатной системы Лиги Наций явилась закреплённая в Уставе ООН международная система опеки над несамоуправляющимися территориями. Учреждённая как временная и уделявшая гораздо больше внимания всестороннему развитию территорий под опекой (при постоянном международном контроле), она, в отличие от системы мандатов, изначально была ориентирована на максимально короткий срок существования.

В дальнейшем принцип права наций на самоопределение был нормативно закреплён в Международных пактах о правах человека (первые пункты первых статей), на его основе была принята Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам 1960 года. Принцип был подтверждён Декларацией о принципах международного права 1970 года. Однако, несмотря на то что в Декларации 1970 года указывается на обязанность каждого государства содействовать самостоятельными и совместными усилиями осуществлению принципа самоопределения, никаких санкций (пусть даже политического характера) за нарушение этой обязанности не предусмотрено.

Содержание принципа права наций на самоопределение в его соотношении с другими принципами международного права

Основными принципами, с которыми пересекается принцип права наций на самоопределение, являются принципы безусловного обеспечения основных прав и свобод человека, территориальной целостности и нерушимости границ.

Вопрос о его соотношении с принципом обеспечения основных прав и свобод человека всецело зависит от решения вопроса о приоритете прав личных или коллективных. Автор настоящей работы глубоко убеждён в приоритете прав личности. Рассмотрим эту проблему подробнее.

Первые пункты первых статей Международного пакта о гражданских и политических правах и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах от 19 февраля 1966 г. гласят: "Все народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие". Таким образом, право на самоопределение однозначно отнесено обязательным для государств-участников международным документом к основным правам человека. В Декларации о принципах международного права 1970 года также говорится, что "подчинение народов иностранному игу, господству и эксплуатации является... отказом в основных правах человека и противоречит Уставу Организации Объединенных Наций".

Теоретически такие формулировки кажутся вполне достаточными для вынесения вердикта по каждому конкретному случаю. Однако на практике возникают вопросы, ответить на которые однозначно, исходя из созданной к настоящему моменту нормативной базы, представляется нереальным. Например, можно ли считать распространение юрисдикции СССР на территорию балтийских государств или среднеазиатских республик "иностранном игом"? В первом случае в историческом аспекте мы имеем аннексию 1940 года, во втором – вмешательство во внутренние дела Хорезмской и Бухарской республик во время гражданской войны в России. Ответы могут быть различными.

Более того, сегодня националистические круги Татарстана обосновывают свои требования о независимости тем, что Казань была "оккупирована" Россией во времена Ивана Грозного.

Следовательно, какие бы то ни было решения о самоопределении народов в форме образования самостоятельного государства могут быть приняты только на основе реалий, сегодняшних интересов народов без углубления в историю. Как же определить действительный интерес народа? Способа выявления воли народа, который заслуживал бы большего доверия, нежели референдум, пока не изобретено.

Вопрос в другом. Как известно, под народом принято понимать историческую, компактно проживающую общность людей, связанную общим языком, культурой, укладом жизни, традициями и т.д. Однако отличия нашего времени от прошедших веков весьма существенны. Технический прогресс привел к тому, что сейчас огромные массы людей живут вне мест исторического проживания своих наций. Углубление специализации в производственной деятельности, процесс унификации культуры и условий жизни, увеличение возможностей передвижений и межнационального и межличностного общения в развитых странах привели к тому, что в настоящее время активно

формируются мировая культура, мировые стандарты жизни. Можно сказать, что формируется новая – мировая – общность людей.

Как в новой ситуации обеспечить самоопределение нации, если на территории ее проживания живет почти столько же "инородцев" (термин заимствован из политического лексикона латвийских парламентариев националистического толка)? К примеру, в населении той же Латвии доля нелатышей составляет (по переписи 1980 г.) 48%, в том числе русских – 36%. Однако если в Балтии отделение обосновывалось конкретными правовыми актами сравнительно недавнего времени, то что делать, если необходимость образования собственного государства обосновывается исключительно ссылками на право наций на самоопределение? Подчеркнем важную деталь: решение о самоопределении принимается народом, нацией. Следовательно, интересы личностей, не относящихся к этой нации, просто в расчет не принимаются – независимо от их численности. Но ведь самоопределение нации может автоматически означать "определение" судьбы почти такого же количества людей, а значит, по отношению к ним будет проявлено насилие. К необходимости применения насилия мы всегда будем приходить в случае признания приоритета коллективных прав, а не личных. Именно в этом состоят антидемократизм права наций на самоопределение и его противоречие принципу соблюдения и уважения прав человека. Вслед за лишением личностей права самостоятельно решать свою судьбу они, как правило, лишаются основных гражданских и политических прав (примеров тому уже предостаточно на территории бывшего СССР).

От этой ситуации следует отличать самоопределение территорий, когда решение путем свободного голосования принимается всеми ее жителями, имеющими право голоса в соответствии с законодательными установками государства, к которому данная территория относится. Однако при этом следует учесть необходимость обладания данной территорией достаточно высоким статусом, дабы не допустить отделения национальных хуторов и т.д.

Таким образом, новому мировому демократическому порядку должен соответствовать принцип свободного самоопределения территорий, а не наций. Этот принцип нуждается в кропотливой разработке с целью определения международных стандартов в отношении предварительного статуса самоопределяющейся территории, минимально необходимого числа жителей, конкретного значения квалифицированного большинства имеющих право голоса и т.д.

Подобная попытка на национальном уровне была предпринята в СССР в последний период его существования. Однако она страдала как минимум двумя недостатками. Во-первых, действие положения о проведении референдума по вопросу о самоопределении распрост-

ранялось в том числе на территории, признававшиеся государствами и вошедшие в состав Советского Союза формально, в договорном порядке (более того, по Конституции обладавшие правом выхода из СССР). Во-вторых, введение юридически регламентированной процедуры выхода из Союза оказалось явно запоздалым.

Принцип самоопределения территорий может быть применен лишь в отношении территориальных образований, не имеющих права выхода из состава государства по другим основаниям, иначе этот принцип не имеет никакого смысла.

Коснувшись положений Конституции СССР, хотелось бы отметить следующее. В настоящее время развернулась дискуссия по вопросу о толковании принципа права наций на самоопределение. В связи с этим многие специалисты отмечают, что конституционное толкование этого принципа (в конституциях СССР и СФРЮ, в которых был закреплён принцип права на самоопределение) сужено. Трактовка данного принципа должна быть шире и не замыкаться на праве на отделение "вплоть до образования собственного государства"⁴. Речь здесь идет о возможности самоопределения наций в рамках больших государств – в форме автономий или национальных районов в территориальном плане, о развитии собственной культуры и языка в культурном отношении etc. Такое понимание принципа самоопределения наций основывается на "нововведениях" по сравнению с принципом национальности, рассмотренным выше.

Однако такое самоопределение вполне возможно через внутри-государственные институты, а международного принципа для этих целей, по существу, не требуется. Действительно, если рассматривать ситуацию в Российской Федерации, мы приходим к выводу о возможности устранения всех конфликтов в этой области путем перераспределения властных полномочий между федеральными структурами и органами местного самоуправления. Если все конкретные жизненные проблемы будут решаться на местном уровне, то на принимаемых решениях безусловно скажется и национальная самобытность преобладающей в той или иной местности национальности. Федеральное законодательство должно в таком случае обеспечить безусловное соблюдение прав каждого проживающего там человека вне зависимости от его национальной принадлежности. То есть прежде всего должны быть гарантированы право на участие в управлении через пассивное и активное избирательное право для всех, обязательный минимум прав личности, единый для всей Федерации. Положительные сдвиги в этом направлении есть, примером чему может служить заключенный Федеративный договор.

Соблюдение вышеизложенных условий приведет опять-таки к отсутствию необходимости защиты прав нации в целом. Все коллек-

тивные права могут быть осуществлены через личные права. Никто не может запретить людям одной национальности осуществить личное право каждого на образование общественных организаций, союзов и ассоциаций. Эти организации, в свою очередь, могли бы осуществлять в допускаемом законом порядке лоббирование в органах власти в национальных интересах. Их финансирование могло бы производиться за счет взносов состоятельных людей, которых действительно волнуют национальные вопросы.

В политическом плане необходимо учесть, в первую очередь политическим деятелям, что наиболее опасным для государства является не логический, а эмоциональный настрой нации. Все усилия должны быть приложены к тому, чтобы у ее представителей сформировалось четкое представление о том, что каждый из них обладает всеми необходимыми правами и никакая другая нация не пользуется преимуществами в этой области. К сожалению, национальная карта сейчас активно разыгрывается многими партиями и отдельными лицами. Ситуацию усугублял Верховный Совет, принимавший решения о "реабилитации" репрессированных народов и санкционирующий их массовое переселение на прежние места, не считаясь с правами людей, проживающих там сегодня. Поскольку они оказываются, как правило, другой национальности, вспыхивает национальный конфликт.

Весьма сомнительной представляется также практика "защиты" коренных народностей Севера. Почему считается возможным защищать отдельные народы, если их представителям гарантированы те же права, что и людям других национальностей? Ведь тем самым создается прецедент "предпочтительного" наделения правами.

Кроме того, в плане необходимой государству пропаганды представляется чрезвычайно полезным на практических примерах показать, что образование национального государства не есть панацея от всех бед и трудностей. К сожалению, очевидные положительные примеры в современной экономической обстановке в Российской Федерации отсутствуют. Однако для формирования массового мнения было бы вполне достаточно уделять большее внимание критическому положению (по различным критериям), в котором оказались ныне самостоятельные государства.

Помимо прав человека принцип права наций на самоопределение входит в противоречие и с такими принципами международного права, как принципы территориальной целостности государств и нерушимости границ. Указанные принципы в трудах большинства исследователей никак не увязывались с принципом самоопределения. Советская международно-правовая доктрина традиционно не рассматривала целостность государства и нерушимость границ во внутреннем аспекте.

Действительно, основное содержание указанных принципов направлено на недопущение притязаний на территорию государства со стороны других государств⁵. Однако действия субъектов внутреннего права – в нашем случае наций (если допустить теоретически признание их такими субъектами), – направленные на разрушение единства правового регулирования на его территории, отрыв части территории и, следовательно, изменение его границ, вполне могут рассматриваться как нарушение указанных принципов. При этом имеется в виду, что, как уже было показано выше, существование принципа права наций на самоопределение может быть оправдано с точки зрения логики (но не интересов мирового порядка и справедливости) только правом на образование отдельного государства.

Здесь мы сталкиваемся с проблемой соотношения международного и внутреннего права. С одной стороны, такие действия должны рассматриваться с точки зрения национального законодательства как совершаемые лицами, не являющимися субъектами международного права (если только нация не признана борющейся за свое освобождение – также весьма неоднозначный вопрос). С другой стороны, образование самостоятельного государства уже есть международно-правовое юридическое действие.

На применимость принципа территориальной целостности, а следовательно, и принципа нерушимости границ к отношениям, возникающим на основании права на самоопределение, прямо указывает Декларация о принципах международного права 1970 года. Согласно декларации, принцип права наций на самоопределение не должен толковаться как санкционирующий или поощряющий "любые действия, которые вели бы к расчленению или к частичному или полному нарушению территориальной целостности или политического единства суверенных и независимых государств", если они соблюдают принцип "равноправия и самоопределения народов" и имеют правительства, "представляющие весь народ, принадлежащий данной территории, без различия расы, вероисповедания или цвета кожи". Несмотря на некоторую внутреннюю противоречивость данного положения, оно однозначно указывает, что отделение части государственной территории исходя исключительно из принципа права наций на самоопределение не должно допускаться.

Уроки второй мировой войны и развитие новых видов супероружия направили усилия наиболее развитых стран мира на обеспечение стабильности (чем и было вызвано появление принципа нерушимости границ в Европе)⁶. Отторжение частей территории в соответствии с принципом самоопределения создает угрозу этой стабильности. Примеров тому достаточно: братоубийственные войны в бывшей Югославии и в Закавказье, притязания Эстонии на часть территории Псков-

ской области, неурегулированный вопрос о Крыме в российско-украинских отношениях. Там, где вооруженных конфликтов удается избежать, все равно остается угроза их возникновения. Там, где они полыхают, существует угроза втягивания в конфликты других, прежде всего соседних государств.

Международное право допускает изменение границ государства, как записано в хельсинкском Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 года, "в соответствии с международным правом, мирным путем и по договоренности". Примерами такого изменения границ могут быть распад СССР в 1991 году, а также образование на месте Чехословакии независимых Чехии и Словакии. В обоих случаях договаривающимися субъектами выступили входившие в федерации государства. В случае же отделения на основании принципа самоопределения территории, не наделенной государственным статусом, это положение Заключительного акта не может быть выполнено, ибо народ сам по себе не может являться субъектом каких-либо правоотношений. Участвовать в такой договоренности могут только конкретные органы, полномочные представлять волю всех проживающих на этой территории людей. Таким образом, и европейские международно-правовые документы косвенным образом препятствуют практическому осуществлению продекларированного принципа права наций на самоопределение.

Заключение

Подведем итоги рассуждениям о принципе права наций на самоопределение.

Принцип права наций на самоопределение практических нововведений в международно-правовую систему не внес. Его популяризация из соображений политической конъюнктуры заставила признать этот принцип большинство государств мира. Распад колониальной системы был провозглашен практическим применением принципа. В то же время практически независимость была предоставлена не колониальным народам, а территориям колоний. Сохранение международным сообществом приверженности принципу самоопределения после фактического прекращения колониальных отношений на Земле в конечном счете позволило сепаратистам в различных странах мира использовать его в своих интересах.

Применение принципа права наций на самоопределение в форме, отличной от образования самостоятельного государства (самоопределение в рамках другого государства), не может быть признано возможным, поскольку соответствующие правоотношения входят в сферу внутригосударственного регулирования.

В то же время международное право (Декларация о принципах, 1970 г.) прямо запрещает отторжение части территории государства на базе принципа права наций на самоопределение. Кроме того, Заключительный акт 1975 года предусматривает необходимость существования договоренности при изменении границ государства. В то же время в рамках нации невозможно существование достаточно легитимных единиц, которые были бы правомочны на заключение от ее лица соответствующей договоренности. Следовательно, нация не имеет практических возможностей использовать провозглашенное право.

Таким образом, мы приходим к выводу о том, что право наций на самоопределение сегодня вообще практически не может быть применено. Следовательно, оно является не более чем декларацией. Не удивительно поэтому, что практически ни одно государство мира не внесло каких-либо обязательств по его соблюдению во внутреннее законодательство (за исключением не существующих более СССР и СФРЮ).

Обеспечение интересов малых наций (более в плане политическом, ибо учитываются также интересы всего населения каждой конкретной территории) требует передачи органам местного самоуправления максимально возможного объема властных полномочий по решению местных вопросов. При этом, однако, центральная власть любого государства должна установить единый во всех регионах уровень защиты прав личности, который соответствовал бы международным стандартам. Коллективные права будут наиболее полно осуществляться при верховенстве над ними прав личности.

Помимо нанесения ущерба правам человека практическое применение принципа права наций на самоопределение нанесло бы чрезвычайно ощутимый удар по международной безопасности, поскольку привело бы к весьма большой подвижности государственных границ и существенно увеличило бы вероятность возникновения и разрастания вооруженных конфликтов.

Учитывая, что вопросов о необходимости передачи определенных территорий от одного государства другому или образования нескольких государств на месте одного полностью избежать не удастся, принцип права наций на самоопределение следовало бы заменить на принцип права территорий на самоопределение. При этом целесообразно установить минимальные международные стандарты, касающиеся статуса определяющей территории, количества ее жителей, квалифицированного большинства от имеющих право голоса лиц, правомочного принимать такое решение. К голосованию должны допускаться все лица, постоянно проживающие на данной территории и обладающие пассивным избирательным правом в соответствии с

демократически установленным порядком, без каких бы то ни было исключений. Таким образом, будет устранен антидемократический характер принятия решений, присущий принципу самоопределения наций.

Кроме того, право территорий на самоопределение с установленными международными стандартами существенно ограничит произвол в толковании принципа как сепаратистскими движениями, так и самими государствами. Проведение свободного голосования под контролем международных наблюдателей позволит существенно понизить риск возникновения вооруженных конфликтов.

Внутренняя стабильность большинства многонациональных государств обеспечивается их экономическим благополучием⁷. В связи с этим можно ожидать их инертности при попытках резкого изменения одного из общепризнанных принципов международного права. Следовательно, для достижения этой цели необходимо постепенное формирование мнения мировой общественности. Уже сегодня возможна активная поддержка замены старого принципа новым со стороны таких стран, как Бельгия и Канада.

Однако для достижения этой цели, если она будет поставлена, потребуется время. В то же время интересы России требуют немедленных действий. Поэтому сегодня логичным представлялось бы изменение толкования принципа права наций на самоопределение в сторону безусловного отказа от предоставления права какой бы то ни было нации отделяться от государства с территорией расселения в любой форме. Задача формирования общественного мнения в нужном направлении вполне выполнима при поддержке ее mass media. При этом для обеспечения преемственности принципов международного публичного права следовало бы воспользоваться формулировкой принципа в Уставе ООН и основное внимание уделять равноправию народов, а не самоопределению.

¹ Курс международного права (в 7 томах). — М., 1989. — Т. 2. — С. 170.

² Там же.

³ Там же.

⁴ См. Конституции СССР и СФРЮ.

⁵ См. Климченко Б.М. Территориальная целостность государств//Во имя мира: международно-правовые основы европейской безопасности. — М., 1977. — С. 73—82.

⁶ См. Романов В.А. Нерушимость границ//Во имя мира: международно-правовые основы европейской безопасности. — С. 55—73.

⁷ См. подробно Ковалев А.А. Самоопределение и экономическая независимость народов. — М., 1988.

Кто есть кто в нашей науке?



БАРСЕГОВ ЮРИЙ ГЕОРГИЕВИЧ

Родился в 1925 году в Тбилиси.

В 1950 году закончил с отличием международно-правовой факультет МГИМО МИД СССР. В 1954 году после окончания аспирантуры МГИМО защитил кандидатскую диссертацию, посвященную проблеме территории в международном праве (научный руководитель – профессор С.Б. Крылов). В 1984 году в Дипломатической академии МИД СССР защитил докторскую диссертацию по теме "Международно-правовые основы решения глобальной проблемы освоения Мирового океана". Ученое звание профессора получил в 1986 году.

Работал заведующим сектором международно-правовых проблем ИМЭМО АН СССР. В 1962–1968 и 1972–1978 годах работал в Секретариате ООН, где занимал должность специального помощника заместителя Генерального секретаря ООН – главного юрисконсульта Организации. В настоящее время – заведующий Отделом международных проблем Мирового океана и экологии ИМЭМО РАН. С 1979 года по совместительству преподает на кафедре международного права Российского университета дружбы народов.

Ю.Г. Барсегов опубликовал около 250 научных работ по вопросам международного права, международных отношений и дипломатии. Ряд из них были изданы в США, Германии, Норвегии, Японии, Арме-

нии, Финляндии. Среди его индивидуальных исследований монографии: "Территория в международном праве" (1958 г.), "Мировой океан: право, политика, экономика" (1983 г.), "Мировой океан: от конфликтов к сотрудничеству" (1985 г.), "Самоопределение и территориальная целостность" (1993 г.), "Обязательная сила права народов на самоопределение и средства его обеспечения" (1993 г.), "Народ Нагорного Карабаха – субъект права на самоопределение" (1993 г.). Он соавтор книг "ООН: итоги, тенденции, перспективы" (1970 г.); "Развивающиеся страны и международное право" (тт. 1 и 2); "Международное экологическое право" (1992 г.) и др. Под его редакцией вышли "Словарь международного морского права" (1985 г.), книги О'Коннелла "Правопреемство государств" (1957 г.), Б. Вевюры "Польско-германская граница" (1959 г.), М. Ляхса "Многосторонние договоры" (1960 г.), Нгуен Нгок Миня "Международное морское право" (1981 г.) и др.

На 41-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН 14 ноября 1986 г. был избран в состав Комиссии международного права ООН на пятилетний срок (1987–1991 гг.). Участвовал в работе III Конференции ООН по морскому праву, в Совещании экспертов СБСЕ по мирному урегулированию споров (Женева, 1992 г.). Член Ученого совета ИМЭМО, специализированных научных советов Дипломатической академии МИД РФ и Российского университета дружбы народов. Член Российской ассоциации международного права, Ассоциации международного морского права.

На вопрос редакции об отношении к проблеме урегулирования территориальных споров, которой были посвящены многие его работы, Ю.Г. Барсегов ответил: "Эта проблема не утратила свою актуальность, и территориальные проблемы не стали анахронизмом, как иногда представляется. Произошли, конечно, определенные изменения в причинах, порождающих территориальные споры и конфликты, равно как и в самом их содержании. Количество же их, к сожалению, возрастает, особенно в регионах распадавшихся многонациональных образований. Соответственно все настоятельнее ощущается необходимость установления особенностей современных территориальных споров, совершенствования правовой основы и механизма для быстрого и эффективного их урегулирования мирными средствами. В наши дни в условиях быстро меняющегося мира одной из важнейших задач прогрессивного развития международного права является разработка прав народов, решение проблемы разделенных народов, а также международной защиты национальных меньшинств, не имеющих территории компактного проживания. Права человека не могут противопоставляться правам народов. Не народы созданы для государств, а государства – для народов. Международное право – выс-

шее достижение человеческой цивилизации и должно полное использоваться для укрепления мира между народами”.



**ЗМЕЕВСКИЙ АЛЕКСАНДР
ВЛАДИМИРОВИЧ**

Родился в станице Куцевской Краснодарского края в 1957 году. После окончания международно-правового факультета Московского государственного института международных отношений с 1979 года работал в Договорно-правовом отделе, а затем – в Международно-правовом управлении МИД СССР. С 1992 года – заведующий отделом Правового департамента МИД Российской Федерации.

Участвовал в работе сессий Генеральной Ассамблеи ООН, ЭКОСОС, комиссий ООН по правам человека, по предупреждению преступности и уголовному правосудию, Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств, Комитета по предупреждению преступности и борьбе с ней, VI Конгресса ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (1980 г.), органов Международной морской организации, Римской дипломатической конференции по морскому праву (1988 г.), Копенгагенского совещания по человеческому измерению СБСЕ (1990 г.), группы "Помпиду" Совета Европы, V Международной конференции по борьбе с коррупцией (1992 г.), а также в заседаниях органов СНГ, в переговорах и консультациях по выработке двусторонних межгосударственных и межправительственных договоров и соглашений.

А.В. Змеевский – автор публикаций по вопросам сотрудничества государств в борьбе с международным терроризмом, преступностью,

по правам человека, общим проблемам международного права. Среди них глава "Международно-правовая борьба с терроризмом" в книге "Международное право в современном мире" (М., 1991 г.), глава "Предотвращение международного терроризма и контроль над ним" в книге "Международное право и международная безопасность" (М., 1991 г.), статьи "К истории разработки Римской конвенции 1988 года о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, и Факультативного протокола к ней (международно-правовые аспекты)" в "СЕМП. 1989–1991" (СПб., 1992), "Примат права в политике" ("Международная жизнь", 1989, № 4, в соавторстве) и др.

А.В. Змеевский – член Московской ассоциации международного права.

На вопрос редакции, какие тенденции в международном праве вызывают его тревогу, А.В. Змеевский ответил: "Представляется прежде всего, что само международное право – средоточие мудрости человеческого общения – используется не в полной мере, а порой просто игнорируется. А ведь без этого "общего знаменателя" поведения государств функционирование целостной системы международных отношений не может осуществляться нормально, без сбоев. Ставятся под вопрос базисные характеристики международного права – его обязательность и универсальность. Отсюда необходимость создания эффективных механизмов мониторинга за претворением в жизнь международных обязательств, а также иных процедур содействия этому процессу.

Нужна также модель более гибкого международно-правового реагирования на происходящие в мире процессы. Например, бесчеловечность современных вооруженных конфликтов, буквально опустивших планету, не получила адекватного международно-правового отпора. Оперативности не хватает и в вопросах развития договорной базы сотрудничества государств в борьбе с различными проявлениями транснациональной преступности. Эти вопросы и нужно решать в первую очередь".



КОЛОДКИН АНАТОЛИЙ ЛАЗАРЕВИЧ

Родился в 1928 году в Ленинграде. В 1950 году окончил юридический факультет ЛГУ, в 1954 году – заочную аспирантуру, в том же году защитил кандидатскую диссертацию. В 1971 году защитил докторскую диссертацию по международно-правовым проблемам Мирового океана. В 1985 году получил звание профессора.

А.Л. Колодкину присвоены почетные звания "Заслуженный деятель науки РСФСР" и "Почетный работник морского флота".

В 1956–1968 годах занимается проблемами международного морского права в Центральном НИИ морского флота (Ленинград). С 1968 года – заведующий отделом международного публичного морского права Государственного НИИ морского транспорта (Москва). В 1978–1981 годах – начальник отдела международных связей и межведомственной координации В/О "Морсвязьспутник". С 1981 года по настоящее время – заместитель директора ГосНИИ морского транспорта по научной работе в области морского права и международных экономических связей.

А.Л. Колодкин разработал ряд теоретических и практических проблем, относящихся к истории морского права, режиму территориального моря, внутренних морских вод, открытого моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа и др. Опубликовал книги "Правовой режим территориальных вод и открытого моря", "Мировой океан. Международно-правовой режим. Основные проблемы". Автор ряда глав и разделов "Курсов международного права", коллективных монографий, учебников МГУ, ИГПАН, ИМЭМО, МГИМО, статей в журналах "Советское государство и право", "Правоведение", "Международная жизнь", "Морской флот" и др. Всего им опубликовано около 170 работ, из них более 20 – в США, Великобритании, Италии, ФРГ, Индии, Болгарии, Польше, Румынии.

Выступал с лекциями и докладами в США, ФРГ, Швейцарии, Ита-

лии, Великобритании, Норвегии, Японии, Болгарии, Португалии, на Мальте. В течение многих лет читает лекционные курсы в МГУ и Дипломатической академии МИД РФ.

Уделяет большое внимание подготовке научных кадров: под его руководством защитили кандидатские диссертации 14 аспирантов и подготовлен один докторант.

В течение многих лет возглавлял Комиссию по морскому праву Научного совета ГКНТ, в настоящее время – сопредседатель секции правовых и экономических исследований Научного совета по государственной и научно-технической программе России "Комплексные исследования океанов и морей, Арктики и Антарктики".

Является президентом Ассоциации международного морского права, вице-президентом Российской ассоциации международного права, заместителем председателя международного неправительственного объединения "Союз юристов", первым заместителем председателя международного комитета "Мир океанам", консультантом Межправительственной океанографической комиссии ЮНЕСКО.

За рубежом избран: в 1971 году – членом Планирующего совета международного океанического института "PACEM IN MARIBUS" ("Мир на морях") (штаб-квартира на Мальте), в 1982 году – вице-президентом Международного морского комитета (Международной ассоциации морского права) (штаб-квартира в Антверпене), в 1989 году – членом Совета директоров Института морского права США (при Университете штата Гавайи, г. Гонолулу), в том же году – членом редсовета британского журнала "Морская политика".

Является членом Постоянной палаты Третейского суда в Гааге. В 1993 году награжден "Почетной медалью" Брюссельского университета.

Участвовал в работе многих международных конференций, в том числе по выработке Конвенции и Эксплуатационного соглашения об ИНМАРСАТ, Соглашения о штаб-квартире и Протокола о привилегиях и иммунитетах этой организации, Конвенции ООН об условиях регистрации морских судов.

На вопрос редакции, какие задачи решают Ассоциация и ГосНИИ морского транспорта в настоящее время, ответил: "Ими подготовлены проекты четырех законов РФ, три из которых согласованы с различными ведомствами и прошли первое чтение в Верховном Совете РФ: о внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне, о континентальном шельфе и об исключительной экономической зоне; в стадии разработки – проект Кодекса торгового мореплавания РФ".



КОЛОСОВ ЮРИЙ МИХАЙЛОВИЧ

Родился в 1934 году в Ленинградской области. Окончил Московский государственный институт международных отношений МИД СССР. В 1966 году защитил в МГИМО кандидатскую диссертацию по международному космическому праву. В 1976 году там же защитил докторскую диссертацию по международно-правовым проблемам использования средств массовой информации. В 1982 году ему присвоено ученое звание профессора, а в 1983 году – дипломатический ранг советника I класса. В 1986 году избран членом Международной астронавтической академии.

Работал в 1959–1961 годах юрисконсультом Главного управления Гражданского воздушного флота при Совете Министров СССР, в 1961–1962 годах – вторым секретарем РК ВЛКСМ Бауманского района Москвы, в 1962–1966 годах – в кадрах Советской Армии, в 1966–1970 годах – в МИД СССР, в 1970–1973 годах – в Институте государства и права АН СССР, в 1973–1987 годах – в МИД СССР. В 1987 году с должности заместителя начальника Управления по гуманитарному и культурному сотрудничеству МИД СССР перешел на работу заведующим кафедрой международного права МГИМО.

Опубликовал около 200 работ, в том числе монографии, по различным направлениям международного права – воздушному, космическому, правам человека, использованию средств массовой информации, международной ответственности, по вопросам теории и др.; издавался также в США, Германии, Чехословакии. Вместе с профессором В.И. Кузнецовым является ответственным редактором выходящего в свет в 1994 году учебника по международному праву.

Принимал участие в работе сессий Генеральной Ассамблеи ООН и ряда ее органов, конференций Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, ряде дипломатических конференций, в том числе по борьбе с угоном самолетов, по созданию Международной

организации морской спутниковой связи, в международных научных конференциях.

В настоящее время является главным редактором "Московского журнала международного права", президентом Московского независимого института международного права, вице-президентом Московской ассоциации международного права, членом Международного института космического права (с 1980 г.), членом Постоянной палаты Третейского суда в Гааге (на период 1990–1996 гг.), членом международного Комитета по правам ребенка (на период 1991–1995 гг.).

На вопрос редакции, какими ему видятся перспективы "Московского журнала международного права", ответил: "Хотелось бы превратить журнал в массовый, но предстоит еще многое сделать, чтобы журнал стал привлекателен не только для специалистов, но и для более широкого круга читателей; хотелось бы через журнал доносить нашу научную мысль до юристов всех стран мира, для чего он должен издаваться и на английском языке; хотелось бы, чтобы журнал оставался общим для ученых стран – бывших республик СССР (ведь в течение десятилетий у нас была общая научная школа). К сожалению, журнал пока не стал "настойной книгой" для всех сотрудников МИД РФ, парламентских комитетов и вообще всех тех, кто так или иначе связан с международными отношениями. Будем надеяться, что все это состоится, ведь, по существу, он первый и единственный специальный журнал по международному праву за всю историю страны".



КУЗНЕЦОВ ВАЛЕРИЙ ИВАНОВИЧ

Родился в 1940 году в Ленинградской области. После окончания средней школы работал слесарем. В 1963 году закончил юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. После окончания университета и до поступления в аспирантуру работал секретарем Ленинского РК ВЛКСМ г. Москвы, затем в Комитете молодежных организаций СССР.

С 1965 по 1968 год учился в аспирантуре на кафедре международного права Московского государственного института международных отношений МИД СССР. В 1968 году защитил кандидатскую диссертацию на тему "Совет Экономической Взаимопомощи (правовые вопросы организации и деятельности)". С 1972 года имеет ученое звание доцента. В 1981 году защитил докторскую диссертацию на тему "Проблемы теории и практики международного права в процессах европейской экономической интеграции". С 1982 года – доктор юридических наук, с 1984 года имеет ученое звание профессора.

В 1968–1983 годах преподавал в МГИМО МИД СССР, затем в порядке служебного перевода направлен на работу в Дипломатическую академию МИД СССР. В Академии работал деканом факультета подготовки дипломатических кадров, затем – проректором по учебной работе. С 19 марта 1986 г. и по настоящее время работает заведующим кафедрой международного права Дипломатической академии МИД РФ.

В.И. Кузнецов является автором монографий "Экономическая интеграция: два подхода" (издана на англ. и исп. языках в 1976 г.) и «СЭВ и "Общий рынок"» (1978 г.), брошюры "Отказ от применения силы – закон международной жизни" (1973 г.), многих статей, в том числе опубликованных за рубежом. Является соавтором пяти изданий учебного курса "Международное право", многих коллективных монографий, в том числе "Курса международного права" (в семи томах).

Принимает активное участие в дипломатической деятельности. В 60-х годах был советником делегации СССР в Спецкомитете ООН

по принципам международного права, касающимся дружественных отношений и сотрудничества государств в соответствии с Уставом ООН. В 1974 году был заместителем главы делегации СССР в Спецкомитете ООН по определению агрессии, в 1988 году – советником делегации СССР на советско-американских консультациях на уровне министров иностранных дел. В течение ряда лет участвовал в качестве советника делегаций СССР в работе сессий Дунайской комиссии. Является членом Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам человека, избирался председателем V сессии Комитета. В мае 1990 года распоряжением правительства назначен членом Постоянной палаты Третейского суда. Имеет дипломатический ранг советника.

В 1984 году награжден Почетной грамотой Президиума Верховного Совета РСФСР "За многолетнюю плодотворную работу по подготовке дипломатических кадров".

Является членом Исполкома Ассоциации международного права.

На вопрос редакции о личных творческих планах В.И. Кузнецов ответил, что в ближайшее время в связи с деятельностью в Комитете по экономическим, социальным и культурным правам продолжит исследование их нормативного содержания и соответствующих мер для развития уважения к основным правам человека.



РЫБАКОВ ЮРИЙ МИХАЙЛОВИЧ

Член редакционного совета "Московского журнала международного права".

Родился в 1930 году в Самаре. В 1953 году окончил Московский государственный институт международных отношений. В 1983 году защитил кандидатскую диссертацию по проблемам космического права. В 1986 году ему присвоено звание профессора. Имеет ранг Чрезвычайного и Полномочного Посла.

С 1953 года Ю.М. Рыбаков – в МИД СССР. Работал в Правовом отделе аппарата Верховного комиссара СССР в Австрии и в Посольстве СССР в ГДР, возглавлял социально-правовую референтуру Постоянного представительства СССР при ООН в Нью-Йорке, был директором Юридического департамента Секретариата ООН и более шести лет возглавлял Отдел кодификации и прогрессивного развития международного права. Более десяти лет возглавлял Договорно-правовой отдел и затем Международно-правовое управление МИД СССР.

Был членом Коллегии ГУГК при Совете Министров СССР, заместителем председателя межведомственных комиссий по международно-правовым проблемам космоса и морского права. С 1982 по 1989 год работал профессором кафедры международного права Университета дружбы народов имени Патриса Лумумбы.

Последние три года был Чрезвычайным и Полномочным Послом СССР, а затем России в Марокко.

В настоящее время – профессор Дипломатической академии и Московского государственного института международных отношений МИД Российской Федерации.

Ю.М. Рыбаков участвовал в работе сессий Генеральной Ассамблеи ООН, возглавлял делегации СССР на Венской дипломатической конференции о правопреемстве государств в отношении договоров (1979 г.), на Международной конференции по разработке конвенции о живых ресурсах Антарктики (1980 г.), на Консультативных совещаниях по минеральным ресурсам Антарктики, на сессиях Юридического подкомитета ООН по космосу, Подготовительной комиссии по морскому праву, на совещании экспертов по мирному урегулированию споров в рамках СБСЕ (Монтрё – 1979 г. и Афины – 1984 г.) и др. Возглавлял советские делегации на двусторонних переговорах по разграничению морских пространств с США, Швецией, Норвегией, Финляндией, Кореей, Польшей и Румынией, на переговорах о пограничном режиме с сопредельными государствами, а также на двусторонних переговорах с США, Великобританией, Францией, Италией по вопросам борьбы против международного терроризма и наркомании. Был экспертом Подкомиссии ООН по предупреждению дискриминации и защите меньшинств Комиссии ООН по правам человека, а также генеральным секретарем Венской кодификационной конференции о представительстве государств в их отношениях

с международными организациями (1975 г.) и Женевской международной конференции по праву убежища (1978 г.).

Работая в системе МИД СССР, Ю.М. Рыбаков занимался разработкой международно-правовых аспектов внешнеполитических мероприятий нашего государства. Выступал за утверждение права в межгосударственных отношениях, за тесную связь науки с практикой, за активное участие юристов-международников в практической деятельности.

Ю.М. Рыбаков — автор ряда публикаций, в которых обобщалась международная практика и анализировались проблемы дипломатического, космического и морского права, международной ответственности государств, мирного урегулирования споров и др. Опубликовал монографию "Вооруженная агрессия как тягчайшее международное преступление" (1980 г.). Член редакционных коллегий "Курса международного права" (в семи томах) (1989–1992 гг.), учебника по международному праву (1987 г.) и "Словаря международного права" (1986 г.). Выступал с лекциями в Африканском университете, в университете Монтевидео и в Гаагской академии международного права. В течение ряда лет был членом исполкомов Советской ассоциации международного права и Ассоциации советских юристов. Награжден орденом "Знак Почета" и марокканским "Орденом высочайшего благородства" (степени "Комодор").

На вопрос редакции о важности для России утверждения примата права в современных межгосударственных отношениях Ю.М. Рыбаков ответил: "Утверждение примата права в межгосударственных отношениях, как и в политике в целом (включая внутреннюю), имеет для России в настоящих условиях жизненно важное, решающее значение. Пройдя долгий исторический путь, международное право обрело большой потенциал важного инструмента мира, безопасности и равноправного сотрудничества, впитало в себя самые передовые гуманитарные традиции прошлого и настоящего. С учетом сложной экономической и внутривнутриполитической ситуации в нашей стране, на территории других бывших советских республик и обстановки в мире в целом последовательное отстаивание нами принципа примата или господства права как во внешней, так и во внутренней политике является conditio sine qua non нашего выживания, сохранения нашей государственности и роли России как великой державы на мировой арене".

Хроника

О ВТОРОЙ СЕССИИ КОМИССИИ ООН ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ ПРЕСТУПНОСТИ И УГОЛОВНОМУ ПРАВОСУДИЮ

Сессия этой функциональной комиссии ЭКОСОС состоялась 13—23 апреля 1993 г. в Вене и носила весьма представительный характер. В ее работе приняли участие делегации 37 государств-членов (включая Россию, США, Францию, Китай, Германию, Японию, Италию), наблюдатели ряда стран (в том числе Великобритании, Испании, Украины, Беларуси, Армении), а также многочисленных международных организаций.

Главный итог сессии заключается в продолжении движения в направлении, предопределенном в решениях Парижского совещания министров правоохранительных органов (ноябрь 1991 г.), резолюции 46/152 Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1991 г., а именно: максимальная ориентация на решение конкретных практических задач, получение реальных результатов в борьбе с преступностью.

На протяжении сессии в фокусе внимания Комиссии оставались такие актуальные тематические блоки, как противодействие организованной преступности, коррупции, "отмыванию" доходов, полученных незаконным путем, борьба с экономическими преступлениями, наркобизнесом, защита окружающей среды уголовно-правовыми средствами.

* * *

1. При деятельном участии России сессия приняла резолюцию (инициатива Италии) о проведении в этой стране осенью 1994 года под эгидой ООН Всемирной конференции (на уровне министров) по организованной преступности в ее транснациональном измерении. На рассмотрение этого форума предполагается вынести вопросы совершенствования законодательства, определения наиболее эффективных форм сотрудничества государств на стадиях расследования, уголовного преследования, а также судебного разбирательства, целесообразности разработки в рамках ООН международных документов (в том числе конвенционного характера), нацеленных на борьбу с организованной преступностью.

Россия стала также соавтором резолюции о борьбе с использованием доходов от преступной деятельности. Среди предлагаемых ею шагов: под эгидой ООН анализ применения национального законодательства, оказание содействия (на базе рекомендаций, подготовленных Целевой группой по финансовым мероприятиям "семерки" наиболее развитых индустриальных стран) в разработке руководящих принципов обнаружения и расследования источников криминальных доходов, обеспечение уголовного преследования виновных, предоставление информации в целях выявления сомнительных финансовых операций и осуществления контроля за ними, а также предупреждение проникновения "грязных" денег в национальную экономику. Российская делегация поддержала инициативу Италии и Международного научно-профессионального консультативного совета¹ провести в июне 1994 года во взаимодействии с ООН международную конференцию по борьбе с "отмыванием" доходов от преступной деятельности и с их использованием.

Проведение этих двух конференций в рамках мероприятий ООН, как и уже прошедшего в Суздале осенью 1991 года международного семинара, имеет целью консолидировать усилия международного сообщества в борьбе с организованной преступностью.

Организованная преступность, по общему признанию участников сессии, оказывает деструктивное воздействие на все сферы жизни общества, представляет серьезную угрозу демократии, основам правопорядка и стабильности. К сожалению, и мы, в России, особенно в последние годы, все больше узнаем об этом феномене. Только в 1992 году в стране выявлено четыре тысячи организованных преступных групп, в том числе более тысячи групп, имеющих международные и межрегиональные связи.

Высказанная представителем Российской Федерации идея о необходимости усиления международного взаимодействия в борьбе с организованной преступностью нашла поддержку в выступлениях участников из США, Франции, Италии, Южной Кореи, а также наблюдателей из Турции, Украины, Армении; впоследствии она трансформировалась в конкретные мероприятия, намеченные к реализации в вышеупомянутых решениях комиссии.

2. Поворот к решению насущных задач, стоящих перед ООН и ее членами в области противодействия преступности, выдвинул на передний план деятельности Комиссии так называемое "техническое" направление сотрудничества. В документе по этому вопросу, подготовленном Секретариатом ООН (E/CN.15/1993/5), речь, в частности, идет о поиске таких форм взаимодействия, которые давали бы наибольшую практическую отдачу, как проведение семинаров-практикумов, организация подготовки и повышения квалификации

кадров правоохранительных органов, разработка учебных курсов и пособий, осуществление различных исследовательских проектов, совершенствование механизмов обмена опытом и информацией. Среди новых параметров взаимодействия на "техническом" направлении – обеспечение правопорядка в ходе операций ООН по поддержанию мира.

В плане предоставления международной экспертной помощи на основе рекомендаций комиссии сессия ЭКОСОС (Женева, 18 июня – 30 июля 1993 г.) одобрила оказание содействия по линии ООН осуществляемому в России масштабному проекту реформы национальной уголовно-правовой системы, включая внедрение на экспериментальной основе (пока в пяти регионах страны) состязательной модели уголовного процесса, переподготовку кадров правоохранительных органов, сбор статистической информации, разработку законопроектов.

Это качественно новый этап нашего диалога с ООН в правоохранительной сфере – преодолена дистанция от полного отрицания необходимости сотрудничества в рамках ООН² до моделирования форм взаимодействия под эгидой этой Организации, которые способны дать реальную отдачу в борьбе с преступностью.

3. Сессия выявила "пробуждение" интереса к проблеме стандартов и норм ООН в области предупреждения преступности и уголовного правосудия. В свое время был сделан крен в сторону разработки документов, содержащих такие стандарты и принципы. Это делалось форсированно, зачастую в ущерб качеству, что вызвало у международного сообщества своего рода реакцию отторжения такого рода документов. Вместе с тем полностью игнорировать значение проделанной работы, заморозить процесс совершенствования имеющихся документов было бы другой крайностью. Отрадно в этой связи, что прозвучавший в выступлении делегации России призыв к определению наиболее эффективных методов претворения в жизнь имеющихся международных стандартов был услышан и поддержан большинством членов комиссии. На ее следующей сессии будет создана рабочая группа, которая займется, в частности, изучением роли ООН в содействии использованию и применению таких стандартов. Среди руководящих принципов, которые имеется в виду рассмотреть в ближайшее время, – Минимальные стандартные правила обращения с заключенными, Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, Декларация основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью, Основные принципы независимости судебных органов.

Содействие поощрению и распространению знаний о принципах и нормах, разработанных под эгидой ООН в области борьбы с пре-

ступностью, ознакомление с ними специалистов, в первую очередь работающих в правоохранительных органах, – другое направление деятельности рабочей группы комиссии, призванной внести свой вклад в реализацию целей и задач Десятилетия международного права ООН. Важный шаг в этом направлении уже сделан комиссией – она обратилась с просьбой к Генеральному секретарю ООН издать на всех официальных языках Организации "Сборник стандартов и норм ООН в области предупреждения преступности и уголовного правосудия" и обеспечить его широкое распространение.

4. Комиссия высветила новое направление международной уголовной политики – защиту окружающей среды; с этой целью на ее следующей сессии будет создана специальная рабочая группа, цель которой – обсудить законодательный срез данной проблемы, имеющей для нас прикладное значение. Уроки Чернобыля ставят в повестку дня вопрос о совершенствовании российского законодательства с акцентом на усиление превентивного аспекта в охране окружающей среды России и сопредельных государств, на усиление ответственности за его нарушения.

5. На финишную прямую вышла подготовка к IX Конгрессу ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, который планируется провести в начале 1995 года. Определена с учетом приоритетных направлений сотрудничества в этой области его повестка дня, которая включает вопросы борьбы с организованной и экономической преступностью, коррупцией, оказания "технической" помощи, совершенствования управления системами уголовного правосудия и полиции, а также различные аспекты стратегии предупреждения преступности. В ходе этого форума намечено провести семинары по таким актуальным темам, как выдача преступников, роль средств массовой информации в предупреждении преступности, компьютеризация операций по обеспечению уголовного правосудия. Внесены изменения в правила процедуры Конгресса, который в соответствии с решениями Генеральной Ассамблеи и ЭКОСОС передал функции главного директивного органа ООН в области борьбы с преступностью Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию.

* * *

Думается, что, создав в 1992 году комиссию, международное сообщество сделало правильный выбор, прежде всего в пользу усиления межгосударственного компонента сотрудничества в борьбе с преступностью, а значит, и в пользу более взвешенных и ответственных решений в этой сфере. Две сессии комиссии прошли под

знаком поиска взаимоприемлемых компромиссов и консенсуса. Упразднение ее предшественника – Комитета ООН по предупреждению преступности и борьбе с ней (состоявшего из экспертов, действовавших в личном качестве) – не привело к отрицанию накопленного позитива, в том числе в плане использования международного экспертного потенциала в области борьбы с преступностью. Налицо тенденция к формированию атмосферы высокого профессионализма, отвергающая попытки идеологизировать работу комиссии, подчинить ее конъюнктурным политическим интересам.

Конечно, деятельность комиссии далека от совершенства – она только в начале своего пути, но этот орган уже сделал очень серьезную заявку на то, чтобы стать центром, ориентирующим государства на практическое сотрудничество в борьбе с преступностью, что выводит это взаимодействие на качественно новые рубежи.

¹ Неправительственная организация со штаб-квартирой в Милане.

² Уместно в этой связи напомнить основное содержание заявления представителя СССР по мотивам голосования в 1950 году резолюции 415 (V) Генассамблеи ООН, заложившей правовую основу сотрудничества государств в борьбе с преступностью под эгидой ООН: "Делегация СССР считает, что вопросы уголовного права являются сферой внутренней компетенции государства, и поэтому Организация Объединенных Наций не должна вмешиваться в эту область... Каждое государство регулирует эти вопросы самостоятельно, в соответствии с национальными условиями, обычаями и традициями". (**Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи ООН. – V сессия. – Пленарные заседания. – Стенографические отчеты. 1950. – Т. I. – С. 533.**) Резолюция была принята 48 голосами против 5 (включая СССР) при 2 воздержавшихся.

А.В. ЗМЕЕВСКИЙ,
заведующий отделом Правового
департамента МИД РФ

Документы

СОГЛАШЕНИЕ о гражданской авиации и об использовании воздушного пространства

Государства (в дальнейшем — Договаривающиеся государства) — участники настоящего Соглашения, исходя из провозглашенных ими деклараций о суверенитете,

руководствуясь принципами Конвенции о Международной организации гражданской авиации (ИКАО) и признавая значение гражданской авиации как одного из важных факторов объединения и сотрудничества народов всех государств;

обеспечивая полное уважение прав Договаривающихся государств, а также справедливые для каждого государства возможности развития международных воздушных сообщений;

стремясь обеспечить в максимально возможной степени удовлетворение потребностей в безопасной, регулярной и упорядоченной работе гражданской авиации;

понимая, что безопасность людей, пользующихся услугами гражданской авиации, может быть обеспечена только при соблюдении единообразных правил организации, выполнения и обеспечения полетов и использования воздушного пространства;

принимая во внимание необходимость осуществления производственно-хозяйственной и коммерческой деятельности, создаваемых в государствах конкурентоспособными рыночными структурами с различными формами собственности;

учитывая накопленный мировой опыт развития авиации, заключили настоящее Соглашение.

Основные принципы

СТАТЬЯ 1. Договаривающиеся государства признают, что каждое государство обладает полным и исключительным суверенитетом над воздушным пространством над своей сухопутной и водной территорией.

Воздушное пространство Договаривающихся государств, а также районов открытого воздушного пространства, где, согласно международным договорам, обслуживание воздушного движения возложено на бывший Союз ССР, в целях организации, выполнения полетов и управления воздушным движением воздушных судов рассматривается как Единое воздушное пространство.

СТАТЬЯ 2. Каждое Договаривающееся государство самостоятельно регулирует в тех формах, которые им приняты, производственно-хозяйственную и коммерческую деятельность гражданской авиации и другие виды применения авиации на своей территории.

СТАТЬЯ 3. Договаривающиеся государства признают необходимость соблюдения заключенных ранее международных договоров в области гражданской авиации, если они не противоречат законодательству Договаривающихся государств, а также выполнения обязательств, связанных с членством и участием в международных организациях в указанной области.

СТАТЬЯ 4. Договаривающиеся государства признают необходимым сохранение с учетом настоящего Соглашения действия Воздушного Кодекса, норм, правил и других нормативных актов в области авиации и использования воздушного пространства, а также сертификационных, регистрационных и

удостоверяющих документов до того момента, когда будут приняты в установленном порядке новые акты межгосударственного и воздушного законодательства Договаривающихся государств.

СТАТЬЯ 5. Принимая во внимание, что русский язык является одним из рабочих языков Международной организации гражданской авиации (ИКАО), Договаривающиеся государства принимают его в качестве официального языка, который применяется при осуществлении деятельности в рамках данного Соглашения.

СТАТЬЯ 6. Отношения Договаривающихся государств в области гражданской авиации и использования воздушного пространства с государствами, не являющимися участниками настоящего Соглашения, основываются на общепризнанных принципах и нормах международного права.

Сферы применения Соглашения

СТАТЬЯ 7. Настоящим Соглашением устанавливаются следующие сферы совместного ведения и регулирования в пределах части функций, согласованных Договаривающимися государствами и не противоречащих законодательству государств – участников Соглашения:

а) разработка правил и организация использования воздушного пространства, контроль за их соблюдением. Организация единого управления воздушным движением;

б) разработка межгосударственных нормативных актов и стандартов с учетом требований Международной организации гражданской авиации (ИКАО) по безопасности полетов, включая нормы летной годности воздушных судов, нормы годности аэродромов, требования к эксплуатантам, правила сертификации, стандарты и правила полетов, поиска и спасения, расследования авиационных происшествий и контроль за их соблюдением;

в) сертификация авиационных перевозчиков для международных полетов, воздушных судов, международных воздушных трасс, аэродромов, систем управления воздушным движением, навигации и связи, летного и диспетчерского состава, а также предприятий, производящих авиационную технику;

г) разработка требований к уровню профессиональной подготовки и координация системы обучения авиационных специалистов;

д) расследование (участие в расследовании) авиационных происшествий;

е) организация разработки и осуществления межгосударственных научных программ и проектов научно-технического развития гражданской авиации, единой системы управления воздушным движением, обеспечения безопасности полетов. Организация экспертизы и консультативных услуг;

ж) разработка и координация согласованной политики в области международных воздушных сообщений. Участие в работе Международной организации гражданской авиации (ИКАО) и других международных организаций. Организация выполнения ранее принятых международных обязательств;

з) развитие единых систем аэронавигации, связи, аэронавигационной информации, регулирования потоков воздушного движения;

и) координация межгосударственного расписания воздушного движения, координация общей политики в области авиационных тарифов и аэронавигационных сборов;

к) разработка мер и координация работы по предотвращению актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации с учетом международных и национальных норм, правил и процедур.

Межгосударственные органы

СТАТЬЯ 8. Договаривающиеся государства образуют:

Совет по авиации и использованию воздушного пространства из полномочных представителей Договаривающихся государств (включая представителей Министерств обороны или Комитета обороны), а также представителя Главного командующего вооруженными силами Содружества Независимых Государств. Совет осуществляет свою деятельность на принципах консенсуса.

Межгосударственный авиационный комитет как постоянно действующий исполнительный орган, уполномоченный осуществлять практическую реализацию настоящего Соглашения, обеспечивать работу Совета и выполнение его решений. Договаривающиеся государства участвуют в работе Комитета через своих полномочных представителей.

СТАТЬЯ 9. Межгосударственный авиационный комитет является правопреемником Комиссии по использованию воздушного пространства и управлению воздушным движением, Комиссии по государственному надзору за безопасностью полетов воздушных судов, Министерства гражданской авиации (в части согласованных Договаривающимися государствами функций), а также обязательств по международным соглашениям бывшего СССР в сфере международных воздушных сообщений и участия в Международной организации гражданской авиации (ИКАО).

Вопросы заключения новых международных соглашений, затрагивающих интересы всех Договаривающихся сторон, подлежат согласованию в Совете по авиации и использованию воздушного пространства.

СТАТЬЯ 10. Межгосударственный авиационный комитет пользуется на территории каждого Договаривающегося государства в соответствии с его национальным законодательством такой правоспособностью и правосубъектностью, которые необходимы для выполнения его функций в рамках настоящего Соглашения.

СТАТЬЯ 11. Межгосударственный авиационный комитет может иметь в своем ведении по согласованию с Договаривающимися государствами научно-исследовательские организации, а также временные научно-исследовательские коллективы, экспертные и консультативные органы.

СТАТЬЯ 12. Межгосударственный авиационный комитет имеет в своем ведении по согласованию с Договаривающимися государствами органы управления воздушным движением, аэронавигационной информации, сертификации, инспектирования.

СТАТЬЯ 13. Финансирование Межгосударственного авиационного комитета и его органов, а также программ (проектов) осуществляется за счет отчислений авиационных предприятий и/или бюджетов (взносов) Договаривающихся государств, а также отчислений от сборов за аэронавигационное обслуживание полетов и сборов, получаемых от деятельности по сертификации и других доходов.

Доля отчислений (взносов) каждого государства определяется пропорционально общему объему авиационных перевозок государств — участников настоящего Соглашения.

Порядок финансирования определяется Договаривающимися государствами.

Заключительные положения

СТАТЬЯ 14. Договаривающиеся государства признают существующие льготы работников гражданской авиации для работников Межгосударственного авиационного комитета и его органов и их действие на территориях всех государств — участников настоящего Соглашения.

СТАТЬЯ 15. Споры и разногласия между двумя или более Договаривающимися государствами, которые не могут быть урегулированы путем переговоров между ними, по просьбе любого государства, вовлеченного в эти споры и разногласия, разрешаются Советом по авиации и использованию воздушного пространства, а при недостижении согласованного решения указанным Советом споры и разногласия передаются на рассмотрение Глав правительств Договаривающихся государств.

СТАТЬЯ 16. Договаривающиеся государства могут устанавливать правовую и экономическую ответственность за невыполнение ими настоящего Соглашения.

СТАТЬЯ 17. Действие настоящего Соглашения распространяется на территорию заключивших его государств, а также на районы открытого воздушного пространства, где согласно международным договорам СССР обслуживание воздушного движения возложено на бывший Союз ССР.

СТАТЬЯ 18. Соглашение открыто для присоединения к нему любого государства, признающего настоящее Соглашение. Принятие новых членов Соглашения осуществляется с согласия всех его членов. По решению Совета по авиации и использованию воздушного пространства отдельным государствам может быть предоставлен статус ассоциированных членов или наблюдателей. Любое Договаривающееся государство имеет право выйти из числа участников настоящего Соглашения, уведомив об этом Совет по авиации и использованию воздушного пространства за 12 месяцев до выхода.

СТАТЬЯ 19. Поправки и дополнения к настоящему Соглашению должны быть одобрены всеми государствами — участниками Соглашения.

СТАТЬЯ 20. Договаривающиеся государства имеют право заключать двусторонние и многосторонние соглашения, не противоречащие настоящему Соглашению, и информируют Межгосударственный авиационный комитет.

СТАТЬЯ 21. Договаривающиеся государства соглашаются, что штаб-квартира Межгосударственного авиационного комитета находится в городе Москве. Местопребывание других органов, подведомственных этому Комитету, определяется по согласованию с Договаривающимися государствами.

СТАТЬЯ 22. Вопрос об урегулировании прав собственности имущества, находящегося в ведении упраздненного Министерства гражданской авиации, решается в рамках отдельного Соглашения Договаривающихся государств.

СТАТЬЯ 23. Настоящее Соглашение вступает в силу с момента его подписания не менее чем тремя уполномоченными представителями Договаривающихся государств.

Текст сдается на хранение Правительству Российской Федерации, а заверенные копии направляются правительствам всех государств, подписавших Соглашение.

В удостоверение чего уполномоченные на то подписали настоящее Соглашение:

За Азербайджанскую Республику	Г. Гасанов	Премьер-министр
За Республику Армения	Г. Багратян	Первый заместитель Премьер-министра
За Республику Беларусь	В. Кебич	Председатель Совета Министров
За Республику Грузия	М. Оманидзе	Первый заместитель Премьер-министра
За Республику Казахстан	Б. Турсумбаев	Заместитель Премьер-министра
За Республику Кыргызстан	А. Иордан	Госсекретарь Кабинета Министров
За Республику Молдова	А. Сангели	Первый заместитель Премьер-министра
За Российскую Федерацию	Е. Гайдар	Заместитель Председателя правительства
За Республику Таджикистан	И. Хаёев	Премьер-министр
За Туркменистан	Х. Ахмедов	Заместитель Главы правительства
За Республику Узбекистан	Ш. Мирсаидов	Вице-президент
За Украину	К. Масик	Первый заместитель Премьер-министра

II

ПРОТОКОЛ

Совещания Глав правительств независимых государств

В соответствии с Временным соглашением о Совете Глав государств и Совете Глав правительств Содружества Независимых Государств Высокие Договаривающиеся Стороны согласились о нижеследующем:

Принять к сведению, что Главами правительств (их уполномоченными) государств Содружества в период 12–25 декабря подписано Соглашение в области гражданской авиации и использования воздушного пространства и действует координирующий орган — Межгосударственный авиационный комитет.

Совершено в городе Минске 30 декабря 1991 г. в 11 экземплярах, каждый на языках государств, подписавших Соглашение, причем все тексты имеют одинаковую силу.

От правительства
Республики Азербайджан
От правительства
Республики Беларусь
От правительства
Республики Кыргызстан
От правительства
Российской Федерации
От правительства
Туркменистана

От правительства
Республики Армения
От правительства
Республики Казахстан
От правительства
Республики Молдова
От правительства
Республики Таджикистан
От правительства
Республики Узбекистан
От правительства
Украины

УСТАВ ОБЪЕДИНЕННОГО ИНСТИТУТА ЯДЕРНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

Государства, являющиеся членами Объединенного института ядерных исследований по состоянию на 18 марта 1992 года и которые не прекратили фактическое участие в качестве членов Объединенного института ядерных исследований,

отмечая, что Объединенный институт ядерных исследований за время своего существования успешно выполнял возлагавшиеся на него задачи,

признавая вместе с тем, что принципы организации и деятельности Объединенного института ядерных исследований нуждаются в совершенствовании и приведении их в соответствие с требованиями, предъявляемыми к современному уровню международного сотрудничества и проведения фундаментальных исследований,

на основании статьи 42 Устава Объединенного института ядерных исследований от 23 сентября 1956 года решили изменить Устав и принять его в следующей редакции.

ГЛАВА I

Общие положения

Статья 1

Объединенный институт ядерных исследований, в дальнейшем именуемый "Институт", является международной межправительственной научно-исследовательской организацией, созданной в соответствии с Соглашением об организации Объединенного института ядерных исследований от 26 марта 1956 года и осуществляющей свою деятельность на принципах ее открытости для участия всех заинтересованных государств, их равноправного взаимовыгодного сотрудничества.

Статья 2

Официальными языками Института являются языки государств — членов Института, рабочими языками — русский и английский.

Статья 3

Местонахождение Института: город Дубна Московской области, Российская Федерация.

Статья 4

1. Институт создан в целях объединения усилий, научного и материального потенциала государств — членов Института для изучения фундаментальных свойств материи.

Основными областями исследований Института являются физика элементарных частиц и атомного ядра и физика конденсированного состояния вещества с использованием ядерно-физических методов.

2. Для осуществления своих целей Институт:

- проводит теоретические и экспериментальные исследования по принятым научным направлениям своей деятельности,

- организует обмен опытом в проведении научных исследований, а также информацией, полученной в результате этих исследований, путем публикации научных работ, проведения конференций, симпозиумов, организации стажировок и т.д.,

- содействует всестороннему развитию творческих способностей научных сотрудников Института созданием благоприятных условий для повышения их профессионального уровня,

- налаживает связи и поддерживает контакты с другими национальными и международными научными учреждениями и организациями в целях координации деятельности и организации взаимовыгодного сотрудничества,

- использует результаты научных исследований, имеющих прикладной характер, путем их внедрения в промышленные, медицинские и иные технические разработки для обеспечения дополнительных источников финансирования фундаментальных исследований.

3. Деятельность Института осуществляется в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права.

Результаты научных исследований, полученные в Институте, могут быть использованы только в мирных целях на благо всего человечества.

Статья 5

1. Институт в соответствии со статусом межправительственной организации обладает международной правосубъектностью, в частности имеет право заключать международные соглашения и иметь наблюдателей при других международных организациях, деятельность которых соответствует уставным целям Института.

2. Институт является юридическим лицом и пользуется на территории государств-членов правоспособностью, необходимой для осуществления его функций.

Для целей настоящего Устава к деятельности Института применяется Конвенция о правовом статусе, привилегиях и иммунитетах межгосударственных экономических организаций, действующих в определенных областях сотрудничества, от 5 декабря 1980 года, как это было принято договаривающимися сторонами.

3. Особенности правового положения Института на территории государства местонахождения Института регулируются помимо Конвенции, указанной в пункте 2 настоящей статьи, также отдельным соглашением, заключаемым Институтом с этим государством.

4. Институт устанавливает собственные правила, регулирующие его деятельность. Указанные правила имеют своей целью исключительно обеспечение наиболее благоприятных условий для деятельности Института и имеют приоритет перед законодательством страны местонахождения Института.

ГЛАВА II

Участие в деятельности Института

Статья 6

Участие в деятельности Института осуществляется в различных формах: на основе членства в Институте, а также двусторонних и многосторонних соглашений об участии в выполнении отдельных научных программ.

Статья 7

1. Членами Института признаются государства, являющиеся его членами в соответствии с Соглашением об организации Объединенного института ядерных исследований от 26 марта 1956 года по состоянию на 18 марта 1992 года и которые не прекратили фактическое участие в качестве членов Института.

2. В члены Института могут быть приняты также любые другие государства, которые заявили в письменном виде, что они желают принять участие в работе Института, соглашаются с положениями его действующего Устава и что они будут выполнять все обязательства, вытекающие из членства в Институте.

Заявление от имени правительства подается директору Института, который безотлагательно рассылает его всем государствам-членам.

Председатель Комитета Полномочных Представителей правительств государств — членов Института предлагает его в повестку дня ближайшей сессии Комитета Полномочных Представителей, если до начала его работы остается не менее 30 дней со дня получения заявления директора Института.

3. Решение о приеме государства в члены Института принимается в соответствии с пунктом 2 статьи 20 настоящего Устава. Комитет Полномочных Представителей одновременно определяет размер взносов нового члена Института.

4. Государства — члены Института принимают участие в финансировании деятельности Института и имеют равные права в управлении Институте.

5. Любое государство — член Института может выйти из числа его членов, но не ранее чем по истечении трех лет после принятия его в члены Института.

Письменное уведомление о выходе из Института направляется Председателю Комитета Полномочных Представителей Института не позднее чем за три месяца до окончания текущего финансового года.

Выход какого-либо члена из Института не затрагивает его финансовых обязательств на год, в который он выходит из Института.

Выход из Института вступает в силу по окончании финансового года, в котором государство заявило о выбытии из Института. Размер денежных компенсаций государству, выбывшему из членов Института, определяется Финансовым комитетом в соответствии с его участием в капитальных затратах по Институту после отчета по бюджету за финансовый год, в котором государство заявило о выбытии из членов Института.

6. Действие прав и привилегий, вытекающих из членства в Институте, приостанавливается в отношении любого члена Института, за которым числится задолженность по уплате взносов, если сумма задолженности равняется сумме взносов, причитающихся с него за два предыдущих года, или превышает эту сумму.

В этом случае член Института, имеющий финансовую задолженность, лишается права голоса в Комитете Полномочных Представителей, а также ставится вопрос об участии этого государства-члена в деятельности Института.

Действие прав и привилегий возобновляется непосредственно после внесения членом Института полной суммы его задолженности или внесения в определенные сроки ее части, которая в данном случае устанавливается Комитетом Полномочных Представителей.

7. Член Института, права и привилегии которого были приостановлены в установленном порядке, при неуплате в течение двух лет всей задолженности Институту за период, предшествовавший приостановлению его прав и привилегий, может быть исключен из Института.

Статья 8

Государства — не члены Института могут принять участие в отдельных научных направлениях деятельности Института или в работе по его отдельным научным проектам на основе двустороннего соглашения, подлежащего одобрению со стороны Комитета Полномочных Представителей.

Статья 9

На основе заключаемых с Институтom соглашений в его научных проектах могут принимать участие международные и национальные научно-исследовательские организации и учреждения, а также отдельные ученые государств, не являющихся членами Института.

В соглашениях сторон о сотрудничестве определяется характер совместной деятельности, их взаимные обязательства, размеры и порядок компенсации за пользование оборудованием и материалами Института.

Статья 10

В целях обмена информацией, организации сотрудничества и координации деятельности международным организациям может предоставляться консультативный статус наблюдателя при Институте.

Консультативный статус дает право наблюдателю участвовать в установленных формах в работе высшего органа Института.

ГЛАВА III

Средства и имущество Института

Статья 11

Для обеспечения выполнения своей уставной деятельности Институт имеет собственные и привлеченные средства и имущество, которые отражаются в его балансе, составленном в свободно конвертируемой валюте.

Статья 12

1. Средства Института формируются из следующих источников:
 - а) взносов членов Института,
 - б) целевого финансирования научных проектов,
 - в) средств, получаемых по договорам и протоколам о научно-техническом сотрудничестве,
 - г) доходов от хозяйственной деятельности Института,
 - д) поступлений от использования интеллектуальной собственности,
 - е) банковских кредитов и займов,
 - ж) иных поступлений.

2. Взносы членов Института устанавливаются на основе специальной шкалы, которая должна отражать реальное участие каждого члена Института в его деятельности.

При вступлении в Институт новых членов или при выходе из него какого-либо члена шкала взносов пересматривается.

Взносы уплачиваются в свободно конвертируемой валюте.

В счет уплаты взносов может засчитываться стоимость поставок оборудования, приборов, материалов, услуг и отдельных работ по заказам Института.

3. Порядок финансирования деятельности Института и формирование его бюджета регулируются Финансовым протоколом, который является неотъемлемой частью Устава.

4. Ответственность за расходование средств Института в соответствии с утвержденным бюджетом несет директор Института.

В процессе исполнения бюджета директор Института может производить частичные изменения в распределении средств по статьям бюджета в пределах, установленных Комитетом Полномочных Представителей.

Статья 13

1. Институт на правах собственности имеет здания, сооружения, научные установки, оборудование и приборы, а также другое имущество, а именно:

- а) переданное ему в безвозмездное пользование или в счет уплаты взносов членами Института,
- б) приобретенное или изготовленное Институтom за счет собственных средств,
- в) полученное Институтom в порядке наследования, дарения и других гражданско-правовых сделок.

2. Порядок распоряжения средствами и имуществом, находящимися в собственности Института, устанавливается Комитетом Полномочных Представителей.

Статья 14

В случае исключения из Института какого-либо его члена денежные средства и имущество, внесенные этим членом, компенсируются только при ликвидации Института.

ГЛАВА IV

Комитет Полномочных Представителей

Статья 15

Высшим органом Института является Комитет Полномочных Представителей правительств государств — членов Института.

Статья 16

Каждый член Института имеет одного представителя в Комитете Полномочных Представителей. Полномочный Представитель вправе назначить в чрезвычайных случаях в письменном виде своего заместителя и передать ему свои полномочия.

При назначении или замене каким-либо государством своего представителя в Комитете Полномочных Представителей назначенный представитель должен предъявить Председателю Комитета Полномочных Представителей свои письменные полномочия.

Статья 17

1. Комитет Полномочных Представителей осуществляет следующие функции:

а) принимает в Институт новых членов, приостанавливает действие прав и привилегий членов Института, имеющих финансовую задолженность, а также исключает из членов Института в случаях, предусмотренных в настоящем Уставе,

б) решает вопрос о предоставлении консультативного статуса наблюдателя при Институте,

в) утверждает соглашения об участии в деятельности Института, заключаемые на основе статей 6 и 8 Устава,

г) определяет перспективы и направления развития Института, утверждает планы его научной деятельности,

д) устанавливает и пересматривает шкалу взносов членов Института, а также определяет размеры, сроки и порядок внесения взносов других организаций и учреждений, участвующих в отдельных проектах Института,

е) устанавливает минимальные и максимальные размеры квот специалистов государств — членов Института, участвующих в его работе,

ж) утверждает Положение о директоре Института и Положение о персонале Института,

з) утверждает ежегодный бюджет Института и отчет о его исполнении, а также отчет о научной деятельности Института,

и) избирает директора и утверждает вице-директоров Института, административного директора, главного ученого секретаря и главного инженера Института и в случае необходимости отзывает их,

к) устанавливает уровень заработной платы для категорий персонала Института,

л) создает свои постоянные и временные рабочие органы, заслушивает их отчеты и руководит их деятельностью,

м) вносит изменения и дополнения в Устав Института в установленном порядке в соответствии с пунктом 2 статьи 20 и статьей 38 настоящего Устава.

2. Комитет Полномочных Представителей может принять к своему рассмотрению также любой другой вопрос, относящийся к деятельности Института.

Статья 18

1. Комитет Полномочных Представителей осуществляет свою деятельность в сессионном порядке.

Очередные сессии Комитета Полномочных Представителей созываются ежегодно в установленные на предыдущей сессии время и место.

2. Внеочередная сессия Комитета Полномочных Представителей может быть созвана по его решению или по требованию не менее $\frac{1}{3}$ членов Института.

3. Заседание Комитета Полномочных Представителей считается правомочным, если на нем присутствует не менее $\frac{2}{3}$ его состава.

4. Комитет Полномочных Представителей принимает свои правила процедуры, избирает Председателя и определяет срок его полномочий.

Статья 19

При рассмотрении любого вопроса каждый член Комитета Полномочных Представителей имеет один голос.

Статья 20

1. Комитетом Полномочных Представителей по рассматриваемым вопросам принимаются решения и рекомендации.

2. Решения о приеме и исключении членов Института принимаются на основе консенсуса. Другие решения принимаются большинством в $\frac{2}{3}$ присутствующих и участвующих в голосовании.

3. Рекомендации принимаются простым большинством присутствующих и участвующих в голосовании. Если голоса разделяются поровну, решающим является голос Председателя Комитета Полномочных Представителей, который в этом случае не может воздержаться от голосования.

4. В ходе сессии Комитета Полномочных Представителей ведется протокол заседания.

Статья 21

При Комитете Полномочных Представителей создаются и действуют Ученый совет и Финансовый комитет.

Статья 22

1. Членами Ученого совета являются:

а) по одному ученому от каждого государства — члена Института, назначение, отзыв и замену которого производит Полномочный Представитель,

б) ученые в основном из государств — членов Института, избираемые Комитетом Полномочных Представителей по представлению директора Института и членов Ученого совета, назначенных согласно подпункту "а" пункта 1

- настоящей статьи, без учета равного представительства государств-членов,
- в) директор Института.
2. Ученый совет:
- а) оценивает результаты научной деятельности Института,
 - б) дает заключение по планам научно-исследовательских работ Института и по отчетам об их выполнении, представляемым директором Института,
 - в) проводит экспертизу предложений директора и отдельных членов Института о развитии новых научных программ и проектов,
 - г) дает рекомендации о совершенствовании научной деятельности Института,
 - д) определяет свои правила процедуры и представляет их на утверждение Комитету Полномочных Представителей,
 - е) направляет Председателю Комитета Полномочных Представителей свои решения и рекомендации по рассмотренным вопросам.
3. Ученый совет проводит свои сессии не реже двух раз в год.

Статья 23

1. Финансовый комитет включает в свой состав по одному специалисту от каждого государства – члена Института, назначение, отзыв и замену которого производит Полномочный Представитель.

2. Финансовый комитет руководствуется в своей деятельности положениями Финансового протокола, устанавливает свои правила процедуры и представляет их на утверждение Комитету Полномочных Представителей.

3. Финансовый комитет:

- а) осуществляет контроль за финансовой деятельностью Института, проверяет правильность исполнения бюджета директором Института,

- б) дает заключение по представленному директором Института проекту бюджета на новый финансовый год, а также по отчету об исполнении бюджета в истекшем финансовом году,

- в) дает Комитету Полномочных Представителей рекомендации по совершенствованию финансовой деятельности Института, а также консультации по любому финансовому вопросу.

4. Финансовый комитет проводит свои заседания не реже одного раза в год и направляет Председателю Комитета Полномочных Представителей протоколы своих заседаний.

ГЛАВА V

Дирекция Института

Статья 24

1. Непосредственное руководство деятельностью Института осуществляет дирекция, возглавляемая директором Института. В состав дирекции также входят вице-директора Института, директора лабораторий, административный директор, главный ученый секретарь и главный инженер Института.

2. Директор избирается сроком на 5 лет Комитетом Полномочных Представителей простым большинством голосов его членов, присутствующих и участ-

вующих в голосовании. Выборы директора проводятся на очередной сессии Комитета Полномочных Представителей, а вступление в должность осуществляется с 1 января года, последующего году избрания.

3. Представляя и осуществляя интересы Института, дирекция Института в своей деятельности руководствуется решениями и рекомендациями Комитета Полномочных Представителей, действующими соглашениями и принятыми на себя обязательствами. Она не должна выполнять указаний отдельных государств — членов Института.

4. Директора лабораторий избираются Ученым советом Института и назначаются на должность директором Института.

Статья 25

1. Главным должностным лицом Института является директор.

2. Директор Института:

а) организует работу Института в соответствии с его целями и задачами, предусмотренными в Уставе, а также утвержденными Комитетом Полномочных Представителей планами деятельности Института,

б) организует разработку перспективных планов развития Института и текущих планов его деятельности,

в) руководит составлением бюджета Института и несет ответственность за его исполнение,

г) представляет Институт в отношениях с государствами, другими организациями и учреждениями и заключает от имени Института соглашения, в том числе об участии в отдельных научных проектах Института государств — не членов, а также соответствующие соглашения с научно-исследовательскими учреждениями и организациями и отдельными учеными,

д) утверждает структуру Института в соответствии с подпунктом "г" пункта 1 статьи 17 настоящего Устава и утверждает его штатное расписание, устанавливает систему оплаты труда сотрудников Института,

е) выдвигает кандидатуры на должности вице-директоров, административного директора, главного ученого секретаря и главного инженера Института,

ж) представляет на рассмотрение Комитета Полномочных Представителей проекты документов, которые в соответствии со статьей 17 настоящего Устава подлежат его утверждению,

з) распоряжается средствами Института в соответствии с бюджетом, а также его имуществом в установленных пределах,

и) принимает на работу и увольняет членов персонала Института, устанавливает членам персонала заработную плату в соответствии с Положением о персонале,

к) утверждает Правила внутреннего распорядка,

л) отчетывается перед Комитетом Полномочных Представителей за деятельность Института и юридических лиц, учрежденных в соответствии со статьей 31,

м) осуществляет иные функции по управлению Институтom на основании Положения о директоре Института, утверждаемого Комитетом Полномочных Представителей.

Статья 26

Вице-директора Института руководят основными научными направлениями деятельности Института. Распределение обязанностей между членами дирекции осуществляет директор Института.

ГЛАВА VI

Научно-технический совет Института

Статья 27

1. Научно-технический совет Института является совещательным органом при дирекции Института и призван обеспечить участие научных сотрудников Института в организации его научно-исследовательской деятельности.

2. Порядок избрания, состав и процедурные вопросы деятельности Научно-технического совета определяются Положением о Научно-техническом совете, утверждаемым директором Института.

Статья 28

Научно-технический совет правомочен обсуждать вопросы, связанные с научной деятельностью Института, и давать по ним свои рекомендации.

ГЛАВА VII

Структура Института

Статья 29

1. Структуру Института составляют научные лаборатории, инженерно-технические, производственные, административно-хозяйственные и иные вспомогательные подразделения Института, деятельность которых регламентируется специальными положениями, утверждаемыми директором Института.

2. Структура Института может совершенствоваться на основе накопленного опыта деятельности Института.

Статья 30

Основной научно-организационной единицей является научный коллектив, выполняющий исследования по утвержденному и принятому к финансированию научному проекту. Порядок создания и деятельности научного коллектива, права и обязанности руководителя проекта определяются Положением, утверждаемым директором Института.

Статья 31

Институт по согласованию с Финансовым комитетом и Комитетом Полномочных Представителей может быть учредителем или пайщиком юридических лиц

для практического использования результатов своих исследований и обеспечения дополнительного финансирования научной деятельности.

Учрежденные юридические лица обладают правосубъектностью по законам страны их местонахождения.

ГЛАВА VIII

Персонал Института

Статья 32

Все лица, состоящие в штате Института, являются сотрудниками международной межправительственной научно-исследовательской организации.

Статья 33

Персонал Института комплектуется из числа граждан государств — членов Института и граждан других государств.

Статья 34

Правовое положение персонала Института определяется настоящим Уставом, Положением о персонале, Правилами внутреннего распорядка, а также заключаемыми с членами персонала трудовыми договорами.

Статья 35

Персонал Института с целью защиты прав может создавать ассоциацию, за которой дирекция Института признает право представлять интересы входящих в нее сотрудников Института. В рамках ассоциации могут быть представлены интересы профсоюзных организаций и национальных групп. Устав ассоциации персонала должен соответствовать целям деятельности Института и его международному характеру. Это соответствие определяется Положением о персонале ОИЯИ.

Статья 36

Все члены персонала Института при осуществлении своей деятельности должны уважать и обычаи государства местонахождения Института.

ГЛАВА IX

Заключительные положения

Статья 37

1. Споры между членами Института по поводу применения или толкования положений Устава Института, возникающие в связи с их участием в деятель-

ности Института, разрешаются путем консультаций между спорящими сторонами.

2. Если спор не был разрешен в течение одного месяца с момента начала консультаций, любая сторона может передать спор в примирительную комиссию.

3. Порядок образования и процедура деятельности примирительной комиссии устанавливаются в соответствии с правилами, утверждаемыми Комитетом Полномочных Представителей.

Статья 38

В последующем допускается полное или частичное изменение Устава.

Соответствующие предложения могут вноситься любым членом Института, а также дирекцией Института. Председатель Комитета Полномочных Представителей направляет внесенные предложения каждому члену Института. Они включаются в повестку следующей сессии Комитета Полномочных Представителей. Изменения принимаются в соответствии с подпунктом "м" пункта 1 статьи 17 и пунктом 2 статьи 20 Устава.

Статья 39

1. Деятельность Института прекращается по согласию его членов либо в том случае, когда государств — членов Института остается менее трех.

2. При ликвидации Института его средства и имущество после погашения всех обязательств Института распределяются между всеми членами Института, включая ранее выбывших, пропорционально сумме их взносов.

Здания, сооружения и другие объекты Института, которые не могут быть распределены в их натуральной форме в силу неотделимости от территории, на которой они находятся, реализуются путем их продажи с последующим распределением полученных от реализации средств между членами Института.

Преимущественное право на приобретение этого имущества имеет государство местонахождения Института.

3. Порядок проведения ликвидации Института определяется Комитетом Полномочных Представителей.

Статья 40

Настоящий Устав вступает в силу на основании Статьи 42 Устава ОИЯИ от 23 сентября 1956 года с момента его подписания Полномочными Представителями правительств государств — членов Института.

Устав составлен в двух экземплярах, на русском и английском языках, аутентичным текстом является экземпляр на русском языке.

Подписанные экземпляры Устава хранятся в Институте.

Заверенные дирекцией Института копии Устава передаются всем членам Института.

Статья 41

В соответствии со статьей 102 Устава Организации Объединенных Наций настоящий Устав регистрируется в Секретариате ООН.

(Подписи)

Утвержден Совещанием Полномочных Представителей правительств государств — членов Института 23 сентября 1965 года, изменен Комитетом Полномочных Представителей правительств государств — членов Института 18 марта 1992 года и подписан Полномочными Представителями государств — членов Института 23 июня 1992 года.

РОССИЯ И ЕВРОПЕЙСКИЙ БАНК РЕКОНСТРУКЦИИ И РАЗВИТИЯ: ИСТОРИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ

Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) – единственная международная финансовая организация, членом и одним из учредителей которой был бывший СССР. Идея создания банка впервые возникла в октябре 1989 года, однако официально ЕБРР был открыт и приступил к операциям в апреле 1991 года.

Первым президентом банка был Жак Аттали (Франция). В связи с его отставкой были назначены новые выборы. 18 августа 1993 г. на этот пост был практически единогласно избран Жак де Ларозьер (Франция), до этого занимавший пост Председателя Банка Франции. За его избрание проголосовали 58 управляющих при одном воздержавшемся.

Членами ЕБРР в настоящее время являются 57 стран совместно с Европейскими сообществами и Европейским инвестиционным банком. Акционерный капитал банка составляет 10 млрд. экю (свыше 13 млрд. долл.). Первоначальная общая номинальная сумма оплачиваемых акций составляет 3 млрд. экю, что соответствует 30% первоначально разрешенного к выпуску акционерного капитала. Эта сумма подлежит оплате пятью равными ежегодными взносами.

Руководящими органами ЕБРР являются Совет управляющих и Совет директоров. Каждый член банка представлен в Совете управляющих и назначает одного управляющего и одного его заместителя. В настоящее время управляющим ЕБРР от России является (по должности) председатель Центрального банка России В.В. Геращенко, заместителем управляющего (также по должности) – первый заместитель министра финансов России А.П. Вавилов.

Совет директоров ЕБРР состоит из 23 членов, избираемых по следующей схеме:

11 членов избираются управляющими, представляющими Бельгию, Грецию, Данию, Ирландию, Испанию, Италию, Люксембург, Нидерланды, Португалию, Великобританию, ФРГ, Францию, ЕС и ЕИБ;

4 члена избираются управляющими, представляющими страны Центральной и Восточной Европы;

4 члена избираются управляющими, представляющими другие европейские страны;

4 члена избираются управляющими, представляющими неевропейские страны.

Квота России в капитале ЕБРР – 40 тыс. акций, или 4% (на долю бывшего СССР приходилось 6%), что позволяет нам иметь собственного директора в Совете директоров банка. В настоящее время директором от России, а также Беларуси и Таджикистана является О. Прексин, его заместителем – С. Овсейчик. Штаб-квартира ЕБРР находится в Лондоне.

В соответствии с уставными документами ЕБРР его целями являются предоставление займов, консультационной помощи, осуществление инвестиций

в уставные капиталы и выставление гарантий по кредитам, которые направлены на решение двуединой задачи: содействие переходу к демократии и рыночной экономике и поощрение частной и предпринимательской деятельности в странах Центральной и Восточной Европы.

Основным направлением деятельности ЕБРР является содействие структурной перестройке экономики в государствах Восточной Европы, России и других странах СНГ, проведение приватизационных кампаний, объединение энергетических, транспортных и телекоммуникационных сетей Европы, реформа банковских систем, защита окружающей среды. Банк представляет собой уникальное сочетание коммерческого банка и банка развития, что нашло отражение в его структуре (два операционных департамента с соответствующими названиями). Мандат ЕБРР предусматривает преимущественное (не менее 60%) направление его ресурсов в негосударственный или приватизируемый сектор.

За период деятельности ЕБРР его правление одобрило около 45 проектов на сумму порядка 3,6 млрд. экю. Совокупные обязательства банка по этим проектам составили около 1 млрд. экю, хотя реальное использование открытых кредитных и инвестиционных линий пока несколько ниже. Более половины всех операций приходится пока на Польшу и Венгрию.

Банк предоставляет средства исходя из принципов надежности проводимых банковских и инвестиционных операций и в пределах времени, необходимого для принятия коммерческих решений.

Как международная организация ЕБРР учрежден на основе соглашения между его членами — организациями и правительствами. Договор является достаточной гарантией его инвестиций: правительства стран-членов не будут накладывать никаких ограничений на осуществление платежей в погашение основного долга, процентов, дивидендов и других платежей в отношении кредитов и инвестиций банка или поступлений от использования этих инвестиций.

Летом 1992 года на заседании Совета директоров банка утвержден документ, определяющий стратегию ЕБРР в отношении России на ближайшие два-три года. В качестве приоритетов в нем значатся приватизация и содействие предпринимательству, конверсия, развитие финансового сектора и сельского хозяйства, а также энергетический сектор и обеспечение ядерной безопасности. В соответствии со стратегией ЕБРР в отношении России планируется осуществление 39 проектов технического содействия и 38 проектов, предусматривающих финансовое участие банка. Общая стоимость проектов ЕБРР — 7,3 млрд. экю, из которых непосредственно банком выделяется 1,1 млрд. экю.

К настоящему времени Совет директоров ЕБРР одобрил 10 проектов кредитного содействия на общую сумму 780 млн. экю, из которых 456,5 млн. — средства банка. Среди них:

- телекоммуникационный проект компании "Макконнет" и кредит "Совинтел" на создание телекоммуникационной сети в Москве;
- программа реставрации Санкт-Петербурга;
- инвестиции в уставный капитал Российского проектного банка;
- содействие нефтегазовому комплексу: кредит на закупку оборудования; Самотлорский, Васюганский, Черногорский проекты, проект "Полярное сияние".

В августе 1993 года подписано соглашение между Советом Министров — Правительством России, Министерством топлива и энергетики России и ЕБРР о предоставлении топливно-энергетическому комплексу России 174,3 млн. долл. Всего до конца 1993 года намечается осуществить 10 кредитных проектов в

нефтегазовом комплексе на общую сумму 2,04 млрд. долл., из которых банком выделено 540 млн. Общий объем кредитов банка, предназначенных для топливно-энергетического комплекса, на ближайшие три-четыре года предварительно определен в размере 3,6—4,1 млрд. долл.

Между российским правительством и ЕБРР подписано соглашение об учреждении постоянного консультативного органа на высоком уровне по проблемам приватизации. ЕБРР на условиях совместного финансирования со Всемирным банком участвует в приватизационном займе, адресованном Госкомимуществу РФ (доля ЕБРР составляет 44 млн. долл.). Отдельные соглашения по вопросам приватизации подписаны с властями Москвы и Санкт-Петербурга.

В рамках многосторонней помощи со стороны "семерки" предусмотрено долевое участие ЕБРР в фонде поддержки малого и среднего предпринимательства (300 млн. долл.) и фонде приватизации.

Россия является крупнейшим получателем технической помощи со стороны ЕБРР. В настоящее время реализуется 39 таких проектов (объем содействия — 35 млн. долл.). В процентном отношении наибольший объем помощи приходится на приватизацию (53,5%) и инфраструктуру (36,3%). Запланировано также учреждение международной школы по финансам и банковскому делу. Предполагается сотрудничество в разработке законодательства о банкротстве и в ряде других областей финансово-экономической деятельности.

В настоящее время специалистами ЕБРР прорабатываются предложения по осуществлению новой формы капиталовложений в российскую экономику. Речь идет о создании под эгидой банка специализированных рублево-валютных фондов, предназначенных в основном для осуществления перспективных проектов в области энергетики, сельского хозяйства и конверсии оборонной промышленности. Банк будет определять проекты, реально способные принести прибыль на капитал, а затем приглашать крупных западных инвесторов (например, пенсионные фонды) финансировать импорт необходимого для проектов оборудования. Те же расходы, которые можно будет оплачивать рублями, будут финансироваться за счет рублевых капиталовложений российских инвесторов. ЕБРР поможет формированию фондов, внося иногда до трети первоначального капитала. Подобного рода фонды уже создавались частными банками и компаниями в развивающихся странах и в Восточной Европе.

С.Ю. ЧЕСТНОЙ,

кандидат экономических наук,

заместитель директора Департамента экономического сотрудничества МИД РФ

И.В. КУПАЛОВ,

*третий секретарь Департамента
экономического сотрудничества МИД РФ*

СОГЛАШЕНИЕ

МЕЖДУ ПРАВИТЕЛЬСТВОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕВРОПЕЙСКИМ БАНКОМ РЕКОНСТРУКЦИИ И РАЗВИТИЯ О ПОСТОЯННОМ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВЕ ЕВРОПЕЙСКОГО БАНКА РЕКОНСТРУКЦИИ И РАЗВИТИЯ

Правительство Российской Федерации и Европейский Банк реконструкции и развития,

УЧИТЫВАЯ Соглашение об учреждении Европейского Банка реконструкции и развития от 29 мая 1990 года и принимая во внимание положения главы VIII этого Соглашения,

ЖЕЛАЯ заключить Соглашение о Постоянном представительстве Банка в Российской Федерации и определить статус, привилегии и иммунитеты Банка и Постоянного представительства в Российской Федерации,

ДОГОВОРИЛИСЬ о нижеследующем.

Статья 1

Используемые термины

Раздел 1. Для целей настоящего Соглашения:

- а) "Правительство" означает Правительство Российской Федерации;
- б) "Банк" означает Европейский Банк реконструкции и развития;
- в) "Постоянное представительство" означает Постоянное представительство Банка в Российской Федерации и включает основное представительство в Москве и любые дополнительные представительства, которые могут быть учреждены в других населенных пунктах Российской Федерации по согласованию с Правительством;
- г) "Помещения Постоянного представительства" означает земельный участок, здания и части здания, включая подъездные пути, используемые для служебных целей Постоянного представительства;
- д) "Член" означает одного из Членов Банка;
- е) "Представители Членов" означает всех представителей, заместителей, консультантов, технических экспертов и секретарей делегаций;
- ж) "Должностные лица и сотрудники Банка" означает весь персонал Банка, включая членов Совета директоров Банка и экспертов, выполняющих поручения для Банка, за исключением сотрудников Банка, нанятых на условиях почасовой оплаты;
- з) "Должностные лица и сотрудники Постоянного представительства" означает весь персонал Банка, нанятый Банком для работы в Постоянном представительстве, и включает экспертов, выполняющих поручения Банка или Постоянного представительства;
- и) "Постоянный представитель" означает главное должностное лицо Постоянного представительства, назначенное Банком, включая любое должностное лицо, назначенное Банком для выполнения обязанностей Постоянного представителя в период его отсутствия;
- к) "Иждивенцы" означает иждивенцев должностных лиц и сотрудников Постоянного представительства и включает их супругов, детей, родителей и других совместно проживающих с ними членов семьи, которые существенно зависят от финансовой поддержки со стороны таких сотрудников;
- л) "Домашняя прислуга" означает лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации, которые наняты в качестве домашней прислуги должностных лиц и сотрудников Постоянного представительства;
- м) "Архивы Банка" означает все записи, корреспонденцию, документы и прочие материалы, включая рукописи, киноплёнки и фильмы, звуковые записи, компьютерные программы и письменные материалы, видеоплёнки и диски, а также диски или плёнки, содержащие данные, которые принадлежат Банку или которыми владеет Банк или кто-либо от его имени;

н) "Совещания, созываемые Банком" означает совещания Банка или Постоянного представительства, включая любую международную конференцию или прочие совещания, созываемые Банком или Постоянным представительством, и любую комиссию, комитет или подгруппу любых таких совещаний; и
о) "Имущество Банка" означает все активы Банка, где бы и в чем бы распоряжении они ни находились, и включает денежные средства, доходы и права, которые принадлежат Банку или распоряжение или управление которыми осуществляется самим Банком или от его имени.

Статья II

Толкование

Раздел 2. Настоящее Соглашение будет рассматриваться как заключенное в целях выполнения соответствующих положений Соглашения об учреждении Банка, в частности главы VIII этого Соглашения.

Раздел 3. Для целей настоящего Соглашения понимается, что Постоянное представительство в соответствии с законодательством Российской Федерации не является юридическим лицом и не является отделением Банка и что оно будет пользоваться только теми иммунитетами, изъятиями и привилегиями, которые конкретно предусмотрены для него в настоящем Соглашении.

Статья III

Правосубъектность

Раздел 4. Банк обладает полной правосубъектностью юридического лица и, в частности, полной правоспособностью:

- а) заключать контракты;
- б) приобретать и распоряжаться недвижимым и движимым имуществом; и
- в) возбуждать судебное разбирательство.

Раздел 5. В соответствии с положениями раздела 4 настоящего Соглашения Правительство будет оказывать содействие Банку в приобретении недвижимого имущества, которое может потребоваться для служебных целей Постоянного представительства и его должностных лиц и сотрудников.

Статья IV

Иммунитеты Банка

Раздел 6. Банк и принадлежащее ему имущество, где бы и в чем бы распоряжении оно ни находилось, пользуются иммунитетом от любой формы судебного преследования, за исключением случаев, когда Банк заявляет об отказе от такого иммунитета. Никакой отказ от иммунитета, однако, не будет распространяться на исполнительные действия.

Раздел 7. Имущество Банка не подлежит обыску, реквизиции, конфискации, экспроприации или какой-либо другой форме вмешательства или изъятия или лишения права на выкуп заложенной собственности путем исполнительных, административных, судебных или законодательных действий.

Раздел 8. Архивы Банка являются неприкосновенными, где бы и в чем бы распоряжении они ни находились.

Статья V

Постоянное представительство

Раздел 9. Банк как международная межправительственная организация может открыть Постоянное представительство в Российской Федерации в целях содействия эффективному осуществлению деятельности Банка в Российской Федерации. В дополнение к основному представительству в Москве Банк с согласия Правительства может учреждать дополнительные представительства в других населенных пунктах Российской Федерации. По просьбе Банка Правительство помогает ему в получении помещений, необходимых для Постоянного представительства, и оборудования, которое требуется для создания Постоянного представительства и его деятельности.

Раздел 10. Постоянное представительство возглавляется Постоянным представителем и комплектуется таким другим персоналом, который может быть назначен Банком.

Раздел 11. Банку принадлежит право пользоваться своим флагом и эмблемой на помещениях Постоянного представительства, включая резиденцию Постоянного представителя, а также на средствах передвижения Постоянного представителя.

Статья VI

Неприкосновенность помещений Постоянного представительства

Раздел 12. Помещения постоянного представительства неприкосновенны и на них распространяются контроль и управление Банка. Никакие власти Российской Федерации не могут входить в помещения Постоянного представительства для выполнения каких-либо своих функций внутри, иначе как с согласия Банка или Постоянного представительства и на условиях, согласованных с ними. Наличие такого согласия может предполагаться в случае пожара. Обстоятельства и образ действия, при которых любые такие власти могут входить в помещения Постоянного представительства с целью принятия мер противопожарной безопасности, согласовываются Банком или Постоянным представительством с Правительством.

Раздел 13. Банк может устанавливать правила и нормы, действующие внутри Постоянного представительства, для полного и независимого осуществления своей деятельности и выполнения своих функций.

Раздел 14. Без ущерба для условий настоящего Соглашения Банк препятствует тому, чтобы помещения Постоянного представительства служили убежищем от правосудия для лиц, пытающихся уклониться от ареста или вручения им судебной повестки в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статья VII

Защита Постоянного представительства

Раздел 15. Правительство примет все необходимые меры для защиты помещений Постоянного представительства от какого бы то ни было вторжения или ущерба и для недопущения какого бы то ни было нарушения правопорядка в

Постоянным представительстве. Постоянное представительство пользуется такой же защитой, какая предоставляется дипломатическим представительствам в Российской Федерации. По соответствующей просьбе Банка или Постоянного представительства Правительство предоставит необходимое число сотрудников милиции для восстановления правопорядка в Постоянном представительстве и для удаления нарушителей.

Статья VIII

Государственные службы

Раздел 16. Правительство помогает Банку в получении услуг, необходимых для содержания помещений Постоянного представительства в состоянии, обеспечивающем эффективное выполнение Постоянным представительством своих функций.

Раздел 17. Правительство обеспечивает получение Постоянным представительством на условиях, не менее благоприятных, чем те, которые предоставляются любой другой международной организации или дипломатическому представительству в Российской Федерации, необходимых услуг государственных служб, включая почту, телефон, телеграф, электричество, газ, водоснабжение, канализацию, дренаж, сбор мусора и противопожарную охрану, по качеству не уступающих тем, которые оно предоставляет любой другой международной организации или дипломатическому представительству. В случае какого-либо перебоя или возможного перебоя в деятельности любой такой службы Правительство предпринимает необходимые шаги для предотвращения ущерба деятельности Постоянного представительства.

Раздел 18. Когда электричество, газ, вода или любые другие услуги государственных служб предоставляются Правительством или властями, подконтрольными Правительству, Постоянное представительство оплачивает их по ставкам, не менее благоприятным, чем те, которые установлены для других международных организаций или дипломатических представительств в Российской Федерации.

Раздел 19. При получении соответствующей просьбы Правительство помогает Банку в получении подходящего жилья для должностных лиц и сотрудников Постоянного представительства и их иждивенцев.

Раздел 20. Правительство помогает Постоянному представительству в обеспечении бензином и другими видами топлива и маслами автомобилей и любых других транспортных средств, предназначенных для служебного использования Банком (включая использование должностными лицами и сотрудниками Банка), в количестве и по ставкам, действующим для других международных организаций и дипломатических представительств в Российской Федерации.

Статья IX

Имущество Банка и налогообложение

Раздел 21. Банк, его имущество, деятельность, а также операции Банка и Постоянного представительства освобождаются от:

а) любого налогообложения и любого обязательства об оплате, удержании или сборе любых налогов или пошлин; и

б) уплаты любых таможенных пошлин и налогов, за исключением сборов за хранение, таможенное оформление предметов вне мест расположения таможи или за пределами рабочего времени, установленного для таможи, налагаемых на любые товары, предметы, включая автомобили, запасные части и печатные издания, ввозимые или вывозимые Банком для служебного пользования, и любого обязательства об уплате, удержании или сборе любых таможенных пошлин. Любые товары и предметы, ввозимые с подобным освобождением от налогов, могут быть реализованы на месте, с учетом таких условий, которые могут быть согласованы с Правительством.

Статья X

Финансовые процедуры

Раздел 22. Несмотря на финансовый контроль, правила или моратории любого вида, Банк в соответствии с Соглашением об учреждении Банка на территории Российской Федерации может беспрепятственно:

i) приобретать любые средства, валюту, финансовые документы и ценные бумаги и обладать и распоряжаться ими, иметь счет в любой валюте, участвовать в финансовых сделках и заключать финансовые контракты; и

ii) переводить свои средства, валюту, финансовые документы и ценные бумаги в Российскую Федерацию и из Российской Федерации, из любой другой страны или в любую другую страну или в пределах Российской Федерации и конвертировать принадлежащую ему валюту в любую другую валюту.

Раздел 23. Правительство продает Банку в обмен на любую конвертируемую валюту национальную валюту Российской Федерации в таком объеме, какой может время от времени требоваться Банку для покрытия расходов Банка в Российской Федерации, по самому благоприятному рыночному или официально признанному обменному курсу.

Статья XI

Свобода совещаний и обсуждения

Раздел 24. Банк имеет право созывать совещания в Постоянном представительстве и в других районах Российской Федерации.

Раздел 25. Правительство гарантирует, что не будут создаваться препятствия для полной свободы обсуждения и принятия решений на совещаниях, созываемых Банком.

Статья XII

Средства связи

Раздел 26. При осуществлении официальной связи Банк пользуется в Российской Федерации не менее благоприятным режимом, чем тот, который предоставляется Правительством любой другой международной организации или дипломатическому представительству в Российской Федерации в том, что

касается срочности в отношении писем, депеш, телеграмм, телексов, радиogramм, телефотографий, телефонной и других видов связи, а также расценок на информацию, передаваемую прессе и радио.

Раздел 27. Правительство обеспечивает предоставление Банку ставок и режима, аналогичных тем, которые могут предоставляться любой другой международной организации или дипломатическому представительству в Российской Федерации в отношении использования транспортных средств.

Раздел 28. Все служебные сообщения, поступающие в Постоянное представительство и исходящие из него, независимо от способа и формы их передачи, не подлежат цензуре и любой другой форме перехвата или вмешательства.

Раздел 29. Банк имеет право использовать в Российской Федерации коды и направлять или получать корреспонденцию и другие сообщения либо через курьерскую связь или в запечатанных вализах, на которые распространяются иммунитеты и привилегии, не менее благоприятные, чем те, которые предоставляются дипломатическим курьерам и вализам. Однако установка в Постоянном представительстве и использование им беспроводного передатчика осуществляются только с согласия Правительства.

Раздел 30. Банк может устанавливать и использовать в Российской Федерации с согласия Правительства средства дальней связи между двумя точками и другие средства приема и передачи сообщений, которые могут быть необходимы для содействия обеспечению связи с Постоянным представительством как в пределах, так и за пределами Российской Федерации.

Статья XIII

Транзит и проживание

Раздел 31. Правительство принимает все меры, необходимые для содействия въезду, проживанию и выезду из Российской Федерации и свободе передвижения в Российской Федерации следующих лиц, въезжающих в Российскую Федерацию по служебным делам:

- i) членов Совета управляющих, их заместителей и других членов их официальных делегаций и их супруг;
- ii) должностных лиц и сотрудников Банка и членов их семей;
- iii) должностных лиц и сотрудников Постоянного представительства и их иждивенцев и домашней прислуги; и
- iv) других лиц, официально приглашенных Банком или Постоянным представительством в связи с операциями и официальной деятельностью Банка в Российской Федерации. Банк или Постоянное представительство сообщают Правительству фамилии таких лиц. Вышеупомянутые лица пользуются той же свободой передвижения по территории Российской Федерации при соблюдении ее законов и положений, касающихся объектов и других мест, для посещения которых требуется специальное разрешение, и таким же режимом в отношении средств передвижения, которые предоставляются должностным лицам сопоставимого ранга дипломатических представительств.

Раздел 32. Правительство освободит от всех ограничений на въезд иностранцев или условий их пребывания лиц, кроме домашней прислуги, упомянутых в разделе 31 настоящего Соглашения, которые освобождаются от иммиграционных ограничений и регистрации иностранцев, а также от формальностей, связанных с регистрацией для целей иммиграционного контроля. Банк будет

сотрудничать с Правительством с целью недопущения какого-либо ущерба национальной безопасности Российской Федерации.

Раздел 33. Правительство примет надлежащие шаги и даст своим соответствующим должностным лицам общие указания о выдаче виз всем лицам, упомянутым в разделе 31 настоящего Соглашения, безотлагательно и без уплаты каких-либо сборов. Должностным лицам и сотрудникам Постоянного представительства, а также их иждивенцам оформляются многократные российские визы на период их официального пребывания в Российской Федерации.

Раздел 34. По просьбе Банка между Правительством и Банком могут проводиться консультации относительно методов облегчения въезда в Российскую Федерацию приезжающих из-за границы для посещения Постоянного представительства лиц, которые не пользуются привилегиями, предусмотренными настоящей Статьей.

Статья XIV

Привилегии и иммунитеты должностных лиц и сотрудников Банка и Постоянного представительства

Раздел 35. Должностные лица и сотрудники Банка и Постоянного представительства пользуются в Российской Федерации следующими привилегиями и иммунитетами:

1) иммунитетом от судебного преследования в связи с действиями, совершаемыми ими в официальном качестве, за исключением тех случаев, когда Банк отказывается от иммунитета;

2) освобождением от налогов на заработную плату или вознаграждения, выплачиваемые Банком, или в отношении их;

3) освобождением от действия любых положений о социальном обеспечении, действующих в Российской Федерации;

4) освобождением в отношении ограничений в области обмена валюты, не менее благоприятным, чем освобождение, предоставляемое имеющим сопоставимый ранг должностным лицам дипломатических представительств;

5) такими же возможностями репатриации во время международных кризисов вместе со своими иждивенцами и домашней прислугой, какие предоставляются дипломатическим агентам; и

6) правом ввозить без уплаты таможенных пошлин и налогов, за исключением сборов за хранение, таможенное оформление предметов вне мест расположения таможи или за пределами рабочего времени, установленного для таможи, и освобождением от запретов и ограничений на ввоз своей мебели, бытовые приборы, личные вещи, включая автомобили, и другие предметы для личного использования и потребления при условии соблюдения таких процедур, какие будут согласованы между Правительством и Банком.

Раздел 36. Должностные лица и сотрудники Постоянного представительства, их иждивенцы и домашняя прислуга освобождаются от государственных повинностей в Российской Федерации.

Раздел 37. Супругам и другим иждивенцам должностных лиц и сотрудников Постоянного представительства предоставляется возможность работать по найму в Российской Федерации, и Правительством безотлагательно выдаются разрешения или документы, которые могут требоваться для этой цели.

Раздел 38. Помимо иммунитетов, изъятий и привилегий, предусмотренных в разделах 35–37 настоящего Соглашения, Постоянному представителю (включая любое должностное лицо, действующее от имени Постоянного представителя в отсутствие последнего на службе), а также супруге и иждивенцам Постоянного

представителя предоставляются привилегии, иммунитеты, изъятия и льготы, предоставляемые дипломатическим агентам в соответствии с международным правом и существующей в Российской Федерации практикой.

Раздел 39. Лицам, не являющимся должностными лицами или сотрудниками Банка, которые приглашены в Постоянное представительство Банком или Постоянным представительством в официальных деловых целях, предоставляются иммунитеты, изъятия и привилегии, предусмотренные в разделе 35 настоящего Соглашения, включая в соответствующих случаях те, которые могут быть согласованы между Правительством и Постоянным представительством, которые предусмотрены в пункте 6 этого раздела.

Раздел 40. Банк и Постоянное представительство сообщают Правительству фамилии тех должностных лиц и сотрудников Банка, а также других лиц, к которым применяются положения настоящей Статьи и Статьи XIII, с тем чтобы Правительство могло предоставить таким лицам иммунитеты, изъятия и привилегии в соответствии с настоящим Соглашением. В частности, Постоянное представительство сообщает Министерству иностранных дел фамилии и служебные данные должностных лиц и сотрудников Постоянного представительства, а также даты их прибытия и окончательного отъезда или прекращения их деятельности в Постоянном представительстве.

Раздел 41. В соответствии с существующей в Российской Федерации практикой Правительство выдает всем лицам, пользующимся привилегиями и иммунитетами, указанными в настоящем Соглашении, специальные удостоверения личности, которые удостоверяют личность предъявителя властям Российской Федерации и подтверждают, что предъявитель пользуется привилегиями и иммунитетами, указанными в настоящем Соглашении.

Раздел 42. Привилегии и иммунитеты, излагаемые в пунктах 3), 4), 5) и 6) раздела 35 и в разделе 36, не применяются к должностным лицам и сотрудникам Постоянного представительства, которые набраны на территории Российской Федерации и являются гражданами Российской Федерации.

Раздел 43. Привилегии, иммунитеты, изъятия и льготы, предусмотренные в настоящем Соглашении, предоставляются в интересах Банка, а не для личной выгоды самих лиц. Банк имеет право и обязанность отказаться от иммунитета, предоставленного любому лицу, если, по его мнению, такой иммунитет препятствует осуществлению правосудия и отказ не наносит ущерба целям, для которых иммунитеты предоставлены.

Раздел 44. Банк принимает все меры для обеспечения того, чтобы привилегии, иммунитеты, изъятия и льготы, предоставляемые настоящим Соглашением, не становились предметом злоупотреблений, и для этой цели устанавливает такие правила и положения, которые он может считать необходимыми и уместными. Если Правительство считает, что имело место злоупотребление, то между Правительством и Банком проводятся консультации для определения того, имело ли место какое-либо злоупотребление, и, в случае утвердительного ответа, для того, чтобы попытаться избежать повторения в дальнейшем подобных случаев.

Статья XV

Урегулирование споров

Раздел 45. Любой спор между Правительством и Банком относительно толкования или применения настоящего Соглашения или любых дополнительных соглашений или любого вопроса, затрагивающего Постоянное представительство или отношения между Правительством и Банком, который не урегулирован путем переговоров или другой согласованной формой урегулирования, переда-

ется по просьбе любой из сторон для вынесения окончательного решения в третейский суд, состоящий из трех арбитров: одного, назначаемого Правительством, второго, назначаемого Банком в течение трех месяцев с даты просьбы об арбитраже, и третьего, который будет председателем третейского суда и выбирается первыми двумя арбитрами. Если первые два арбитра не сумеют договориться о кандидатуре третьего арбитра в течение шести месяцев с момента подачи просьбы об арбитраже, третий арбитр выбирается Председателем Международного Суда. Большинство голосов арбитров достаточно для принятия решения, которое будет окончательным и обязательным. Третий арбитр уполномочен решать все процедурные вопросы в любом случае, когда в отношении них имеются разногласия.

Раздел 46. Упомянутый в разделе 45 настоящего Соглашения третейский суд принимает и соблюдает правила арбитража и примирения Постоянной палаты третейского суда по разрешению споров.

Статья XVI

Заключительные положения, вступление в силу и прекращение действия

Раздел 47. Настоящее Соглашение вступает в силу с даты его подписания.

Раздел 48. Правительство и Банк могут заключить такие дополнительные соглашения, которые могут быть необходимы в рамках настоящего Соглашения.

Раздел 49. По просьбе либо Правительства, либо Банка проводятся консультации относительно выполнения или изменения настоящего Соглашения. Любое достигнутое соглашение может вступить в силу в результате обмена нотами между уполномоченными представителями Правительства и Банка.

Раздел 50. Действие настоящего Соглашения может быть прекращено по просьбе Правительства либо Банка в порядке, согласованном между Правительством и Банком. В случае такого прекращения настоящее Соглашение теряет силу по истечении периода времени, разумно требуемого для урегулирования дел Банка и реализации его имущества в Российской Федерации.

Совершено в Москве 29 марта 1993 года в двух экземплярах, каждый на русском и английском языках, причем оба текста имеют одинаковую силу.

**ЗА ПРАВИТЕЛЬСТВО
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
А. ШОХИН**

**ЗА ЕВРОПЕЙСКИЙ БАНК
РЕКОНСТРУКЦИИ И РАЗВИТИЯ
Ж. АТТАЛИ**

БЕЖЕНЦЫ И МИГРАЦИЯ

Подписание в 1992 году Соглашения между Правительством Российской Федерации и Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ) 6 октября 1992 г. и Соглашения о сотрудничестве между правительством Российской Федерации и Международной организацией по миграции (МОМ) 13 марта 1992 г. (и последовавшее за этим в ноябре решение Верховного Совета Российской Федерации о присоединении России к Конвенции ООН 1951 г. о статусе беженцев и Протоколу, касающемуся статуса беженцев 1967 г.) символизировало переход России как правопреемника бывшего СССР от более чем сдержанного отношения к этим организациям на рельсы взаимодействия и использования их потенциала в важнейшей сфере межгосударственного сотрудничества в области прав человека — защите права каждого человека искать убежища от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем и права человека покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну (ст. 13 и 14 Всеобщей декларации прав человека).

Такой крутой поворот, как показали дальнейшие сообщения, дался посткоммунистической России непросто. Ведь стремление решать проблему беженцев и других мигрантов цивилизованно, на четкой правовой основе, скоординированно с другими государствами международного сообщества, от лица которого выступает Верховный комиссар ООН по делам беженцев, означало предоставить его представителям оговоренные соглашениями права по оказанию гуманитарной помощи и международной защиты беженцам и другим лицам, подпадающим под его компетенцию в стране пребывания. А это те лица, которые в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства или политических убеждений находятся вне страны своей гражданской принадлежности и не могут пользоваться защитой правительства этой страны или не желают пользоваться такой защитой. Для России это, во-первых, иностранцы, а во-вторых, люди, которые не всегда обладают документами, дающими право на законное пересечение границы или длительное пребывание на территории страны.

Согласно соглашению с УВКБ, правительство России обязалось предоставлять беспрепятственный доступ сотрудникам УВКБ к беженцам и другим лицам, подпадающим под его компетенцию, что на практике означало разрешение международным чиновникам вступать в контакт с лицами, заявлявшими о своем желании получить статус беженца, где бы то ни было — от следственных изоляторов до транзитной зоны аэропорта Шереметьево-2, где в ноябре прошлого года возникла критическая ситуация с несколькими десятками сомалийских граждан, многие из которых находились там около года.

Конечно, мандат УВКБ не означает автоматического покровительства всем, кто заявляет о том, что его преследуют. Несмотря на то, что соглашение содержит (ст. IV, п. 3) только общее положение об осуществлении УВКБ функций, определенных Верховным комиссаром, в соответствии с его мандатом в отношении беженцев и других лиц, подпадающих под его компетенцию, деятельность сотрудников регламентирована Уставом УВКБ и последующими решениями Генеральной Ассамблеи ООН и Исполкома Программы УВКБ. Иными словами, принятию решения об оказании гуманитарной помощи или международной защиты предшествует процедура определения статуса лица, обратившегося с просьбой об оказании помощи. Обычно она представляет собой достаточно продолжительное собеседование с целью выяснения обстоятельств, побу-

дивших данное лицо искать убежище вне страны своего прежнего местожительства. А защита (содействие) предоставляется (кроме исключительных случаев по решению Исполкома) на персональной основе.

За время деятельности Бюро регионального представителя Верховного комиссара ООН по делам беженцев в Москве им было зарегистрировано около 20 тыс. лиц, обратившихся с просьбой о предоставлении убежища в России, среди которых около 10 тыс. афганцев, более 6 тыс. иракцев, около 2 тыс. сомалийцев и эфиопцев, а также значительно меньшее число суданцев, иранцев, чилийцев и южноафриканцев. К сентябрю 1993 года около 2 тыс. человек признаны беженцами под мандатом УВКБ.

Соглашение между правительством Российской Федерации и УВКБ в части сотрудничества изобилует отсылками к Конвенции, Протоколу, Уставу УВКБ, резолюциям ООН по соответствующим вопросам, что означает стремление сторон развивать совместную деятельность на основе общепринятых норм международного права. Однако ввиду того, что внутреннее законодательство России, включая в первую очередь "Закон о беженцах", еще недостаточно обеспечено соответствующей нормативной базой, Бюро УВКБ в Москве, осуществляя деятельность на основе соглашения, сталкивается со значительными трудностями. В первую очередь это связано с самим понятием "сотрудничество в области предоставления международной защиты и гуманитарной помощи", которое предполагает совместную деятельность государства и УВКБ в плане реализации положений Конвенции 1951 года о статусе беженцев. Россия же в лице Федеральной миграционной службы, несмотря на вступление 2 мая 1993 г. в силу Конвенции, еще только разворачивает деятельность по подготовке к введению процедуры определения статуса беженца. Необходимые для этого нормативные акты находятся в стадии согласования. Не проработана вся цепь вопросов, связанных с обустройством и размещением лиц, как зарегистрировавших свое ходатайство, так и признанных беженцами, процедурой рассмотрения апелляции и репатриации лиц, получивших отказ, участием УВКБ в этих процедурах, а также возможностями участия международных организаций и зарубежных государств в финансовом обеспечении мероприятий по предоставлению международной защиты беженцев. К примеру, запланированные УВКБ расходы в сумме около 4,2 млн. долл. на оказание содействия лицам, ищущим убежище в России в 1994 году, выглядят явно недостаточными. Но и наше государство, пока не взявшее на себя ответственность за судьбу ни одного из лиц, подпадающих под условия соглашения и конвенции, не должно далее медлить с имплементацией положений этих документов.

Соглашение о сотрудничестве между правительством Российской Федерации и Международной организацией по миграции (МОМ) затрагивает, пожалуй, не менее болезненную для бывшего СССР проблему обеспечения в рамках международных механизмов права человека на свободу передвижения.

Международная организация по миграции была создана в декабре 1951 года на Конференции по вопросам миграции, проходившей в Брюсселе (Бельгия). Она начала свою деятельность в начале 1952 года в качестве Межправительственного комитета по европейской миграции.

По мере возрастания роли МОМ в решении глобальных проблем, стоящих перед международным сообществом, ее деятельность стала охватывать более широкие географические регионы. Это привело к тому, что в 1979 году руководящий орган МОМ – Совет, состоящий из всех государств-членов и наблюдателей, – решил, что МОМ должна предоставлять свои услуги на универсаль-

ной основе в знак признания того факта, что ее деятельность за пределами Европы резко возросла в результате значительного роста числа беженцев и перемещенных лиц в мире.

20 мая 1987 г. Совет принял поправки к Уставу МОМ 1953 года, направленные на усиление мандата и сферы деятельности организации и отразившие происшедшие в мире изменения. С тех пор организация стала носить свое нынешнее название.

Основными направлениями деятельности МОМ являются:

- организация планомерной миграции граждан с целью удовлетворения конкретных потребностей стран эмиграции и иммиграции;
- организованная миграция беженцев, перемещенных лиц и других лиц, вынужденных покинуть свою родину;
- предоставление государствам консультативных, исследовательских и прочих услуг и т.д.

Начиная с 1952 года МОМ оказала содействие более чем 5,3 млн. человек (3,8 млн. беженцев и 1,5 млн. национальных мигрантов), причем в значительном числе случаев — для воссоединения семей.

В настоящее время 50 государств являются членами МОМ, а 41 государство (в том числе Россия) имеет статус наблюдателя. Вопрос о вступлении России в члены этой организации, условие которого — уплата взносов в размере около 1,5 млн. долл., пока не решен из-за затруднительного положения с бюджетными ресурсами.

Таким образом, рассматриваемое соглашение является как бы прологом к полноправному сотрудничеству с другими государствами-участниками организации и предусматривает в первую очередь обеспечение деятельности Бюро МОМ в Москве. К настоящему моменту усилиями этой организации осуществляются программы: "Миграция как развитие", "Беженцы помогают беженцам", программа выезда в США (преимущественно престарелых) и в Австралию, а также оказание экспертной поддержки российским государственным структурам. При этом важным моментом является тесное взаимодействие МОМ и УВКБ на политическом уровне.

Общая отсылка к Конституции МОМ, к решениям руководящих органов этой организации, содержащаяся в пункте 1 статьи 2 соглашения, позволяет Бюро МОМ в Москве осуществлять широкий круг мероприятий по содействию организованной миграции из России различных категорий и групп лиц в страны, представляющие им право на постоянное жительство или другие возможности для упорядоченного переселения.

Бюро МОМ в Москве оказывает национальным мигрантам консультационные услуги, проводит отбор и комплектование групп, оформление документов, в том числе проездных, обеспечивает прием, размещение и помощь в обустройстве в принимающих странах.

И в заключение. Подписание правительством Российской Федерации соглашений с Международной организацией по миграции и Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев на фоне разработки и вступления в силу внутреннего законодательства по вопросам миграции может рассматриваться как четко выраженное намерение исполнительной и законодательной властей осуществить переход к цивилизованному подходу к решению миграционных проблем на основе соблюдения прав человека. Редкое в нашей ситуации единство взглядов на проблему приведет, хотелось бы надеяться, к ломке устояв-

щихся стереотипов мышления и позволит обновленной России занять подобающее место в международном сообществе.

С.Ю. БУШМАРИНОВ

*советник Управления по гуманитарному сотрудничеству
и правам человека МИД РФ*

СОГЛАШЕНИЕ
между Правительством Российской Федерации
и Управлением Верховного комиссара ООН
по делам беженцев

УЧИТЫВАЯ, что резолюцией 319 (IV) Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 3 декабря 1949 года было учреждено Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев,

УЧИТЫВАЯ, что в Уставе Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, принятом Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций, в ее резолюции 428 (V) от 14 декабря 1950 года предусматривается, в частности, что Верховный комиссар, действуя под руководством Генеральной Ассамблеи, принимает на себя обязанности по предоставлению международной защиты под эгидой Организации Объединенных Наций тем беженцам, которые подпадают под действие Устава, и по изысканию окончательного разрешения проблемы беженцев путем оказания содействия правительствам и, с согласия соответствующих правительств, частным организациям для облегчения добровольной репатриации таких беженцев или их ассимиляции в новых странах,

УЧИТЫВАЯ, что Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев – вспомогательный орган, учрежденный Генеральной Ассамблеей в соответствии со статьей 22 Устава Организации Объединенных Наций, – является составной частью Организации Объединенных Наций, статус, привилегии и иммунитеты которой регулируются Конвенцией о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций, принятой Генеральной Ассамблеей 13 февраля 1946 года,

УЧИТЫВАЯ, что Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев и Правительство Российской Федерации желают определить условия, на которых Управление, в рамках его мандата, будет представлено в стране,

Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев и Правительство Российской Федерации в духе позитивного сотрудничества заключили настоящее Соглашение и договорились о следующем:

Статья I

Определения

Для целей настоящего Соглашения используются следующие определения:

- а) "УВКБ" означает Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев;
- б) "Верховный комиссар" означает Верховного комиссара Организации

Объединенных Наций по делам беженцев или должностных лиц, которым Верховный комиссар передал полномочия от своего имени;

- с) "Правительство" означает Правительство Российской Федерации;
- д) "страна пребывания" или "страна" означает Российскую Федерацию;
- е) "Стороны" означает УВКБ и Правительство;

ф) "Конвенция" означает Конвенцию о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций, принятую Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 13 февраля 1946 года;

г) "представитель УВКБ" означает должностное лицо УВКБ, возглавляющее представительство УВКБ в стране;

h) "должностные лица УВКБ" означает всех сотрудников УВКБ, нанятых согласно Положениям и Правилам о персонале Организации Объединенных Наций, за исключением лиц, которые принимаются на службу на месте;

и) "эксперты в командировках" означает лиц, которые находятся в командировках по делам УВКБ, за исключением должностных лиц УВКБ и лиц, оказывающих услуги от имени УВКБ;

j) "лица, оказывающие услуги от имени УВКБ" означает физических и юридических лиц и их сотрудников (за исключением граждан страны пребывания), которые нанимаются УВКБ для осуществления или оказания содействия в выполнении его программ;

к) "сотрудники УВКБ" означает должностных лиц УВКБ, экспертов в командировках и лиц, оказывающих услуги от имени УВКБ.

Статья II

Цель настоящего Соглашения

Настоящее Соглашение содержит основные условия, на которых УВКБ, в рамках своего мандата, сотрудничает с Правительством, открывает представительство в стране и осуществляет свои функции по предоставлению международной защиты и гуманитарной помощи беженцам и другим лицам, подпадающим под его компетенцию, в стране пребывания.

Статья III

Сотрудничество между Правительством и УВКБ

1. Сотрудничество между Правительством и УВКБ в области предоставления международной защиты и гуманитарной помощи беженцам и другим лицам, подпадающим под компетенцию УВКБ, осуществляется на основе Устава УВКБ, других соответствующих решений и резолюций по УВКБ, принятых органами Организации Объединенных Наций, статьи 35 Конвенции о статусе беженцев 1951 года и статьи 2 Протокола, касающегося статуса беженцев, 1967 года.

2. Представительство УВКБ консультируется и сотрудничает с Правительством при подготовке и рассмотрении проектов в интересах беженцев.

3. Для любых финансируемых УВКБ проектов, которые осуществляются Правительством, условия, включая обязательства Правительства и Верховного комиссара в отношении предоставления средств, продовольствия, оборудования и услуг или другой помощи беженцам, определяются в соглашениях по проектам, которые подписываются Правительством и УВКБ.

4. Правительство предоставляет беспрепятственный доступ сотрудникам УВКБ к беженцам и другим лицам, подпадающим под компетенцию УВКБ, а

также в места, где осуществляются проекты УВКБ, с целью контроля за всеми этапами их реализации.

Статья IV

Представительство УВКБ

1. Правительство приветствует создание и функционирование представительства УВКБ в стране для предоставления международной защиты и гуманитарной помощи беженцам и другим лицам, подпадающим под компетенцию УВКБ.

2. УВКБ может, с согласия Правительства, поручить представительству УВКБ в стране выполнение функций регионального/зонального представительства. Правительство уведомляется в письменной форме о количестве и об уровне назначенных в него должностных лиц.

3. Представительство УВКБ осуществляет функции, определенные Верховным комиссаром, в соответствии с его мандатом в отношении беженцев и других лиц, подпадающих под его компетенцию, включая установление и поддержание отношений УВКБ с другими правительственными или неправительственными организациями, функционирующими в стране.

Статья V

Сотрудники УВКБ

1. УВКБ может назначить в представительство в стране таких должностных лиц или других сотрудников, которых УВКБ считает необходимыми для выполнения своих функций по предоставлению международной защиты и гуманитарной помощи.

2. Правительство уведомляется о категории должностных лиц и других сотрудников, которые назначаются в представительство УВКБ в стране.

3. УВКБ может направлять должностных лиц с визитами в страну для целей консультации и сотрудничества с соответствующими официальными лицами Правительства или других сторон, занимающихся проблемой беженцев, в связи с:

- а) изучением, подготовкой, контролем и оценкой программ в области международной защиты и гуманитарной помощи;
- б) поставкой, получением, распределением или использованием продовольствия, оборудования и услуг, предоставленных УВКБ;
- с) изысканием путей окончательного разрешения проблемы беженцев;
- д) любыми другими вопросами, относящимися к осуществлению настоящего Соглашения.

Статья VI

Льготы в отношении осуществления гуманитарных программ УВКБ

1. Правительство по согласованию с УВКБ принимает все меры, которые могут быть необходимы для того, чтобы на должностных лиц УВКБ, экспертов в командировках и лиц, оказывающих услуги от имени УВКБ, не

распространялись нормы или другие юридические положения, которые могут препятствовать операциям и проектам, осуществляемым по настоящему Соглашению, и предоставляет им также другие льготы, которые могут быть необходимы для скорейшего и эффективного выполнения гуманитарных программ УВКБ и заданий по мандату УВКБ для беженцев в стране. Такие меры включают разрешение на эксплуатацию, с освобождением от платы за пользование, радиооборудования и другого оборудования связи УВКБ, предоставление прав в области воздушного сообщения и освобождение от сборов, взимаемых за посадку самолетов, и пошлин при воздушных перевозках грузов в порядке оказания чрезвычайной помощи, транспортировке беженцев и/или сотрудников УВКБ.

2. Правительство по согласованию с УВКБ содействует в предоставлении должностным лицам УВКБ надлежащих служебных помещений и передает их в распоряжение УВКБ бесплатно или за номинальную арендную плату.

3. Правительство по согласованию с УВКБ принимает меры и предоставляет средства в пределах взаимно согласованного объема с целью покрытия расходов, связанных с оплатой местных услуг и эксплуатацией оборудования для представительства УВКБ, включая затраты на его создание, оборудование, обслуживание и арендную плату, если таковая будет установлена.

4. Правительство обеспечивает предоставление представительству УВКБ необходимых коммунальных услуг на справедливых условиях.

5. Правительство принимает, при необходимости, надлежащие меры для обеспечения безопасности и защиты помещений представительства УВКБ и его сотрудников.

6. Правительство способствует предоставлению надлежащих жилищных условий сотрудникам УВКБ, набранным на международной основе.

Статья VII

Привилегии и иммунитеты

1. Правительство применяет к УВКБ, его имуществу, средствам и активам, а также к его должностным лицам и экспертам в командировках соответствующие положения Конвенции о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций. Правительство согласно также предоставлять УВКБ и его сотрудникам такие дополнительные привилегии и иммунитеты, которые могут быть необходимы для эффективного выполнения функций УВКБ в области международной защиты и гуманитарной помощи.

2. Без ущерба для положений пункта 1 настоящей статьи Правительство, в частности, предоставляет УВКБ привилегии, иммунитеты, права и льготы, предусмотренные в статьях VIII–XV настоящего Соглашения.

Статья VIII

Помещения, имущество, фонды и активы УВКБ

1. УВКБ, его имущество, фонды и активы, где бы и в чем бы распоряжении они ни находились, пользуются иммунитетом от любой формы судебного вмешательства, кроме случаев, когда УВКБ прямо отказывается от своего иммунитета; при этом понимается, что такой отказ не распространяется на какие бы то ни было исполнительные меры.

2. Помещения УВКБ неприкосновенны. Имущество, фонды и активы УВКБ, где бы и в чем бы распоряжении они ни находились, не подлежат обыску, реквизиции, конфискации, экспроприации и любой другой форме вмешательства путем исполнительных, административных, судебных или законодательных действий.

3. Архивы и документы, принадлежащие УВКБ или находящиеся в его распоряжении, неприкосновенны, где бы они ни находились.

4. Фонды, активы, поступления и другое имущество УВКБ освобождаются:

а) от любой формы прямого налогообложения при том условии, что УВКБ не будет требовать освобождения от оплаты коммунального обслуживания;

б) от таможенных пошлин, импортных и экспортных запрещений и ограничений при ввозе и вывозе УВКБ предметов служебного пользования, если предметы, ввозимые на условиях такого освобождения, будут продаваться в стране не иначе как на условиях, согласованных с Правительством;

с) от таможенных сборов, импортных и экспортных запрещений и ограничений при ввозе и вывозе собственных изданий.

5. Любые материалы, ввозимые или вывозимые УВКБ, национальными или международными органами, должным образом уполномоченными УВКБ действовать от его имени при оказании гуманитарной помощи беженцам, освобождаются от таможенных пошлин, импортных и экспортных запрещений и ограничений.

6. На УВКБ не распространяются какие-либо меры финансового контроля, инструкции и ограничения, и оно может свободно:

а) приобретать у уполномоченных коммерческих учреждений, владеть и пользоваться конвертируемой валютой, иметь счета в иностранной валюте, приобретать через уполномоченные учреждения, владеть и пользоваться фондами, ценными бумагами и золотом;

б) ввозить в страну пребывания из любой другой страны средства, ценные бумаги, иностранную валюту и золото, пользоваться ими в стране пребывания или переводить их в другие страны.

7. УВКБ пользуется наиболее благоприятным официальным обменным курсом валют.

Статья IX

Средства связи

1. Для своих официальных средств связи УВКБ пользуется режимом не менее благоприятным, чем режим, предоставляемый Правительством любому другому правительству, включая его дипломатические представительства, или другим межправительственным, международным организациям в отношении приоритетов, тарифов и ставок на почтовые отправления, телеграммы, фототелеграммы, телефонную и телеграфную связь, телексы и другие средства связи, а также в отношении тарифов, установленных для прессы и радио.

2. Правительство обеспечивает неприкосновенность официальной связи и корреспонденции УВКБ и не подвергает какой бы то ни было цензуре его сообщения и корреспонденцию. Такая неприкосновенность распространяется на издания, фотографии, слайды, фильмы и звукозаписи, причем данный перечень не является исчерпывающим.

3. УВКБ имеет право пользоваться шифром и отправлять и получать корреспонденцию и другие материалы посредством курьеров или вализ, на которые распространяются такие же привилегии и иммунитеты, что и на дипломатических курьеров и вализы.

4. УВКБ имеет право использовать радиосредства и другое телекоммуникационное оборудование на зарегистрированных частотах Организации Объединенных Наций, а также на частотах, отведенных Правительством при сношениях со своими представительствами в стране и за ее пределами, и, в частности, со штаб-квартирой УВКБ в Женеве.

Статья X

Должностные лица УВКБ

1. Представитель, его заместители и другие должностные лица УВКБ, перечень которых согласовывается УВКБ и Правительством, во время нахождения в стране пользуются в отношении себя, своих супругов и находящихся на их иждивении родственников привилегиями и иммунитетами, изъятиями и льготами, которые обычно предоставляются международным правом дипломатическим представителям. С этой целью Министерство иностранных дел Российской Федерации включает их имена в дипломатический лист.

2. Должностные лица УВКБ во время нахождения в стране пользуются следующими льготами, привилегиями и иммунитетами:

а) иммунитетом от судебного преследования в отношении сказанного или написанного ими и всех действий, совершенных ими в качестве должностных лиц;

б) иммунитетом от досмотра и ареста их служебного багажа;

с) освобождением от воинской службы и любых других служебных повинностей;

д) освобождением их самих, их супругов, находящихся на их иждивении родственников и других членов их семей от ограничений по иммиграции и от регистрации в качестве иностранцев;

е) освобождением от налогообложения в отношении окладов и всех других видов вознаграждения, выплачиваемых им УВКБ;

ф) освобождением от обложения любыми налогами доходов, получаемых ими из источников за пределами данной страны;

г) правом на незамедлительное оформление и бесплатное получение виз, лицензий или разрешений, если это необходимо, и свободное передвижение в пределах страны пребывания, въезд в страну или выезд из нее в тех случаях, когда это требуется для выполнения программ международной защиты и гуманитарной помощи УВКБ;

h) свободой владения или использования в пределах страны пребывания иностранной валюты, счетов в иностранной валюте и движимой собственности и правом после прекращения трудовых отношений с УВКБ вывозить из страны пребывания свои средства, законность владения которыми они могут доказать;

и) теми же льготами по защите и репатриации в отношении их самих, их супругов и лиц, находящихся на их иждивении, которые предоставляются во время международных кризисов дипломатическим представителям;

ж) правом ввозить для личного пользования свободно от пошлин и других запретов и ограничений на импорт:

(i) мебель и личные вещи одной или несколькими отдельными партиями и впоследствии необходимые предметы в дополнение к ним, включая автотранспортные средства, в соответствии с правилами, которые применяются в данной

стране к аккредитованным в ней дипломатическим представителям и/или постоянно проживающим сотрудникам международных организаций;

(ii) разумное количество предметов личного пользования или потребления, не подлежащих дарению или продаже.

3. Должностные лица УВКБ, являющиеся гражданами страны пребывания или постоянно проживающие в ней, пользуются лишь теми привилегиями и иммунитетами, которые предусмотрены в Конвенции.

Статья XI

Сотрудники, набираемые на службу на местной основе

1. Лица, набираемые на службу на местной основе и оказывающие услуги УВКБ за вознаграждение, пользуются иммунитетом от судебного преследования в отношении сказанного или написанного ими и всех действий, совершенных ими в качестве должностных лиц.

2. Условия найма лиц, набираемых на службу на местной основе, отвечают соответствующим резолюциям, положениям и правилам Организации Объединенных Наций.

Статья XII

Эксперты в командировках

Экспертам, находящимся в командировках по делам УВКБ, предоставляются льготы, привилегии и иммунитеты, которые необходимы для независимого выполнения ими своих функций. В частности, им предоставляются:

- a) иммунитет от ареста или задержания;
- b) иммунитет от любого судебного преследования в отношении сказанного или написанного ими или действий, совершенных ими при исполнении служебных обязанностей. Такой иммунитет предоставляется им и впоследствии, несмотря на то, что они более не находятся в командировках по делам УВКБ;
- c) право на неприкосновенность принадлежащих им бумаг и документов;
- d) право пользоваться шифром и получать материалы или корреспонденцию посредством курьеров или вализ для официальных отношений;
- e) те же льготы в отношении валютных ограничений или ограничений по обмену, какие предоставляются представителям правительств иностранных государств, находящихся во временных служебных командировках;
- f) те же иммунитеты и льготы, включая иммунитет от досмотра и конфискации, в отношении их личного багажа, какие предоставляются дипломатическим представителям.

Статья XIII

Лица, оказывающие услуги от имени УВКБ

За исключением случаев, в отношении которых Сторонами может быть достигнута иная договоренность, Правительство предоставляет всем лицам, оказывающим услуги от имени УВКБ, за исключением набираемых на местной основе граждан принимающей страны, привилегии и иммунитеты, упомянутые в разделе 18 статьи V Конвенции. Кроме того, им предоставляется право на:

- а) незамедлительное оформление и бесплатное получение виз, лицензий или разрешений, необходимых для эффективного осуществления их функций;
- б) свободное передвижение по стране, въезд в нее или выезд из нее в пределах, необходимых для осуществления гуманитарных программ УВКБ.

Статья XIV

Уведомление

1. УВКБ сообщает Правительству фамилии должностных лиц УВКБ, экспертов в командировках и других лиц, оказывающих услуги от имени УВКБ, и об изменении статуса таких лиц.

2. Должностным лицам УВКБ, экспертам в командировках по делам УВКБ и другим лицам, оказывающим услуги от имени УВКБ, выдается специальное удостоверение личности, в котором указывается их статус по настоящему Соглашению.

Статья XV

Отказ от иммунитета

Привилегии и иммунитеты предоставляются сотрудникам УВКБ в интересах Организации Объединенных Наций и УВКБ, а не для их личной выгоды. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций может отказаться от иммунитета любого сотрудника УВКБ в тех случаях, когда, по его мнению, иммунитет препятствует отправлению правосудия и от него можно отказаться без ущерба для интересов Организации Объединенных Наций и УВКБ.

Статья XVI

Урегулирование споров

Любой спор между Правительством и УВКБ, вытекающий из настоящего Соглашения или связанный с ним, урегулируется на взаимоприемлемой основе путем переговоров или другой согласованной процедуры. Если спор таким путем не урегулирован, то он, по просьбе любой из Сторон, передается на рассмотрение в арбитраж. Каждая Сторона назначает одного арбитра, и два назначенных таким образом арбитра назначают третьего, который становится председателем. Если в течение 30 дней после даты представления просьбы об арбитражном разбирательстве какая-либо из Сторон не назначила арбитра или если в течение 15 дней после даты назначения двух арбитров не был назначен третий арбитр, любая из Сторон может просить Председателя Международного Суда назначить арбитра. Любые решения арбитров принимаются голосами двух из них. Процедура арбитражного разбирательства устанавливается арбитрами, а Стороны несут все расходы, связанные с арбитражным разбирательством, согласно оценке арбитров. В решении арбитражного суда излагаются причины, которые лежат в его основе, и Стороны принимают его в качестве окончательного решения по данному спору.

Статья XVII

Общие положения

1. Настоящее Соглашение вступает в силу в день его подписания обеими Сторонами и действует до тех пор, пока его действие не прекращается в соответствии с пунктом 5 данной статьи.

2. Настоящее Соглашение истолковывается с учетом его основной цели, которая состоит в том, чтобы позволить УВКБ в полном объеме и эффективно выполнить свой международный мандат в отношении беженцев и достигнуть своих гуманитарных целей в данной стране.

3. Любой вопрос, который не предусмотрен в настоящем Соглашении, решается Сторонами согласно относящимся к данному вопросу резолюциям и решениям соответствующих органов Организации Объединенных Наций. Каждая Сторона всесторонне и благожелательно рассматривает любое предложение, выдвинутое другой Стороной в соответствии с настоящим пунктом.

4. Консультации с целью внесения поправок в настоящее Соглашение могут быть проведены по просьбе любой Стороны. Поправки вносятся путем принятия совместного письменного соглашения.

5. Каждая сторона может прекратить действие настоящего Соглашения путем уведомления об этом другой Стороны. Настоящее Соглашение утрачивает силу через шесть месяцев после даты такого уведомления. Такого уведомления не требуется в случае нормального прекращения деятельности УВКБ в стране и передачи его имущества в этой стране.

В УДОСТОВЕРЕНИЕ ЧЕГО нижеподписавшиеся должным образом назначенные представители соответственно Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев и Правительства Российской Федерации от имени Сторон подписали настоящее Соглашение на английском и русском языках. Для целей толкования и в случае коллизии преимущественное право имеет текст на английском языке.

Совершено в Женеве 6 октября одна тысяча девятьсот девяносто второго года.

**ЗА ПРАВИТЕЛЬСТВО
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

ВЯЧЕСЛАВ БАХМИН
*Директор Департамента
по международному
гуманитарному и культурному
сотрудничеству МИД РФ*

**ЗА УПРАВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ПО ДЕЛАМ БЕЖЕНЦЕВ**

САДАКО ОГАТА
*Верховный комиссар
по делам беженцев*

СОГЛАШЕНИЕ О СОТРУДНИЧЕСТВЕ МЕЖДУ ПРАВИТЕЛЬСТВОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И МЕЖДУНАРОДНОЙ ОРГАНИЗАЦИЕЙ ПО МИГРАЦИИ

Правительство Российской Федерации (именуется далее Правительством) и Международная организация по миграции (именуется далее МОМ), будучи взаимно заинтересованы в долговременном сотрудничестве,

принимая во внимание, что МОМ в рамках своих программ и мероприятий в области миграции, развития и людских ресурсов, утвержденных ее Советом, и в зависимости от средств, предоставленных в ее распоряжение государствами, международными организациями и другими партнерами, готова оказывать помощь Правительству в этих областях,

учитывая, что обе Стороны намерены определить принципы, регулирующие деятельность МОМ в России при посредстве Бюро МОМ в Москве, содействуя таким образом разработке и осуществлению программ, направленных на решение вопросов международной и внутренней миграции,

согласились о нижеследующем:

Статья 1

МОМ обязуется:

1. В тесном сотрудничестве с Правительством и в пределах международного финансирования определять программы, касающиеся миграции, в том числе миграции граждан России, реинтеграции возвращающихся граждан, внутренних перемещенных лиц, возвращения квалифицированных специалистов, адаптации специалистов, регулируемой миграции и межрегионального сотрудничества; с согласия Правительства выполнять эти программы в соответствии с политикой МОМ и ежегодно представлять Правительству отчеты, доклады по указанным программам.

2. Оказывать содействие Правительству в получении необходимых финансовых средств и административной помощи от государств — членов МОМ и государств-наблюдателей в МОМ, других государств и международных организаций для выполнения одобренных Правительством программ, осуществляемых МОМ.

3. Аккредитовать директора Бюро в Москве, который будет представлять МОМ во всей ее деятельности, включая выполнение настоящего Соглашения, и определять в соответствии со своими потребностями численность персонала Бюро.

4. Принять меры, исключающие осуществление сотрудниками Бюро, не являющимися гражданами России, и членами их семей деятельности, приносящей прибыль, равно как и любой другой деятельности, не связанной с программами МОМ.

5. Нести все расходы, связанные с функционированием своего Бюро в России.

6. Обеспечить соответствие всей деятельности сотрудников МОМ в России целям и положениям настоящего Соглашения.

Статья 2

Правительство обязуется:

1. Дать согласие на открытие в Москве Бюро МОМ, которое, являясь представительством Секретариата МОМ, будет функционировать на постоянной основе в пределах компетенции МОМ, согласно Конституции МОМ и соответствующим решениям ее руководящих органов, и будет подчиняться Генеральному директору МОМ.

Директором этого Бюро будет иностранный гражданин, остальные сотрудники могут быть иностранными гражданами или гражданами России. Количе-

ство сотрудников Бюро будет время от времени согласовываться в зависимости от потребностей. При необходимости и по договоренности с Правительством могут быть также созданы филиалы Бюро.

2. Оказывать содействие Бюро МОМ в поиске подходящих служебных помещений соразмерно с ее деятельностью и потребностями и позволять иностранным сотрудникам МОМ арендовать подходящие жилые помещения.

3. Оказывать содействие МОМ в подборе и найме граждан России для работы в ее Бюро.

4. Уполномочить Министерство иностранных дел Российской Федерации совместно с Министерством труда и занятости населения Российской Федерации представлять Правительство в его отношениях с МОМ по всем вопросам, относящимся к настоящему Соглашению. Министерство иностранных дел Российской Федерации совместно с Министерством труда и занятости населения Российской Федерации будут проводить периодически, но не реже 1 раза в год, консультации с МОМ, на которых будут рассматриваться утвержденные программы и даваться рекомендации о возможных изменениях их содержания и способов выполнения.

5. Предоставить МОМ такие же привилегии и иммунитеты, которые предоставлены другим международным межправительственным организациям, имеющим представительство в России.

5.1. МОМ, ее имущество и активы пользуются иммунитетом от любой формы судебного вмешательства, кроме случаев, когда они определенно отказываются от иммунитета. Однако никакой отказ от иммунитета не распространяется на меры исполнения судебных решений.

5.2. Помещения МОМ неприкосновенны. Имущество и активы МОМ не подлежат обыску, реквизиции, конфискации, экспроприации и любой другой форме вмешательства путем исполнительных, административных, законодательных или судебных действий.

5.3. Архивы МОМ и вообще все документы, принадлежащие ей или хранящиеся у нее, неприкосновенны, где бы они ни находились.

5.4. МОМ, ее активы, доходы и другая собственность освобождаются от всех прямых налогов, таможенных сборов, импортных и экспортных запретов и ограничений при ввозе или вывозе предметов для служебного пользования и собственных изданий. Предметы, ввозимые МОМ в Россию, могут продаваться на ее территории только на условиях, согласованных с Правительством.

5.5. МОМ не освобождается от акцизных сборов и налогов, включаемых в покупную цену при продаже движимого и недвижимого имущества. В случае, если МОМ покупает для официальных целей значительное количество имущества, Правительство Российской Федерации будет принимать, когда это возможно, соответствующие административные меры к освобождению от уплаты пошлин или налогов или к возвращению уплаченной МОМ суммы.

6. Предоставить сотрудникам МОМ:

6.1. Иммунитет от личного ареста или задержания, судебного преследования в отношении высказанного в устной или письменной форме и всех действий, совершаемых ими в их официальном качестве.

6.2. Освобождение от подоходного налога директора Бюро и иностранных служащих Бюро МОМ на обычные доходы, такие как заработная плата, вознаграждение и другие выплаты, осуществляемые МОМ.

6.3. Право ввозить на территорию России и вывозить из России с освобождением от всех таможенных сборов и налогов на некоммерческие предметы в

соответствии с правилами России автомобили, домашние и личные вещи, принадлежащие директору Бюро; право ввозить на территорию России во время первого приезда или в течение 12 месяцев после первого приезда в Россию и вывозить из России с освобождением от всех таможенных сборов и налогов на некоммерческие предметы в соответствии с правилами России автомобили, домашние и личные вещи, принадлежащие иностранным служащим Бюро.

7. Предоставить МОМ для ее официальной связи условия не менее благоприятные, чем те, которые предоставлены Правительством любому другому правительству, включая его дипломатические представительства, в отношении приоритета, тарифов и ставок. Официальная корреспонденция и другие официальные сообщения МОМ не подлежат никакой цензуре, и МОМ будет иметь право отправлять и получать свою корреспонденцию через курьеров или вализы, к которым применяются те же привилегии и иммунитеты, что и к дипломатическим курьерам и вализам.

8. Оказать помощь в установке таких средств связи с Бюро МОМ, как телефон, телекс и телефакс, и содействовать в получении разрешений соответствующих правительственных учреждений, которые могут потребоваться для такой установки и использования.

9. Обеспечить благоприятные условия директору Бюро и сотрудникам Бюро и приезжающим официальным лицам МОМ для посещения районов, где выполняются программы. Разрешения на такие поездки, если они требуются, должны после рассмотрения выдаваться компетентными властями.

10. МОМ может располагать фондами, золотом или валютой любого рода и производить операции в любой валюте. МОМ может свободно переводить свои фонды, золото и валюту в другую страну или в пределах России и обращать любую валюту в любую другую валюту.

Статья 3

1. Настоящее Соглашение вступает в силу в день подписания и останется в силе на начальный период 5 лет. Если ни одна из Сторон не уведомит в письменной форме другую Сторону о своем намерении прекратить действие настоящего Соглашения за 6 месяцев до даты истечения срока его действия, то Соглашение будет считаться продленным на период 2 года, и так каждые два года.

2. К настоящему Соглашению можно делать дополнения или вносить в него поправки по согласию Сторон.

3. В случае прекращения действия Соглашения его положения будут применяться до тех пор, пока Стороны не выполнят все свои обязательства по реализации уже утвержденных программ.

4. Любые споры, касающиеся толкования или применения настоящего Соглашения, будут решаться путем переговоров между двумя Сторонами в духе взаимопонимания.

Совершено в Москве 13 марта 1992 года в двух экземплярах, каждый на русском и английском языках, причем оба текста имеют одинаковую силу.

**ЗА МЕЖДУНАРОДНУЮ
ОРГАНИЗАЦИЮ ПО МИГРАЦИИ
Р.К. ЙЕННИ,**

*старший советник
по вопросам политики и
координатор оперативной
деятельности МОМ*

**ЗА ПРАВИТЕЛЬСТВО
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Ф.В. МЕЛОВ-КОВЕДЯЕВ,**

*первый заместитель
министра,
Министерство иностранных
дел Российской Федерации*

О ПРАВЕ ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ

Верховный Совет Российской Федерации постановлением от 15 июля 1992 г. утвердил Положение о порядке лицензирования пользования недрами, обеспечив тем самым практическое применение закона Российской Федерации "О недрах".

Уже в процессе подготовки и принятия закона "О недрах" было ясно, что многие его статьи требуют более детального толкования, особенно в части, касающейся механизма непосредственного применения статей в связи с предоставлением недр в пользование. Эта задача была во многом решена при подготовке и утверждении Положения о порядке лицензирования пользования недрами, которое конкретизирует закон "О недрах".

Как известно, закон "О недрах" базируется на трех основополагающих принципах: совместном распоряжении недрами Российской Федерацией и ее субъектами (республиками в составе Российской Федерации, краями, областями, автономными образованиями), платном пользовании недрами и лицензионном порядке предоставления недр в пользование. Причем в лицензировании материализуются два других принципа, что определяет его значение для всей системы недропользования.

Необходимо подчеркнуть, что недра в Российской Федерации являются государственной собственностью и могут передаваться только в пользование, причем государство сохраняет довольно жесткий контроль за процессом этого пользования. Отсюда следует и определение лицензии как документа, удостоверяющего право его владельца на пользование участком недр в определенных границах в соответствии с указанной целью в течение установленного срока при соблюдении им заранее оговоренных требований и условий. Ранее существовавший порядок предоставления недр в пользование на основании горноотводного акта утратил силу.

Лицензия по своему правовому статусу и содержанию является комбинацией между разрешительной и контрактной формой взаимоотношений между государством в лице уполномоченных органов и пользователем недр. Одни нормы, закрепленные в лицензии, например такие, как срок действия лицензии, размеры предоставляемого участка недр, вид пользования недрами и т.п., являются заранее оговоренными и не подлежащими обсуждению, другие — уровень добычи минерального сырья, раздел получаемой продукции, технология работ и пр. — могут устанавливаться на основе переговоров с будущим пользователем недр в процессе подготовки лицензионных документов (п. 8 Положения).

С точки зрения механизма оформления лицензия состоит из титульного листа единой формы (см. ниже), изготовленного типографским способом на специальной бумаге, и прилагаемых к нему документов, составляемых в произвольной форме. Состав и содержание этих документов зависят от вида недропользования, но, как минимум, они должны отвечать требованиям пункта 8 Положения о порядке лицензирования пользования недрами.

Положением установлено, что процесс лицензирования пользования недрами осуществляется через государственную систему лицензирования, которая представляет совокупность организационных структур и единого порядка подготовки (информационной, научно-аналитической, экономической и юридической) материалов и их оформления.

Организационное обеспечение государственной системы лицензирования

возложено на Комитет Российской Федерации по геологии и использованию недр (далее — Роскомнедра) и его территориальные подразделения. Решение о предоставлении лицензии принимается совместно органом представительной власти республики в составе Российской Федерации, края, области, автономного образования и Роскомнедрами или его территориальным подразделением на основании согласований, проведенных с заинтересованными государственными органами управления и контроля.

Непосредственно выдача лицензии, подписанной уполномоченными лицами названных органов, и ее регистрация осуществляются Роскомнедрами или его территориальным подразделением.

Рассматриваемое Положение регулирует три основных этапа процесса лицензирования: подготовку объектов к лицензированию (п. 2), предоставление лицензий пользователям недр (пп. 10, 11), контроль за выполнением условий лицензий (п. 18). Отдельно выделены разделы, регламентирующие предоставление лицензий для пользования недрами континентального шельфа и морской исключительной экономической зоны Российской Федерации (п. 12), а также пользования недрами в особых случаях, связанных с повышенной опасностью для жизни и здоровья людей или значительным экологическим риском (п. 13).

Положение о порядке лицензирования пользования недрами принципиально изменило существовавшие в Российской Федерации горные отношения, приблизив их к практике, существующей в развитых зарубежных странах. На смену распределительной системе, в соответствии с которой недра (месторождения полезных ископаемых) передавались в пользование на основе административных решений федеральных органов управления, введена конкурсная система, позволяющая более объективно подойти к выбору пользователя недр. Чрезвычайно важно, что основными участниками процесса лицензирования, гарантами предоставляемых прав на пользование недрами стали субъекты Федерации в лице органов представительной или исполнительной власти.

Необходимо отметить, что закон "О недрах" и Положение установили открытый доступ к российским недрам любым субъектам предпринимательской деятельности, в том числе юридическим лицам и гражданам других государств. Ограничения на участие в пользовании недрами могут быть установлены только законодательными актами. По существу, в России для иностранных предпринимателей установлен национальный режим недропользования, составляющий надежную правовую основу для вложения зарубежного капитала в развитие нефтяной и горнорудной промышленности России.

Вместе с тем с учетом процесса становления отечественного предпринимательства и слабой конкурентности рубля по отношению к свободно конвертируемой валюте на данном этапе приняты определенные меры защиты отечественных пользователей недр. Подпункт 10.5 Положения допускает проведение отдельных конкурсов и аукционов для малых предприятий типа старательских артелей, оборонных предприятий, осуществляющих программу конверсии. Допускается также проведение конкурсов и аукционов с участием только предприятий Российской Федерации.

Как показала практика, существующие законодательные нормы, регламентирующие процесс пользования недрами, в том числе закон "О недрах" и рассматриваемое Положение, стимулировали вложение иностранных инвестиций в добычу минерального сырья, и это стало осуществляться в основном через создание совместных предприятий (СП) с уставным капиталом иностранного

партнера от 30 до 50%. В настоящее время около 50 крупных СП получили лицензии на право добычи нефти во многих регионах России. Созданы СП (и многие из них уже получили лицензии) по добыче золота, каменного угля, облицовочного камня и других полезных ископаемых.

Как правило, СП формируются на базе российских предприятий, имеющих право на получение лицензий на бесконкурсной основе в соответствии с пунктом 19 Положения о порядке лицензирования пользования недрами. В ряде случаев подбор иностранных инвесторов для формирования СП с российскими предприятиями, имеющими лицензию на право пользования недрами, идет на конкурсной основе, как, например, это имело место в отношении крупных месторождений нефти в Ханты-Мансийском национальном округе.

Иностранные инвестиции в освоение ресурсов недр Российской Федерации посредством формирования СП с российскими партнерами имеют свои причины. Видимо, иностранные инвесторы недостаточно уверенно ориентируются в российском законодательном пространстве, испытывают определенные сложности с оформлением лицензионных документов и предпочитают передать решение этих вопросов российским партнерам. На наш взгляд, законодательство довольно четко определило порядок предоставления прав на пользование недрами, о чем свидетельствует рассматриваемое Положение, а отдельные трудности на местах — издержки формирования новой системы пользования недрами.

Ряд зарубежных фирм уже сейчас претендуют на получение лицензий на право пользования недрами, и в ближайшее время такие лицензии им будут выданы.

Наблюдается определенный интерес как среди зарубежных инвесторов, так и в российских органах управления к получению лицензий на условиях раздела продукции (так называемый "produktion sharing"), привычного для оформления горных отношений во многих странах. Однако для внедрения его в условиях Российской Федерации требуется внесение изменений и дополнений в налоговое законодательство. Этот вопрос предполагается в ближайшее время рассмотреть в Верховном Совете Российской Федерации в связи с подготовкой лицензии на условиях раздела продукции по работам на нефть и газ в Волгоградской и Саратовской областях. Положительное решение этого вопроса даст толчок к развитию этой формы участия иностранных предпринимателей в освоении ресурсов недр России.

Рассматривая порядок и условия предоставления лицензий на право пользования недрами, подчеркнем существование гарантий для владельцев лицензий. Лицензия на право пользования недрами установленного образца, оформленная в соответствии с требованиями, определенными рассматриваемым Положением, гарантирует владельцу лицензий охрану полученных им прав на срок, указанный в лицензии. Эта гарантия подтверждается подписями уполномоченного Роскомнедрами, представляющего Правительство России, и уполномоченного представителя органа власти субъекта Федерации.

Важно подчеркнуть, что досрочное прекращение действия лицензии может быть осуществлено только в случаях, установленных законодательством. При несогласии владельца лицензии с решением о прекращении, приостановлении либо ограничении права на пользование недрами это решение может быть обжаловано им в административном или судебном порядке.

С принятием Положения политика Российской Федерации в области недропользования определилась. Практическая работа в рамках этого документа и выдача более 2 тыс. лицензий сделали этот процесс необратимым. Однако еще

многие вопросы механизма лицензирования до конца не проработаны и требуют принятия дополнительных нормативных актов, совершенствования структуры и порядка деятельности лицензионных органов.

А.Ф. СТРУГОВ,
заведующий отделом Комитета
Российской Федерации по
геологии и использованию
недр

ЛИЦЕНЗИЯ
на право пользования недрами

серия

номер

вид лицензии

Выдана

(субъект предпринимательской деятельности, получивший
данную лицензию)

в лице

(ф.и.о. лица, представляющего субъект предпринима-
тельской деятельности)

с целевым назначением и видами работ

Участок недр расположен

(наименование населенного пункта,
района, области, края, республики)

Описание границ участка недр, координаты угловых точек, копии топопланов, разрезов и др. приводятся в приложении

(№ прилож.)

Право на пользование земельными участками получено от

(наименование органа, выдавшего разрешение,
номер постановления, дата)

Копии документов и описание границ земельного участка приводятся в приложении

(номер приложения, количество страниц)

Участок недр имеет статус

(геологического или горного отвода)

Срок окончания действия лицензии

(число, месяц, год)

Неотъемлемыми составными частями настоящей лицензии являются следующие документы:

1. _____
(название документа, количество страниц)

2.

3. _____

**Уполномоченный представитель
Комитета Российской Федерации
по геологии и использованию недр**

Фамилия, имя, отчество

Подпись, дата

М.П.

Уполномоченный представитель
органа государственной власти
субъекта Федерации

Фамилия, имя, отчество

Подпись, дата

М.П.

Руководитель предприятия,
получающего лицензию

Фамилия, имя, отчество

Подпись, дата

М.П.

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
О ПОРЯДКЕ ВВЕДЕНИЯ В ДЕЙСТВИЕ
ПОЛОЖЕНИЯ О ПОРЯДКЕ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ
ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ**

Верховный Совет Российской Федерации постановляет:

1. Утвердить Положение о порядке лицензирования пользования недрами (прилагается).
2. Ввести в действие Положение о порядке лицензирования пользования недрами с момента опубликования.
3. Установить, что иностранным юридическим лицам, с которыми уполномоченными государственными органами Российской Федерации контракты (договоры на пользование недрами) подписаны до введения в действие Закона Российской Федерации "О недрах", лицензии на право пользования недрами предоставляются в соответствии с пунктом 19 указанного Положения.

**ПОЛОЖЕНИЕ
О ПОРЯДКЕ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ
(извлечения)**

1. Общие положения

Настоящее Положение разработано в соответствии с Законом Российской Федерации "О недрах", Указом Президента Российской Федерации от 20 августа 1991 года "Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР" и определяет порядок предоставления лицензий на право пользования недрами для проведения работ по геологическому изучению недр, разработке месторождений полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, образования особо охраняемых объектов.

Особенности применения настоящего Положения при пользовании недрами с целью разведки и добычи отдельных видов полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, при необходимости определяются законодательными и нормативными актами Российской Федерации, а также инструкциями Комитета по геологии и использованию недр при Правительстве Российской Федерации (далее — Геолком России), на который Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 21 февраля 1992 года «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации "О недрах"» возложены функции государственного управления государственным фондом недр.

2. Государственная система лицензирования пользования недрами

2.1. Недра в соответствии с Законом Российской Федерации "О недрах" предоставляются в пользование на основании лицензий. Лицензия является документом, удостоверяющим право ее владельца на пользование участком

недр в определенных границах в соответствии с указанной целью в течение установленного срока при соблюдении им заранее оговоренных требований и условий.

2.2. Предоставление лицензий осуществляется через государственную систему лицензирования, организационное обеспечение которой возлагается на Геолком России и его территориальные подразделения.

7. Срок действия лицензии

7.1. Лицензии выдаются для геологического изучения недр на срок до 5 лет, для добычи полезных ископаемых и в целях, не связанных с их добычей, – на срок до 20 лет, при совмещении геологического изучения недр и добычи полезных ископаемых – на срок до 25 лет.

7.2. Лицензии на право строительства и эксплуатации отдельных видов подземных сооружений, образования особо охраняемых объектов могут выдаваться без ограничения срока их действия.

7.3. При проектном сроке отработки месторождения полезного ископаемого более 20 лет по инициативе владельца лицензии срок ее действия может быть продлен.

7.4. Срок действия лицензии исчисляется со дня ее регистрации.

8. Содержание лицензии

8.1. Лицензия должна содержать:

данные о пользователе недр, получившем лицензию;

данные о целевом назначении работ, связанных с использованием недрами;

указание пространственных границ участка недр, предоставляемого в пользование;

указание границ земельного участка, выделенного для ведения работ, связанных с использованием недрами;

срок действия лицензии и срок начала работ;

условия, связанные с платежами, взимаемыми при использовании недрами, земельными участками, акваториями;

согласованный уровень добычи минерального сырья, а также соглашение о его долевом распределении;

соглашение о правах на геологическую информацию, получаемую в процессе пользования недрами;

условия выполнения установленных законодательством Российской Федерации, стандартами (нормами, правилами) требований по охране недр и окружающей природной среды, безопасному ведению работ;

условия продления срока действия лицензии;

объемы и виды сбрасываемых в недра отходов производства и промышленных сточных вод.

9. Владельцы лицензий

9.1. Владельцами лицензий могут быть субъекты предпринимательской деятельности независимо от форм собственности, в том числе юридические лица и граждане других государств (далее – предприятия), если иное не предусмотрено законодательными актами Российской Федерации. Владельцами лицензий

на право добычи радиоактивного сырья могут быть только государственные предприятия Российской Федерации.

9.2. Владельцы лицензий обладают всеми правами, оговоренными в лицензии, и несут ответственность за соблюдение ее условий.

11. Механизм предоставления лицензий

11.1. Предприятия, желающие получить лицензию на право пользования недрами, должны обратиться в Геолком России или его территориальные подразделения, которые предоставляют необходимую информацию о сроках и условиях предоставления лицензий по интересующим объектам.

11.4. Предприятие, претендующее на получение лицензии, должно в установленный срок подать в Геолком России или его территориальное подразделение заявку, которая должна содержать:

1) данные о предприятии-заявителе, включая место его основной деятельности, его хозяйственные взаимоотношения с финансовыми и производственными партнерами;

2) данные о руководителях или владельцах предприятия-заявителя и лицах, которые представляют это предприятие при получении лицензии;

3) данные о финансовых возможностях предприятия-заявителя, необходимых для выполнения работ, связанных с намеряемым использованием недрами;

4) данные о технических и технологических возможностях предприятия-заявителя, а также других предприятиях, привлекаемых им в качестве подрядчиков;

5) информацию о предыдущей деятельности предприятия-заявителя, включая список государств, в которых оно осуществляло свою деятельность в последние 5 лет;

6) предложения предприятия-заявителя по условиям пользования недрами.

12. Особенности лицензирования пользования недрами континентального шельфа и морской исключительной экономической зоны Российской Федерации

12.1. Предоставление в пользование недр континентального шельфа и морской исключительной экономической зоны Российской Федерации осуществляется с учетом правового режима морских пространств. В пределах внутренних и территориального морей, составляющих часть государственной территории Российской Федерации, лицензирование осуществляется в общем порядке с участием республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономных образований. В пределах континентального шельфа и морской исключительной экономической зоны Российской Федерации за внешней границей территориального моря (двенадцатимильной зоны) лицензирование осуществляет Геолком России по решению Правительства Российской Федерации с учетом действующих норм международного права.

12.2. При предоставлении лицензии на право пользования недрами континентального шельфа и морской исключительной экономической зоны Российской Федерации определяется площадь морского дна (границы геологического или горного отводов) с указанием координат ее границ, в пределах которых разрешается деятельность, указанная в лицензии.

12.3. Предоставление лицензии на право пользования недрами континен-

тального шельфа и морской исключительной экономической зоны Российской Федерации осуществляется одновременно с предоставлением права на пользование акваторией, в пределах которой осуществляет свою деятельность владелец лицензии.

12.4. В лицензии на право пользования недрами континентального шельфа и морской исключительной экономической зоны Российской Федерации оговаривается специальный режим ведения работ, который согласовывается с органами, обеспечивающими охрану Государственной границы Российской Федерации, органами, регулирующими судоходство, рыбный и иной промысел, экологическую безопасность, и другими органами.

**19. Предоставление лицензий предприятиям,
пользовавшимся недрами до введения
в действие настоящего Положения**

19.1. Все действующие горнодобывающие и иные предприятия, пользующиеся недрами, в том числе имеющие горный отвод или получившие право на пользование недрами в ином порядке (в том числе артели старателей, работающие в горных отводах государственных предприятий), должны в месячный срок со дня введения в действие настоящего Положения подать заявку с целью подтверждения своего права на пользование недрами путем получения лицензии.

МЕМОРАНДУМ
о взаимодействии Российской Федерации и Организации
Объединенных Наций по вопросам образования, науки
и культуры (ЮНЕСКО)

Российская Федерация и ЮНЕСКО подтверждают свою приверженность идеалам сотрудничества народов в области образования, науки, культуры и информации в интересах обеспечения всеобщего уважения справедливости, законности, прав человека и основных свобод.

В период крупных демократических и социально-экономических преобразований, происходящих в Российской Федерации, большое значение для нее имеет эффективное использование опыта международного сообщества. ЮНЕСКО считает важным оказание содействия Российской Федерации в сферах своей компетенции. Взаимодействие Российской Федерации с ЮНЕСКО будет ориентировано, в частности, на поддержку и развитие демократических преобразований в стране, сохранение и развитие культурного и природного наследия, передачу мировых достижений в сферах науки, образования и коммуникации, подготовку кадров по различным направлениям деятельности ЮНЕСКО.

Российская Федерация и ЮНЕСКО примут меры по расширению сотрудничества в области публикаций путем более активного привлечения через Комиссию РФ по делам ЮНЕСКО российских издателей к выпуску монографий, учебных и методических материалов, периодических изданий и т.п., в том числе на русском языке.

Стороны отметили большое значение нормотворческой деятельности ЮНЕСКО как важный вклад в разработку принципов международного права, формирование прочной и универсальной основы для развития двусторонних и многосторонних отношений между государствами и национального законодательства в сферах компетенции Организации.

В конкретном плане Стороны согласились о нижеследующем:

В области образования

1. ЮНЕСКО будет стремиться оказывать содействие:

- в разработке нового законодательства в области образования;
- в подготовке методических материалов по реформированию дошкольного образования;
- в выработке специальных программ образования для родителей или опекунов детей, страдающих физическими и умственными недостатками;
- в подготовке рекомендаций по совершенствованию системы образования различных народов и национальных меньшинств, проживающих на территории Российской Федерации;
- в совершенствовании профессиональной подготовки работников системы образования Российской Федерации;
- в проведении исследования по оценке состояния системы образования в Российской Федерации и выработке рекомендаций по ее совершенствованию;

- в подготовке методических материалов по проблемам содержания, управления и финансирования образования в условиях рыночной экономики;
- в создании информационных сетей по средним и высшим учебным заведениям;
- в интеграции Российской Федерации в международные проекты по информатизации образования;
- в развитии межуниверситетского сотрудничества, создании в вузах и университетах "кафедры ЮНЕСКО".

2. Российская Федерация заинтересована в помощи ЮНЕСКО по вопросам технического и профессионального образования, разработке проблем гуманизации образования в инженерно-технических вузах, профессиональной ориентации в период перехода к рыночной экономике, в развитии экономического образования и образования в области прав человека.

3. Российская Федерация выражает готовность:

- принять активное участие в программах сотрудничества по развитию образования в Европе, а также в межрегиональном, региональном и субрегиональном сотрудничестве, в частности, со странами Азии и Тихого океана;
- направлять своих экспертов для выполнения проектов ЮНЕСКО в различных странах;
- внести свой вклад в работу по улучшению знания иностранных языков и расширению обмена студентами и преподавателями;
- всесторонне поддерживать создание и деятельность Международной комиссии по образованию для XXI века;
- с учетом решения Генеральной конференции по этому вопросу принять II Международный конгресс по информатизации образования, который должен состояться в 1995 г.

4. Стороны уделяют серьезное внимание выполнению проекта "ЕВРОЛИНГВАУНИ", направленного на улучшение знания иностранных языков и расширение обмена студентами по гуманитарным специальностям.

5. Стороны продолжают разработку учебных программ и пособий для начальной, средней и высшей школ, уделяя особое внимание усилению гуманистических, этических и моральных ценностей в образовании.

В области точных и естественных наук

1. Российская Федерация и ЮНЕСКО, ссылаясь на Меморандум о научном сотрудничестве между Российской академией наук и ЮНЕСКО, выражают готовность и впредь развивать взаимодействие в области фундаментальных наук.

2. Учитывая возрастающее значение охраны окружающей среды в концепции мирового экономического и социального развития, Стороны считают необходимым усилить сотрудничество в этой области, в частности, участвуя в различных сетях мониторинга и прогноза землетрясений, состояния мировой экологии, водных ресурсов, в создании экологически безопасных, альтернативных источников энергии и разработке концепции глобальной энергетической стратегии.

3. Российская Федерация и ЮНЕСКО выражают заинтересованность в развитии программ в области биотехнологии, изучения человеческого орга-

низма, молекулярной и клеточной биологии, применения биотехнологии для решения экологических проблем, изучения функциональной значимости биологического разнообразия.

4. Высоко оценивая сотрудничество в области Мирового океана, пресноводных акваторий и земной коры, Стороны признают необходимым активное участие Российской Федерации в деятельности Межправительственной океанографической комиссии ЮНЕСКО, научных исследованиях Мирового океана, а также в Международной гидрологической программе и Международной программе геологической корреляции.

5. Российская Федерация и ЮНЕСКО, принимая во внимание высокий научный потенциал вузовской науки Российской Федерации, заинтересованы в интеграции вузов Российской Федерации в общемировую систему науки и образования, привлечении их к выполнению совместных научных исследований.

6. Стороны поддерживают инициативу создания с участием Регионального бюро по науке и технике для Европы (РОСТЕ) программы содействия внедрению технологических инноваций Российской Федерации. Помощь со стороны ЮНЕСКО должна позволить выйти на решение наиболее острых проблем — конверсия и "утечка мозгов" из Российской Федерации, — в рамках программы, разработанной в сотрудничестве с компетентными органами министерств промышленности, науки, высшего образования и научно-технической политики Российской Федерации.

7. ЮНЕСКО будет стремиться оказывать содействие Российской Федерации в подготовке инженерных кадров в области маркетинга, менеджмента и научно-технической политики, в частности, через Международную академию экономики Восток — Запад (Берлин).

8. Организация примет участие в изыскании внебюджетных средств для финансирования проектов, которые будут разработаны с помощью РОСТЕ в области конверсии науки и техники в Российской Федерации.

В области культуры

1. ЮНЕСКО, главным образом с привлечением внебюджетных источников финансирования, будет стремиться оказывать помощь Российской Федерации:

- в реконструкции и модернизации музея "Эрмитаж", Российской государственной библиотеки, комплекса зданий Большого театра, историко-культурного комплекса "Кижи-погост";

- в осуществлении по запросам российских властей подготовки музейных и библиотечных работников, юристов, менеджеров в области культуры, специалистов авторского права и смежных областей, в частности, путем организации стажировок, семинаров, предоставления информации;

- в изучении и развитии славянских культур, в том числе в рамках деятельности Международной ассоциации изучения и распространения славянских культур (МАИРСК);

- через программы, связанные с поиском молодых талантов, в развитии международной программы "Новые имена";
- в сохранении культурного многообразия национальных меньшинств, проживающих на территории Российской Федерации;
- в развитии Федерации клубов ЮНЕСКО России;
- в деятельности по ознакомлению международной общественности с культурным и историческим наследием народов, проживающих на территории Российской Федерации, в частности, путем организации выставок в помещениях штаб-квартиры.

2. Российская Федерация окажет содействие программной деятельности ЮНЕСКО:

- путем активного сотрудничества по подготовке глобального доклада по теме "Культура и развитие";
- участием в дальнейшем развитии крупных сквозных проектов Всемирного десятилетия развития культуры, в частности проекта "Шелковый путь";
- расширением своего участия в программах по сохранению мирового культурного и природного наследия, в частности, путем предоставления услуг своих экспертов;
- инициированием под эгидой ЮНЕСКО международной комплексной программы "Творческие достижения мировой культуры XX века".

В области социальных и гуманитарных наук

1. Российская Федерация и ЮНЕСКО исходят из необходимости более активного использования потенциала социальных и гуманитарных наук для утверждения идеи мира в умах людей, углубления международного взаимопонимания, укрепления прав человека, преодоления всех форм дискриминации.

2. Осознавая возросшую роль общественных наук в формировании представлений о мире современного человека, Стороны подтверждают свою заинтересованность в создании под эгидой ЮНЕСКО международной программы в этой области, ориентированной, в частности, на современный поиск качественно новых подходов к проблемам, встающим перед мировым сообществом и каждой страной в отдельности.

3. Российская Федерация и ЮНЕСКО считают приоритетным изучение и использование мирового опыта создания и функционирования гражданского общества, демократических институтов правового государства, в том числе в рамках программы "Культура демократии", разрешения межнациональных и межрегиональных проблем, в т.ч. в рамках многонационального государства. Большое значение Стороны придадут вопросам улучшения качества преподавания социальных и гуманитарных наук, ускоренной разработки проблем устойчивого развития.

4. Российская Федерация и ЮНЕСКО продолжают оказывать поддержку в деле подготовки учебника по истории Европы, а также будут обеспечивать издание на русском языке Международного журнала социальных наук.

В области коммуникации, информации и информатики

1. Стороны будут сотрудничать:

- в осуществлении различных международных программ и проектов с упором на развитие коммуникации, изучение новейших технологий и их воздействия на общество;

- в обучении специалистов в областях информации и информатики, в частности, организуя стажировки российских специалистов за границей;

- в организации в ведущих российских академических и учебных вузах стажировок аспирантов и докторантов из других стран;

- в сохранении и реставрации уникальных архивных и библиотечных коллекций и, в частности, двух библиотек Российской Федерации – Библиотеки Академии наук и Государственной российской библиотеки в г. Санкт-Петербурге – в рамках программы ЮНЕСКО "Память мира";

- в разработке национальной политики и стратегии развития информатики, в осуществлении экспертизы национальных проектов в этой области, содействии процессу стандартизации и унификации системы информатики Российской Федерации с действующими системами в Европе, а также в регионе Азии и Тихого океана;

- в выполнении исследовательских проектов, проведении конференций, семинаров и школ, создании телекоммуникационных сетей.

2. В области средств массовой информации (СМИ) Стороны будут сотрудничать в организации мероприятий, направленных на укрепление независимости и плюрализма прессы и обеспечение свободного потока информации, включая:

- a) изучение социально-политических, юридических и экономических аспектов деятельности СМИ в условиях демократии и рыночной экономики;

- b) подготовку специалистов для СМИ, уделяя особое внимание принципам свободы слова и свободы печати, вопросам менеджмента и маркетинга, а также техническим навыкам в области печати и коммуникации;

- c) обеспечение безопасности журналистов при выполнении своих профессиональных обязанностей;

- d) оказание поддержки работникам СМИ в создании или укреплении подлинно независимых профессиональных ассоциаций;

- e) поощрение развития неправительственного вещания.

3. Российская Федерация и ЮНЕСКО будут сотрудничать в реализации международного проекта, предусматривающего использование специальных телевизионных программ для обучения менеджменту.

Ликвидация последствий чернобыльской катастрофы

Российская Федерация выражает признательность ЮНЕСКО за разработку и осуществление в духе гуманизма и солидарности программы "ЮНЕСКО – Чернобыль", результаты которой будут полезны и для других стран.

Управление и функционирование ЮНЕСКО

Российская Федерация с удовлетворением отмечает достигнутые результаты реформ в ЮНЕСКО и выступает за их продолжение с целью повышения эффективности этой международной Организации. Российская Федерация поддержи-

вает усилия в деле повышения действенности работы Секретариата Организации, превращения ее в эталон высокой компетентности и профессионализма.

О Бюро ЮНЕСКО в Москве

Стороны выражают готовность обеспечить открытие, нормальное функционирование и дальнейшее развитие деятельности Бюро ЮНЕСКО в Москве.

* * *

Обязательства ЮНЕСКО, вытекающие из настоящего Меморандума, будут выполняться Организацией в тесном сотрудничестве с Комиссией Российской Федерации по делам ЮНЕСКО, если Генеральной конференцией и Исполнительным Советом, действующими в соответствии со своими уставными prerogative, не будет принято иных решений.

* * *

Совершено в Москве 25 июня 1993 года в двух экземплярах, каждый на русском и английском языках.

В 1994 году в издательстве "Международные отношения" выходит книга М.В. Баглая "Дорога к свободе". 17 л.

Эта книга о неискоренимом стремлении человечества к свободе, о политических и философских учениях о свободе начиная с древности и до наших дней. Автор показывает, как происходило утверждение институтов политической и экономической свободы на Западе, благодаря чему было создано демократическое общество с высокоразвитым хозяйством, и как в России был осуществлен коммунистический эксперимент с построением уравнилельного общества без свободы, приведший к тоталитаризму.

В книге раскрывается проблема совместимости свободы с равенством и социальной справедливостью, взаимосвязь свободы с этикой и культурой, значение свободы для экономического и социального прогресса. Можно ли считать, что свобода решила все проблемы современного западного общества? Каковы пути трансформации тоталитаризма в демократическом обществе? Существует ли "русский путь" к свободе? Автор раскрывает трудности создания гражданского общества, правового государства и рыночной экономики в современной России. Книга представляет собой своеобразную энциклопедию свободы, из которой читатель почерпнет много интересных сведений по философии, политологии, истории, праву.

УВАЖАЕМЫЙ ЧИТАТЕЛЬ!

Редколлегия "Московского журнала международного права" убедительно просит Вас ответить на поставленные ниже вопросы, вырезать эту страницу и выслать по адресу:

117454, Москва, проспект Вернадского, 76

Редакция "Московского журнала международного права"

- 1. Подписываетесь ли Вы на наш журнал? Если нет, то что этому препятствует?**
- 2. Ваш род занятий?**
- 3. Что Вас не устраивает в журнале?**
- 4. Для библиотек: кто составляет контингент читателей?**

МОСКОВСКИЙ ЖУРНАЛ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Сдано в набор 17.09.93. Подписано в печать 03.11.93. Формат 60 x 88^{1/16}.
Бумага офсетная. Гарнитура "Пресс-Роман". Печать офсетная. Усл.печ.л. 11,64.
Усл.кр.-отт. 12,00. Уч.-изд.л. 12,48.

Тираж 2000 экз. Заказ №1972. Изд.№ 4 – МЖМП/93

Отпечатано с готового оригинал-макета издательства "Международные отношения"
в типографии № 9 НПО "Всесоюзная книжная палата"
109033, Москва, Волочаевская, 40

**УВАЖАЕМЫЕ ПОДПИСЧИКИ
"МОСКОВСКОГО ЖУРНАЛА
МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА"!**

Стоимость подписки на "Московский журнал международного права", объявленная в каталоге Центрального агентства зарубежных изданий Респечати на 1-е полугодие 1994 г., сохраняется.

Стоимость одного номера журнала – 450 рублей.

Периодичность издания – один раз в месяц – указана ошибочно. Журнал по-прежнему будет выходить один раз в квартал.

* * *

В редакцию журнала поступают жалобы, в которых сообщается о фактах недоставки подписчикам очередных номеров журнала.

Сообщаем, что в 1992–1993 годах все плановые номера "Московского журнала международного права" вышли в свет и в соответствии с договором с "Роспечатью" переданы ей для распространения подписчикам.

Если кто-либо из Вас не получил все или часть номеров журнала, редакция просит оказать ей содействие и сообщить об этих фактах по адресу:

117454, пр. Вернадского, 76
"Московский журнал международного права".

Центр Информации и Документации Совета Европы (ЦИДСЕ)

Центр Информации и Документации Совета Европы, действующий на базе Московского государственного института международных отношений МИД РФ, является первым в России информационным центром (так называемой "антенной организацией") Совета Европы — межправительственной политической организации, объединяющей в своих рядах 29 демократических государств Европы и действующей в интересах европейского единства.

Основополагающими целями деятельности Совета Европы являются:

- защита и укрепление плюралистической демократии и прав человека;
- поиск совместных путей решения проблем, стоящих перед европейским обществом;
- содействие осознанию европейской культурной самобытности.

Являясь политическим центром, влияние которого распространяется на весь Европейский континент, Совет Европы уделяет особое внимание сотрудничеству с молодыми демократическими государствами Центральной и Восточной Европы и оказанию им помощи в разработке и имплементации унифицированных европейских правовых норм.

Таким целям отвечает создание ЦИДСЕ, призванного распространять информацию об опыте и результатах деятельности, достигнутых Советом Европы и его государствами-членами в самых различных областях жизни европейского общества.

Центр располагает документами и материалами по всем основным проблемам, которые охватывает в своей деятельности Совет Европы:

- права человека;
- средства массовой информации;
- сотрудничество в области юриспруденции;
- социальные и экономические вопросы;
- здравоохранение;
- образование;
- культура и культурное наследие;
- спорт;
- молодежь;
- местное и региональное управление и самоуправление;
- окружающая среда.

Вместе с этим Центр организует оперативное информирование о функционировании Совета Европы через публикации документов этой организации на русском языке, издание информационно-справочного "Вестника Совета Европы," проведение научно-практических семинаров, конференций, "круглых столов" и т.д.

Еще одним направлением деятельности ЦИДСЕ является информационное взаимодействие с официальным представителем Европейского сообщества (ЕС) в Москве, которое объединяет в своем составе 12 наиболее развитых государств Западной Европы (страны Общего рынка). В ЦИДСЕ имеются нормативно-справочные материалы и документы по проблемам европейской экономической интеграции и сотрудничества между Россией и ЕС.

В своей деятельности Центр оказывает поддержку и содействие всем правительственным и неправительственным организациям, сотрудничающим с Советом Европы и другими европейскими структурами, и содействует инициативам, способствующим развитию процесса интеграции России в единое европейское пространство.

Подробную информацию по всем интересующим вопросам Вы можете получить, обратившись в Центр Информации и Документации Совета Европы по адресу:

117454, Москва, пр. Вернадского, 76,
МГИМО МИД РФ, ком. 1042.
Тел. 434-90-77. Факс 434-90-75.