

Московский журнал международного права



- МЕЖДУНАРОДНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ
- ЗАПРЕЩЕНИЕ ПРОПАГАНДЫ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ В КОНТЕКСТЕ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ПРАВ И СВОБОД
- ПРАВА ЧЕЛОВЕКА В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ
- ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДОГОВОРЫ О ЗАЩИТЕ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ
- ДОКУМЕНТЫ СБСЕ

Moscow Journal of International Law

Главный редактор Ю.М. КОЛОСОВ

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

Л.Б. АРХИПОВА (ответственный секретарь), **К.А. БЕКЯШЕВ**, **В.Д. БОРДУНОВ**, **Е.А. ВАСИЛЬЕВ**, **А.И. ГРИНБЕРГ** (заместитель Главного редактора), **В.В. ДЕНИСОВ**, **Ю.Д. ИЛЬИН**, **Э.И. КОЗЛОВ** (ответственный за английский выпуск), **И.И. КОТЛЯРОВ**, **М.Н. КУЗНЕЦОВ**, **С.Н. ЛЕБЕДЕВ**, **Е.Г. ЛЯХОВ**, **Ю.Н. МАЛЕЕВ**, **М.Н. МАРЧЕНКО**, **А.М. МАЛИК**, **В.П. ПАРХИТЬКО**, **А.П. СУРКОВ**, **Г.П. ТОЛСТОПЯТЕНКО**, **Г.А. ШЕВЧЕНКО** (ответственный за английский выпуск)

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

к.ю.н. Н.И. АКУЕВ (Алма-Ата), **д.ю.н. В.Г. БУТКЕВИЧ** (Киев), **к.ю.н. Р.В. ДЕКАНОЗОВ** (Тбилиси), **д.ю.н. Г.В. ИГНАТЕНКО** (Свердловск), **д.ю.н. Ю.М. КОЛОСОВ** (Москва), **Б.П. ЛИХАЧЕВ** (Москва), **д.ю.н. С.А. МАЛИНИН** (Санкт-Петербург), **д.ю.н. Р.А. МЮЛЛЕРСОН** (Таллинн), **д.ю.н. А.С. САИДОВ** (Ташкент), **к.ю.н. Э.С. САРЫЕВ** (Ашхабад), **д.и.н. А.И. СТЕПАНОВ** (Москва), **д.ю.н. О.И. ТИУНОВ** (Москва), **к.ю.н. А.А. ТРЕБКОВ** (Москва), **В.Н. ФЕСЕНКО** (Минск), **к.ю.н. Ю.Ю. ШАТАС** (Вильнюс), **И.И. ЯКОВЛЕВ** (Москва)

УЧРЕДИТЕЛИ:

**МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИНСТИТУТ
МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ МИД РФ
МЕЖДУНАРОДНОЕ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ
"СОЮЗ ЮРИСТОВ"
ИЗДАТЕЛЬСТВО "МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ"
КОММЕРЧЕСКИЙ БАНК "ФАВОРИТ"**

Спонсор: корпорация "СОЮЗ – ВОЗРОЖДЕНИЕ" (Президент – В.В. ВАХАНИЯ)

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

2-1992 апрель — июнь

СОДЕРЖАНИЕ

Вопросы теории

- В. В. Пустогаров. Международная деятельность субъектов федерации. 3

Международная безопасность

- С. М. Пунжин. Имеет ли право отношение к контролю над вооружениями? 19

Международное гуманитарное право

- Р. Вольфрум. Запрещение пропаганды идей расовой дискриминации в контексте свободы выражения убеждений и свободы ассоциаций 31
- М. Кофод. Московское совещание по человеческому измерению 41
- К. Мюррей. Применение дополнительного Протокола I к Женевским конвенциям в ЮАР 46

Международное и внутригосударственное право

- В. Д. Подуфалов. Соблюдение международных гуманитарных обязательств в условиях режима чрезвычайного положения 56

Международное частное право

- О. Н. Садиков. Императивные нормы в международном частном праве 71

Экология

Е. Ермашина. Опыт Европейских сообществ в регулировании охраны окружающей среды	85
---	----

Право и бизнес

И.О. Хлестова. Законодательство и международные договоры о защите иностранных инвестиций	95
--	----

Хроника

О.Н. Журека, Т.М. Калинина, М.М. Петров. XXXV ежегодное заседание Ассоциации международного права	108
В Редакционном совете журнала	120
С.Б. Морозов. Пленум Союза юристов	122
К.И. Ермашин. Идти вместе "Дорогой Свободы"	125

Кто есть кто в нашей науке	129
----------------------------------	-----

Книжная полка

Р.А. Каламкьян. — "Контроль за выполнением международных обязательств" (1991)	141
---	-----

Документы. Всемирная конференция по правам человека	154
---	-----

Процесс СБСЕ в новой Европе (<i>Вступительный комментарий И.А. Шичанина</i>)	157
--	-----

Пражское совещание Совета СБСЕ 30–31 января 1992 г. Резюме выводов	160
--	-----

Пражский документ о дальнейшем развитии институтов и структур СБСЕ	165
--	-----

Декларация Совета СБСЕ о нераспространении и торговле оружием	171
---	-----

Окончательное урегулирование в отношении Германии (<i>Вступительный комментарий В.Г. Бояршинова</i>)	173
--	-----

Договор об окончательном урегулировании в отношении Германии ..	176
---	-----

Договор между Союзом Советских Социалистических Республик и Федеративной Республикой Германией об условиях временного пребывания и планомерного вывода советских войск с территории Федеративной Республики Германии	181
--	-----

Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Федеративной Республики Германии о некоторых переходных мерах	203
---	-----

Вопросы теории

МЕЖДУНАРОДНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ

В.В. Пустогаров*

Федерализм играет все большую роль в развитии человеческого общества. Особенно заметно возросло его влияние после второй мировой войны. Хотя доля федеративных государств в мировом сообществе до сих пор не превышает 10–15%, именно они занимают зачастую лидирующее положение как в отдельных регионах, так и в глобальном масштабе, – достаточно указать на США, ФРГ, Бразилию, Индию, Канаду и некоторые другие страны. Европейские сообщества приступили к формированию конфедеративных структур и планируют уже в текущем столетии создать федерацию в виде Соединенных Штатов Европы.

Кризис советской федерации не только потряс сами основы великой державы, но и стал общемировым фактором риска. Складывающаяся ситуация побуждает некоторых ученых прямо-таки к мессианским выводам: "Федерализм не только питает демократию. Он является единственной силой, способной укротить крупнейшего врага XX века – национализм"¹.

Одна из заметных черт современного федерализма – весьма быстрый рост международной активности субъектов различных федераций. Австрийские и германские земли, австралийские и американские штаты, канадские провинции и бельгийские общины подписывают договоры с иностранными государствами, открывают зарубежные представительства, участвуют в деятельности международных организаций.

В то же время остается много неясного в международной правосубъектности членов федерации. Если сами федерации являются независимыми государствами – основными субъектами международного права, то статус члена федерации еще не стал предметом международно-правового регулирования.

* Ведущий научный сотрудник Института государства и права РАН, доктор юридических наук.

Общепризнанная концепция правовой основы международной деятельности членов федерации отсутствует и в юридической науке, хотя эта проблематика освещается отечественными авторами и авторами из Австрии, США, ЧСФР, Швейцарии, ФРГ и Югославии. Растет интерес к ней у юристов Австралии, Бельгии, Канады и некоторых других стран².

В отечественной научной литературе до последнего времени безраздельно господствовало положение о принципиальном различии между "социалистической федерацией" и "буржуазной федерацией". В развитие этого тезиса советская федерация характеризовалась как "федерация принципиально нового типа", "федерация высшего типа" и т.п., а ее члены квалифицировались как субъекты международного права, в то время как правосубъектность членов зарубежных федераций фактически отрицалась. Оценки варьировались от утверждений того, что в "подавляющем большинстве" зарубежных государств члены федерации не являются субъектами международного права³, до заключений о том, что "насилованный процесс создания буржуазных федераций обуславливает отсутствие каких-либо прав субъектов международного права у отдельных частей этих федераций"⁴.

Подразделение федераций на "социалистические" и "буржуазные" сочеталось с идеей равной международной правосубъектности советской федерации и всех ее членов⁵. Эта идея была положена в основу соответствующих положений Конституции СССР 1977 года, в ст. 80 которой провозглашалось: "Союзные республики имеют право вступать в отношения с иностранными государствами, заключать с ними договоры и обмениваться дипломатическими и консульскими представителями, участвовать в деятельности международных организаций". Столь обширные правомочия республик вполне сопоставимы с правомочиями самого Союза. В Конституции не шла речь о получении республиками согласия Союза на свои международные действия. На Союз возлагались лишь "установление общего порядка и координация отношений союзных республик с иностранными государствами и международными организациями" (ст. 73). Механизм установления общего порядка и координации таких отношений в Конституции отсутствовал. Он не регулировался и законом.

Аналогичный подход был воспринят Постановлением Съезда народных депутатов СССР от 5 сентября 1991 г., принятым вскоре после известных августовских событий. В Постановлении говорилось: "Поддержать стремление республик к признанию их субъектами международного права и рассмотрению вопроса их членства в ООН" (п. 5). Как видим, Постановление также исходило из одновременного членства в ООН и Союза, и составляющих его субъектов.

Лишь недавно у нас появились работы, авторы которых отказались от деления федераций на "социалистические" и "буржуазные" и концепции равной международной правосубъектности советской федерации и ее членов. В них, в частности, аргументируется необоснованность тезиса об уникальности советской федерации и противопоставлении ее иным федеративным государствам. Указывается также, что наделение членов федерации правом на дипломатические отношения, на членство в ООН не согласуется с общепризнанной мировой практикой и фактически является притязанием на международно-правовую исключительность⁶.

В зарубежных исследованиях преобладают темы, продиктованные практическими потребностями конкретных стран: право земель (кантонов) на договоры с иностранными государствами, применимость международного права к договорам субъектов федерации, статус их зарубежных представительств и т.п. Вместе с тем в последнее время все чаще появляются работы, затрагивающие общетеоретические вопросы международной деятельности субъектов федерации⁷.

В целом для зарубежной и отечественной литературы характерны широкий диапазон мнений по указанной проблематике, выдвижение дискуссионных тезисов, наличие пробелов как в общей теории, так и в регулировании более частных вопросов.

Теоретические основы международной правосубъектности членов федерации неразрывно связаны с концепцией правовой природы федеративного государства.

В настоящее время в теории федерализма господствует положение, согласно которому федерация является государством, созданным посредством объединения двух или более суверенных государств. Создавая федерацию, ее государства-члены воздвигают над собой верховную власть. В то же время сами они не утрачивают полностью своей суверенной государственности. Таким образом, с одной стороны, федерация является образованием, имеющим все атрибуты государства. Международное право не делает различия между правосубъектностью простых и сложных государств: для него и унитарные, и федеративные государства — субъекты одного порядка, с равным объемом прав и обязанностей. С другой стороны, в состав федерации входят субъекты, сохраняющие определенную международную правоспособность. Именно в этом прежде всего международное право видит качественную особенность федерации, ее отличие как от унитарного государства, так и от международного союза государств.

Господствующее понимание федерации отражает реальную историю федерализма. Так, Соединенные Штаты Америки были учреж-

дены 13 бывшими английскими колониями, которые завоевали свою независимость. После Версальского мира 1783 года они первоначально объединились в довольно рыхлую конфедерацию, а затем в союзное государство. Федеративная Республика Германия состоит из земель, бывших в прошлом самостоятельными государствами – королевством Бавария, королевством Вюртемберг и т. д. СССР был основан в 1922 году самостоятельными государственными образованиями – РСФСР, Украинской ССР, Белорусской ССР и Закавказской СФСР.

Правда, среди членов современных федераций имеется немало таких, которые ранее не были самостоятельными государствами. Таковыми являются некоторые американские штаты, возникшие на "территориях" федерального подчинения. В СССР некоторые союзные республики были созданы у народов, никогда ранее не имевших своей государственности.

Обобщая мировой опыт, можно выделить следующие пути создания федеративных государств:

1. Объединение в федерацию двух или более самостоятельных государств. Этот путь возникновения федерации можно считать классическим, наиболее точно отражающим правовую природу федерализма.

2. Перерастание конфедерации в федерацию. Такой путь прошла, например, Швейцария. Такой путь развития намечается в Европейских сообществах.

3. Трансформация унитарного государства в федеративное. Свежим примером здесь может служить Бельгия, завершающая эволюционное превращение в федеративное государство.

В теоретическом плане решающее значение, на наш взгляд, имеют не исторические традиции, способ образования и своеобразие конституционного регулирования в союзном государстве, а наличие у членов федерации необходимых свойств, позволяющих квалифицировать их как государственные образования.

В современном международном праве не существует нормативного определения государства, тем более такой его разновидности, как государство – член федерации. Однако наука международного права позволяет выделить свойства, необходимые для характеристики члена федерации как государства в его международно-правовом понимании. Этими свойствами следует считать:

1. Наличие территории, на которую распространяется власть субъекта федерации. Вхождение в федерацию означает, что верховная власть над этой территорией носит смешанный характер: в ней присутствует также компетенция федеральной власти. Особенно это относится к сфере внешних сношений, в которой федерацию в целом обычно представляют федеральные органы.

2. Наличие собственного законодательного органа. Члены федерации не только осуществляют законодательные функции на своей территории, но и зачастую имеют собственную конституцию. В этом отношении они вполне равноценны самой федерации.

Федеральная конституция обычно строится на разделении законодательной компетенции между федерацией и ее членами, хотя характер такого разделения может быть различным. Основной закон ФРГ, например, знает конкуренцию между федеральным и земельным законодательствами. Австрийская конституция строится на принципе строгого разграничения компетенций федерации и земель⁸.

3. Наличие собственной исполнительной власти, ответственной перед высшим представительным органом члена федерации. Вхождение в федеративное государство обуславливает двойной характер подчиненности структур исполнительной власти: как по федеральной, так и по земельной, штатной, кантональной и иной вертикали.

Сюда можно отнести и третью власть – судебные органы.

Отдельные авторы дополняют указанные признаки государственности, особенно с позиций международного права, существованием собственной компетенции в управлении, в том числе на основе разграничения полномочий с центром в таких областях, как полиция, контроль за транспортными средствами, использование природных ресурсов и т.д. Указывается также, что для реального осуществления законодательных, судебных и исполнительных функций член федерации должен обладать собственными источниками финансирования⁹. Такая детализация весьма полезна для изучения проблем международной деятельности членов федерации. Она особенно ценна тем, что выдвигает на первый план не исторические традиции, не национальный признак, а правовые характеристики, применимые к любому члену федерации. В то же время излишняя детализация не должна искусственно сужать круг субъектов, которые можно отнести к членам федерации. Решающее значение имеет наличие у такого субъекта достаточного минимума атрибутов государственности.

Весьма примечательным для понимания природы современного федерализма является решение, предлагавшееся в проекте новой Конституции Российской Федерации¹⁰. В проекте предусмотрено принципиальное изменение состава российского федеративного государства. В действовавшей Конституции РСФСР субъектами федерации выступали национально-государственные образования – Мордовская автономная республика, Чувашская автономная республика и т.д. Административно-территориальные единицы РСФСР (область, край) рассматривались как подразделения унитарного государства. Проект новой Конституции предусматривал, что Рос-

сийская Федерация состоит из республик (национально-государственные образования) и земель (региональные образования) (ст. 7, 76). Под землями подразумевались существовавшие области и края или иные единицы, созданные на их основе (например, возможная территория Войска Донского и т.п.). Для того, чтобы административно-территориальные подразделения считались субъектами федерации, новая Конституция наделяет их атрибутами государственности. Земли принимают свои конституции и законы, устанавливают систему органов власти, поддерживают международные связи и т.д. Изменение границ их территории требует их согласия (ст. 77, 81). Согласно новой Конституции, органами власти республик и земель являются: законодательное собрание; высшее должностное лицо, избираемое гражданами или законодательным собранием; правительство и его глава, ответственные перед законодательным собранием; высшие и местные суды. Конституция подчеркивает суверенность всех составных частей федерации: "Республики, земли самостоятельно определяют в своей конституции систему органов законодательной, исполнительной и судебной власти республики, земли" (ст. 116). Таким образом, превращение административно-территориального подразделения в субъект федерации неизбежно требует его трансформации в суверенное государство особого статуса.

Итак, государственность – фундаментальное свойство члена федерации, и оно определяет его правосубъектность в международных отношениях.

Наша доктрина исходит из того, что государство в силу своего существования является субъектом международного права¹¹. Действительно, не отрицая роли международного признания, нельзя не видеть, что как носитель прав и обязанностей по международному праву государство появляется и умирает объективно, независимо от воли участников международного общения. Именно реальное существование государства с атрибутами суверенности делает его субъектом международного права. Международная правосубъектность – изначальное свойство государства, оно первично, а признание его правосубъектности другими субъектами международного права носит вторичный характер. Думается, этот подход можно распространить и на такой вид государства, как член федерации.

Государственная природа членов федерации нашла закрепление в конституционном праве ряда стран. Основной закон ФРГ фиксирует "государственные компетенции" и "государственные задачи" земель (ст. 30). Германские земли обладают атрибутами государственности: собственными конституциями, собственными властными структурами – парламентом, правительством, судом. Конституции большинства из них (Баварии – ст. 7, Гессена – ст. 103, Северного

Рейна – Вестфалии – ст. 66 и др.) фиксируют их право на заключение "государственных договоров". Аналогично устройство австрийских земель, австралийских штатов и ряда иных субъектов федерации. В научной литературе утвердилась терминология, констатирующая государственность членов федерации ("государство – член федерации").

Суверенность членов федерации также закреплена конституционным правом ряда стран. Конституция Мексиканских Соединенных Штатов определяет государство Мексику как федерацию, "состоящую из штатов, свободных и суверенных во всем, что относится к их внутренним делам" (ст. 41). По Конституции СССР 1977 года союзная республика являлась суверенным государством, самостоятельно осуществляющим государственную власть на собственной территории (ст. 76). По австралийской конституции парламент штата может передать Союзу любую часть территории штата (ст. 111), то есть осуществляет одну из важнейших функций государственного суверенитета.

В международном праве, как уже отмечалось выше, нет нормативного закрепления суверенной государственности членов федерации. Вместе с тем принципиальное значение имеет то обстоятельство, что Комиссия международного права ООН уже длительное время использует обозначение "государство – член федерации".

Подход к члену федерации как к суверенному государству особого статуса постепенно утверждается в отечественной и зарубежной науке. Правда, в литературе представлено также мнение, сводящее разницу между унитарным и федеративным государством к степени централизации управления (Г. Кельзен и др.). С такой оценкой нельзя согласиться, ибо она игнорирует фундаментальный признак члена федерации – его государственность. В последнее время под влиянием идей регионализма в Европейских сообществах (модель "Европа регионов") получили распространение концепции, которые уравнивают государства – члены федерации (например, земли ФРГ) с регионами унитарных государств (областями Италии, департаментами Франции и т.д.). Эти концепции пытаются опереться на факты расширения местного самоуправления в унитарных государствах, включая и такой традиционный оплот централизма, как Франция. Однако одно только расширение полномочий административно-территориальных единиц не превращает их в субъектов федерации. Для этого, как показывает, в частности, опыт России, они должны превратиться в государственные образования с собственной территорией, собственной законодательной, исполнительной и судебной властью.

Суверенность государства проявляется, в частности, в его свободе распоряжаться собственным суверенитетом. Эта свобода

может выразиться и в полном отказе от суверенитета. Примером тому служит суверенное решение ГДР об объединении с ФРГ, в результате чего в 1989 году ГДР прекратила свое существование.

Чаще всего имеет место частичное самоограничение суверенитета государства. В сущности, каждый международный договор несет с собой в какой-то степени ограничение суверенных прав его участников. Поэтому в науке международного права издавна повторяется предупреждение против так называемого "полного суверенитета" в смысле абсолютной свободы и независимости государств в своих международных действиях (Й. Блюнчли, Ф.Ф. Мартенс и др.). Л.А. Камаровский полагал, что "в самом понятии суверенитета лежит уже момент его ограниченности"¹². В наше время возрастающая взаимосвязь и взаимозависимость государств придают такому пониманию суверенитета еще большую весомость. Вместе с тем международные обязательства не лишают государства их универсальной правоспособности.

Особый вид самоограничения суверенитета – создание федеративного государства. В федерации ее члены делегируют федеральным органам значительную часть своих суверенных прав. Как свидетельствует длительная мировая практика, особенно велика роль делегируемых прав в области внешних сношений. К компетенции союзного государства относятся вопросы войны и мира, государственной безопасности, международного представительства, проведения единой внешней политики и т.д. Многие юристы полагают, что именно концентрация внешнеполитических полномочий у самой федерации превращает ее в союзное государство, в отличие от любых других объединений государств. В то же время, оставаясь государствами, субъекты федерации сохраняют право на осуществление внешних связей. Особенность их правосубъектности – в ее частичном характере по сравнению с универсальной правосубъектностью независимых государств.

Частичная международная правосубъектность присуща государствам, имеющим статус члена федерации, в силу их существования. Установившийся обычай признает частичную правосубъектность фактически за любым членом федерации в пределах его компетенции. Для реализации этой правосубъектности не требуется предварительного международного признания. Например, бывшие союзные республики СССР (за исключением Белоруссии и Украины) до 1990 года не заключали договоров с иностранными государствами, хотя с 1944 года они имели такое право по внутреннему законодательству. С 1990 года они начали активно вести договорную деятельность, не вызывая международно-правовых возражений. Не требовала дополнительного международного признания правомочность на заключе-

ние договоров с иностранными государствами австралийских штатов или германских земель.

В этой связи уместно подчеркнуть важность правильного понимания взаимодействия международного и конституционного права при реализации международной правосубъектности членов федерации. В литературе весьма часто указывается, что правоспособность члена федерации к какому-либо международному действию, например заключению международного договора, устанавливается конституцией. Действительно, объем внешних компетенций членов конкретной федерации определяется ее конституцией. Однако это не означает, что лишь конституционное право может устанавливать любые компетенции для членов своей федерации. Общие пределы частичной международной правосубъектности членов федерации очерчивает в конечном счете международное право. В любом случае нормы конституционного права не могут нарушать принципы и нормы международного права. Такая взаимосвязь конституционного и международного права при определении правосубъектности членов федерации особенно наглядно проявляется в международной практике.

Примером может служить история вопроса о возможности установления союзными республиками дипломатических отношений с зарубежными государствами. Советская Конституция 1977 года фиксировала такое право (ст. 80). Однако отношение к этому мирового сообщества оказалось совсем иным. Когда Латвия, Литва и Эстония попытались установить дипломатические отношения в соответствии с принятыми Декларациями о независимости и суверенитете, они встретили повсеместный отказ. Перелом наступил лишь в августе 1991 года, когда их независимость была признана Союзом ССР. Дипломатические отношения России, Украины, иных бывших союзных республик стали реальностью после прекращения существования СССР как союзного государства. Здесь действовало правило, согласно которому не могли устанавливаться дипломатические отношения с республиками до тех пор, пока они оставались составными частями советской федерации. Дело в том, что понятие "дипломатический" издавна имеет конкретное международно-правовое содержание и применяется исключительно в отношении независимых государств. Предусмотренное советской конституцией право вошло в коллизию с международными правилами и не могло быть реализовано. Представление о том, что международная правосубъектность членов федерации устанавливается только конституцией соответствующей страны, оказалось несостоятельным.

Частичный характер правосубъектности членов федерации проявляется прежде всего в том, что она иная, чем у независимых

государств, включая и собственную федерацию. В рамках своей компетенции субъект федерации столь же правомочен, как и федерация, в пределах своих полномочий. Договоры субъектов федерации с иностранными государствами имеют такую же юридическую силу, как и договоры между независимыми государствами, на которые распространяется Венская конвенция о праве международных договоров 1969 года. Видимо, это следует отнести и к такой категории договоров, как соглашения между субъектами различных федераций.

Современное международное право еще не установило границ правосубъектности государств — членов федерации. В то же время в этом вопросе бесспорным является один общий подход: внешняя деятельность субъектов федерации не может нарушать общепризнанных принципов и норм международного права. Эти принципы и нормы являются пограничными точками при выявлении объема международной правосубъектности членов федерации.

Одной из проблем является соотношение ответственности федерации и ее членов за выполнение международных обязательств или в случае международных правонарушений. Полная ответственность государства за действия или бездействие органов его территориально-административных подразделений (провинции, области, департамента и т.п.) давно и бесспорно признана международной юриспруденцией. А как обстоит дело с ответственностью государств-членов федерации? Комиссия международного права ООН, рассматривая этот вопрос, пришла в 1973 году к следующим выводам: в определенных случаях именно федерация несет ответственность за нарушение ее членом международных обязательств, даже если обязательства взяты государством-членом в рамках собственной международной правосубъектности; в этих случаях и государство-член несет международную ответственность, поскольку именно оно совершило противоправное деяние¹³.

Хотя комиссия воздержалась от более подробной разработки вопроса, ее выводы, представляется, могут служить отправной точкой при определении прав и обязанностей субъектов федерации в данной области. Мировое сообщество вправе считать, что за действия члена федерации наступают как ответственность его самого, так и ответственность федерации в целом. В данном случае они несут ответственность совместно.

В мировой литературе бесспорным считается положение о том, что на договоры членов федерации с иностранными государствами распространяется действие международного права. В то же время многое в данном вопросе остается неясным. Так, на наш взгляд, требует изучения проблема использования сторонами в спорах по

таким договорам международных механизмов (Суд ООН, Международный арбитраж и др.).

Острые дискуссии продолжает вызывать вопрос о применимости международного права к договорам внутри федерации, особенно с учетом того, что такие договоры можно трактовать как межгосударственные. В литературе представлены полярные позиции – аргументируется применимость только международного права или исключительно государственного права. Среди западных юристов распространена усредненная точка зрения, согласно которой международное право применимо к указанным договорам, но в трансформированном виде. Некоторые авторы полагают, что международное право предоставляет в распоряжение союзных государств испытанные методы урегулирования споров – переговоры, посредничество, арбитраж и т.д.¹⁴ Это не означает, однако, что государства – члены федерации вправе непосредственно прибегать к международным процедурам и механизмам разрешения споров: рассмотрение внутри-федеральных коллизий в ООН, иных международных организациях либо отдельными иностранными государствами можно квалифицировать как вмешательство во внутренние дела. В спорных случаях государства-члены обязаны использовать средства, предусмотренные конституцией.

Когда речь заходит о международной деятельности субъектов федерации, то конституции обычно концентрируют внимание на праве заключать договоры с иностранными государствами. Подход международного права к активности субъектов федерации гораздо более широкий: оно не запрещает ни создания зарубежных представительств, ни участия в деятельности международных организаций. Вместе с тем формы международной деятельности членов федерации не могут быть столь же универсальными, как у независимых государств. Выше уже отмечалось, что в соответствии с общепризнанным обычаем члены федерации не могут претендовать на обмен дипломатическими представительствами, их представительства должны действовать вне дипломатической сферы.

В современных условиях важные ориентиры для установления объема правоспособности членов федерации могут дать обобщение и правовой анализ международной практики. Особое внимание должны привлечь тенденции реального развития в данной области.

В настоящее время репрезентативным примером конституционного регулирования международной деятельности субъектов федерации может служить ФРГ. Из ст. 32 Основного закона страны следует:

– внешние сношения относятся к компетенции федерации, земли имеют в этой области ограниченные права;

- зафиксировано лишь право земель заключать договоры с иностранными государствами, иные формы международной активности не упоминаются;

- предмет таких договоров ограничивается законодательной компетенцией земли;

- на заключение договора земли с иностранным государством необходимо согласие федерального правительства.

Германские земли достаточно полно реализуют свои права, закрепленные названной ст. 32. Их договоры с иностранными государствами в основном заключены с соседними странами и регулируют такие вопросы, как режим национальных парков в приграничных зонах, пользование пограничными реками и т.п.

Одновременно германские земли в возрастающей степени осуществляют и иную международную деятельность. Они, в частности, открывают свои представительства за рубежом. Первое информационное бюро в Брюсселе, где размещаются органы ЕС, в 1985 году учредила земля Гамбург. В 1989 году все 11 земель имели там свои представительства, а всего они учредили за рубежом свыше 30 представительств. В этой связи некоторые юристы пишут о "федерализации германской внешней политики" и "антиконституционных" действиях земель¹⁵. Заключение других экспертов не подтверждают столь преждевременных выводов. Они приходят к выводу, что представительская деятельность земель за рубежом, если она проходит не на дипломатическом и консульском уровне, не противоречит федеральной конституции¹⁶. Последние соглашения России с Германией на федеральном и земельном уровне могут привести к новому увеличению числа зарубежных представительств германских земель, а также к изменению их статуса.

В целом международные потребности германских земель побуждают их явно выходить за рамки нормы, установленной Основным законом ФРГ¹⁷.

Аналогичную картину можно наблюдать и в других федеративных государствах. Так, Австрия изменила в 1988 году свою конституцию, приняв новую ст. 16, согласно которой земли могут заключать договоры с иностранными государствами. В этой связи интересен каталог пожеланий, составленный землями. Каталог предусматривает, что земли будут заключать договоры, как правило, с соседними странами, причем как с федерациями, так и с их субъектами (например, с германскими землями). Договоры могут регулировать вопросы статуса приграничных национальных парков и иных природных резерватов, ландшафтную и иную пространственную планировку в приграничных зонах, утилизацию отходов, обеспечение противопожарной охраны, организацию спасательных работ и

помощи при катастрофах, туризм, введение временного запрета охоты и рыбной ловли, взаимное признание аттестации охотников, стрелков и инструкторов по альпинизму¹⁸. Каталог, по существу, является попыткой формализовать зарубежные связи земель. Он исходит из законодательной компетенции земель.

Конституции США, Австралии, Канады прямо не фиксируют право субъектов федерации на заключение международных договоров. Тем не менее штаты США и провинции Канады заключают соглашения между собой: штат Мэн с провинцией Новый Брауншвейг в 1953 году о строительстве мостов через реки Сан-Круа и Сен-Жан, штат Миннесота с провинцией Онтарио в 1961 году о строительстве моста через пограничную реку и т.п.¹⁹

Соглашения субъектов федерации не ограничиваются соседними странами. Канадская провинция Квебек начиная с 1965 года подписала несколько соглашений с Францией (преимущественно по вопросам культуры). Канадская провинция Новая Шотландия заключила в 1956 году соглашение с Нидерландами по вопросам голландской иммиграции²⁰. Штаты Западная Австралия и Южная Австралия подписали в 1974 году соглашение с Ливией и Ираком об оказании им технической помощи в развитии сельского хозяйства²¹.

Увеличивается число зарубежных представительств, учреждаемых субъектами различных федераций. Канадский Квебек за 20 лет открыл за рубежом около 15 своих представительств. Аналогично действуют другие канадские провинции, в качестве представительств которых выступают бюро, решающие вопросы политического, культурного и экономического характера и организации туризма. Австралийские штаты также имеют свои бюро в иностранных государствах, в частности в Англии, занимающиеся сбором информации, организацией капиталовложений и торговыми связями. Бельгийские общины имеют за рубежом свои "дома": французская – в Париже и Квебеке, голландская – в Амстердаме²².

Начинает развиваться участие субъектов федерации в деятельности международных организаций. Австрийские земли, канадские провинции, бельгийские общины и некоторые иные члены федераций участвуют в деятельности таких организаций, как ЮНЕСКО, ВОЗ, ФАО²³.

Как видим, международная активность членов федерации осуществляется в значительной мере вне рамок конституционных норм, и в ряде стран политики и юристы выступают за расширение форм их деятельности на основе накопленного опыта. Некоторые канадские юристы расценивают отсутствие соответствующих положений как "врожденный порок" сложившейся федеративной системы, как ее "недостаток" и "наследие колониального прошлого"²⁴.

Масштабы внешней деятельности субъектов федерации вызывают необходимость ее правового урегулирования не только внутри каждой страны, но и посредством международно-правовых норм. Комиссия международного права ООН внесла в проект статей о праве международных договоров положение: "Государства – члены федерального союза могут обладать правоспособностью заключать договоры, если такая правоспособность признается федеральной конституцией и не выходит за установленные ею пределы"²⁵. Вследствие возражения некоторых стран приведенное положение не вошло в окончательный текст конвенции, но сама его разработка свидетельствует об актуальности регулирования внешней деятельности субъектов федерации нормами международного права. В настоящее время право субъектов федерации на договоры с иностранными государствами можно считать общепризнанным международным обычаем.

Расширяющаяся международная деятельность субъектов федерации распространяется постепенно на области, которые длительное время составляли исключительную компетенцию независимых государств (зарубежные представительства, участие в деятельности международных организаций). Возрастание международной активности субъектов федерации можно квалифицировать как устойчивую тенденцию мирового развития, которая является составной частью формирования нового международного порядка. Мировая практика не только свидетельствует о росте международной активности государств – членов федерации, но и содержит довольно четкую тенденцию к их выделению в особую категорию субъектов международного права. Таким подходом руководствовалась Комиссия международного права, когда она предлагала при подготовке Венской конвенции 1969 года принять норму, общую для всех субъектов федерации.

Специфика статуса государств – членов федерации распространяется в том числе и на сферу их международной деятельности. Несхожесть федеративных структур затрудняет их типизацию. В западной литературе представлено даже мнение, что сложные государства настолько разнообразны, что не поддаются систематизации, прежде всего по своим международным связям²⁶. В отечественной литературе, как уже отмечалось выше, был распространен тезис о том, что только советские республики суть суверенные государства, в то время как члены "почти всех" буржуазных федераций (штаты США, Бразилии, Индии, земли ФРГ, кантоны Швейцарии и др.) вообще не являются таковыми и потому не могут рассматриваться как субъекты международного права²⁷.

Разнообразие субъектов различных федераций, в том числе по объему их внешних компетенций, действительно довольно велико.

Это не означает, тем не менее, что международное право не может использовать в отношении членов федерации никаких общих принципов и норм, а должно подходить с особыми мерками к каждому из них в отдельности. Однородные свойства государств — членов федерации позволяют выделить их в отдельную категорию субъектов международного права. Конституционное право и международное право в данной области явно отстают от мировой практики, потребности которой настоятельно побуждают к правовому регулированию международной деятельности субъектов федерации, в том числе посредством общих норм международного права.

¹ Натан Р.П., Хоффманн Э.П. Современный федерализм // Междунар. жизнь. — 1991. — № 4. — С.35.

² Международная правосубъектность. — М., 1971. — Гл. III; Курс международного права. В семи томах. — М., 1989. — Т.1. — С. 166–167. Обзор литературы см. Riff H.P. Gliedstaatsverträge. — Wien — New York, 1972.

³ Курс международного права. — Т.1. — С. 167.

⁴ Моджорян Л.А. Основные права и обязанности государств. — М., 1965. — С.36.

⁵ Михайлов А.Н. Узбекская ССР — равноправный субъект международного права. — М., 1974; Международная правосубъектность. — С.53 и др.

⁶ См. Пустогаров В.В. Члены федерации как субъекты международного права // Сов. государство и право. — 1992. — № 1; его же. Советские республики в мировом сообществе // Междунар. жизнь. — 1991. — № 4.

⁷ См. Ganshof van der Meersch W.J., Erges R. Les relation exterieis des Etats a system constitutionnel reginal ou federal // Revue de Droit international et de Droit compare. — Bruxelles. — 1986. — № 4. — 297–333; Dehousse R. Fédéralisme et relation internationales. — Bruxelles, 1991.

⁸ См. Schäffer H. Verfassungsinterpretation in Österreich. — Wien — New York, 1971. — S. 83–86.

⁹ См. Hannum H., Lillich R.B. The Concept of Autonomie in International Law // American Journal of International Law. — 1980. — № 4. — P.886–887.

¹⁰ См. Российская газета. — 1991. — 11 окт.

¹¹ Курс международного права. — Т. 1. — С. 166–167.

¹² Камаровский Л.А. Основные вопросы науки международного права. — М., 1995. — С. 136.

¹³ См. Ушаков Н.А. Основания международной ответственности государств. — М., 1983. — С. 45–60.

¹⁴ См. Riff H.P. Op. cit. — S. 143–159, 677–686.

¹⁵ Westerwelle G. Auswärtiger Dienst der Länder? // Z. für Rechtspolitik. 1989. — №.4 — S.121.

¹⁶ См. Fastenrath H. Länderbüros in Brüssel // Die öff. Verwaltung 1990. — № 4. — S. 133–134.

¹⁷ См. Пустогаров В.В. Общевропейский процесс и проблемы федерализма // Сов. государство и право. — 1991. — № 6.

¹⁸ См. *Aktuelle österreichische Praxis zum Völkerrecht* // *Öst. Z. für öff. Recht und Völkerrecht*. — 1989. — № 4. — С. 432.

¹⁹ Качанов В.А. Участие канадских провинций в международных соглашениях и организациях // *Сов. ежегодник международного права*. 1969. — М., 1970. — С. 313–317.

²⁰ Там же.

²¹ Ganshof van der Meersch W.J., *Erges R. Op. cit.* — P. 327.

²² Ibidem.

²³ Ibid. — P. 330.

²⁴ Качанов В.А. Указ. соч. — С. 317.

²⁵ Доклады Комиссии международного права о второй части ее семнадцатой сессии 3–28 января 1966 г. и ее восемнадцатой сессии 4 мая — 19 июля 1966 г. — Нью-Йорк. 1966. — Т. I. — Док. А/6309. — С. 83.

²⁶ Fassbender B. Die Völkerrechtssubjektivität internationaler Organisationen // *Österr. Z. für öff. Recht und Völkerrecht*. — 1986. — № 1–2. — С. 46.

²⁷ Карапетян Л.М., Хачатрян Г.М. Суверенитет народов в многонациональном государстве // *Сов. государство и право*. — 1990. — № 11. — С. 5.

Международная безопасность

ИМЕЕТ ЛИ ПРАВО ОТНОШЕНИЕ К КОНТРОЛЮ НАД ВООРУЖЕНИЯМИ?

С.М. П у н ж и н*

Проблема контроля над вооружениями и разоружения не нуждается в дополнительном представлении. Контроль над вооружениями и разоружение, создание глобальной системы безопасности, установление режима доверия в отношениях между государствами – вот три кита, на которых должен основываться современный мир. Каждая из этих составляющих не может функционировать вне международного права, представляющего универсальный инструмент мирового развития.

Процесс контроля над вооружениями и разоружения протекает и не может не протекать в правовых формах. Эта общая констатация достаточно общеизвестна и тривиальна, гораздо сложнее другой вопрос – о конкретных формах взаимодействия международного права и разоружения, о специфически правовых проблемах в этой области.

Разоружению в советской международно-правовой литературе посвящена масса работ, однако если присмотреться к ним внимательно, то большая часть из них носит описательный характер: в статьях и монографиях, как правило, дается история заключения того или иного договора и с комментариями передается его содержание. Кроме того, значительная часть каждой из работ по разоружению посвящена не правовым, а политическим, военным, техническим проблемам. Такой анализ, конечно же, необходим, но вот достаточен ли он? Нельзя не согласиться с С. Сюрм, который отмечает, что "необходимая роль права в усилиях по разоружению остается недостаточной, как недостаточно признаваемой, так и недостаточно анализируемой"¹.

По видимому, юристам-международникам следует обратить более пристальное внимание на специфические правовые стороны контроля над вооружениями и разоружения, конечно, если таковые

* Сотрудник МИД РФ, кандидат юридических наук.

вообще существуют. Необходимо согласиться с У. Батлером, который отмечает, что "в мире, где государства начинают осуществлять односторонние ограничения в вооружениях и согласованные сокращения только потому, что изменился международный порядок, следует определить, может ли и как международное право сыграть более существенную роль в этом процессе"².

Что же касается высказанных сомнений в существовании правовой специфики в контроле над вооружениями, то заключаются они в том, что сама проблема разоружения по своему существу, по основному содержанию правовой не является. Как пишет Э. Смит, "оказывается, что с различных точек зрения соглашения по контролю над вооружениями и остаются за пределами сферы международных правовых соглашений... решающее значение внеправовых соображений для анализа соглашений по контролю над вооружениями не должно быть неожиданным"³.

Суть процесса контроля над вооружениями, разоружения заключается в установлении взаимосогласованных и четко определенных для государств количественных и качественных параметров их вооруженных сил. В основном это политический процесс, в котором стороны руководствуются военно-стратегическими и военно-техническими соображениями. На преимущественно политический характер контроля над вооружениями указывает А.Г. Арбатов. По его мнению, главное в этом процессе (применительно к Договору по ПРО) – это общность, совпадение интересов⁴. Международному же праву отводится роль фиксатора существующего положения, его самостоятельное значение отрицается. Как пишет этот автор, если не начнется встречного сближения интересов государств, "то любые юридические формулы, маскирующие глубокий раскол, будут малоэффективны и даже могут оказаться вредны"⁵. Подобная ситуация очень близка к правовому нигилизму вообще.

По нашему мнению, в силу особенностей международного права как универсального инструмента регулирования поведения государств на международной арене оно не может не играть важной роли и в контроле над вооружениями и разоружении. "Правовой подход, конечно, не является единственным, ни даже, возможно, преобладающим, но он ни в коем случае не второстепенен... он вездесущ"⁶. Итак, в чем же заключается роль права в контроле над вооружениями?

Первое, что лежит на поверхности, о чем уже сказано выше: процесс разоружения не может развиваться вне договорно-правовой формы. Обязательства государств в этой области должны быть четко обозначены и, самое главное, должны строго выполняться. И то и другое обеспечивается через договорно-правовую форму соот-

ветствующих соглашений, поскольку именно праву присущи формальная определенность и юридическая обязательность, обеспечиваемая мерами юридической ответственности. С. Сюр справедливо отмечает, что "разоружение неизбежно достигается через договоры, другими словами, оно требует правовой формализации, и его успех в немалой степени зависит от качества заключенных соглашений"⁷.

Кроме того, следует подчеркнуть, что в сфере разоружения не используются обычно-правовые нормы, так как они в силу своей природы не способны регулировать отношения с большим числом технических элементов, включающих различные количественные параметры: численность вооруженных сил и вооружений, предельные потолки для отдельных видов боевой техники, определение видов вооружений через указание их тактико-технических данных и т.д.

Однако форма — это еще не все, хотя уже здесь возникают правовые проблемы, правда, скорее юридино-технического характера, связанные с качеством текста статей договора и формулировкой обязательств сторон. От формы во многом зависит и будущее договора по разоружению, так как неясности текста могут вызвать различного рода недоразумения между сторонами, как было, например, с Договором по ПРО. А общий характер и неконкретность обязательств по Конвенции о запрещении бактериологического оружия ставят под сомнение ее эффективность.

Серьезной проблемой является соотношение разоружения и общего международного права. Нормы общего международного права в области регулирования основных начал поведения государств и отношений в сфере безопасности и вооружений устанавливают лишь главные принципы, которые выполняют скорее роль ориентиров, целей, чем непосредственных регуляторов действий субъектов. Это в первую очередь относится к основным принципам международного права.

Эффективность таких норм зависит от факторов неюридического порядка, и прежде всего от уровня доверия между наиболее мощными в военном отношении государствами. Нормы общего международного права, о которых идет речь, не являются самоисполнимыми и для своей реализации нуждаются в конкретизации применительно к отдельным видам отношений. В этом заключается их слабость. Этим же во многом объясняется и то, что общее международное право практически не действует в областях, связанных с вооружением.

В этой связи необходимо остановиться на так называемом принципе разоружения. В советской международно-правовой литературе уже достаточно давно и вплоть до настоящего времени он упоминается как один из основных императивных принципов международ-

ного права⁸. При этом, по-видимому, чувствуя искусственность этого принципа, авторы вкладывали в его содержание не обязанность разоружаться, а обязанность вести переговоры в области разоружения.

Однако представляется, что желаемое выдавалось да, пожалуй, и сейчас выдается за действительное. До 1987 года не то что обязательства разоружаться, но и вообще не было заключено ни одного реального соглашения по разоружению. Что касается переговоров, то они действительно велись, правда, скорее для имитации процесса, чем для достижения реального результата, и были абсолютно бесплодны. И если уж говорить об обязанности вести переговоры, то неясно, при чем здесь разоружение, когда в действительности именно в период 70–80-х годов происходило наиболее интенсивное наращивание вооружений всех категорий противостоящих военных блоков. В 70-е годы особенно, а также в настоящее время продолжается наращивание военного потенциала стран "третьего мира" за счет как закупок вооружений за рубежом, так и собственного производства.

Таким образом, говорить о существовании принципа разоружения несколько преждевременно. Юридического обязательства государств разоружаться просто не существует, и, вероятно, оно вряд ли появится в обозримом будущем; общая обязанность вести переговоры в этой области, существование которой также весьма сомнительно⁹, ничего общего не имеет ни с разоружением, ни с контролем над вооружениями. Нередко переговоры служили ширмой, за которой велось наращивание вооружений.

Кроме того, так называемый принцип разоружения ни в обычной, ни в договорной форме не получил какой-либо объективизации. Упоминание о переговорах по разоружению в некоторых соглашениях – слишком слабый аргумент в пользу наличия подобного принципа в современном международном праве. Конструкция принципа разоружения носила чисто идеологический характер, не связанный с жизнью. Ее создание советскими юристами-международниками совершенно искусственно, и следует от нее отказаться. У. Батлер справедливо отмечает, что "международное право контроля над вооружениями и разоружения, постольку, поскольку оно существует, чрезвычайно неопределенно. Существующие соглашения не могут осмысленно обсуждаться юристами-международниками из-за недостатка данных, и банальности, касающиеся "юридической обязанности разоружаться", не служат никаким правовым целям"¹⁰. Отказ от нежизнеспособных концепций позволит реально взглянуть на разоружение и контроль над вооружениями и роль международного права и юристов в этом процессе.

Несмотря на техническую сложность договоров по разоружению и трудности достижения соглашений в области снижения военных

потенциалов государств (по вполне понятным причинам, связанным с обеспечением безопасности), с точки зрения структуры они достаточно просты. Договор по разоружению как основные блоки включает: 1) территориальную и предметную сферу регулирования, то есть территории, на которые он распространяется, и конкретные виды вооружений, которые подлежат сокращению, включая их определения; 2) количественные параметры и сроки сокращения вооружений; 3) механизм контроля за сокращением. Основные правовые проблемы сосредоточены в третьем блоке, на чем мы остановимся более подробно ниже.

Обязательство государств за пределами вопросов третьего блока заключается в обеспечении сокращения предусмотренных договором вооружений в указанном районе до взаимоголасованного уровня. В сфере контроля обязательства гораздо более разнообразны и требуют тщательной юридической проработки. Если основные сложности при заключении договоров по разоружению имеют политический и военно-технический характер, то контроль, в отличие от недавнего прошлого, когда он представлял проблему политическую в силу отказа СССР рассматривать его как необходимую часть переговоров и соглашений по разоружению, в настоящее время является большей частью проблемой юридической.

Большую сложность в договорах по разоружению представляет толкование, как это проявилось в ситуации с Договором по ПРО. При помощи толкования, которое производится сторонами в одностороннем порядке, государства могут попытаться выйти за пределы договора или обойти договорный режим. Подобной опасности в наибольшей степени подвержены договоры по контролю над вооружениями, заключенные на неопределенный срок. Как свидетельствует практика, соглашения по вооружению, в частности касающиеся сокращения конкретных видов вооружений, в достаточной степени детализированы (например, договоры по РСМД, обычным вооружениям в Европе) и оставляют мало места для возможности одностороннего толкования. Кроме того, они заключаются на четко определенный срок, не очень значительный, и разногласий по поводу их положений практически не возникает.

Правда, и здесь могут быть исключения, что, например, продемонстрировала Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении 1972 года. Слишком общие формулировки этой конвенции позволяют достаточно свободно их интерпретировать. "Ограничения, устанавливаемые в ней на разработку оружия, породили бы весьма серьезные семантические и юридические проблемы, если бы были когда-либо выявлены существенные случаи нарушения таких ограничений"¹¹.

Стабильность и защищенность от произвольного толкования договоров подобного рода поддерживаются достаточно эффективными для таких соглашений мерами ответственности, основанными на принципе взаимности. Как пишет У. Батлер, в отсутствие в договорах по контролю над вооружениями положений, касающихся их нарушений, применимы нормы права договоров¹². Однако нельзя не принимать во внимание мнения о неэффективности механизма разрешения споров по договорам о контроле над вооружениями, вызванных сомнениями в их соблюдении¹³, и о том, что "соглашения по контролю над вооружениями, по существу, невозможно привести в действие при помощи традиционных правовых средств"¹⁴.

Вообще, ответственность и меры принуждения представляют один из слабых элементов в системе международного права. Меры ответственности обычно недостаточно эффективно действуют при обеспечении международно-правовых обязательств, а это подрывает одно из существенных, отличающих право от других социальных регуляторов, его свойств – обеспеченность государственным принуждением. Действенность международного права, особенно в сфере основных принципов, определяется прежде всего не юридическими его качествами, а политическими характеристиками той международной системы, в которой оно функционирует. Это, в частности, подтверждает история последних 20 лет: эффективность международного права различалась в периоды "разрядки", "новой холодной войны", "нового мышления".

Еще сложнее обстоит дело с договорами по контролю над вооружениями. Прогресс военной техники ставит и юридические проблемы: насколько тот или иной вид вооружений, созданных вновь, подпадает под ограничение норм международного права. Интересы государств в этом случае начинают резко расходиться. Государство, создавшее или создающее новое оружие, считает, что оно не нарушает договора, и соответствующим образом доказывает это при его толковании. Позиция же контрагента представляет собой, как правило, зеркальное отражение.

Избежать такой ситуации, расхождений в толковании довольно сложно, поскольку при создании соглашения, ограничивающего определенные вооружения, практически невозможно учесть прогресс военной техники. Сократить эти сложности можно, используя определенные юридические средства, касающиеся создания механизма толкования. Например, предусмотрев в договоре строго обязательное согласованное толкование спорных положений и определив принципы такого толкования, распространить его на вопросы, относящиеся к вновь создаваемым видам вооружений. Тем самым с помощью юридических средств можно разрешить проблему соотно-

шения стабильности правовых норм (можно даже сказать, их консервативности) и динамизма окружающего мира, в данном случае – развития вооружений. Вообще в доктрине верно указывается, что адаптация договоров по контролю над вооружениями к изменениям в области техники представляет сложную проблему, не разрешенную до настоящего времени и требующую внимания юристов-международников¹⁵.

Множество правовых вопросов возникает в связи с контролем за выполнением договоров по разоружению и контролю над вооружениями. Пожалуй, наибольшее число правовых проблем в области разоружения сконцентрировано именно в этой части процесса разоружения.

Как отмечает М. Шихан, "процесс контроля включает две различные фазы. Первой из них является мониторинг, сбор информации, касающейся поведения партнера по договору. Вторая фаза – оценка, на стадии которой информация анализируется и интерпретируется, чтобы установить, насколько точно соблюдается договор"¹⁶. У С. Сюра стадий контроля три: установление фактов, их правовая оценка, последствия в случае установления нарушения¹⁷. По мнению этого автора, правовой аспект присутствует в каждой из этих стадий.

Контроль по двусторонним соглашениям по разоружению включает использование национальных технических средств (НТС) и инспекции на местах. Как правило, применение НТС международным правом не регулируется. (Немногими исключениями являются Договор ОСВ-1, Договор по РСМД и некоторые другие.) На наш взгляд, это серьезный пробел в сфере международно-правового регулирования разоружения. Современное состояние международных отношений позволяет добиться и здесь прогресса. Нормы международного права должны определять как виды НТС, так и порядок их использования. При этом должны быть установлены пределы допустимости применения НТС, соответствующие процедуры и, кроме того, меры непрепятствования получения информации при помощи НТС.

Особое значение международно-правовая регламентация НТС может получить в условиях глубокого сокращения СНВ, поскольку стратегическая стабильность во многом будет зависеть от достоверной информированности сторон о военном потенциале контрагентов. Международно-правовое урегулирование получения такой информации при помощи НТС обеспечит необходимый уровень доверия во взаимоотношениях участников соглашения.

Естественно, что строгой международно-правовой регламентации подлежит контроль с использованием инспекций на местах. Разновидности таких инспекций могут быть многообразны: плановые

инспекции, инспекции по запросу и т.д. Для каждого вида инспекций должен существовать тщательно разработанный правовой механизм. Он должен включать регулирование, по крайней мере, следующих вопросов: основания проведения инспекций на территории проверяемой страны, правовой статус инспекторов и инспекций на территории проверяемой страны, перечень объектов и предметов, подлежащих проверке, порядок действий инспекции, взаимоотношения с властями принимающей страны. Только четкая правовая регламентация и решение связанных с этим правовых проблем всех сторон деятельности инспекций могут обеспечить их эффективное функционирование. Помимо прочего, особо необходимым представляется определение правового статуса членов инспекции на территории проверяемой страны. Очевидно, что для успешного выполнения возложенной на них миссии инспекторы должны обладать соответствующими возможностями, включающими предоставление привилегий и иммунитетов в объемах, определяемых соглашением сторон.

Развитие процесса разоружения, особенно на многосторонней основе, по-видимому, должно привести к созданию международного контрольного органа либо в рамках одной из уже существующих международных организаций, либо на самостоятельной основе. Образование подобного контрольного механизма поставит целый ряд правовых проблем, связанных с определением его статуса, функций, полномочий, порядка принятия решений и др.

Контроль за выполнением договоров в области вооружений вообще достаточно сложен, так как касается одной из самых чувствительных сфер, связанных с безопасностью государств. На это, в частности, указывает то, что "особенностью договоров об ограничении вооружений является и то, что в данной сфере государства избегают применения обязательной юрисдикции"¹⁸. Особые же проблемы ставит контроль за выполнением соглашений по контролю над вооружениями, поскольку проще проверить полное уничтожение какого-либо класса вооружений либо их снижение до установленного уровня, чем, допустим, неувеличение количества вооружений, воздержание от создания новых видов вооружений.

Поэтому средства проверки договоров по контролю над вооружениями – как НТС, так и инспекции на местах – должны быть более "проникающими", глубокими и всеобъемлющими, активнее вмешиваться в сферу суверенной власти проверяемого государства. Это потребует разрешения соответствующих правовых проблем, затрагивающих суверенные права государств.

Результаты контролируемых действий требуют юридической оценки с точки зрения их соответствия режиму договора по разоружению. "Правовое измерение" процесса контроля, по мнению

С. Сюра, заключается в "оценке поведения, противопоставлении результатов взятым обязательствам". И здесь нет реального действенного механизма для обязательного разрешения разногласий, существующие соглашения его не предусматривают¹⁹. Это же отмечает и Дж. Макнейл: "Процедуры для мирного разрешения споров пока еще не применяются в соглашениях по контролю над вооружениями широко", а чуть ниже еще более жестко: отсутствуют "процедуры для разрешения споров, проблем соблюдения и достижения основных целей контроля над вооружениями"²⁰.

В качестве средства по разрешению споров в области контроля над вооружениями и разоружения выдвигается использование международной судебной процедуры²¹. Однако более вероятно, на наш взгляд, учитывая специфику соглашений по контролю над вооружениями и разоружению с большим количеством технических деталей и их особую чувствительность для государств, возможность создания сторонами соглашения специальных органов, действующих на паритетных началах, но обладающих значительными полномочиями.

Необходимость специфических согласительных процедур для разрешения споров подчеркивается и применительно к разрабатываемой многосторонней конвенции о запрещении химического оружия²².

Юридическая оценка результатов проверки может даваться либо каждой из сторон соглашения в отдельности, либо совместно и согласованно. Односторонняя оценка должна носить предварительный характер и предшествовать согласованной, иначе возможна эрозия договорного режима, так как точка зрения контрагентов на одни и те же факты может расходиться. Более того, односторонняя оценка не будет иметь и правовых последствий для другой стороны.

Иной режим должен быть у совместной юридической оценки. Поскольку она принимается всеми участниками договора, то может носить в соответствии с решением участников обязательный характер и иметь необходимые правовые последствия. На ее основании должны быть устранены допущенные нарушения. Весь этот процесс следует урегулировать нормами международного права, которые могут обеспечить его достаточную эффективность.

Одним из направлений исследования контроля над вооружениями и разоружения с точки зрения права может являться исследование правовых моделей процесса. В частности, подобному подходу посвящена статья в "Harvard Law Review", опубликованная в 1987 году. В данной публикации предлагаются три основные модели процесса контроля над вооружениями: 1) уголовно-правовая модель; 2) договорная модель; 3) договорная модель, включающая привлече-

ние третьей стороны. Примером первой модели был "план Баруха". Ее основной чертой является наличие международного механизма, практически наднационального, способного наказать нарушителя соответствующего соглашения и тем самым обеспечивающего эффективность правового режима. Использование договорной модели означает, что государства сами контролируют соблюдение договоров по контролю над вооружениями и разоружению. Эта модель применяется в настоящее время. По мнению автора статьи, первая модель нереалистична, вторая – не обеспечивает эффективного контроля над вооружениями. Поэтому как модель будущего предлагается третья – контроль за соблюдением со стороны международного органа, не обладающего, однако, наднациональными полномочиями. Примером являются Договор о нераспространении ядерного оружия и контроль МАГАТЭ. Фактически это синтез первой и второй модели, устраняющий их недостатки – игнорирование суверенитета в первой и недостаточную жесткость во второй²³.

Исследованию процесса контроля над вооружениями и разоружения с этой точки зрения пока уделялось совсем мало внимания, тогда как подобный подход представляется интересным и многообещающим. В последнее время в указанном направлении развивается изучение проблемы контроля в договорах по разоружению, в первую очередь контрольных механизмов.

Еще одной важной правовой проблемой процесса контроля над вооружениями и разоружения является национальная имплементация соответствующих соглашений. Усложняющиеся договоры по контролю над вооружениями и разоружению со сложными контрольными механизмами требуют принятия национальных мер по их осуществлению и точному соблюдению. В частности, это касается, например, обеспечения соблюдения положений конвенции частными производителями вооружений и доступа на такие предприятия международных инспекций²⁴. Комплекс вопросов, возникающих здесь, относится как к национальному, так и к международному праву.

Кроме того, для обеспечения режимов нераспространения различных видов оружия необходим строгий национальный экспортный контроль, а проникающий контроль ставит проблемы защиты коммерческих и технологических секретов производства²⁵. А авторы исследования, посвященного будущей конвенции по запрещению химического оружия, делают вывод, что ее эффективное функционирование невозможно без национальных законодательных мер, принятых для ее осуществления²⁶. Указанные обстоятельства должны повлечь исследование проблем соотношения международного и национального права в области контроля над вооружениями и разоружения.

Таким образом, несмотря на внешнюю отстраненность от права, процесс контроля над вооружениями и разоружения имеет важные юридические аспекты, приобретающие иногда решающее значение. В области разоружения подавляющее большинство специфически правовых проблем сосредоточено в сфере исполнения соглашений по разоружению, а именно в сфере их толкования и контроля за исполнением. Кстати, именно от этой стадии в наибольшей степени зависит эффективность международно-правовых норм. Адекватное решение этих проблем позволит существенно продвинуть вперед весь процесс. В связи с изложенным следует, как представляется, активизировать усилия юристов-международников по исследованию правовых проблем контроля над вооружениями и разоружения.

¹ Sur S. Verification has Yet to be Devised // UNIDIR Newsletter. — 1990. — Vol.3. — No.1. — P.4.

² Butler W.E. Ensuring Compliance with Arms Control Agreements: Legal Responses. Paper prepared for delivery at the IV Anglo-Soviet Symposium on Public International Law held in Moscow on 14–16 May 1990.

³ Smith E. Commentary on Arms Control Agreements and Dynamic Obligations // Law and Force in the New International Order. — Boulder, 1991. — P. 262.

⁴ См. Арбатова А.Г. Противоракетно-космические вооружения и Договор по ПРО // Разоружение и безопасность. 1988–1989. — М., 1989. — С. 94.

⁵ Там же. — С. 108.

⁶ Sur S. A Legal Approach to Verification in Disarmament or Arms Limitation. — N.Y., 1988. — P.8.

⁷ Sur S. A Legal Approach to Verification in Disarmament or Arms Limitation. — P.8.

⁸ См. Малинин С.А. Правовые основы разоружения. — Л., 1966. — С. 27; Тункин Г.И. Теория международного права. — М., 1970. — С. 86–90; Богданов О.В. Международно-правовые проблемы разоружения. — М., 1979. — С.165–167; Гаевский Г.А. Некоторые вопросы обуздания гонки вооружений на современном этапе // Сов. ежегодник международного права, 1981. — М., 1982. — С. 114 — 115; Всеобъемлющая международная безопасность. Международно-правовые принципы и нормы. Справочник. — М., 1990. — С. 86–90; Денисов В.Н. Правовые аспекты разоружения в ракетно-ядерную эру. — Киев, 1990. — С. 68.

⁹ Хотя, например, на Второй Конференции участников Договора о нераспространении ядерного оружия по рассмотрению действия договора, состоявшейся в августе — сентябре 1980 года в Женеве, большинство участников считали, "что государства, обладающие ядерным оружием, не выполнили должным образом свои обязательства вести переговоры об эффективных мерах по прекращению гонки ядерных вооружений и по достижению ядерного разоружения" (Вопросы разоружения. № 67. На пути к Четвертой Конференции по рассмотрению действия Договора о нераспространении ядерного оружия в 1990 году. — Нью-Йорк, 1989. — С. 14). Таким образом, можно скорее говорить о подобной конвенционной норме.

¹⁰ Butler W.E. Op. cit.

¹¹ Разоружение. Периодический обзор, подготовленный Организацией Объединенных Наций. — 1988. — Т. XI. — № 3. — Нью-Йорк, 1989. — С. 102.

-
- ¹² **Butler W.E.** Op. cit.
- ¹³ **Trimble Ph.** Beyond Verification: The Next Step in Arms Control // *Harvard Law Review*. — 1989. — Vol. 102. — No. 4. — P. 889.
- ¹⁴ **Smith E.** Op. cit. — P. 264.
- ¹⁵ **Rhineland J.** Limitation and Safeguards in Arms Control Agreements // *Law and Force in the New International Order*. — P. 253–254.
- ¹⁶ **Sheehan M.** Arms Control: Theory and Practice. — Oxford, 1988. — P. 123.
- ¹⁷ **Sur S.** A Legal Approach to Verification in Disarmament or Arms Limitation. — P. 8.
- ¹⁸ **Клименко Б.М.** Всеобъемлющая международная безопасность и международное право // *Всеобъемлющая международная безопасность*. — С. 10.
- ¹⁹ **Sur S.** Verification has Yet to be Devised. — P. 4.
- ²⁰ **McNeill J.** Commentary on Dispute Resolution Mechanisms in Arms Control Agreements // *Law and Force in the New International Order*. — P. 258–259.
- ²¹ **Ibid.** — P. 261.
- ²² **Sims N.** National Implementation of International Obligations: Experience under the Multilateral Treaty Regime of the 1972 Convention on Biological and Toxin Weapons // *National Implementation of the Future Chemical Weapons Convention*. — Oxford, 1990. — P. 62.
- ²³ **Legal Models of Arms Control: Past, Present and Future** // *Harvard Law Review*. — 1987. — Vol. 100. — No. 6. — P. 1327–1345.
- ²⁴ См., например, **Федоров Ю.Е.** Проблема запрещения и уничтожения химического оружия // *Разоружение и безопасность*. 1988–1989. — С. 209; **Тухамедов Б.Р.** Вопросы международного контроля // *Всеобъемлющая международная безопасность*. — С. 112.
- ²⁵ **Rhineland J.** Op. cit. — P. 253.
- ²⁶ **National Implementation of the Future Chemical Weapons Convention**. — P. 4, 13.

Международное гуманитарное право

ЗАПРЕЩЕНИЕ ПРОПАГАНДЫ ИДЕЙ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ В КОНТЕКСТЕ СВОБОДЫ ВЫРАЖЕНИЯ УБЕЖДЕНИЙ И СВОБОДЫ АССОЦИАЦИЙ

Рюдигер Вольфрум*

I. Введение

Свобода выражения убеждений и свобода ассоциаций, гарантируемые международным и национальным конституционным правом, могут входить в конфликт с запрещением распространения расистских идей или создания расистских организаций. Примером этому на национальном уровне может служить правовой спор, возникший в Германии по поводу постановки пьесы известного кинорежиссера и драматурга Райнера В. Фассбиндера "Der Müll, die Stadt und der Tod" ("Мусор, город и смерть"). Хотя по своему содержанию эта пьеса в целом и не является расистской, она давала возможность для высказывания антисемитских идей и, кроме того, подверглась суровой критике за создание и разжигание антисемитских настроений. Еврейская община во Франкфурте попыталась помешать постановке этой пьесы путем возбуждения судебного разбирательства. По этому делу не было вынесено какого-либо окончательного решения, но в то же время эта пьеса во Франкфурте не исполнялась.

В своей работе по рассмотрению докладов государств Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации сталкивался со множеством аналогичных случаев. Например, Нидерланды в своем восьмом периодическом докладе¹ информировали комитет о возбуждении гражданского и уголовного дела против двух евангелистов, которые в распространяемом ими послании утверждали, что евреи сами навлекли на себя преследования в результате распятия Христа. Апелляционный суд подтвердил предварительное предупреждение, требующее, чтобы эти лица воздержались от оскорбительных, вред-

* Профессор Института международного права Кильского университета, член Комитета ООН по ликвидации расовой дискриминации.

ных, клеветнических или нетерпимых замечаний в адрес евреев под угрозой уплаты штрафа. Согласно постановлению суда, при выражении своих религиозных убеждений эти евангелисты вышли за пределы допускаемых законом рамок. В ходе рассмотрения Комитетом по ликвидации расовой дискриминации восьмого и девятого периодических докладов Дании констатировалось, что журналисты, бравшие интервью у членов расистской организации "Зеленые жакеты" и давшие им возможность публично высказать свои расистские идеи по телевидению, подверглись судебному преследованию.

Ни международное, ни национальное право не предусматривает неограниченной свободы выражения убеждений или свободы ассоциаций. Как правило, определение того, ограничивает ли то или иное национальное законодательство права человека свыше пределов, установленных международным правом, а именно Всеобщей декларацией прав человека и Международным пактом о гражданских и политических правах, входит в задачу органов Организации Объединенных Наций, занимающихся правами человека. Что касается Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, то соответствующий вопрос, как будет показано ниже, носит несколько иной характер. Комитет по ликвидации расовой дискриминации разбирает вопрос о том, ограничивают ли государства-участники свободу выражения мнений и ассоциаций до уровня, достаточного для выполнения своего обязательства по запрещению и ликвидации расовой дискриминации со стороны любого лица, группы или организации. Несмотря на разницу в подходах, вопрос о способах надлежащего определения границ осуществления прав человека имеет непреходящее значение для всех органов, занимающихся правами человека.

II. Границы прав человека в соответствии с международным правом

Как уже указывалось, права человека ограничены обязательствами индивида по отношению к обществу и другим лицам. Это особо подчеркивается в преамбуле и ст. 1 Всеобщей декларации прав человека. С правовой точки зрения эти границы могут быть установлены двумя способами: путем уравнивания прав человека обязательствами индивида или путем наложения ограничений на осуществление прав человека. Авторы Всеобщей декларации обсуждали оба эти подхода и в результате отвергли первый и приняли второй вариант. Поскольку общество обладает достаточной властью для того, чтобы обеспечить свои интересы и заставить отдельных граждан выполнять свои обязанности, наделение государств полно-

мочиями формулировать обязательства индивидов ведет к чрезмерному выделению ограничительных аспектов без учета того, что между правами человека и обязательствами индивида существует явный дисбаланс². В надлежащей правовой защите нуждается скорее индивид, чем общество.

Границы осуществления прав человека определены в ст. 29 и 30 Всеобщей декларации прав человека и в ст. 5, 19 (п. 3), 30 (п. 2) и 22 (п. 2) Международного пакта о гражданских и политических правах. В п. 5 преамбулы Международного пакта о гражданских и политических правах подчеркивается, что каждый отдельный человек имеет обязанности в отношении других людей и того коллектива, к которому он/она принадлежит. Вместе с тем возможность государств-участников устанавливать пределы осуществления прав человека ограничена, дабы не допустить выхолащивания содержания соответствующих прав человека. Такие пределы в отношении любого ограничения осуществления прав человека сформулированы, например, в п. 2 ст. 29 Всеобщей декларации прав человека. В соответствии с этим положением такие ограничения должны определяться законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе. Это правило налагает на государства обязательство в законодательном порядке обеспечивать справедливый баланс в случае коллизии индивидуальных прав, а также между правами каждого отдельного человека и интересами демократического общества. Вместе с тем ст. 30 Всеобщей декларации прав человека устанавливает предел любого ограничения в осуществлении прав человека, тем самым защищая сущность гарантируемых в декларации прав. В п. 3 ст. 19 и п. 2 ст. 22 Международного пакта о гражданских и политических правах прослеживается аналогичный подход.

Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации также требует достижения и поддержания баланса между запрещением расовой дискриминации и правом на свободу выражения и свободу ассоциаций. В соответствии с п.1 ст. 2 конвенции государства-участники не только осуждают расовую дискриминацию и обязуются всеми возможными способами проводить политику ликвидации всех форм расовой дискриминации, но и обязуются запретить расовую дискриминацию, проводимую любыми лицами, группами или организациями, и положить ей конец. В пп. d п. 1 ст. 2 не указывается, каким образом должно выполняться это обязательство. Слова "в зависимости от обстоятельств" говорят о том, что государства-участники по своему собственному усмотрению либо применяют уголовное или скорее административное или гражданское законо-

дательство, либо отдают предпочтение превентивным просветительским мерам в противовес репрессивным.

Общее обязательство государств-участников, провозглашенное в пп. *d* п. 1 ст. 2, получило дальнейшее развитие в ст. 4 и 5 конвенции. Дискреционное право государств в соответствии с пп. *d* п. 1 ст. 2 существенно ограничивается ст. 4 конвенции.

Статья 4 состоит из вводной части и трех пунктов постановляющей части, в которых на государства-участники налагаются конкретные обязательства. В вводной части государства-участники осуждают всякую пропаганду и все организации, основанные на идеях или теориях превосходства одной расы или группы лиц определенного цвета кожи или этнического происхождения либо пытающиеся оправдать или поощряющие расовую ненависть и дискриминацию в какой бы то ни было форме. Использование термина "раса" в ст. 4 конвенции соотносится со ст. 1 конвенции. Таким образом, фраза "расы или группы лиц определенного цвета кожи или этнического происхождения" не ограничивает сферы действия конвенции, определенной в ст. 1³.

Во втором разделе вводной части государства-участники обязуются принять "немедленные и позитивные" меры, направленные на искоренение всякого подстрекательства к расовой дискриминации или актов такой дискриминации. Это обязательство далее уточняется в трех пунктах постановляющей части ст. 4.

Соответствующие обязательства государств-участников, закрепленные в п. *a*, предусматривают наказание за следующие деяния: распространение идей, основанных на расовом превосходстве или ненависти; подстрекательство к расовой дискриминации; акты насилия или подстрекательство к таким актам, направленным против любой расы или группы лиц другого цвета кожи или этнического происхождения; предоставление любой помощи для проведения расистской деятельности, включая ее финансирование. Наказание за акты насилия или подстрекательство к совершению таких актов особых трудностей не представляет. Вместе с тем наказание за распространение расистских идей имеет ограничивающее воздействие на свободу выражения убеждений. Следует, однако, отметить, что п. *a* ст. 4 конвенции является ограниченным по сфере своего применения по сравнению со сферой действия пп. *d* п. 1 ст. 2 конвенции, поскольку он обязывает объявлять наказуемой не любую форму расовой дискриминации, а лишь распространение расистских идей и подстрекательство к расовой дискриминации и насилию, имеющему расистскую мотивацию.

Пункт *b* касается расистских организаций и пропаганды. Государства-участники объявляют противозаконными и запрещают

организации, которые поощряют расовую дискриминацию и подстрекают к ней. Это обязательство имеет ограничивающее воздействие на свободу ассоциаций. Государства-участники также объявляют противозаконной и запрещают организованную и всякую другую пропагандистскую деятельность расистского характера. Участие в таких организациях и их пропагандистской деятельности объявляется преступлением, караемым по закону. Эта фраза относится к формам пропаганды, осуществляемой группами, которые, хотя и не имеют статуса организаций, считаются опасными. Сфера действия п. *b* ст. 4 конвенции носит всеобъемлющий характер, поскольку все организованные формы расовой дискриминации или дискриминационной пропаганды подлежат запрещению, а участие в них карается по закону. В этом отношении сфера охвата п. *b* ст. 4 является более широкой, чем сфера действия п. *a* ст. 4.

Согласно п. *c*, государства-участники не разрешают национальным или местным органам государственной власти или государственным учреждениям поощрять расовую дискриминацию или подстрекают к ней. Этот пункт не затрагивает вопросов прав человека. Совершенно очевидно, что деяние, считаемое преступлением в случае его совершения отдельными гражданами, не должно совершаться и органами государственной власти.

Пункты *a* и *b* ст. 4 существенно ограничивают возможность выбора, предоставляемую государствам-участникам пп. *d* п. 1 ст. 2 конвенции, поскольку распространение расистских идей и членство в расистских организациях и их одобрение являются преступлением, наказуемым по закону. Причина того, что государствам-участникам вменено в обязанность бороться с деятельностью, запрещенной в ст. 4 конвенции, посредством применения уголовного законодательства, отражает характер такого рода деятельности. Она считается особенно опасной, поскольку может служить началом возникновения расистского движения в том или ином государстве.

Обязательство, содержащееся в ст. 4 конвенции, должно, однако, осуществляться "в соответствии с принципами, содержащимися во Всеобщей декларации прав человека, и правами, ясно изложенными в ст. 5 настоящей конвенции". Эта фраза была добавлена в Третьем комитете Генеральной Ассамблеи для того, чтобы учесть мнения тех, кто утверждал, что ст. 4 конвенции чрезмерно ограничит право на свободу выражения и свободу ассоциаций⁴. Это положение представляет собой нечто большее, чем ни к чему не обязывающая ссылка на Всеобщую декларацию. Для его правильного толкования следует исходить из смысла п. 2 ст. 29 и ст. 30 Всеобщей декларации прав человека. В этих положениях излагаются максимальные ограничения, которые государства могут налагать на сво-

боду выражения убеждений и ассоциаций. Исходя из этого, любое ограничение свободы выражения убеждений и ассоциаций является вполне законным, если оно закреплено в законодательстве и необходимо для обеспечения надлежащего признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе. Обязательства государств-участников в соответствии с п. *a* и *b* ст. 4 Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации отвечают этим требованиям. Распространение идей, основанных на расовом превосходстве или ненависти, подстрекательство к расовой дискриминации, а также все акты насилия или подстрекательства к таким актам, а также организованная и всякая другая пропагандистская деятельность, которая поощряет расовую дискриминацию и подстрекает к ней, причисляются конвенцией к преступлениям столь опасным, что право на свободу выражения и право на свободу ассоциаций уступают перед необходимостью запрещения такой деятельности и наказания за нее⁵. Такая точка зрения подтверждается ст. 13 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей⁶, в которой четко закреплено положение, запрещающее в рамках ограничения свободы выражения убеждений всякое выступление в пользу национальной или расовой ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию. Таким образом, рассматриваемое положение, содержащее ссылку на принципы Всеобщей декларации прав человека и на права, ясно изложенные в ст. 5 конвенции⁷, подчеркивает высокий статус этих принципов и прав. Они могут быть в законном порядке ограничены лишь в той мере, в какой это необходимо для того, чтобы положить конец формам расовой дискриминации, о которых говорится в п. *a* и *b* ст. 4 конвенции. Кроме того, ссылка на Всеобщую декларацию прав человека подразумевает ограничительное положение п. 2 ст. 29 и положение ст. 30, устанавливающее границу этой ограничительной формулировки.

Статья 4 является не единственным положением Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, требующим от государств-участников наложения ограничений на осуществление свобод и прав человека. Это объясняется тем обстоятельством, что конвенция направлена на запрещение расовой дискриминации не только на государственном уровне (п. 2 ст. 1), но и среди отдельных лиц (пп. *d* п. 1 ст. 2 конвенции). Более подробное изложение соответствующего обязательства государств-участников содержится помимо ст. 4 и в ст. 5 конвенции. Обеспечение недискриминационного осуществления прав в соответствии со ст. 5 конвенции без различия расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения

может потребовать ограничения основных свобод других. Хотя на государства-участники и возложено обязательство использовать все возможные средства, они не обязаны прибегать к использованию уголовного законодательства для осуществления этого обязательства пп. *d* п. 1 ст. 2 конвенции. Кроме того, государства-участники имеют возможность выбора в отношении степени ограничения прав и свобод человека для осуществления данного обязательства.

III. Практика государств

Толкование ст. 4 конвенции не всегда находит должное отражение в практике государств-участников. В отношении применения ст. 4 конвенции оговорки сделали 13 государств-участников, многие из которых зачастую придают чрезмерное значение гарантии индивидуальных свобод.

Соединенное Королевство и некоторые из его бывших территорий (Мальта, Фиджи, Багамские острова и Тонга) делают упор на ст. 5 конвенции и подчеркивают необходимость ее соблюдения. Заявление такого рода имеет целью подчеркнуть, что соответствующие государства-участники сами должны устанавливать надлежащее соотношение между правами, гарантируемыми в ст. 5, и ограничениями, которые должны налагаться на них государствами-участниками в соответствии со ст. 4 конвенции. В заявлении Австрии подчеркивается, что "посредством таких мер не должно наноситься ущерба праву на свободу мнений и их выражения и праву на свободу мирных собраний и ассоциаций", и здесь речь идет о Всеобщей декларации прав человека, Международных пактах и пп. VIII и IX п. *d* ст. 5 конвенции, в которых эти права излагаются. В заявлении Бельгии особое внимание уделяется положению о соответствии Всеобщей декларации, которое она толкует как требование согласовать обязательства, налагаемые ст. 4, с правом свободы убеждений и их выражения и правом на свободу мирных собраний и ассоциаций. Италия в своем заявлении делает прямую ссылку на п. 2 ст. 29 Всеобщей декларации, указывая тем самым, при каких условиях может ограничиваться гарантия на свободу убеждений и мирных собраний. И, наконец, в заявлении Франции положение о соответствии Всеобщей декларации истолковывается как освобождение государств-участников от обязательства принимать антидискриминационное законодательство, которое несовместимо с правом на свободу убеждений и их выражения и с правом на свободу мирных собраний и ассоциаций, гарантируемыми Всеобщей декларацией и ст. 5 конвенции.

Пути применения государствами-участниками п. *a* и *b* ст. 4 в разных национальных правовых системах различны⁸. В некоторых

случаях государства-участники приводят довод о том, что в соответствующем национальном законодательстве нет необходимости, поскольку в этих странах отсутствуют расовые группы, а социальная и правовая системы настолько совершенны, что любая расовая дискриминация просто невозможна. Комитет во всех случаях отвергает такие доводы и указывает, что ни одна самая совершенная социальная или правовая система не застрахована от возникновения расовой дискриминации и что национальное законодательство, требуемое конвенцией, должно, в частности, оказывать профилактическое воздействие.

Другие государства-участники в своих заявлениях, сделанных по случаю ратификации, указывали, что вопрос о принятии законодательства, предусмотренного в ст. 4 конвенции, целиком оставлен на их усмотрение⁹.

Другая группа государств-участников, включая и тех, кто выступил с заявлениями в отношении толкования ст. 4 конвенции, приняла национальное законодательство, отражающее цель ст. 4 конвенции. В некоторых случаях государства идут дальше того, что требуется п. а ст. 4 конвенции, ограничивая право на свободу выражения в большей степени, чем это там предусматривается. В целом больше государств приняли соответствующее национальное законодательство для осуществления п. а, чем п. б ст. 4 конвенции.

В соответствии с законодательством Соединенного Королевства¹⁰ любое лицо, поведение которого носит угрожающий, вызывающий или оскорбительный характер или которое демонстрирует, публикует или распространяет материалы такого рода, является виновным в правонарушении не только в тех случаях, когда речь идет о возможности разжигания расовой ненависти, но и когда данное лицо имеет намерение разжигать расовую ненависть. Это положение распространяется и на теле- и радиовещание. Кроме того, любое лицо, обладающее письменными материалами угрожающего, вызывающего или оскорбительного характера в целях их распространения либо публикации с намерением разжигания расовой ненависти посредством опубликования (или в тех случаях, когда такое опубликование может повлечь за собой разжигание ненависти), является виновным в совершении правонарушения. Это положение выходит за рамки требования п. а ст. 4 конвенции. Хотя Соединенное Королевство в полной мере осуществляет п. а ст. 4 конвенции, оно не идет на запрещение расистских организаций и наказание за членство в таких организациях или же на запрещение иной пропагандистской деятельности, способствующей расовой дискриминации.

В полной мере осуществление п. а и б ст. 4 достигнуто в итальянском законодательстве¹¹. Законом 654 от 13 октября 1975 г. пред-

усматривается, что наказанию в виде тюремного заключения подвергается любое лицо, которое каким бы то ни было путем распространяет идеи, основанные на расовом превосходстве или расовой ненависти, или поощряет дискриминацию, или подстрекает к совершению актов насилия либо провокаций против других лиц за то, что они принадлежат к той или иной национальной, этнической или расовой группе. Законом также предусматривается запрещение всех организаций или ассоциаций, целью которых является подстрекательство к расовой ненависти или дискриминации, а любое лицо, участвующее в такой организации или ассоциации или оказывающее содействие их деятельности, уже в силу такого участия или помощи подлежит тюремному заключению на срок от одного года до пяти лет. Для руководителей и покровителей таких ассоциаций сроки тюремного заключения увеличиваются. Аналогичное положение содержится и в уголовном кодексе Иордании¹². В нем предусматривается, что любое действие и любое письменное или устное заявление, вызывающее или имеющее намерение вызвать религиозный либо расовый фанатизм или имеющее целью разжигание вражды между различными общинами и расами, составляющими нацию, влекут за собой наказание в виде лишения свободы. В этом же кодексе предусматривается, что любое лицо, вступающее в ассоциацию, созданную в вышеупомянутых целях, подлежит тому же наказанию. Такая ассоциация распускается, а ее имущество конфискуется.

Аргентинский закон (август 1988 г.), предусматривающий наказание за акты дискриминации на расовой, религиозной или национальной основе, может служить примером национального законодательства, имеющего несколько иную направленность¹³. В нем уголовному преследованию подвергаются лица, участвующие в организациях или ведущие пропаганду на основе идей или теорий о превосходстве той или иной расы или группы лиц, исповедующих определенную религию или имеющих определенное этническое происхождение или цвет кожи, с целью оправдания или поощрения религиозной или расовой дискриминации. При этом в данном законе не содержится упоминания о распространении расистских идей. Вместо этого в законе предусматривается, что любое лицо, произвольно препятствующее, воспреещающее, ограничивающее или каким-либо образом ущемляющее полное осуществление на равноправной основе всех признанных в конституции основных прав и обязанностей, обязано по требованию пострадавшей стороны ликвидировать последствия или прекратить осуществление дискриминационного акта и возместить причиненный моральный и материальный ущерб.

Эта предварительная оценка практики государств-участников показывает, что большинство из них согласны с тем, что п. а и б ст. 4

Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации право на свободу выражения убеждений и ассоциаций ограничивают.

¹ См. Doc. CERD/C/158/Add.9, para. 96.

² См. **Huber W., Tödt H.E.** Menschenrechte. Perspektiven einer menschlichen Welt. – 1977. – S.106 – 113; **Dicke K.** Menschenrechte und europäische Integration. – 1986. – S.98.

³ **Lerner N.** The U.N. Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination. – 1980. – P. 48.

⁴ Ibidem; **Partsch K.J.** Die Strafbarkeit der Rassendi-skriminierung nach dem Internationalen Abkommen und die Verwirklichung der Verpflichtungen in nationalen Strafrechtsordnungen // GYIL. – 1977. – S. 119, 124. Некоторые из участников интерпретировали вышеупомянутую фразу как "отсутствие каких-либо обязательств для участника принимать меры, которые не полностью согласуются с его конституционными гарантиями свобод, включая свободу слова и ассоциаций" (выступление представителя Соединенных Штатов Америки. Doc.A/PV.1406. – P.53–55). По мнению Э. Шельба, ссылка на Всеобщую декларацию является довольно обтекаемой, поскольку п. 2 ст. 29 позволяет налагать ограничение на права и свободы, провозглашенные во Всеобщей декларации (**Schweib E.** The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination // ICLQ. – 1966. – P.996, 1024, см. также: **McKean W.** Equality and Discrimination under International Law. – 1983. – P. 161).

⁵ См. **Wolftrum R.** Das Verbot der Rassendiskriminierung im Spannungsfeld zwischen dem Schutz individueller Freiheitsrechte und der Verpflichtung des einzelnen im Allgemeininteresse // Festschrift für Peter Schneider. – 1990. – S. 515, 518–520.

⁶ A/Res.45/158, 18 декабря 1990 г. Текст конвенции см. Сов. журнал международного права. – 1991. – № 3-4. – С. 137-172.

⁷ **Partsch K.J.** Elimination of Racial Discrimination in the Enjoyment of Civil and Political Rights // Texas International Law Journal. – 1979. – Vol. 14. – P. 100. В этой публикации рассматривается влияние ст. 5 на национальное законодательство и на практику комитета.

⁸ Подробный анализ в этом отношении приведен К.Й. Партишем. См. **Partsch K.J.** Op. cit. – S. 129 и далее.

⁹ См., например, Dok. CERD/C/171/Add.2, п. 16.

¹⁰ См. Dok. CERD/C/172/Add.11, п. 3.

¹¹ Dok. CERD/C/104/Add.2, п. 102 и далее.

¹² Dok. CERD/C/183/Add.1, п. 41.

¹³ Dok. CERD/C/172/Add. 18, п. 53 и далее.

МОСКОВСКОЕ СОВЕЩАНИЕ ПО ЧЕЛОВЕЧЕСКОМУ ИЗМЕРЕНИЮ

Мартин Кофод

Совещание по продолжению процесса СБСЕ, проходившее с ноября 1986 года по январь 1989 года в Вене, вывело на первый план один из главных элементов процесса СБСЕ – человеческое измерение, – который, однако, до сих пор не находится в центре внимания, в отличие от военной тематики. Тот факт, что баланс между различными элементами процесса СБСЕ был установлен в Вене, позднее доказал свою громадную важность. Никто не мог в январе 1989 года предвидеть те события, которые так глубоко изменяют политическую карту и климат в Европе.

Конференция в Вене постановила, что должны быть проведены три совещания, посвященные человеческому измерению. Согласно документу Венской встречи, "государства-участники решают далее созвать конференцию по человеческому измерению СБСЕ, с тем чтобы достичь дальнейшего прогресса в отношении уважения всех прав человека и основных свобод, контактов между людьми и других связанных с этим вопросов гуманитарного характера". Три совещания конференции по человеческому измерению состоялись: в Париже в 1989-м, в Копенгагене в 1990-м и в Москве в 1991 году.

Парижская встреча по человеческому измерению состоялась вскоре после Венской встречи. Вполне понятно, что нельзя было улучшить положение в области человеческого измерения, используя результаты только Венской или Копенгагенской встреч. Теперь же не только прошло больше времени и государства-участники имели время подготовиться, но и события – мирные революции в Европе в течение 1989 и 1990 годов – создали условия для совершенно другого совещания. Фактически совещание было озаглавлено волей к сотрудничеству, в то время как в прошлом для любого рассмотрения вопросов прав человека была характерна конфронтация. Ощутимым результатом Копенгагенской встречи был документ, который вполне резонно именуется "Хартией свободы Европы".

На фоне таких результатов нельзя не задать вопрос: как и в каких областях будет возможно улучшить эти результаты? Оказалось, что это было возможно. Московское совещание привело к результату – Московскому документу, который, однако, не имеет такого же революционного характера, как Копенгагенский документ. Тем не менее это документ, который в жизненных областях дополняет, улучшает и идет дальше, чем Копенгагенский.

Но еще до Московского совещания мы были свидетелями первого ощутимого доказательства существования новой Европы. На специальном заседании утром 10 сентября 1991 г. Совет министров СБСЕ признал три прибалтийских государства – Эстонию, Латвию и Литву в качестве государств-участников. Датской делегацией это было воспринято с особой радостью и удовлетворением. В течение последних двух лет Дания вместе с рядом других стран активно поддерживала законные требования этих трех государств занять независимое место в международном сообществе и в полной мере участвовать в СБСЕ.

Интересной характерной особенностью Московского совещания был тот факт, что традиционное разделение на группы – западных, восточных и нейтральных неприсоединившихся государств – потеряло свою важность. На смену старым подходам пришел обмен различными точками зрения и сотрудничество. Это пока еще не полностью реализовалось в Копенгагене. Такая эволюция служит хорошим предзнаменованием будущего СБСЕ.

Московское совещание состоялось только через три недели после попытки переворота в Советском Союзе, которая на короткий период открыла перспективы для серьезной опасности для Европы и для всего мира. Как мирные революции в Центральной и Восточной Европе повлияли на совещание по человеческому измерению в Копенгагене, так и августовские события в Москве имели очевидное влияние на работу третьей встречи по человеческому измерению – применительно не только к заявлениям страны-организатора, но и к действиям всех других делегаций. Со всех сторон предпринимались усилия с целью поддержки демократических сил в Советском Союзе. Ситуация после попытки переворота послужила стимулом для многочисленных предложений, которые в значительной степени были отражены в документе. Следовательно, Московский документ стал существенным вкладом в человеческое измерение. Три главные части документа, касающиеся соответственно укрепления механизма по человеческому измерению, верховенства закона и обязательств в области прав человека, дополняли и усиливали Копенгагенский документ. В целом Московское совещание ознаменовалось ясным намерением ускорить процесс создания новой Европы. Она виделась как континент, основанный на демократии и плюрализме, где главенствует верховенство закона и где уважаются и развиваются права человека и основные свободы.

Уже в преамбуле Московского документа сделан существенный шаг вперед. Впервые недвусмысленно заявлялось, что "вопросы, касающиеся прав человека, основных свобод, демократии и верховенства закона, носят международный характер" и что "обязатель-

ства, принятые ими в области человеческого измерения СБСЕ, являются вопросами, представляющими непосредственный и законный интерес для всех государств-участников, и не относятся к числу исключительно внутренних дел соответствующего государства". Для понимания важности этих обязательств, принятых всеми государствами-участниками, необходимо помнить, что только одно поколение назад ситуация была совсем иной. Тогда среди юристов-международников было общепризнанным, что государства имеют международные обязательства только в соответствии с определенными стандартами в отношении иностранцев на своей территории. С другой стороны, общепринятым было мнение, что государства обладают полной свободой обращаться со своими гражданами, вплоть до применения самых жестких мер, без каких-либо международных последствий. Мы действительно прошли долгий путь.

Некоторые наиболее важные положения Московского документа содержатся в его первой части, касающейся механизма по человеческому измерению. Этот механизм был создан, согласно Венскому Заключительному документу, с целью улучшения выполнения обязательств в области человеческого измерения. Копенгагенский документ усилил этот механизм, установив конкретные сроки для ответов на запрошенную информацию. Однако это не единственная область, в которой был достигнут большой прогресс в Копенгагене. Московский документ значительно усилил механизм по человеческому измерению, прежде всего и главным образом посредством положений относительно независимых миссий экспертов и докладчиков. Целью новых положений является улучшение выполнения государствами-участниками своих обязательств. Используемое в духе сотрудничества, которое ознаменовало работу в этой сфере в последнее время, укрепление данного механизма должно ликвидировать остатки конфронтации. Положения документа о миссиях экспертов и докладчиков являются важными улучшениями не только потому, что они могут практически использоваться в предстоящие годы, но и в более широком смысле. Они подчеркивают и дают жизнь тому принципу, что обязательства в области человеческого измерения СБСЕ являются вопросами, представляющими непосредственный и законный интерес для всех государств – участников СБСЕ, и не относятся к числу исключительно внутренних дел соответствующего государства.

Другие важные усовершенствования Копенгагенского документа содержатся во второй части Московского документа, касающейся верховенства закона. Это была область, где Копенгагенская встреча принесла большой успех. Однако оказалось возможным идти дальше в Москве. В не меньшей степени на эту часть документа оказало

влияние то, что случилось в Москве в августе 1991 года, всего за три недели до открытия совещания. В этой части государства-участники подчеркнули, что демократия является основой их сообществ. Свержение демократически избранного правительства должно осуждаться, и законные органы государства, защищающие права человека, демократию и верховенство закона, должны получать поддержку. В документе заявлялось, что даже в случае чрезвычайного положения, оправданного только исключительными и серьезными обстоятельствами, права человека и основные свободы должны защищаться и что нельзя отходить от этих прав. Источником большого удовлетворения является тот факт, что 38 стран раз и навсегда приняли на себя обязательство никогда не использовать чрезвычайное положение в качестве предлога для нарушения прав своих народов. Только в этом случае, когда права человека соблюдаются в таких ситуациях, данную страну можно действительно назвать демократическим сообществом.

Третья часть документа по правам человека и гуманитарным вопросам содержит ряд обязательств, среди них обязательства о равенстве между мужчинами и женщинами, о деятельности неправительственных организаций, трудящихся-мигрантов, о защите прав журналистов, находящихся в опасных профессиональных командировках, прав лиц, испытывающих различные затруднения, и о проведении операций по оказанию гуманитарной помощи. Применительно к положениям такого рода законно задать вопрос: достиг ли процесс по человеческому измерению своих пределов в том, что касается новых обязательств? В таком контексте нет сомнений, что этот процесс вошел в стадию, где выполнение уже существующих обязательств является чрезвычайно важной задачей. Данный процесс не должен быть только декларативным упражнением, где формулируются добрые намерения и делаются политические заявления. К счастью, обзоры о выполнении являются уже долговременным компонентом СБСЕ. Одновременно с этим проводится работа по созданию методов проверки осуществления. Эта недавняя мера содержится в первой части Московского документа о миссиях экспертов и докладчиков. Однако это не означает, что невозможно сформулировать новые обязательства или что невозможно рассматривать в рамках процесса по человеческому измерению СБСЕ проблемы других групп людей, которые нуждаются в защите. Озабоченность "новых" групп людей в государствах-участниках рассматривалась в Москве, и нет причин исключать другие группы только потому, что их специфические проблемы не рассматривались ранее. Одной из таких групп является коренное местное население в ряде государств-участников. Некоторые из этих государств, в том числе Дания, были разочаро-

ваны: они вносили подобное предложение, однако достигнуть консенсуса по обязательствам, касающимся этой уязвимой группы населения, не удалось.

Государство-организатор – Советский Союз – и его столица – Москва – создали для совещания наилучшие условия. Совещание состоялось в красивом зале Дома Союзов, и оборудование, предоставленное делегациям, сделало их работу более легкой.

Несмотря на большие трудности, с которыми столкнулись организаторы, исполнительный секретарь и его аппарат все подготовили хорошо. Они заслужили слова благодарности от имени всех сторон, высказанные в конце совещания.

Оправдало ли Московское совещание надежды, которые были высказаны до начала встречи? В целом оправдало и, может быть, даже превзошло их. Совещание состоялось в нужном месте и своевременно; политические обстоятельства вокруг совещания способствовали тому, что это было не только теоретическое обсуждение. Заявления Президента Советского Союза и министров иностранных дел на открытии поставили определенные задачи перед делегациями. Были ли эти задачи выполнены? В определенном отношении – да, в некоторых случаях – нет. Большим разочарованием для многих делегаций был тот факт, что Московская встреча не смогла пойти дальше в остром вопросе защиты национальных меньшинств. Было ли это слишком рано после Женевского совещания в июле по национальным меньшинствам или уже достигнуты пределы в отношении того, о чем государства-участники могли бы договориться? Этот вопрос должен быть в повестке дня, и решения должны быть найдены шаг за шагом, если наш континент желает избежать катастроф в будущем. Положение в Югославии является для нас мрачным напоминанием о том, насколько трагичной может быть неурегулированная этническая конфронтация.

Каково будущее процесса по человеческому измерению? Существует широкий консенсус в отношении того, что этот процесс должен продолжаться в какой-либо организованной форме. Более того, он не может быть ограничен пунктом повестки дня среди многих других вопросов, не относящихся к нему, на определенном совещании или форуме. Человеческое измерение СБСЕ является слишком важным, чтобы относиться к нему таким образом. Совещание, которое состоится вслед за хельсинкским процессом, должно определить будущую работу по человеческому измерению СБСЕ. Его результаты должны опираться на те огромные достижения, которые сделал процесс по человеческому измерению, и на тот факт, что он непосредственно затрагивает жизнь и безопасность каждого отдельного человека в государствах-участниках.

ПРИМЕНЕНИЕ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРОТОКОЛА I К ЖЕНЕВСКИМ КОНВЕНЦИЯМ В ЮАР

Кристина Мюррей*

Первая сессия конференции, на которой были приняты два протокола к Женевским конвенциям 1949 года по законам войны, была чрезвычайно сложной. Острый спор возник в связи со стремлением большой группы государств охарактеризовать определенные вооруженные конфликты, которые традиционно рассматривались как "внутренние", в качестве "международных", а также желанием изменить положения, обеспечивающие отличие гражданских лиц от комбатантов. Однако эту ситуацию можно было предвидеть.

Многочисленные резолюции показывают, что Генеральная Ассамблея ООН занималась вопросами деколонизации и самоопределения, по меньшей мере, с 1960 года, когда была принята Декларация в отношении колониализма. Позднее вопрос о комбатантах стал предметом обсуждения на Международной конференции Красного Креста в Тегеране, причем в проекте Красного Креста содержалось требование предоставить комбатантам, ведущим борьбу за национальное освобождение, статус военнопленных¹. Следующим шагом в разработке вопроса стала принятая Генеральной Ассамблеей резолюция "Основные принципы правового статуса комбатантов, борющихся против колониального и иностранного господства и расистских режимов" 1973 года².

Окончательное решение вопрос о статусе комбатантов нашел в Женевском протоколе I, статья 1 (4) которого распространила сферу применения Женевских конвенций на вооруженные конфликты, в которых народы борются против колониального господства и иностранной оккупации и против расистских режимов в осуществление права на самоопределение, закрепленного в Уставе ООН и Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН. Это положение было принято на заключительном заседании конференции в 1977 году явным большинством голосов (87 государств при 11 воздержавшихся), и только Израиль проголосовал против. К этому времени оппозиция такому решению в значительной степени ослабла³. Однако процесс ратификации протоколов был медленным, особенно в сравнении с поддержкой Женевских конвенций 1949 года, в которых участвуют 165 стран.

* Сотрудница Отдела международного публичного права университета в Кейптауне, ЮАР.

Решение администрации США представить на рассмотрение сената для ратификации только Протокол II, но не Протокол I, напоминает об интенсивности споров вокруг статьи 1(4) Женевского протокола. Хотя существуют и другие положения в Протоколе, которые могут вызывать беспокойство военных, например положения о репрессалиях⁴, США объяснили свою позицию, описывая Протокол I как "несовершенный в своей основе"⁵. Они приводили два главных довода в пользу такого вывода. Первый заключался в интернационализации национально-освободительных войн в ст. 1(4). Второй относился к ст. 44(3), которая содержит требование о четком отличии статуса комбатантов от гражданского населения в ходе партизанской войны. Американский президент утверждал, что подобное развитие событий может послужить признанию и защите террористов⁶.

Вне зависимости от того, будут ли одобрены положения ст. 1(4) и 44(3), заявление США отражает серьезное недопонимание как Протокола, так и международного гуманитарного права. Предлагаемое далее описание применения I Женевского протокола в Южной Африке служит основой для комментария содержащихся в ст. 1(4) и 44(3) положений, которые вносят неудачный политический смысл в гуманитарное право.

ПРОТОКОЛ I В СУДАХ ЮЖНОЙ АФРИКИ

Как и было предсказано в Женеве, Южная Африка не ратифицировала Протоколы 1977 года. Африканский национальный конгресс (АНК) попытался сделать это, однако официальный депозитарий – Федеральный совет Швейцарии – отказался принять эту декларацию, утверждая, что, согласно статье 96(3), присоединение АНК к Протоколу зависит от его ратификации властями страны. Тогда свои услуги в качестве депозитария предложил Международный комитет Красного Креста, и Оливер Тамбо (президент АНК) передал ему свое заявление⁷. Эта декларация не обеспечивает основных требований ст. 96(3) Протокола. Статья 96(3) позволяет власти, представляющей народ, вовлеченный в вооруженный конфликт, упомянутый в ст. 1(4), применять Женевские конвенции и Протокол I с тем, чтобы "конвенции и этот Протокол были приведены немедленно в силу для упомянутой власти как участницы конфликта". Декларация АНК, каковы бы ни были ее правовые последствия, вместе с тем имеет значение как отражение позиции движения в отношении гуманитарного права. Она постановляет: "Африканский национальный конгресс Южной Африки настоящим объявляет, что он намерен уважать и руководствоваться общими принципами международного гуманитарного права, применимого во время вооруженных конфликтов. Где это практиче-

ски возможно, Африканский национальный конгресс Южной Африки будет прилагать усилия с целью уважения норм, содержащихся в четырех Женевских конвенциях от 12 августа 1949 г., касающихся жертв вооруженных конфликтов, и Дополнительном протоколе I 1977 года относительно защиты жертв международных вооруженных конфликтов”.

Рассмотрение определенной категории дел в судах ЮАР выявило связь права вооруженных конфликтов, относящихся к борьбе за самоопределение, и положений, содержащихся в Протоколе I. Во-первых, люди, осужденные за действия в связи с их членством в Умкхонто ве Сизве – вооруженном крыле АНК, утверждали, что гражданский трибунал не имеет права судить их и что они имеют право на статус военнопленных. Во-вторых, утверждалось, что Протокол оказывает влияние на процесс вынесения приговора, даже если внутреннее право Южной Африки требует осуждения солдат Умкхонто.

Первый аргумент возникал в судах по всей стране: обычно пленные отказывались отвечать на обвинение, оспаривая юрисдикцию суда, и процесс продолжался без уделения серьезного внимания правовой основе такой позиции. Например, в деле в Натале в 1985 году судья отверг требование признать обвиняемых солдатами, имеющими право на защиту по Женевским конвенциям, ссылкой на независимость судебной системы, основываясь на едва ли относящемся к делу положении о разделении властей в Южной Африке⁸.

В одном случае, однако, спор был рассмотрен по существу. Речь идет о деле “С. против Петэнса”, в котором повстанца АНК обвинили в терроризме и покушении на убийство, вытекающих из попытки подложить бомбу в торговый центр и из многочисленных перестрелок с полицией⁹. Защита утверждала, что ст. 1(4) Протокола I, которая характеризовала определенные национально-освободительные войны как “международный” вооруженный конфликт, стала частью международного обычного права и, следовательно, являлась составной частью права Южной Африки. Далее защитник доказывал, что борьба в Южной Африке подпадает под категорию, содержащуюся в ст. 1(4), и что обвиняемый имеет право на иной статус, вытекающий из Протокола. Последние вопросы не были решены, так как суд не удалось убедить в том, что вследствие ратификации Протокола содержащиеся в нем положения можно квалифицировать в качестве норм международного обычного права. Ранее судья Дж. Конради указывал, что нератификация каким-либо государством “является явным свидетельством непринятия”, означающим, что при таких обстоятельствах ни договор, ни содержащиеся в нем принципы не могут быть обязательными для государства, которое не ратифицировало его.

Защита полностью полагалась на Протоколы и их статус в международном праве в поддержку своего аргумента о том, что борьба за самоопределение должна быть охарактеризована как международная борьба и, следовательно, повлечь за собой полное применение гуманитарного права. Это, возможно, является неудачным, так как задолго до того, как были приняты Протоколы, многие юристы-международники утверждали, что именно развитие права на самоопределение оказало влияние на то, что такие конфликты являются "международными", а не "внутренними" конфликтами и что право Женевы применимо к ним. Петэнс был осужден и приговорен к 17 годам тюремного заключения. Дж. Конради отказал в апелляции, так как, по его мнению, факты по делу показывают, что обвиняемого нельзя квалифицировать как имеющего статус военнопленного¹⁰.

Второй аргумент, согласно которому положения права в период вооруженного конфликта должны действовать в качестве фактора, смягчающего наказание, когда приговор выносится в отношении вооруженного крыла национально-освободительного движения, хотя и является более обещающим, не является более успешным, чем первый¹¹. При вынесении приговора в Южной Африке от судьи требуется, чтобы он принимал во внимание факторы, которые могут смягчить вину подсудимого. Одним из наиболее очевидных факторов могут служить личные обстоятельства либо политический подтекст преступления. Аргументом в пользу смягчения наказания в последнем случае служит ст. 1(4) Протокола I, в которой конфликт, где народ борется против "расистского режима в осуществление своего права на самоопределение", рассматривается в качестве "международного" вооруженного конфликта, а АНК признается представляющим народ, вовлеченный в такой конфликт. Это положение, содержащееся в Женевском протоколе, даже если тот не является международным обычным правом, обозначает тенденцию в праве. Это должно влиять на вынесение приговора судом, потому что он рассматривает действия солдат АНК в их международно-правовом и политическом контексте. Тот факт, что обвиняемые осознанно рассматривали себя в качестве лиц, вовлеченных в "международный" конфликт и борющихся за правое дело, должен действовать как смягчающее вину обстоятельство. В таких случаях, в частности, смертная казнь не может применяться, так как Женевские конвенции предусматривают, что пленный может быть лишь в том случае приговорен к смерти, если его действия составили военное преступление.

Этот аргумент многократно использовался в судах Южной Африки. В 1982 году три члена Умкхонто ве Сизве были обвинены в измене в Трансваальском провинциальном отделении Верховного

суда Южной Африки¹². Было доказано, что они принимали участие в нападении на три полицейских участка, где погибло четыре человека, а одиннадцать было ранено. За это им был вынесен смертный приговор. В процессе обсуждения вопроса о смягчении приговора приводились положения Женевских конвенций, в частности Протокола I.

Судья Дж. Курлевис отверг этот аргумент как "не имеющий отношения к делу вообще", так как Южная Африка не является участницей Женевских протоколов, а концепция предоставления статуса военнопленного членам таких групп, как АНК, не стала частью международного обычного права. Заявляя это, он охарактеризовал АНК как террористическую организацию и предположил, что возможное развитие гуманитарного права, о котором шел спор, было неприемлемым для "благонамеренных" южноафриканцев.

Кроме того, АНК совершает нападения на полицию вполне осмысленно: как все террористические организации, она осознает, что если могут быть уничтожены люди, обеспечивающие правопорядок, то гораздо быстрее установятся анархия и хаос¹³.

Курлевис приговорил Могоеране, Мосололи и Мотаунга к смертной казни, и 9 июня 1983 г. они были казнены в Претории, несмотря на национальные и международные кампании с целью смягчить их наказание.

В 1987 году Трансваальский провинциальный отдел столкнулся с подобным аргументом в деле "С. против Макнуба и Нондула"¹⁴. В данном случае было больше оснований принять положения Протокола во внимание, так как "существовало бесспорное свидетельство того, что один из членов группировки – Макнуб подчинялся внутренней дисциплинарной системе, открыто носил оружие и форму в целях отличия от гражданского населения в ходе проведения своих операций"¹⁵. Тем не менее снова данный аргумент не был принят во внимание, и подсудимый был приговорен к смертной казни.

Однако не все южноафриканские суды отказались от аргументов, основанных на Протоколе. В начале 80-х годов Дж. Дидкотт квалифицировал группу членов Умкхонто, которые предстали перед судом, как солдат: "Обвиняемые... попали под влияние агентов и вербовщиков Умкхонто – крыла АНК. Поэтому они присоединились к нему в качестве солдат"¹⁶. Подобный аргумент был приведен в суде в Намибии, когда три члена вооруженного крыла СВАПО были осуждены за нарушения Акта о терроризме от 1967 года. Председательствующий судья рассматривал дело объективно и утверждал, что тенденция в международном праве относиться к комбатантам в национально-освободительных войнах как к военнопленным является фактором, который нужно учитывать при вынесении приговора. Он

заявил: "При всех обстоятельствах вероятно, что обвиняемые рассматривали свои действия как часть справедливой борьбы, которая получила сильную международную и внутреннюю поддержку"¹⁷.

Тем не менее следует отметить, что в целом данные о попытках применить право Женевы в судах Южной Африки не являются многообещающими.

ПРОТОКОЛ I И ПОЛИТИКА В ЮЖНОЙ АФРИКЕ

Хотя суды Южной Африки не были убеждены в необходимости включения права Женевских конвенций и Протоколов в свои решения, аргументы и политические действия, основанные на Протоколе I, сыграли определенную роль за пределами судебной практики.

Профессор Херкуль Боойсен отмечает в комментарии по делу Петэнса, что суд, предоставляя статус военнопленного своим собственным гражданам, фактически ставит под вопрос законность всей системы¹⁸. Очевидно, упрекая суд за одобрение идеи о том, что солдатам АНК может быть предоставлен статус военнопленного, он заявляет, что предоставление статуса военнопленного и вытекающее из этого признание существования "внутренних" или "международных" конфликтов также означают прекращение власти государства — не обязательно над определенным районом, но в отношении конкретных индивидов. Разве это совместимо с обязанностью суда поддерживать правопорядок в государстве? Может ли суд ставить под вопрос или позволять сомневаться во власти, от которой он сам черпает полномочия¹⁹?

Та же точка зрения недвусмысленно прозвучала в суде по делу "С. против Мампумуло": "Суды являются лояльным и преданным органом того самого правительства, которое пытается уничтожить Африканский национальный конгресс. Поэтому мы заявляем, что настоящий суд не может выносить решение в связи со спором между нами и правительством. Абсолютно невозможно, чтобы правительство было беспристрастным судьей в своем собственном деле... Следовательно, мы отказываемся участвовать в разбирательстве"²⁰.

Многие дела, подобные рассмотренным выше, приобрели большую известность. В таких обстоятельствах прямой вызов власти судов, основанный на Протоколе I, является чем-то большим, чем попытка избежать судебного преследования и наказания отдельных обвиняемых. Это также напоминание всем южноафриканцам о моральности борьбы против апартеида и средств, которые для этого были выбраны.

Однако этот подход не является правильным. Сама структура Женевских конвенций предполагает, что ст. 1(4) не вносит политику и субъективность в гуманитарное право, а просто выявляет то, что там уже содержится. До принятия этой статьи Протокола I теоретическая посылка обоснования существования гуманитарного права состояла в уменьшении страданий во время войны, а само оно должно было применяться одинаково ко всем сторонам в конфликте без какой-либо аргументации справедливости их конкретных позиций. Включение ст. 1(4) и 96(3) в Протокол I абсолютно ясно свидетельствует, что законы войны применяются в равной степени ко всем сторонам в конфликте, справедливость находится на стороне освободительного движения и что государство, против которого оно борется, пренебрегает международным правом, не выполняя принцип самоопределения. Много аргументов было представлено для того, чтобы показать, что ст. 1(4) может объективно применяться и критерии, вытекающие из нее, достаточны для избежания субъективных толкований.

Именно этот аспект Протокола может рассматриваться как политизирующий гуманитарное право, но предположение, что гуманитарное право было нейтральным до принятия Протокола, не выдерживает критики при внимательном исследовании. Сама цель международного гуманитарного права заключается в смягчении жесточайшего воздействия вооруженного конфликта и в сокращении страданий с помощью установления некоторых ограничений методов и средств ведения войны. Очевидно, что гуманитарные цели, отраженные в этой отрасли права, применимы как к тому, что мы называем "внутренними" конфликтами, так и к "международным" конфликтам. Существуют равные основания для попытки ввести гуманитарные стандарты в обе категории конфликтов. Однако право войны никогда не применялось в одинаковой степени к обеим.

Согласно праву вооруженных конфликтов, "международным" вооруженным конфликтом является такой, "в котором участвуют две или более Высокие Договаривающиеся Стороны" (типовая ст. 2 Женевских конвенций). "Внутренний" конфликт – это конфликт, "возникающий на территории одной из Высоких Договаривающихся Сторон" (типовая ст. 3). Важность этого различия в рамках Женевских конвенций хорошо известна: сложная система гуманитарного права применяется к конфликтам, которые характеризуются как "международные"; элементарные стандарты, находящиеся в типовой ст. 3 конвенций, применяются к "внутренним" конфликтам.

Даже Международный Красный Крест, роль которого является последовательно гуманитарной, не всегда был един в своих попытках распространить применение гуманитарного права на все конф-

ликты. Например, на своей конференции в 1912 году он был не в состоянии принять решение по данному вопросу²¹. Однако на 12-й международной конференции в Стокгольме в 1948 году он предложил, чтобы гуманитарное право применялось во всех случаях при вооруженном конфликте, "возникающем на территории договаривающейся стороны". На Женевской конференции в следующем году это предложение было отвергнуто, и различия между "международными" и "внутренними" спорами были установлены снова, поскольку предложение Красного Креста влекло за собой риск предоставления повстанцам статуса признания *de facto* или подрывало действия правительства, направленные на защиту существующей структуры государства²².

Со временем различие между "внутренними" и "международными" конфликтами приобрело форму удовлетворительного решения в качестве проблемы, выходящей за пределы гуманитарного права. Кроме того, оно рассматривалось как способное привести к нейтральному и объективному применению этого права. На конференции 1974 года те делегации, которые выступали против характеристики национально-освободительных войн как "международных" конфликтов, вновь указывали "на четкие различия" между двумя видами конфликтов. Для них характеристика национально-освободительной войны в качестве "внутренней" войны была очевидной.

В контексте международных отношений объяснение этому относительно простое. Принцип государственного суверенитета и право каждого государства заниматься своими внутренними делами без какого-либо вмешательства извне давно рассматриваются как краеугольные камни международного правопорядка. Идея о том, что "внутренний" вооруженный конфликт не должен подвергаться международному регулированию, полностью совместима с этими принципами.

Однако различие между "международными" и "внутренними" конфликтами ясно включает в себя нормативную характеристику и, несмотря на очевидно объективные критерии такого различия, находящегося в центре системы права, заявляющей о своей объективности и нейтральности, является сомнительной. Это было особенно очевидно в период после второй мировой войны, когда крупные державы избегали прямой конфронтации и вместо этого использовали стратегию вмешательства во "внутренние" конфликты в других государствах для утверждения своего военного превосходства и достижения идеологических целей. В контексте Южной Африки политическая природа различия отражена в том факте, что до аннексии Трансвааля буры рассматривались англичанами в качестве военнопленных. После аннексии – магического события, которое транс-

формировало в глазах сообщества государств данный конфликт во "внутренний", – они стали рассматриваться как повстанцы²³.

Никакое определение международного вооруженного конфликта не может разрешить дилемму, связанную с гуманитарным правом, ибо оно создается самим современным международным правом и вытекает из его природы. Филипп Алло отмечает, что во внутренней сфере государства независимы друг от друга. Они защищены внушительной серией оборонительных концепций – суверенитетом, суверенным равенством государств, суверенитетом над внутренней юрисдикцией, политической независимостью и территориальной целостностью, невмешательством. За такими концептуальными барьерами каждое государство свободно формулировать свою собственную политику и преследовать свои собственные интересы²⁴.

Концепция международного порядка как порядка, в котором участвуют лишь государства и где "нет места внутренним проблемам", некоторым образом оспаривается путем развития гуманитарного права и, например, созданием Европейского сообщества.

Право на самоопределение является другой доктриной, которая не совсем сочетается с международным порядком, основанным на широком понимании "внутренней юрисдикции". Не удивительно поэтому, что борьба за самоопределение вскрывает недостатки структуры гуманитарного права. Маловероятно также, что данная проблема исчезнет после падения последних оплотов колониализма, иностранной оккупации и расизма, как утверждают некоторые авторы. Вместо этого увеличится число сложных проблем, стоящих перед государствами как единственными определяющими факторами международных ценностей, и политические интересы, скрываемые различиями, интегрированными в международном гуманитарном праве, как и в других областях, будут оспорены и станут областями борьбы.

¹ О дискуссии по проекту см. **Wilson H.A.** *International Law and the Use of Force by National Liberation Movements*. – Oxford, 1988. – P. 164.

² См. G.A. Res. 3103(XXVIII). Dec. 12. – 1973.

³ Видимо, это имело место в связи с тем, что западным странам нечего было терять, так как Португалия отказалась от своих территорий, и заинтересованными оставались лишь Израиль и Южная Африка. См. **Gasser H.** *Some Legal Issues Concerning Ratification of the 1977 Geneva Protocols // Armed Conflict and the New Law*. – 1989. – P. 81–82.

⁴ См. **Greenwood C.J.** *Reprisals and Reciprocity in the New Law of Armed Conflict // Armed Conflict and the New Law*. – 1989. – P. 227.

⁵ **Letter of Transmittal of 29 January 1987 // American Journal of International Law** (далее: AJIL). – 1987. – Vol. 81. – P. 910–911.

⁶ Многие ученые отрицают связь Протокола I с проблемой терроризма. См., например, **Greenwood C.** *Terrorism and Humanitarian Law – The Debate over*

Additional Protocol I // Israel Yearbook on Human Rights. — 1989. — P. 187; **Gasser H.** An Appeal for Ratification by the United States // AJIL. — 1987. — Vol. 81. — P. 912.

⁷ См. **Austin R.H.F.** International Law and Regional Aggression — The Fate of the Geneva Protocol I. New Perspective and Conceptions of International Law: An Afro-Asian Dialogue // Austrian Journal of Public and International Law. — Vien, 1983. — Supplement 6. — P. 174–179.

⁸ **S.V. Mampumulo and others.** Natal Provincial Division of the Supreme Court of South Africa. — 1985. — Dec. — Case No CC 93/85.

⁹ **South African Law Reports.** — 1988. — № 3. — 51 (C).

¹⁰ См. **Dugard J.** International Law // Annual Survey of South African Law. — 1988. — P. 68–76.

¹¹ Примеры см. **Murrey C.** The 1977 Geneva Protocols and Conflict in Southern Africa // International and Comparative Law Quarterly. — 1984. — P. 462.

¹² **S.V. Mogoerane and others.** Transvaal Provincial Division. 6 August 1982 // Lawyers for Human Rights Bulletin. — 1983. — No. 1. — Febr. — P. 118, 124.

¹³ **Ibid.** — P. 126.

¹⁴ Кратко см. **Dugard J.** Op. cit. — P. 76.

¹⁵ **Ibid.**

¹⁶ **S.V. Buthelezi and others.** Durban and Coadt Local Division 13 September 1982 // Lawyers for Human Rights Bulletin. — 1983. — No. 1. — Febr. — P. 129, 132.

¹⁷ **S.V. Sagarius and others** // South African Law Review. — 1983. — No. 1 (SWA). — P. 836 (перевод автора с африкаанс).

¹⁸ **Booyesen H.** Protokol I tot die Geneefse Konvensies van 1949 — Gewoonregtelike Volrereg? // Tydskrif vir Heedendaagse Romeins Hollandse Reg. — 1988. — No 51. — P. 244. В этом вопросе Боойсен основывается на таких делах, как "Процесс Аенеаса Макдональда" (1947) 18. St. tr. 858) и "Общественный обвинитель против Ойе Хее Кой" (1968, AC 829), для предположения того, что тот, кто присягает на верность государству, не имеет права на статус военнопленного и может преследоваться в судебном порядке как обычный преступник.

¹⁹ **Booyesen H.** Op. cit. — P. 248 — 249 (перевод автора с африкаанс).

²⁰ **S.V. Mampumulo and others.** Case No. CC 93/85.

²¹ См. **Wilson H.A.** Op. cit. — P. 39.

²² **ICRC Commentary.** — P. 46.

²³ См. **Wilson H.A.** Op. cit. — P. 38.

²⁴ См. **Allot P.** Eunomia: New Order for a New World. — Oxford, 1990.

Международное и внутригосударственное право

СОБЛЮДЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ГУМАНИТАРНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ В УСЛОВИЯХ РЕЖИМА ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ

В.Д. Подуфалов*

Сфера деятельности современного государства весьма разнообразна и многопланова. Она охватывает как проблемы внешней политики, занимающие в ней все большее место, так и дела сугубо внутренние, формально не затрагивающие интересы каких-либо других стран. Вместе с тем граница между внутренними делами и внешними в некоторой мере условна и определяется рядом факторов, в том числе конъюнктурных.

1. К числу таких весьма неоднозначных и сложных международных проблем относится проблема прав человека в современном мире. Длительное время она носила не столько правовой, сколько идеологический характер, что позволяло использовать ее более или менее успешно в идеологическом противоборстве между "реальным социализмом" и "современным империализмом" как отечественными специалистами, так и их зарубежными коллегами. Понятно, что результаты подобных "научных" споров – постоянная конфронтация – были предопределены заранее.

Сама же суть вопроса – права человека и его свободы – интересовала оппонентов постольку, поскольку создавала возможность оперировать общими положениями международных гуманитарных документов для обоснования своей национальной внутренней и внешней политики. И, как сейчас видно, ни Запад, ни наша страна не ставили в тот период своей целью действительное совершенствование своей национальной политики в области прав человека.

Со временем (по существу, после второй мировой войны) стало ясно, что проблема прав личности в государстве и проблема

* Кандидат юридических наук.

международного сотрудничества государств в этой сфере во многом взаимосвязаны. Анализ многочисленных гуманитарных соглашений свидетельствует о том, что права человека – гражданина, иностранца, – будучи в основе своей внутренним делом всякого государства, тем не менее в настоящее время в определенной степени регулируются и международным правом. Отсюда и своего рода двойственность позиции государств, которые действительно намерены не только воплощать требования международных соглашений в гуманитарной области у себя, но и контролировать исполнение этих договоров своими партнерами по соглашениям.

Эта позиция государств находит все больше сторонников. В частности, на Московском совещании Конференции по человеческому измерению СБСЕ в Преамбуле итогового Документа 1991 года прямо зафиксировано: "Государства-участники подчеркивают, что вопросы, касающиеся прав человека, основных свобод, демократии и верховенства закона, носят международный характер, поскольку соблюдение этих прав и свобод составляет одну из основ международного порядка. Они категорически и окончательно заявляют, что обязательства, принятые ими в области человеческого измерения СБСЕ, являются вопросами, представляющими непосредственный и законный интерес для всех государств-участников и не относятся к числу исключительно внутренних дел соответствующего государства (курсив мой. – В.П.)"¹. Это заявление общего порядка далее по тексту Документа неоднократно конкретизируется применительно к тем или иным формам защиты от попрания перечисленных прав².

2. Всякое государство периодически сталкивается с ситуациями, требующими принятия каких-то экстраординарных мер для локализации негативных событий, вызванных либо действиями человека, либо действиями стихийных сил природы.

Ситуация последних нескольких лет в некоторых государствах, входивших ранее в состав Союза ССР, свидетельствует о том, что вопросы правового положения местного населения в "горячих точках" теперь уже, к сожалению, не "планеты", а нашей страны и в "ближнем зарубежье" приобретают для нас все большую актуальность. Подобные ситуации сопровождаются, как правило, возникновением угрозы жизни и здоровью населения, его материальному благополучию либо же массовыми человеческими жертвами, предотвратить которые "нормальным" путем практически невозможно. Проще говоря, органы государственной власти или управления вынуждены при подобных обстоятельствах объявлять, вводить чрезвычайное (особое, военное и т.п.) положение на определенной части своей территории и на определенный срок³.

Подобная практика считается вполне приемлемой в любом демократическом государстве⁴. Свидетельством тому служат некоторые международные документы о правах человека, в общих чертах регулирующие определенные общепризнанные "стандарты" поведения государства в ситуации чрезвычайного положения.

Ни у кого, видимо, не вызывает сомнения тот факт, что большинство общепризнанных норм современного международного права стало таковыми исключительно благодаря сходству взглядов различных государств на какие-то явления как международной, так и — все чаще — своей внутренней жизни. Сфера прав человека — один из наиболее характерных тому примеров.

С одной стороны, всякое государство в силу своего суверенитета самостоятельно определяет и гарантирует некий правовой статус личности (иностранца, гражданина). С другой же стороны, оно одновременно соотносит эти, в принципе, внутренние дела с принятыми на себя международными обязательствами об определенных "стандартах" своего суверенного поведения. Вполне осознанно придерживаясь общепризнанных норм международного права в гуманитарной сфере, современное государство таким образом реализует свой суверенитет, доказывая одновременно, что он не абсолютен, а зависим от других таких же суверенных государств, которые, в свою очередь, вынуждены чем-то поступаться ради взаимной договоренности "проявлять терпимость и жить вместе, в мире друг с другом, как добрые соседи".

Поэтому-то международные нормы в гуманитарной сфере (как, впрочем, и в других областях международного сотрудничества) отражают в первую очередь какие-то устоявшиеся общепринятые подходы к той или иной гуманитарной проблеме. Одной из таких специфических проблем и является проблема поведения государства в ситуации чрезвычайного положения и установления им правового статуса различных категорий лиц, оказавшихся в данной ситуации в силу тех или иных причин и обстоятельств.

3. В общей форме этот вопрос решен в Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 года⁵, одним из участников которого с 1973 года является и наша страна. Статья 4 Пакта констатирует, что главным обстоятельством, лежащим в основе введения чрезвычайного положения в любом государстве, является возникновение там ситуации, при которой "жизнь нации находится под угрозой".

Достаточно подробно содержание "чрезвычайных обстоятельств" раскрывается в п. 2"d" ст. 2 Конвенции № 29 Международной организации труда о принудительном или обязательном труде 1930 года⁶. По замыслу участников Конвенции чрезвычайные об-

стоятельства могут возникнуть "в случае войны или бедствия или угрозы бедствия, как-то: пожары, наводнения, гололед, землетрясения, сильные эпидемии или эпизоотии, нашествия вредных животных, насекомых или паразитов растений, и вообще обстоятельств, ставящих под угрозу или могущих поставить под угрозу жизнь или нормальные жизненные условия всего или части населения (курсив мой. — В.П.)".

Разумеется, приведенный перечень с учетом специфического назначения Конвенции и прошедших десятилетий не может считаться исчерпывающим. Более того, он может дополняться, детализироваться национальным законодательством стран, закрепляющих возможность и порядок введения у себя чрезвычайного положения в связи с возникновением именно чрезвычайных обстоятельств.

4. В русском переводе многих международных конвенций присутствует термин "нация", который по смыслу должен соответствовать понятию "народ". Поэтому, учитывая неоднозначность термина "нация" (nation) на разных языках, неоднозначность его перевода с одного языка на другой, вероятно, более правильно трактовать его не по "национальному" признаку, смыслу, а как охватывающий такие понятия, как общество, государство, народ, отечество⁷. Такое понимание, в частности, нашло отражение в Законе РСФСР о чрезвычайном положении от 17 мая 1991 г.⁸, где отмечается, что чрезвычайное положение в республике может вводиться "лишь в условиях, когда обстоятельства, служащие основанием для введения чрезвычайного положения, представляют собой реальную, чрезвычайную и неизбежную угрозу безопасности граждан или конституционному строю республики, устранение которой невозможно без применения чрезвычайных мер" (ст. 3). Далее следует перечисление конкретных ситуаций, в результате которых может вводиться данный режим.

Российский Закон, как известно, принят на год позднее аналогичного Закона СССР о правовом режиме чрезвычайного положения от 3 апреля 1990 г.⁹ В настоящее время союзный Закон представляет интерес лишь в историческом и научном плане. Именно под этим углом зрения и следует отнестись к тому, что в настоящей статье параллельно с анализом российского Закона 1991 года автор обращается к Закону Союза ССР, что позволяет более полно выявить особенности российского законодательства о чрезвычайном положении.

В союзном Законе основания для введения в стране чрезвычайного положения изложены более аморфно и расплывчато. Оно вводится "в интересах обеспечения безопасности граждан", а целью объявления и введения данного режима являются "скорейшая нор-

мализация обстановки, восстановление законности и правопорядка” (ст. 1). Здесь же перечисляются ситуации, при возникновении которых чрезвычайное положение могло бы быть объявлено. Строго говоря, из текста этого Закона не вытекает явной необходимости принятия каких-то чрезвычайных мер для ”скорейшей нормализации обстановки” и т.п. Такая неопределенность и многозначность – интересы обеспечения безопасности граждан, – видимо, стали одним из обстоятельств, облегчивших введение чрезвычайного положения в стране 19 августа 1991 г.¹⁰

Оба Закона – и союзный, и российский – примерно одинаково определяют ситуации, в результате которых может возникнуть необходимость принятия экстраординарных мер. Однако российский Закон более детализирован, он к этим ситуациям относит:

- попытки насильственного изменения конституционного строя, массовые беспорядки, сопровождающиеся насилием, межнациональные конфликты, блокаду отдельных местностей, угрожающую жизни и безопасности граждан или нормальной деятельности государственных институтов;

- стихийные бедствия, эпидемии, эпизоотии, крупные аварии, ставящие под угрозу жизнь и здоровье населения и требующие проведения аварийно-спасательных и восстановительных работ (ст. 4).

Союзный же Закон просто перечислил: стихийные бедствия, крупные аварии, катастрофы, эпидемии, эпизоотии и массовые беспорядки (ст. 1), не введя каких-либо дополнительных критериев, свидетельствовавших о действительной необходимости принятия чрезвычайных мер для локализации вредных последствий, что было одним из существенных недостатков этого Закона.

5. Следующим существенным требованием, предъявляемым ст. 4 Международного пакта о гражданских и политических правах к порядку объявления, введения чрезвычайного положения, является соблюдение ”гласности” – как внутренней, так и международной, которая предписывает государству официально объявить о введении у себя чрезвычайного положения. Кроме того, оно ”должно немедленно информировать другие государства, участвующие в... Пакте, через посредство Генерального секретаря Организации Объединенных Наций” о самом факте, обо всех сопутствующих ему обстоятельствах, а также о сроке, на который чрезвычайное положение вводится.

Анализируемые Законы – союзный и республиканский – нормативно закрепили предписываемый Пактом порядок ¹¹, причем российский Закон гораздо более тщательно разработан в деталях, включая конкретные сроки, в течение которых должны после-

довать сообщения об установлении режима чрезвычайного положения, о предельных сроках его длительности и т.п. Все это, безусловно, должно позволить более эффективно контролировать соблюдение самого Закона.

6. В статье 4 рассматриваемого Пакта зафиксированы лишь самые необходимые ограничения в свободе выбора государством средств, действий, методов достижения результата по локализации обстоятельств, послуживших причиной введения чрезвычайного положения. То есть в данном документе содержится лишь тот минимум, без соблюдения которого сложно было бы говорить об уважении прав человека и основных свобод в демократическом государстве, попавшем в чрезвычайную ситуацию.

Конкретно это выражается в том, что прежде всего ст. 4 Пакта полностью запрещает дискриминацию граждан, а также иностранцев по не зависящим от их сознания и воли обстоятельствам: от "расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения".

Союзный Закон подобное положение вообще не предусматривал. Принцип недискриминации у нас всегда являлся как бы само собой разумеющимся. Однако, учитывая особые обстоятельства чрезвычайного положения, специфику применяемых по его локализации сил и средств, представляется, что вопрос о дискриминации отдельных лиц может при определенных обстоятельствах стать весьма реальным (как показывает практика последних лет, весьма богатая различными "чрезвычайными обстоятельствами")¹².

Российский Закон 1991 года помимо общей отсылки к необходимости выполнения международных обязательств нашей страны (ст. 26) конкретно перечисляет признаки, по которым запрещается дискриминация "отдельных лиц или групп населения". К ним отнесены признаки расы, *национальности*, пола, языка, религии, *политических убеждений* или социального происхождения. Здесь выделены те признаки из российского Закона, которые отсутствуют в ст. 4 Международного пакта о гражданских и политических правах. Нетрудно заметить, что признак цвета кожи из Международного пакта заменен на более общий и более широкий признак национальности, что вытекает из межгосударственной практики последних лет. Кроме того, в российский Закон вводится дополнительный признак — *политические убеждения*, которые также не могут служить мотивом дискриминации индивидов при введении чрезвычайного положения. Это, видимо, весьма актуально, если основанием для введения чрезвычайного положения стали, например, "попытки насильственного изменения конституционного строя" (п. "а" ст. 4). Репрессивные меры в таком случае не должны применяться к единомышленникам заговорщиков, которые не предпринимали никаких прак-

тических шагов по реализации своих замыслов, из-за одного только факта их принадлежности к какой-то группировке, политической партии и т.п. Основанием для привлечения их к ответственности могут являться только конкретные преступные деяния, совершенные ими (проще говоря, принцип "за убеждения не судят").

Думается, будет интересно, характеризуя российский Закон 1991 года, обратить внимание на то, как соотносятся между собой "антидискриминационные" критерии, изложенные в ст. 2 и 4 Международного пакта о гражданских и политических правах. Дело в том, что в ст. 2 отражены признаки, по которым не допускается дискриминация личности в "нормальных" условиях: это раса, цвет кожи, пол, язык, религия, *политические или иные убеждения, национальное или социальное происхождение, имущественное положение, рождение или иные обстоятельства*. В приведенном перечне подчеркнуты те критерии, которые отсутствуют в перечне "антидискриминационных" ст. 4 Пакта (полный их перечень был приведен в статье выше).

Российский Закон, таким образом, пошел даже дальше, чем Международный пакт, в определении критериев, по которым запрещена дискриминация личности в условиях режима чрезвычайного положения. Критерии "политические убеждения" и "национальность" применительно к чрезвычайному положению позаимствованы нашим законом не из "чрезвычайной" ст. 4 Пакта, а из "мирной" ст. 2. Этот шаг в условиях современной демократизации гуманитарных отношений государств, безусловно, следует расценивать как явление прогрессивное.

Для полноты картины следует упомянуть и о таком "антидискриминационном" критерии в условиях режима чрезвычайного положения, как "принадлежность к меньшинству", который появился в международных документах Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе в 1990 году. Он зафиксирован, в частности, уже в итоговом Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 года¹³ и воспроизведен в Документе Московского совещания 1991 года.

Российский Закон о "национальных меньшинствах" прямо не упоминает, хотя и принят он позднее появления этого специального термина в документах хельсинкского процесса. Здесь можно только отметить, что, строго говоря, понятие "национальное меньшинство" как частное охватывается более общим понятием — "национальность". И с этих позиций, безусловно, индивиды не могут подвергаться дискриминации по мотивам "национального происхождения", включая сюда и принадлежность к "национальному меньшинству".

7. Общепризнанным фактом в международном праве является то, что государства признают друг за другом право в случае введения у себя чрезвычайного положения ограничивать большое количество прав и свобод индивидов, если это "требуется остротой положения" и "при условии, что такие меры не являются несовместимыми с их другими обязательствами по международному праву" (ст. 4 рассматриваемого Пакта).

Вместе с тем запретительное правотворчество всякого государства, спасающего находящуюся под угрозой "жизнь нации", имеет определенные правовые пределы. Пункт 2 ст. 4 Международного пакта о гражданских и политических правах перечисляет фиксированный минимум прав и свобод личности, которые должны быть ей гарантированы даже в таких исключительных ситуациях. Государство – участник Пакта не вправе лишать индивида:

- права на жизнь (ст. 6 Пакта);
- права на признание его правосубъектности (ст. 16);
- права на свободу мысли, совести и религии (ст. 18);
- свободы за невыполнение какого-либо договорного обязательства (ст. 11).

Кроме того, государству, объявившему о введении чрезвычайного положения, запрещается:

- подвергать любого индивида пыткам или жестокому, бесчеловечному или унижающему его достоинство обращению или наказанию (ст. 7);
- содержать кого-либо в рабстве, в подневольном состоянии; рабство и работорговля запрещаются во всех видах (п. 1 и 2 ст. 8);
- обвинять кого-либо в совершении уголовного преступления путем придания обратной силы уголовному закону, устанавливающему наказуемость деяния или усиливающему наказание (ст. 15).

Порядок пользования всеми перечисленными правами и свободами, которые гарантируются личности в демократическом государстве, практически не должен подвергаться каким-либо правовым ограничениям, кроме тех, которые допускаются самим Пактом. Это касается, например, недопустимости лишения индивида права на жизнь (в ст. 6 речь идет лишь о запрете произвольного лишения этого права). Стало быть, те страны, в которых в качестве исключительной меры уголовного наказания предусмотрена смертная казнь и регламентирован порядок ее применения, каких-то дополнительных обязательств в силу одного только участия в Пакте не приобретают.

В этом документе, в частности, предусмотрено еще одно ограничение, относящееся к праву каждого на свободу мысли, совести и религии. Анализ п. 3 ст. 18 Пакта свидетельствует о том, что если

сама по себе подобная свобода для индивида "безгранична", то организационные формы ее реализации, то есть свобода исповедовать религию или убеждения, в государстве подлежат ограничениям, установленным законом и необходимым для охраны: общественной безопасности, порядка, здоровья и морали, основных прав и свобод других лиц.

И последнее замечание, касающееся запрета рабства и подневольного состояния (п. 1 и 2 ст. 8). Пункт 3 этой же ст. 8 в целом запрещает введение в стране принудительного или обязательного труда. Подобная практика прошлого противоречит современным гуманитарным и демократическим принципам. Вместе с тем любая "служба, обязательная в случаях чрезвычайного положения или бедствия, угрожающих жизни или благополучию населения", не может квалифицироваться как "принудительный или обязательный труд". Аналогичная норма, но более подробно изложенная, включена, как отмечается выше, в Конвенцию № 29 МОТ о принудительном или обязательном труде 1930 года.

Следует заметить, что Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах вообще не содержит каких-либо исключений, связанных с введением в государстве чрезвычайного положения. Здесь отсутствует и сам термин "чрезвычайное положение".

Таковы, в принципе, общеприемлемые и общепризнанные в международных отношениях обязанности различных в политическом и экономическом отношениях государств относительно правил вводимого — при возникновении чрезвычайных обстоятельств — чрезвычайного положения. Без сомнения, более или менее детальная регламентация законодательства о чрезвычайном положении — исключительная прерогатива всякого суверенного государства — участника соответствующих международных соглашений. Важно лишь, чтобы в целом такое законодательство не противоречило международным обязательствам, не нарушало их.

8. Союзный Закон 1990 года, надо сказать, был практически мало увязан с международными обязательствами нашей страны по Международному пакту о гражданских и политических правах. Закон, в частности, не предусматривал каких-либо ограничений в "произволе" государства и его органов относительно пределов сужения прав граждан и других лиц в случае введения чрезвычайного положения, как этого требует не только дух, но и буква п. 2 ст. 4 Международного пакта (о чем речь шла выше).

В целом такое положение вполне объяснимо, если исходить из того, что у нас в стране весьма продолжительное время действовал правовой принцип: "разрешено все то, что предписано правовой

нормой". Иллюстрацией инерции этого принципа и является отсутствие в Законе важных запретительных положений из ст. 4 Международного пакта. Это тем более бросается в глаза сейчас, когда в правовой литературе большое внимание уделяется рассмотрению и обоснованию противоположного по механизму действия правового принципа: "разрешено все то, что не запрещено законом". Если под углом зрения (и действия) этого последнего принципа взглянуть на Закон, то окажется, что он может допускать отступления от международных обязательств, не обязывая формально государственные органы власти и управления их исполнять, ибо "разрешено все, что предписано". А не нарушать международных обязательств как раз нигде и "не предписывается".

Российский Закон 1991 года в этом смысле разработан более корректно. В нем закреплены как разрешительные, так и запретительные нормы, соответствующие международным обязательствам страны, вытекающим из Международного пакта о гражданских и политических правах. Статья 27 разд. V российского Закона – "Гарантии прав и ответственность граждан и должностных лиц в условиях чрезвычайного положения" – закрепила правило о том, что граждане в подобной ситуации *не могут быть ограничены* в: праве на жизнь, праве на свободу мысли, совести, религии.

Эта же статья *запрещает* в России при введении чрезвычайного положения соответствующим органам: применение пыток, жестокого, бесчеловечного или унижающего человеческое достоинство обращения или наказания; придание обратной силы уголовному закону, устанавливающему наказуемость деяния или усиливающему наказание.

Приведенные положения российского Закона, таким образом, свидетельствуют о его соответствии, как этого требует ст. 26 Закона, международным обязательствам нашей страны, закрепленным в Международном пакте о гражданских и политических правах.

Законодательный запрет на применение пыток, жестокого, бесчеловечного или унижающего человеческое достоинство обращения или наказания, в частности, вытекает помимо ст. 4 Международного пакта о гражданских и политических правах из Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 года¹⁴. Статья 1 Конвенции, в частности, дает определение термина "пытка": это "любое действие, которым какому-либо лицу умышленно причиняется сильная боль или страдание, физическое или нравственное, чтобы получить от него или от третьего лица сведения или признания, наказать его за действие, которое совершило оно или третье лицо или в совершении которого оно подозревается, а также запу-

гать или принудить его или третье лицо, или по любой причине, основанной на дискриминации любого характера, когда такая боль или страдание причиняются государственным должностным лицом или иным лицом, выступающим в официальном качестве, или по их подстрекательству, или с их ведома или молчаливого согласия". Под определение не подпадают "боль или страдания, которые возникают лишь в результате законных санкций, неотделимы от этих санкций или вызываются ими случайно".

Столь длинное и подробное перечисление квалифицирующих признаков пытки, независимо от ее "официального" названия, дает реальную возможность российским правоохранительным органам применять эту дефиницию на практике, ибо ситуаций, граничащих с чрезвычайным положением, становится у нас, к сожалению, все больше. Об этом свидетельствуют практически ежедневные сообщения средств массовой информации. Следовало бы, как представляется, включить данные положения международного права в наше национальное уголовное законодательство.

Силы и средства, участвующие в реализации режима чрезвычайного положения, в частности подразделения внутренних войск, вооруженных сил и т.п., осуществляя свои функции, должны соотносить практические действия с требованиями как нашего национального законодательства, так и международного права. Характер и содержание этих международных обязательств нашли принципиальное закрепление в Кодексе поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятом в 1979 году на 34-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН¹⁵.

9. При сопоставительном анализе союзного и республиканского законодательства о чрезвычайном положении в плане его соответствия международным обязательствам нашей страны хочется обратить внимание еще на одно интересное обстоятельство, касающееся в целом вопроса регулирования наших конституционных прав и свобод. Основные права и свободы индивида в России закреплены в Конституции. Стало быть, их правовая регламентация — объем, содержание, ограничения, запреты и т.п. — должна быть объектом (предметом) регулирования высших органов государственной власти (либо, в особых случаях, государственного управления). Очевидно, конституционное право нашего гражданина (иностранца) не может быть отменено, изменено, "улучшено" другим органом государственной власти или управления более низкого уровня.

В чрезвычайных обстоятельствах в государстве, при введении режима чрезвычайного положения, высший орган государственной власти, управления, имеющий право на введение этого положения,

должен в соответствующем законодательном акте определить порядок пользования конституционными правами и свободами гражданами (иностранцами), порядок и пределы их допустимых ограничений.

Российский Закон 1991 года в ст. 10 закрепил такую обязанность высшего органа государственной власти России (Президиума Верховного Совета) или управления (Президента) указать конкретно в указе о введении чрезвычайного положения, в частности "перечень и пределы чрезвычайных мер и исчерпывающий перечень временных ограничений прав и свобод граждан" (п. "в" ст. 10). Поэтому-то меры, предусмотренные в ст. 22, 23, 24 Закона, и должны найти отражение в издаваемом указе о введении чрезвычайного положения. Все это, видимо, должно быть осуществлено в одном документе, одним органом государственной власти или управления России и не вызывает принципиальных возражений.

Союзный Закон 1990 года содержал такие правовые "вольности", которые позволяли сделать именно те выводы, в которых нуждались органы власти. В частности, ст. 3 Закона требовала от высших органов государственной власти (Верховных Советов соответствующих уровней) или управления (Президента) при введении чрезвычайного положения указать в соответствующем законодательном акте лишь мотивы принятия решения, срок и территориальные границы действия этого акта (и, соответственно, чрезвычайного положения). Что же касается возможных (или, точнее, необходимых) ограничений конституционных прав и свобод граждан в режиме чрезвычайного положения, то они в общем виде зафиксированы в самом Законе (ст. 4) и содержат довольно широкий перечень серьезных и существенных ограничений прав и свобод граждан и других лиц (всего 20 позиций).

Многие из этих прав и свобод — свобода местожительства и передвижения (п. 2, 3, 4, 17), свобода собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций (п. 6), право на забастовки (п. 10), на свободный труд (п. 11), на свободу информации (п. 14), на свободу ассоциации с другими (п. 18, 19), на неприкосновенность личности (п. 20) — закреплены в Международном пакте о гражданских и политических правах (в частности, в ст. 9, 12, 19, 21, 22) и в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах. Первый из упомянутых Пактов допускает ограничение этих прав и свобод только в законодательном порядке.

Союзный Закон, как отмечено выше, не требовал от законодательных органов, объявляющих о введении чрезвычайного положения, указания конкретных мер, ограничивающих наши конституционные права и свободы. Прерогатива их применения вверялась

всего лишь "органам государственной власти и управления" (ст. 4 Закона). Естественно предположить, что любой из таких органов мог посчитать возможным применить любую из перечисленных в ст. 4 Закона мер. Но можно ли в подобной ситуации считать, что ограничение прав и свобод осуществлено в законодательном порядке (как того требует ст. 4 Пакта), если, например, "законодателем" становится Совет или его исполнительный комитет районного звена?

Косвенно такой "вольный" вывод из союзного Закона подкрепляется положением его ст. 5, где высшим органам государственной власти и управления Союза или республик, *включая и автономные*, предоставлялось право "отменять *любое* решение нижестоящих органов, действующих в местностях, где объявлено чрезвычайное положение". А какой уровень органов государственной власти и управления подчинен "высшим органам государственной власти и управления... автономной республики"? Вопрос, как говорится, риторический.

Трудно предположить, чтобы подобный внутригосударственный механизм мог быть тем идеалом, к которому стремятся демократические государства в сфере гуманитарного сотрудничества. На Московском совещании Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1991 года в итоговом Документе, например, зафиксировано, что "чрезвычайное положение не может использоваться для свержения демократического конституционного строя и быть направленным на уничтожение международно признанных прав человека и основных свобод. Если невозможно избежать применения силы, она должна применяться в разумных и в максимально возможной степени ограниченных пределах" (п. 28.1).

10. Все вышесказанное позволяет сделать вывод о том, что Закон СССР о правовом режиме чрезвычайного положения 1991 года во многом не соответствовал международным обязательствам страны и общепризнанным положениям международного права. Закон РСФСР о чрезвычайном положении 1991 года эти обязательства учел и в этом смысле является своего рода шагом вперед в создании правового Российского государства и единого правового пространства в Европе. Он разработан более тщательно, видимо, с учетом недостатков союзного Закона, выявленных в ходе его практического применения, имеет своей целью свести к минимуму возможные злоупотребления со стороны государственных органов, осуществляющих режим чрезвычайного положения.

В заключение можно отметить, что в российской практике имел место случай, когда Президент России в ноябре 1991 года был вынужден вводить чрезвычайное положение в связи с резким обостре-

рением обстановки в Чечено-Ингушской республике, вызванным "незаконными действиями" ряда лиц, "стремящихся путем организации массовых беспорядков, с применением насилия, отстранить от власти законно действующие государственные органы", что создало "реальную угрозу безопасности граждан и конституционному строю республики"¹⁶. Анализ изданного в связи с этим Президентом России Указа о введении чрезвычайного положения в Чечено-Ингушской республике от 7 ноября 1991 г. позволяет сделать вывод о том, что его положения соответствуют требованиям ст. 4 Международного пакта о гражданских и политических правах. Правомерность действий Президента позднее подтвердил созванный на внеочередное заседание 10 ноября 1991 г. Верховный Совет России¹⁷.

Некоторые принципиальные отличия положений Закона РСФСР 1991 года в сторону улучшения правового статуса индивидов в период чрезвычайного положения по сравнению со ст. 4 Международного пакта о гражданских и политических правах свидетельствуют о том, что в практике нашего государства реализуется принцип, изложенный в п. 2 ст. 5 Пакта, согласно которому государство вправе устанавливать иной, отличный от положений Международного пакта, правовой статус индивидов в сторону его улучшения, что, безусловно, не может рассматриваться как нарушение норм международного права.

¹ Текст Документа Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1991 г. см. "Сов. журнал международного права". — 1991. — № 3—4. — С. 115—133.

² См., например, позиции 17—28 Документа.

³ См. **Ионин Л.** Чрезвычайное положение// Новое время. — 1991. — № 27. — С. 34—35; **Алексеев А.** Государство чрезвычайного положения// Новое время. — 1991. — № 19. — С. 41—43.

⁴ См., например, **Самуйлов С.** Чрезвычайное положение// Новое время. — 1991. — № 40. — С. 28.

⁵ См. **Ведомости Верховного Совета СССР.** — 1976. — № 17. — Ст. 291.

⁶ Текст Конвенции см. **Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов.** — М., 1990. — С. 219—230. Наша страна стала участницей Конвенции в 1956 году.

⁷ См., например, **Советский энциклопедический словарь.** — М., 1981. — С. 879—880.

⁸ См. **Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР.** — 1991. — № 22. — Ст. 773 (далее: Закон РСФСР 1991 года).

⁹ См. **Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР.** — 1990. — № 15. — Ст. 250 (далее: Закон СССР 1990 года).

¹⁰ См. также **Августовский путь: последствия и уроки**// Советское государство и право. — 1991. — № 10. — С. 9—19.

¹¹ См. ст. 3 и 17 Закона СССР 1990 года. ст. 10, 13, 41 Закона РСФСР 1991 года.

¹² См., например, Пральников А. Железный занавес ЧП//Мегаполис-экспресс. — 1991. — № 3. — С. 12.

¹³ См. Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, 5–29 июня 1990 года. — М., 1990. — С. 27, 30–35.

¹⁴ См. Ведомости Верховного Совета СССР. — 1987. — № 45. — Ст. 747. СССР являлся участником Конвенции с 1987 года.

¹⁵ Текст Кодекса см. Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. — С. 319–325.

¹⁶ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. — 1991. — № 46. — Ст. 1546.

¹⁷ Там же. — Ст. 1550.

Международное частное право

ИМПЕРАТИВНЫЕ НОРМЫ В МЕЖДУНАРОДНОМ ЧАСТНОМ ПРАВЕ

О.Н. Садиков*

Проблема деления правовых норм на диспозитивные и императивные – на первый взгляд довольно элементарная и ясная – при внимательном ее анализе ставит большое число сложных теоретических и практических вопросов, затрагивающих как сферу законодательства, так и правоприменительную деятельность органов суда и арбитража. Особо сложной является эта проблема в области международного частного права, где она имеет ряд дополнительных аспектов.

В международном частном праве помимо уяснения диспозитивного и императивного характера входящих в его состав коллизионных, унифицированных и иных норм возникает вопрос о значении императивных норм национального законодательства при применении иностранного права, к которому отсылает коллизионная норма или соглашение сторон. При этом необходимо выяснить значение императивных норм как государства, право которого вследствие коллизионной отсылки устраняется, так и того государства, правом которого надлежит руководствоваться.

Этот юридически сложный и острый вопрос активно обсуждается в последние годы в зарубежной литературе по международному частному праву. Интерес к нему обусловлен прежде всего подписанием Римской конвенции от 19 июня 1980 г. о праве, применимом к договорным обязательствам, где содержатся важные положения об императивных нормах (ст. 7), а также тем, что в ряде государств принято новое законодательство в сфере коллизионного права, воспринявшее и даже развивающее идеи названной конвенции.

* Заведующий отделом гражданского права Института законодательства и сравнительного правоведения при Верховном Совете РФ, доктор юридических наук.

В советской литературе международного частного права, к сожалению, нет крупных научных публикаций, посвященных данной проблеме. В учебниках речь ведется только о публичном порядке; весьма краткими и общими являются и суждения по этому поводу, даваемые в "Курсе международного частного права", написанном Л.А. Лунцем. В настоящей статье имеется в виду рассмотреть проблему императивных норм в международном частном праве более подробно с использованием последних зарубежных публикаций, а также некоторых материалов из практики отечественного внешнеторгового арбитража.

1. *Традиционная оценка значения императивных норм.* Общепринятым исходным началом коллизионного права долгое время считалось положение о том, что подчинение отношения с иностранным элементом иностранному праву в силу коллизионной нормы или соглашения сторон по общему правилу устраняет применение к этому отношению не только диспозитивных, но и императивных норм отечественного правопорядка. Разумеется, предпосылкой этого важного тезиса было признание коллизионного права сферой гражданско-правового характера (частное право), ибо публичное право за немногочисленными исключениями имеет строго территориальное и общеобязательное действие, устранить которое нельзя.

Вместе с тем всегда признавалось и существование, по крайней мере, трех ограничителей в применении иностранного права. Первым является публичный порядок, в силу которого норма иностранного права не может быть применена, если она противоречит основополагающим началам отечественной правовой системы. Этот ограничитель на практике даже в годы острых международных конфронтаций использовался сравнительно редко, хотя его обоснованность никогда не ставилась под сомнение, а сам принцип публичного порядка получил прямое закрепление в праве большинства государств и ряде важных международных договоров по вопросам частного права.

Вторым ограничителем в применении иностранного права можно считать запрещение обхода закона, то есть ситуаций, когда привязка к определенному иностранному праву создается искусственно с целью избежать применения к этому отношению обязательных норм правопорядка, которому данное отношение должно быть подчинено. В данном случае имеет место перенос в сферу международного частного права одного из принципов национального права, и некоторые авторы не без оснований находят такое решение нецелесообразным, поскольку допущение законом автономии воли и права на избрание желаемого правопорядка означает разрешение участникам оборота выходить за пределы своей системы права¹.

Наконец, третьим ограничителем в применении иностранного права по выбору сторон является обязательственный статут правоотношения. Принято считать, что этот статут охватывает не все элементы правоотношения и оставляет некоторые из них для подчинения иному правопорядку, чаще всего отечественному. Необходимость такого сложного на первый взгляд решения проистекает из существенных различий в правовых элементах международных связей, которые неразумно или просто нельзя подчинять одному правопорядку. Например, правовой статус субъекта права всегда должен определяться его личным законом, даже если его права и обязанности подчинены иностранному праву.

Многие новейшие кодификации и международные договоры в области международного частного права содержат прямые указания о рамках обязательственного статута, причем прослеживается постепенное их расширение, что упрощает механизм правового регулирования². При отсутствии таких указаний пределы действия обязательственного статута приходится выявлять на основании толкования соответствующих коллизионных норм и обобщения практики органов суда и арбитража.

Что касается императивных норм национального права, которые не могут считаться образующими его публичный порядок и не выходят за рамки обязательственного статута, то многими авторами отмечается недопустимость отступления от таких норм при определении применимого иностранного права. Однако прямое правовое обоснование такого вывода обычно не дается, хотя это необходимо, если закон признает автономию воли сторон; не приводятся также сведения об устойчивой практике органов суда и арбитража по этому вопросу.

В немецкой литературе по международному частному праву действие императивных национальных норм стало предметом обсуждения еще в предвоенные годы, причем такие нормы, исключая применение иностранного права, получили наименование строго обязательных, буквально — вторгающихся (*Eingriffsnormen*). Однако общепринятого их понимания, по-видимому, не сложилось. Так, Г. Нейхауз в работе 1962 года характеризует такие нормы как лежащие вне частноправовых отношений и уподобляет их действию налоговых предписаний³, что вообще выводит эти нормы за рамки международного частного права как сферы гражданского (частного) права.

Основные и наиболее часто цитируемые английские курсы коллизионного права (А. Дайси, Дж. Чешир, Р. Грейвсон) сферу неприменения иностранного права ограничивали перечнем случаев, в которых речь идет о действии норм публичного права: уголов-

ного, налогового, публично-правовых актах государства, а также называли некоторые специальные случаи такого неприменения (деятельность на вражеской территории, недвижимость за рубежом и др.)⁴. Несмотря на своеобразную манеру изложения этого вопроса, отражающую особенности английского права, здесь отчетливо прослеживаются традиционное разграничение норм частного и публичного права и территориальная сфера действия последнего.

В наиболее авторитетном французском курсе международного частного права, принадлежащем перу А. Батиффолья, императивным национальным нормам (*lois d'application immediate*) отведено всего несколько фраз, причем они трактуются в связи с законами о благоустройстве (*police*), называемыми в ст. 3 Гражданского кодекса Франции⁵. Таким образом, и в этом случае рассматриваемые нормы оцениваются как имеющие публично-правовую природу. Л. Рецеи называет среди строго обязательных норм национального права некоторые предписания частного права, однако судебных решений по этому вопросу не приводит⁶.

Показателен общий вывод в отношении данной проблемы, даваемый в авторитетном для науки международного частного права труде Л. Раапе. В нем констатируется, что "новейшая судебная практика, по-видимому, идет в том направлении, что запретительные правила отстраненного сторонами правопорядка не должны приниматься во внимание, поскольку это не противоречит публичному порядку. Это находится в соответствии с победой принципа первичной автономии воли сторон и с тем, что, по-видимому, принцип полной свободы сторон в выборе права, регулирующего их договор, начинает завоевывать господство"⁷.

Советская доктрина международного частного права в рассматриваемом вопросе, в общем, придерживалась изложенной выше традиционной концепции. Л.А. Лунц указывает в своем курсе, что "отсылка коллизионной нормы к иностранному закону, как правило, устраняет применение к данному отношению не только диспозитивных, но и императивных норм отечественного правопорядка", причем "выбор закона сторонами касается лишь вопросов... обязательственного статута, такой выбор не может определять вопросы право-дееспособности сторон, формы сделки, ее вещно-правовых последствий. Автономия воли относится только к обязательственному статуту"⁸.

Вместе с тем Л.А. Лунц констатирует, что "есть целый ряд материальных норм, действие которых не может быть устранено или ограничено коллизионной привязкой данного отношения к иностранному закону". В качестве таких норм называются нормы о национальном режиме для иностранцев, о правах иностранных орга-

низаций на совершение сделок в СССР, о неприменении исковой давности к некоторым требованиям. Эти нормы "сильнее" (с точки зрения коллизионного права) императивных норм в обычном смысле слова: они применяются независимо от того, подчинено данное отношение советскому или иностранному праву⁹.

Как, однако, объяснить такую необычную силу названной группы норм, круг которых очерчен к тому же лишь примерно и не является исчерпывающим? На это дается такой ответ: эти нормы можно квалифицировать как нормы публичного порядка в "позитивном" смысле слова или же считать, что они вне коллизионного права и при их применении коллизионный вопрос вообще не возникает. Та или иная точка зрения приводит к одинаковым последствиям, и в этом смысле обе точки зрения идентичны. В другом разделе своего труда Л.А. Лунц относит предписания советского права о письменной форме внешнеторговых сделок к числу норм публичного порядка¹⁰.

Приведенные аргументы, во многом совпадающие с суждениями некоторых зарубежных авторов, писавших в 50–60-х годах, не содержат убедительных научных обоснований. Во-первых, не называются ни критерии, ни круг тех норм национального права, которые обладают особой императивной силой. Во-вторых, трудно поддержать отнесение к сфере публичного порядка гражданско-правовых норм о форме внешнеторговых сделок или об их вещно-правовых последствиях, поскольку это открывает путь для необычайно широкого понимания публичного порядка, что не соответствует сути и назначению данного института. Равным образом трудно понять возможные причины исключения называемых Л.А. Лунцем традиционных гражданско-правовых институтов (сделки, давность) вообще из сферы коллизионного права.

В публикациях других советских авторов наличие в советском праве, в частности в Кодексе торгового мореплавания 1968 года, ряда императивных предписаний, в отношении которых закон содержит специальную оговорку о недопустимости их изменения по соглашению сторон, лишь отмечается и оценка значения таких норм при применении иностранного права не дается¹¹. Публикуемые обзоры практики советского внешнеторгового арбитража до последнего времени также давали мало материалов для более глубокой научной оценки рассматриваемой нами сложной проблемы.

2. *Новые концепции о значении императивных норм.* Первым отчетливо прозвучавшим сигналом, свидетельствующим о появлении нового подхода к императивным нормам, следует считать не публикации отдельных авторов, затрагивавших этот вопрос, а положения Гаагской конвенции о единообразном законе о международной

продаже товаров от 1 июля 1964 г. В ст. 4 этого единообразного закона, являющегося результатом большой подготовительной работы и многочисленных и сложных дискуссий, указывается следующее: "Настоящий закон применяется также тогда, когда стороны избрали его как закон договора, независимо от того, имеют ли стороны свои предприятия или свое постоянное местопребывание на территориях разных государств и являются ли эти государства участниками Гагской конвенции от 1 июля 1964 г., в той мере, в какой названный закон не наносит ущерба императивным положениям, которые подлежали бы применению, если бы стороны не избрали единообразный закон".

Гагская конвенция от 1 июля 1964 г., как известно, не получила широкого признания, и в настоящее время в связи с вступлением в силу Венской конвенции о договорах международной купли-продажи товаров 1980 года, по-видимому, вообще утратит практическое значение. Однако принцип главенства национальных императивных норм перед автономией воли сторон выражен в ней весьма четко и в общей форме, чего не было в прежних международных договорах по вопросам международного частного права.

Дальнейшее развитие теории в интересующей нас области связано с разработкой и подписанием в рамках Европейского экономического сообщества Римской конвенции о праве, применимом к договорным обязательствам, от 19 июня 1980 г., в которой содержится специальная ст. 7 об императивных нормах. Значение Римской конвенции, вызвавшей обширную литературу, и ее очевидное влияние на последующее законодательство в области международного частного права требуют текстуального приведения положений ст. 7. Вот этот текст: "Статья 7. Императивные нормы. 1. При применении в соответствии с настоящей Конвенцией права страны могут быть применены императивные нормы другой страны, с которой отношение имеет тесную связь, если и поскольку согласно праву этой последней страны такие нормы должны применяться независимо от права, применимого к договору. Решая вопрос о применении таких императивных норм, необходимо учитывать их природу и назначение, а также последствия их применения или неприменения. 2. Ничто в настоящей Конвенции не ограничивает применение норм права страны суда в случаях, когда они являются императивными независимо от права, применимого к договору".

Приведенный текст п. 1 ст. 7 с некоторыми редакционными отличиями содержался в проекте конвенции, подготовленном в 1977 году рабочей группой, и стал предметом резкой критики со стороны прежде всего английских коллизонистов. Грейвсон назвал это правило нелепым и даже аморальным. Манн напомнил об истории

ческих корнях заложенного в нем подхода, направленных на создание благоприятных правовых условий для должников по международным займам¹². Эти критические замечания представляются во многом справедливыми, однако данное правило с рядом редакционных уточнений вошло, тем не менее, в окончательный текст Римской конвенции, подписанной в 1980 году.

Анализ п. 1 ст. 7 связан с рассмотрением и оценкой ряда общих проблем коллизионного права и построения коллизионных привязок вообще, что выходит за рамки задач и возможностей настоящей статьи. Для ее темы прямое значение имеет, однако, п. 2 ст. 7, тем более что его содержание было воспринято, а иногда и расширено рядом важных новейших законодательных актов в области международного частного права. Начало такому восприятию положило законодательство ФРГ и Швейцарии.

Согласно ст. 34 Закона ФРГ от 25 июля 1986 г. о новом урегулировании международного частного права, которая помещена в разд. V "Обязательственное право", содержащем коллизионные нормы для отдельных обязательств, положения данного раздела не затрагивают применения норм немецкого права, которые независимо от применимого к договору права императивно регулируют отношение. Наряду с этим постановлением ст. 34 в новом законе ФРГ содержится и традиционная для международного частного права норма о публичном порядке (ст. 16).

Еще дальше идет в этом вопросе Закон о международном частном праве Швейцарии от 18 декабря 1987 г., который (в гл. 1 "Общие положения") содержит ст. 18, согласно которой императивные нормы швейцарского права в силу особого их назначения применяются независимо от того, право какого государства подлежит применению в соответствии с настоящим законом. Следовательно, по буквальному значению данной нормы ее действие распространяется не только на обязательственные, но и на другие отношения. Как и в законе ФРГ, наряду с приведенной нормой в законе Швейцарии содержится традиционное правило о публичном порядке (ст. 17).

В связи с этими законодательными нововведениями возникают два общих вопроса. Во-первых, каково правовое обоснование для таких решений, значительно изменяющих ранее сложившиеся представления о порядке применения иностранного права и существенно ограничивающих пределы автономии воли участников международного имущественного оборота. Во-вторых, как определить или хотя бы в общей форме очертить круг тех императивных национальных предписаний, от которых невозможно отступление при применении иностранного права.

В одном из первых комментариев к Римской конвенции, подготовленных, что весьма важно, составителями ее проекта, указывается, что идеи ст. 7 конвенции уже признаются правом ряда стран и проводятся в практике судов. Однако такие страны почему-то прямо не указываются, а среди судебных решений называется только одно из решений судов Нидерландов от 1966 года. Что касается круга императивных норм, подлежащих обязательному применению, то дается такой их примерный перечень: нормы о картелях, конкуренции, ограничительной практике, защите потребителей, некоторые условия перевозок¹³.

В появившихся комментариях к закону Швейцарии 1987 года приводятся уже иные примеры императивных национальных предписаний: приобретение земельных участков иностранцами, национальные ограничения в области трудоустройства, защита прав арендатора. При этом указывается, что оценка императивности национальных норм "производится в собственных рамках и в той мере, в какой это необходимо для защиты внутренних интересов"¹⁴. Таким образом, круг таких императивных норм становится достаточно широким и зависящим от конкретных ситуаций, которые, очевидно, оценивает суд или иной юрисдикционный орган.

Для решения практических вопросов важно располагать общими критериями выделения строго императивных норм национального права, и в некоторых научных публикациях предпринимается попытка указать такие общие критерии. Например, Рецеи характеризует нормы данной группы как направленные на непосредственную защиту политических, хозяйственных и других целевых установок государства¹⁵, что совпадает с приведенной оценкой Ф. Вишера и ориентирует на широкую трактовку сферы действия строго императивных норм национального права.

Напротив, Ж. Сталев склонен ограничивать круг рассматриваемых нами норм, указывая, что это специальные материальные нормы, применяемые исключительно к международным гражданским правоотношениям; они отличаются тем, что призваны охранять особо важные государственные или общественные интересы, связанные с определенными международными гражданскими правоотношениями и требующие, чтобы эти нормы были строго императивными¹⁶.

Согласно взглядам Ж. Сталева, хотя эти нормы и касаются гражданских правоотношений, они не всегда гражданско-правовые по природе. Чаще они бывают административно-правовыми, и в них выражается вмешательство государства в международные гражданские отношения. Однако вместе с гражданско-правовыми нормами рассматриваемые нами административно-правовые нормы образуют

совокупный правовой режим соответствующего международного гражданского правоотношения. Так как в этом режиме преобладают гражданско-правовые элементы, а в ряде случаев устанавливается также гражданская санкция за нарушение административной нормы (например, недействительность сделки), то международная сфера действия совокупного режима, в том числе и его административно-правовых элементов, определяется международным частным правом.

Эта четко изложенная и внешне юридически логичная конструкция имеет ряд достоинств. Она ограничивает круг строго императивных национальных норм, что способствует облегчению международного, и прежде всего торгового, сотрудничества, а также дает объяснения, почему такие нормы, когда они имеют административно-правовые (публичные) элементы, все же включаются в механизм действия международного частного права, относящегося по своей сущности к сфере гражданского (частного) права. Смешение публичного и частного права способно привести к серьезным теоретическим и практическим просчетам, о чем свидетельствует опыт правового развития, особенно бывших социалистических стран¹⁷.

Однако аргументация Ж. Сталева не учитывает того очевидного обстоятельства, что строго императивные нормы национального права во многих случаях имеют общее предназначение и относятся как к международным, так и к внутренним гражданским правоотношениям. Таковы, например, императивные нормы, направленные на защиту прав потребителей, исключение случаев ограничения ответственности при перевозках грузов и пассажиров и многие другие императивные национальные предписания. Это важное обстоятельство показывает, что концепция Ж. Сталева лишена необходимой правовой основы.

Если английская и французская литература проявляют в рассматриваемом нами вопросе определенную сдержанность и не делают пока далеко идущих общих выводов, то немецкие научные публикации на эту тему многочисленны и дают широкую трактовку строго обязательных норм национального права. Так, в неоднократно переиздававшемся практическом пособии по международному договорному праву такие нормы подразделяются на четыре большие группы: 1) осуществление хозяйственно-политических целей; 2) защита слабого партнера в договоре; 3) предписания о давности; 4) форма. При этом в число строго императивных предписаний включаются как административно-правовые нормы (правила ввоза и вывоза, валютные предписания), так и некоторые традиционные правила гражданского права (о страховании, давности, форме сделок)¹⁸.

В законодательстве стран СНГ о международном частном праве нет прямых указаний в отношении значения строго императивных национальных норм. Доктрина и правоприменительная практика всегда придерживались того взгляда, что административные (публично-правовые) предписания выходят за рамки коллизийного (частного) права и имеют за отдельными исключениями территориальную сферу действия¹⁹. Это соответствует общепринятым представлениям и вносит ясность и определенность в порядок применения этой группы норм отечественными юрисдикционными органами.

Что касается императивных норм гражданско-правового характера, то некоторые из них признаются нашим правом имеющими и особую юридическую обязательность, и в отдельных случаях закон сопровождает их прямым указанием на недопустимость отступления от них по соглашению сторон. Это нормы как общего действия (давность, предостережение), так и относящиеся исключительно к международным договорным и иным связям (внешнеторговые сделки). Как уже было отмечено в разд. 1 настоящей статьи, доктрина толковала такие нормы как строго императивные, относя их иногда к предписаниям публичного порядка.

За последние годы вопрос о значении таких норм стал возникать в практике внешнеторгового арбитража в Москве, и соответствующие его решения были опубликованы. Чаще всего это было связано с ответственностью морского перевозчика, причем Морская арбитражная комиссия в Москве при обращении к иностранному морскому праву и условиям заключенного сторонами чартера, опираясь на указания Кодекса торгового мореплавания СССР 1968 года о недопустимости изменения норм о пределах ответственности перевозчика (эти положения соответствуют правилам Брюссельской конвенции о коносаментах 1924 г.), признавала недопустимым такие изменения по соглашению сторон²⁰.

Ряд разрешенных споров был связан с применением исковой давности и правомерностью изменения ее сроков по соглашению сторон. В этом вопросе Арбитражный суд в Москве при подчинении внешнеторгового договора советскому праву исходил из того, что стороны не вправе изменять своим соглашением сроки давности, поскольку в силу советского права такое соглашение сторон является недопустимым (ст. 80 Гражданского кодекса РСФСР)²¹. Аналогичный вывод делался Арбитражным судом и в тех случаях, когда стороны подчиняли некоторые свои отношения положениям международного соглашения (в данном случае Общим условиям поставок СЭВ), содержащего другие сроки исковой давности по сравнению с советским правом. При мотивировке такого подхода арбитраж в

одном из решений ссылался на положения ст. 4 Гаагской конвенции о международной продаже товаров от 1 июля 1964 г.

Эти арбитражные решения, разумеется, не дают еще теоретического объяснения причин особой юридической силы некоторых норм национального права и сферы их действия, однако свидетельствуют о признании такой силы и ее учете при разрешении внешне-торговых споров и складывающейся в этой области международной практики. В конечном счете это должно содействовать разъяснению данного вопроса и достижению справедливого и целесообразного его разрешения, облегчающего международные связи всех видов.

3. *Перспективы дальнейшего развития.* Приведенные выше законодательные материалы и доктринальные мнения дают основания для вывода о том, что в процессе своего развития международное частное право приходит к признанию того факта, что наряду с публичным порядком действуют строго императивные нормы национального права, которые должны иметь приоритет перед нормами применимого иностранного права. Такое признание имеет разные формы в отдельных странах, однако несомненно, что процитированное в разд. 1 настоящей статьи высказывание Л. Раапе об абсолютном действии автономии воли не отвечает современному положению вещей.

Подтверждением происходящего развития является принятая в 1985 году Гаагская конвенция о праве, применимом к договорам о международной купле-продаже товаров, в ст. 17 которой указывается, что конвенция не препятствует применению тех положений права страны суда, которые должны применяться независимо от права, которому в других случаях подчинен договор. Имеются свидетельства того, что такой подход получил поддержку при обсуждении его на Второй Межамериканской конференции по международному частному праву, проходившей в 1979 году в Монтевидео, хотя и не получил прямого отражения в документах этой конференции²².

Нельзя считать, что вывод о наличии и действии строго императивных норм национального права является принципиально новым. В число таких норм часто включаются, как мы пытались показать это выше, предписания административно-правового (публичного) характера, территориальная сфера действия которых и строго обязательный характер всегда признавались и никогда не ставились под сомнение. Однако к числу таких строго обязательных норм относятся и многие традиционные правила гражданского (частного) права, и такой подход является новым.

Рассматриваемая нами проблема представляется весьма важной прежде всего в практическом плане. Надо также признать, что

выделение группы строго обязательных национальных норм имеет ряд положительных сторон. Становится ненужным отмечавшееся выше стремление подводить под понятие публичного порядка традиционные нормы гражданского права, что не соответствует сущности и задачам публичного порядка. Одновременно усиливаются защита слабой стороны в договоре и охрана социально значимых национальных интересов, которые неизбежно присутствуют в процессе международного общения.

Однако нельзя не видеть и слабых сторон такого подхода. Существенно ограничиваются рамки автономии воли сторон, причем степень такого ограничения становится весьма неясной, поскольку круг строго обязательных национальных норм четко не обрисован и может быть установлен, видимо, только в результате судебного рассмотрения возможных по этому вопросу споров. Режим многих международных хозяйственных связей становится сложным и недостаточно ясным. В рассматриваемой концепции также явно просматривается смешение норм публичного и частного права, что может давать повод для различных юридических недоразумений и неясностей. Встанут и другие правовые вопросы, требующие своего решения.

Прежде всего следует признавать действие строго императивных норм национального права только при применении иностранного права в силу соглашения сторон (автономия воли) или также в тех случаях, когда к иностранному праву отсылает коллизионная норма, установленная самим законодателем. С точки зрения ст. 7 Римской конвенции 1980 года и основанного на ней нового законодательства ФРГ рамки действия таких императивных норм ограничены сферой обязательственного права; с позиций нового закона Швейцарии применение строго императивных национальных норм относится вообще ко всем сферам международного общения.

Обоснована ли такая широкая амплитуда колебания и в интересах ли она современного международного сотрудничества, которое стремится к правовой ясности и унификации? Неизвестно также, как пойдет правовое развитие в других странах и правовых регионах и какой путь для применения строго императивных норм будет ими избран. Разнообразие правовых подходов в этой области может существенно осложнить правовой режим внешнеэкономических операций и привести к явно неожиданным и даже несправедливым конечным правовым выводам.

Когда иностранное право применяется в силу установленного законодателем коллизионного предписания, сам законодатель заблаговременно и осмысленно признает подчинение данного отношения иностранному правопорядку. Поэтому изъятия из него в

пользу национальных норм, выходящих за рамки публичного порядка, было бы необходимо каждый раз прямо оговаривать в самом коллизионном предписании, что и делается нередко в настоящее время²³. Конечно, возможно и общее указание на этот счет, вынесенное за рамки отдельных коллизионных норм, что с точки зрения законодательной техники проще, однако такое общее указание должно быть по возможности ясным и не создавать почву для юридических гаданий.

Приводившиеся выше доктринальные суждения в отношении круга строго императивных национальных норм свидетельствуют о том, что определение таких норм весьма сложно и неизбежны различия во мнениях и подходах. Указание в самой национальной норме о ее строго императивной силе, что рекомендуется в работах некоторых авторов²⁴, было бы простым и ясным решением, однако практически едва ли достижимо вследствие различий в законодательной технике и развития самого законодательства, порождающего новые, строго императивные предписания.

При таком положении решение практических вопросов, возникающих в рассматриваемой нами области, может, по-видимому, достигаться только в результате толкования соответствующих национальных норм. Иногда строго императивный характер таких предписаний достаточно ясно выражен в содержании и редакции таких норм, в иных случаях вывод может быть сделан на основе общепринятых приемов толкования. Положение может быть облегчено появлением новых достаточно убедительных научных рекомендаций или разъяснений высших юрисдикционных органов, однако они при всей их желательности пока отсутствуют.

Как уже отмечалось, в законодательстве стран СНГ по вопросам международного частного права отсутствуют прямые указания в отношении значения и круга строго императивных норм, однако внешнеторговый арбитраж в ряде своих решений признавал наличие и обязательное действие таких норм. Разработанный научными кругами проект нового закона о международном частном праве и международном гражданском процессе содержал норму на этот счет (ст. 28), отражающую складывающиеся в данной области новые международно-правовые веяния²⁵. Некоторые положения данного проекта были восприняты новым законодательством, в частности Законом о внешнеэкономической деятельности Украины от 16 апреля 1991 г., однако ст. 28 была оставлена без внимания. Надо полагать, что законодательству стран СНГ следует вернуться к рассмотрению этого вопроса, с тем чтобы развитие их права шло в ногу с новыми тенденциями современного международного частного права.

¹ **Niederer.** Einführung in die allgemeinen Lehren des internationalen Privatrechts. — 1956. — S.331.

² О рамках обязательственного статута см. **Садиков О.Н.** Коллизионные нормы в современном международном частном праве // Советский ежегодник международного права. 1982. — М., 1985. — С. 211–213.

³ **Neubaus.** Die Grundbegriffe des internationalen Privatrechts. — 1962. — S.58.

⁴ **Dacey and Morris.** The Conflict of Laws. — 8 Ed. — L., 1967. — P.142 ff.; **Graveson.** The Conflict of Laws. — 6 Ed. — L., 1969. — P.166.

⁵ **Batiffol.** Droit international privé. — 7 Ed. — P., 1970. — P. 306–307.

⁶ **Reczei.** Internationales Privatrecht. — Budapest, 1960. — S. 102–104.

⁷ **Paape Л.** Международное частное право. — М., 1960. — С. 434 (перевод 4-го немецкого издания книги, опубликованного в 1955 г.).

⁸ **Лунц Л.А.** Курс международного частного права. Общая часть. — М., 1973. — С. 329 и 244.

⁹ Там же. — С. 329.

¹⁰ Там же. — С. 251.

¹¹ См., например, **Иванов Г.Г., Маковский А.Л.** Международное частное морское право. — Л., 1984. — С. 26–27.

¹² **Harmonization of Private International Law by the EEC/Ed. K. Lipstein.** — L., 1978. — P.31–32.

¹³ **Contract Conflicts.** Ed. by North P.M. — Amsterdam, 1982. — P. 380, 382.

¹⁴ **Vischer F.** Zwingendes Recht nach dem schweizerischen IPR — Gesetz // *Rabels Zeitschrift.* — 1989. — Nr 3. — S.446.

¹⁵ **Reczei.** Op.cit. — S.103.

¹⁶ **Сталев Ж.** Сущность и функция на международного частно право. — София, 1982. — С. 164 и след.

¹⁷ Примером является известная концепция международного хозяйственного права, предложенная юристами бывшей ГДР и получившая некоторую поддержку среди их советских коллег (см. **Богуславский М.М.** Правовое регулирование международных хозяйственных отношений. — М., 1970. — С. 67 и след.), которая практического значения не имеет и постепенно забывается.

¹⁸ **Reithmann M.** Internationales Vertragsrecht. — 1988. — S.280.

¹⁹ **Лунц Л.А.** Указ. соч. — С. 176 и след.

²⁰ См. **Из практики Морской арбитражной комиссии.** 1984–1986 гг. — М., 1989. — С. 78 и след.; **Из практики Морской арбитражной комиссии.** 1978–1983 гг. — М., 1986. — С. 38 и след.

²¹ См. **Внешняя торговля.** — 1991. — № 3. — С. 43.

²² См. **Paaga Aranguren G.** General Course of Private International Law: Selected Problems // *Recueil des Cours,* 1988. — VIII. — P.133.

²³ Примером являются оговорки в ст. 563, 565 и 566 Гражданского кодекса РФ, сохраняющие при применении иностранного права действие некоторых предписаний национального права. Аналогичный прием используется и в коллизионном праве других государств.

²⁴ См. **Paaga Aranguren G.** Op. cit. — P.135.

²⁵ См. **Материалы по иностранному законодательству и международному частному праву.** Труды 49. — М., 1991. — С. 133.

Экология

ОПЫТ ЕВРОПЕЙСКИХ СООБЩЕСТВ В РЕГУЛИРОВАНИИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Е. Ермишина*

Деградация окружающей среды – проблема, с которой сталкиваются в настоящее время все государства. Концентрация и высокий уровень развития производства стран Западной Европы могли бы привести к катастрофическим для этого региона последствиям, если бы не ряд мер по сохранению и улучшению качества окружающей среды, принятых западноевропейскими странами и их международными организациями, в первую очередь Европейскими сообществами (ЕС) – ЕЭС, ЕОУС и Евратом.

Опыт разработки и развития законодательства ЕС по окружающей среде, присущие этому законодательству элементы как федерализма, так и суверенитета, разграничение компетенции центральных органов, принципы, на которых строится законодательство, формы его реализации и методы контроля – эти аспекты следовало бы учесть при формировании механизма, который регулировал бы использование и охрану окружающей среды квази-федеральных и конфедеральных или иных развивающихся региональных структур, каковой является Содружество Независимых Государств. Этот опыт значим также для Российской Федерации, имея в виду широкое самоуправление составляющих ее государственных образований и регионов.

Несмотря на ряд недостатков, нормативная деятельность ЕС по охране окружающей среды в целом доказала свою эффективность. Эта эффективность определяется прежде всего самой структурой Сообществ и компетенцией их органов в области охраны окружающей среды. Действенность мер ЕС по охране окружающей среды связана и с тем, что эти меры, в первую очередь нормативные, разрабатываются на уровне международной экономической региональной организации с центростремительными тенденциями развития, характеризующейся общностью политико-экономического строя и сопоставимым уровнем развития ее членов.

* Кандидат юридических наук.

Передача части суверенных прав государств органам ЕС, формирование европейского политико-экономического союза позволяют государствам-членам пользоваться преимуществами региональной структуры, функционирование которой основано на сочетании общих принципов права и норм внутригосударственного права и отчасти норм международного права. Общее международное право не имеет достаточных средств для влияния на национальные меры по охране окружающей среды. В то же время государственное и локальное регулирование не принимает в расчет интересы соседних стран или районов, носит ограниченный характер из-за отсутствия общих оценок проблем и определяется в основном местными интересами.

Несмотря на то, что регулирующая структура ЕС в области охраны окружающей среды является региональной, она имеет возможность влиять на процесс выполнения решений на всех уровнях, вплоть до местных органов власти и судов, обеспечивая тем самым единообразие этого процесса. Система ЕС учитывает неизбежно возрастающую роль местных органов власти в рамках единой Европы. Имея международный характер, система ЕС, тем не менее, позволяет избежать процедуры ратификации и значительно сокращает сроки имплементации нормативных актов.

Вопросы, связанные с охраной окружающей среды, долгое время оставались вне сферы деятельности органов ЕС, так как не были включены в уставные документы Сообществ. Однако, когда масштабы нарушения экологического баланса в Европе достигли таких размеров, что стали отрицательно влиять на экономическое развитие, экология появилась в повестках дня органов ЕС. Начало проведению согласованной политики в области окружающей среды было положено в 1973 году, когда была принята первая программа действий в этой сфере. В 1979 году Суд ЕС подтвердил, что охрана окружающей среды является одной из главных целей Сообществ¹.

В 1987 году вступил в силу Единый европейский акт (ЕЕА), который в значительной степени изменил и дополнил договоры Европейских сообществ. В новую редакцию основополагающих документов ЕС впервые были включены статьи, непосредственно посвященные охране окружающей среды (ст. 130R–130T договора ЕЭС) и регулирующие порядок принятия решений.

Исходя из положений ЕЕА и практики ЕС, можно выделить два вида нормативных актов, которые принимаются Сообществами в области окружающей среды: директивы и регламенты. Подавляющее большинство из них является директивами, в отдельных случаях – регламентами.

Директива – обязательный для членов ЕС нормативный акт, который влечет за собой изменение законодательства для дости-

жения целей, поставленных в директиве (в отличие от регламентов, имеющих прямое действие на территории государств-членов). Публикация новых или пересмотренных государственных законов обязательна. В том случае, когда в национальном законодательстве имеется пробел по определенному вопросу охраны окружающей среды, допускается прямое действие директив ЕС, чаще всего при решении дел в национальных судах. Некоторые исследователи полагают, что применительно к окружающей среде директивы имеют прямое действие на территории государств-членов². Представляется, что эта точка зрения соответствует логике создания единой Европы и подтверждается практикой Суда ЕС, который неоднократно принимал решения в пользу прямого действия директив по окружающей среде вопреки решениям национальных судов, обоснованным внутренними законами государств – членов ЕС³.

Содержание директив по окружающей среде отличается крайней детализацией – приложения к ним содержат нормативы, пороговые уровни, стандарты. Они касаются прежде всего вопросов предотвращения ущерба окружающей среде, оставляя решение вопросов сохранения животного мира, биологических видов и др. Совету Европы. Как правило, в директивах ставится конкретная цель, способы достижения которой в той или иной мере определяются государствами-членами.

На настоящий момент принято более 250 актов ЕС по окружающей среде. Следует отметить, что бюджет расходов на проведение мероприятий по охране окружающей среды крайне ограничен и именно законодательная деятельность государств является главным стимулом и средством решения проблем, связанных с экологией.

Директивы по окружающей среде принимает *Совет ЕС*, в состав которого входят, в зависимости от рассматриваемых вопросов, министры иностранных дел стран – членов ЕС или другие министры (в данном случае министры по окружающей среде). Они принимаются по предложению и на основании подготовленных Комиссией ЕС проектов в сотрудничестве с Европейским парламентом и после согласования с Экономическим и социальным комитетом.

Решения по вопросам окружающей среды принимаются единогласно (ст. 130R ЕЕА), за исключением случаев, когда вопрос относится к сближению законодательства стран-членов с целью создания общего рынка (ст. 100А ЕЕА), например в области стандартов выхлопов автомобилей, маркировки токсичных веществ и др. В этом случае решение принимается квалифицированным большинством. Принцип единогласия обусловлен тем, что Совет должен руководствоваться в своих решениях такими экологическими стандартами, которые способен обеспечить каждый из членов ЕС. Однако в по-

следнее время все чаще решения по вопросам окружающей среды принимаются большинством голосов, что говорит о желании стран ЕС повысить действенность директив и конкретизирующих их нормативов и стандартов, отчасти в ущерб компромиссу.

Комиссия ЕС (КЕС) – исполнительный орган ЕС – осуществляет контроль за практическим выполнением директив, проводит исследования по соответствию законодательства членов ЕС положениям директив и по фактам несоответствия законодательства членов ЕС по окружающей среде принципам свободного рынка и свободной конкуренции. КЕС собирает информацию от государств, неправительственных организаций и частных лиц о выполнении решений органов ЕС.

В случае невыполнения ее решений КЕС приводит в действие достаточно сложную процедуру (по ст. 169 Договора ЕЭС), в результате которой член Сообщества, не выполнивший предписаний директивы после нескольких предупреждений, должен предстать перед Судом ЕС. Например, в 1990 году Суд рассмотрел вопрос о несоответствии нормам ЕС уровня шума самолетов, сконструированных в Бельгии. Ранее по решению Суда Нидерланды были вынуждены пересмотреть свое водное законодательство, слишком жесткое по сравнению с нормами ЕС⁴. Недостатком деятельности Суда является тот факт, что в его решениях констатируется лишь формальное несоответствие законодательства государств-членов положениям директив, но не фактические нарушения.

В октябре 1991 года Совет (министров по окружающей среде) ЕС принял директиву по стандартизованной отчетности и критериям сопоставимости данных для 30 основополагающих директив ЕС по окружающей среде. Была также создана сеть национальных инспекций по окружающей среде, задачей которых будет сбор информации о нарушениях решений и норм ЕС⁵. Цель новой системы сбора и обработки информации – дополнить существующие средства контроля выполнения решений.

Европейский парламент осуществляет общий политический контроль деятельности Сообщества. Обладая в основном консультативными функциями, Европарламент может, тем не менее, вносить поправки в директивы Совета и на практике принимает более активное участие в деятельности ЕС по окружающей среде, чем в других областях. Им были созданы следственные комиссии по отдельным фактам загрязнения, действует парламентская комиссия по рассмотрению жалоб граждан на нарушение норм по окружающей среде.

Анализ нормотворческой практики ЕС в области охраны окружающей среды позволяет выделить некоторые принципы, которые

лежат в основе политики ЕС в области права окружающей среды, и представляет особый интерес.

Принцип гармонизации и сближения законодательства членов ЕС пронизывает все сферы политики ЕС и является одной из целей существования Сообществ. Он лежит в основе решения проблем, связанных с охраной окружающей среды.

Определяющим является *принцип баланса экономического развития и сохранения окружающей среды*. Он вытекает из самой природы Сообществ, являющихся экономическими организациями, цель которых – способствовать интенсивному развитию и сближению экономических структур.

Важен *принцип превентивного подхода* к охране окружающей среды и связанный с ним *принцип оценки затрат и доходов* при принятии решений: разрабатывая нормативные акты по окружающей среде, Сообщество должно учитывать возможные затраты и экономические последствия действия ЕС или отсутствия такового. Подобная оценка должна проводиться и в отношении государственных мероприятий, развивающих директивы ЕС. ЕЕА (ст. 130R) содержит положение, согласно которому предотвращение загрязнения окружающей среды должно проводиться в его источнике, что стимулирует развитие чистых и безопасных технологий.

Из предыдущего вытекает *принцип оценки возможного ущерба* окружающей среде. Этот принцип получил развитие в директиве Совета ЕС по оценке воздействия на окружающую среду, вступившей в силу в 1988 году⁶. Согласно директиве, планирование и принятие решений в области сельского хозяйства, энергетики, транспорта, туризма и регионального развития должны включать оценку возможного ущерба окружающей среде и меры по охране окружающей среды. Таким образом, директива практически интегрировала вопросы окружающей среды в другие сферы деятельности Сообществ.

Ряд принципов регулирует распределение компетенции органов ЕС и государств-членов, в частности *принцип приоритетности национального законодательства* по отношению к законодательству ЕС: согласно ст. 130R ЕЕА, органы ЕС могут принимать меры по окружающей среде в том случае, когда именно уровень ЕС, а не государств может обеспечить наибольшую эффективность. Представители некоторых стран (Германии, Франции) склонялись к тому, чтобы рассматривать этот принцип как разрешение ЕС разрабатывать нормативные акты по определенным аспектам окружающей среды только в том случае, если государства-члены остаются бездейственными в этом отношении⁷. Однако в последнее время это положение ЕЕА рассматривается как основание для взаимодействия органов ЕС и государств-членов. Все чаще предпочтение отда-

ется решению на уровне ЕС. Очевидно, что эта тенденция будет преобладать и в дальнейшем и будет следовать логике уже признанного приоритета экологических стандартов ЕС по отношению к национальным стандартам.

Допустимость государственных норм, более жестких, чем нормы ЕС. Согласно ЕЕА (ст. 130Т), государства-члены могут принимать или не прекращать действие законов и подзаконных актов, которые содержат нормы более жесткие, чем нормы ЕС, в том случае, если эти национальные законы являются совместимыми с директивами ЕС и не создают препятствий к созданию единого экономического пространства. Это положение соответствует ст. 100А, согласно которой КЕС в своих решениях, в данном случае в оценке реализации директив ЕС государствами, должна руководствоваться "высоким уровнем защиты" окружающей среды.

Так, в 1989 году Нидерланды ввели на своей территории налоговое законодательство, которое поощряло продажу автомобилей, оснащенных катализаторами. КЕС обратилась в Суд, обвиняя Нидерланды в нарушении норм справедливой конкуренции и протекционизме. Однако впоследствии дело было прекращено, так как было принято решение (вступающее в силу в 1993 г.) о переходе к более жестким стандартам по выхлопным газам автомобилей, которые более не противоречат законодательству Нидерландов⁸.

ЕЕА допускает также возможность отсрочки выполнения решения ЕС в том случае, когда государство не имеет реальных материальных предпосылок к этому (ст. 100А). Член ЕС может определенное время сохранять законодательство, нормы которого недостаточны для реализации директив ЕС.

Согласно *принципу финансирования национальных программ по окружающей среде*, оно возлагается на государства-члены. Исключение составляют программы, цель которых — поднять уровень развития отдельных регионов, которые включают также меры по охране окружающей среды. Доля расходов из бюджета ЕС непосредственно на охрану окружающей среды составляет менее 0,01%⁹.

Принцип регионализма и регионально-экономического подхода к окружающей среде предполагает выравнивание уровней экологического баланса как между государствами, так и между регионами одного государства. Инвестиции в наименее развитые региональные экономические структуры не должны быть использованы в ущерб окружающей среде. Напротив, проекты регионального развития должны включать меры по выравниванию уровней качества окружающей среды.

Единство принципов внутренней и внешней политики. Согласно этому принципу, внешняя и внутренняя политика ЕС имеет

единую основу – общие руководящие принципы, заложенные в политических и юридических документах Сообществ. Например, в 1991 году Совет принял решение о необходимости принятия соответствующих мер для обеспечения "самодостаточности" Сообщества и его членов в области размещения отходов¹⁰. Экспорт опасных отходов в развивающиеся страны, который практиковался некоторыми компаниями стран ЕС, не соответствовал нормам контроля за опасными отходами, применяемым в ЕС. В проекты помощи развивающимся странам включаются положения по охране окружающей среды, подобные положениям в программах развития регионов ЕС.

С этим принципом связаны и ограничения на импорт продукции, не отвечающей нормам ЕС, в частности директива Совета, вступающая в силу в 1995 году, запрещающая импортировать меха из стран, где разрешено использование капканов, калечащих животных¹¹.

Принцип участия общественности в принятии решений. В ЕС широко распространена процедура подачи жалоб от частных лиц и неправительственных организаций в случае нарушения норм ЕС их членами. Объем частных жалоб возрос настолько, что в осуществлении своей контрольной функции КЕС опирается преимущественно на информацию, содержащуюся в этих сообщениях¹². Граждане и организации стран – членов ЕС могут также обращаться к своим национальным органам, которые, в свою очередь, могут обратиться в Суд с просьбой рассмотреть вопрос о деятельности члена ЕС либо вынести заключение по законности решения органов ЕС. Обеспечен свободный доступ к базе данных ЕС о выполнении их нормативных актов. Большую роль в охране окружающей среды играют неправительственные организации, которые обладают в системе ЕС статусом юридического лица.

Широкое развитие в последние годы получил принцип свободы информации в области окружающей среды. В 1992 году вступила в силу директива, в которой даны критерии "информации, относящейся к окружающей среде", и зафиксировано право любого лица (юридического или физического) на доступ к этой информации вне зависимости от того, затрагивает ли информация его прямые интересы¹³. Создается также Европейское агентство по окружающей среде, цель которого – собирать и распространять информацию о состоянии окружающей среды в регионе, оказывать помощь органам ЕС в их регулирующей деятельности¹⁴.

Права человека и окружающая среда. Политико-экономический европейский союз предполагает свободное передвижение людей, каждый из которых имеет право на определенный уровень

окружающей среды. С этой целью в рамках ЕС разработана европейская Хартия по окружающей среде, которая предусматривает право граждан на чистый воздух, питьевую воду, почву и пищу, право получать информацию о состоянии окружающей среды и участвовать в принятии решений.

Отдельно следует сказать об интенсивном развитии гражданско-правовых форм ответственности за нарушение норм Сообщества по охране окружающей среды. Право ЕС по окружающей среде представляет собой сочетание гражданско- и публично-правовых принципов и норм. Широко распространен принцип, согласно которому материальную ответственность за ущерб окружающей среде несет тот (частное лицо, организация, государственный орган), кто непосредственно нанес этот ущерб, – оператор (*polluter-pays principle*)¹⁵.

В документах ЕС нет расхождений относительно того, что финансирование мер по обеспечению соответствия качества среды установленным нормам должно возлагаться на юридическое или физическое лицо, которое осуществляет деятельность, способную нанести ущерб. Однако имеются разногласия в оценке пределов расходов по восстановлению ущерба. Нет единства мнений и в отношении применения понятий "вины", "абсолютной ответственности" и их элементов при нанесении значительного ущерба окружающей среде¹⁶. Все большее место завоевывает принцип максимальной ответственности оператора (ответчика). Преимущества применения этого принципа в области окружающей среды заключаются в том, что он обеспечивает ответственность при отсутствии потерпевшего, способного предъявить иск, повышает превентивную роль норм, не запрещает, в принципе, конкретный вид деятельности, повлекшей ущерб для окружающей среды.

На настоящий момент КЕС разработан проект директивы о гражданской ответственности за ущерб, причиненный опасными отходами. Проект основан для некоторых случаев на принципе абсолютной ответственности производителя отходов, для других – на упрощенном порядке доказывания вины, гарантируется возмещение ущерба третьим лицам, не определен "потолок" возмещения материального ущерба¹⁷.

Создание экономического союза потребовало развития нормотворчества в области экономического стимулирования (система налогов, залогов-возмещений, продажа разрешений, специальные таможенные пошлины и т.д.)¹⁸. Цель этих мер – предотвратить ущерб окружающей среде на возможно ранней стадии, повысить ответственность операторов. В отличие от нормативно-ограничительного регулирования (экологических стандартов), которое дало положительные результаты во многих европейских странах, например в Нидерлан-

дах, представляющих собой пример эффективности в решении экологических проблем, экономические стимулы позволяют снижать стоимость поддержания соответствующего уровня качества окружающей среды и направлять полученные таким образом средства на восстановление ущерба.

По общему правилу средства от налогов, пошлин и т.д. не идут в бюджет государства, а используются для улучшения качества окружающей среды путем прямых субсидий. В этом случае их использование регулируется общими нормами ЕС по субсидированию национальных мероприятий либо иным путем. Нормативная деятельность ЕС по оптимизации экономического стимулирования сохранения окружающей среды, можно полагать, в ближайшее время будет развиваться в первую очередь в таких областях, как предотвращение, переработка, использование и захоронение опасных отходов, где выгода от их эффективной переработки и использования очевидна.

Перспективы развития политики и нормотворчества ЕС в области экологии включают расширение сферы деятельности с охватом все новых областей (например, будут приниматься меры по оптимизации использования природных ресурсов, по защите наиболее уязвимых районов, особое внимание будет уделено природным ресурсам Юга Европы). Будет углубляться интеграция политики Сообщества в области экологии и других направлениях деятельности.

4-я Программа действий (1987–1992 гг.) в области охраны окружающей среды¹⁹ включает, в частности, разработку более конкретизированных и повышенных экологических стандартов. Необходимо также отметить положения о контроле за практическим выполнением директив, а также о расширении экологического образования населения и разработке информационной политики в этой области.

Единое экономическое пространство потребует централизованной структуры и жесткого контроля за состоянием окружающей среды. Согласно исследованиям, проведенным в рамках ЕС, создание политико-экономического союза приведет к ухудшению качества окружающей среды стран ЕС, что потребует принятия новых более эффективных мер²⁰.

Заметим также, что Сообщество будет вынуждено решать вопросы, связанные с наиболее явными недостатками функционирования их нормативной структуры: временным разрывом между принятием решений ЕС и их инкорпорацией в законодательство стран-членов, неполной инкорпорацией норм ЕС, подходом ряда государств к директивам как к рекомендациям.

Однако единое экономическое пространство позволит применить к охране окружающей среды унифицированные, экономически целесообразные экологические нормы и стандарты, что повысит их эффективность, делая нарушение норм в области окружающей среды, с одной стороны, невыгодным, а с другой – единообразным.

¹ См. Affairs 240/83. Procureur de la République contre l'Association de défense des bruleurs d'huiles usagées// Recueil des arrêts de la Cour Européenne de la justice. – P., 1979. – 531.V.

² См. Romi R. L'Europe et la protection juridique de l'environnement. – P., 1990.

³ См. Johnson S.P., Corcelle G. The Environment Policy of the European Communities. – L., 1989.

⁴ См. EEC Policy and Implementation//European Environmental Yearbook. – L., 1990.

⁵ Enforcing EEC Environmental Law: the Inspectorates Get Together// ENDS Report 201. – 1991. – Oct.

⁶ Council Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 // Official Journal of the EC. L. 175. – 1985.

⁷ См. Kiss A. Droit International de l'Environnement. – P., 1989. – P. 333–335.

⁸ Haigh N. EEC // European Environmental Yearbook. – L., 1990. – P. 62–67.

⁹ См. Romi R. Op. cit. – P. 19.

¹⁰ См. UNEP/Greenpeace. The Transboundary Movements of Hazardous and Nuclear Wastes in the Wider Caribbean Region – A Call for a Legal Instrument Within the Cartagena Convention. 1991 (CEP Technical Report No. 7); International Environmental Reporter. – 1991. – Nov. 20. – P. 616.

¹¹ См. EC Bans "Inhumane" Fur Imports // International Herald Tribune. – 1991. – 5 Aug.

¹² См. Krämer L. Du Contrôle de l'application des directives communautaires en matière d'environnement// Revue du Marché Commun. – 1988. – № 313. – P. 26.

¹³ Doc. CEE COM(90) 91 final, 19 March 1990.

¹⁴ О создании агентства см. Le Monde. – 1990. – 27 mars.

¹⁵ См. Council Recommendation 75/436/Euratom, ECSC, EEC of 3 March 1975// Official Journal of the EC. L. 194. – 1975.

¹⁶ См. Environmental Policy in the European Communities. European Documentation. – Brussels, 1990. – P. 7–10.

¹⁷ Doc. CEE COM (89) 282 final – SYN 217. – 1989. – 15 Sept.

¹⁸ См. Rapport du groupe de travail des experts des états membres relatif à l'utilisation d'instruments économiques et fiscaux dans la politiques de l'environnement de la CE. Pubs CEE, 5/9/90.

¹⁹ См. Official Journal of the EC. – 1987. – No 328.

²⁰ Task Force. L'Environnement et le marché intérieur. Pubs. Commission de la CE. – Bruxelles, 1990.

Право и бизнес

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДОГОВОРЫ О ЗАЩИТЕ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ

И.О. Хлестова*

В последнее время в государствах, входивших в состав СССР, происходит становление собственного инвестиционного законодательства. К настоящему времени в Литве¹, Казахстане², РСФСР³ (ныне Российской Федерации), Узбекистане⁴, Эстонии⁵ и на Украине⁶ приняты законы, посвященные иностранным капиталовложениям.

Однако до сих пор в этих государствах отсутствует специальное законодательство о защите иностранных капиталовложений. Нормы, посвященные защите капиталовложений, содержатся в инвестиционном законодательстве, а также в иных законодательных актах, например в Законе о собственности в РСФСР⁷.

Литовский закон (ст. 6) провозглашает, что Литовское государство защищает иностранные инвестиции, доходы, права и законные интересы иностранных инвесторов на территории Литвы, запрещает дискриминацию иностранных инвесторов в какой бы то ни было форме.

Согласно законам ряда бывших советских республик (ст. 6 закона РСФСР, ст. 5 закона УзССР, п. 1 ст. 21 закона Эстонии, ст. 1 закона Украины), иностранные инвестиции на их территории пользуются полной правовой защитой. Правовой режим иностранных инвестиций не может быть менее благоприятным, чем режим имущества юридических лиц и граждан соответствующей республики. Таким образом, российский и узбекский законы в своеобразной форме предоставляют иностранным инвестициям на территории названных республик национальный режим. Согласно эстонскому закону (п. 1 ст. 5), иностранные инвесторы пользуются в Эстонии национальным режимом. В законах Украины и Казахстана существует пробел в этой области.

* Старший научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Верховном Совете РФ, кандидат юридических наук.

Законы РСФСР (ст. 7), УзССР (ст. 11), Эстонии (п. 3 ст. 21), Казахстана (ст. 25) не допускают проведения национализации иностранных инвестиций. Российский закон (ст. 7) уточняет, что решение о национализации компетентен принимать Верховный Совет РСФСР. Национализация может проводиться в общественных интересах и только в исключительных случаях, предусмотренных законодательными актами. В отличие от российского закона, узбекский закон не определяет, какой орган компетентен принимать решение о национализации. Закон Казахстана не определяет порядок проведения национализации. В нем содержится отсылочная норма к республиканскому законодательству.

Согласно узбекскому (ст. 11) и украинскому (ст. 3) законам, иностранные инвестиции не подлежат реквизиции, за исключением случаев стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и иных чрезвычайных обстоятельств. Решение о реквизиции относится в Узбекистане к компетенции кабинета министров при Президенте УзССР, на Украине — кабинета министров.

В соответствии с законом РСФСР (ст. 7) иностранные инвестиции могут быть реквизированы в общественных интересах в исключительных случаях, предусмотренных законодательными актами. Закон РСФСР не определяет государственный орган, компетентный принимать решения о реквизиции. Однако он устанавливает, что органом для обжалования подобных действий является суд. Причем если понятие реквизиции определяет ГК РСФСР (ст. 149), то понятие национализации никоим образом не определено ни в российском законодательстве, ни в законодательстве других бывших советских республик.

Литовский и казахский законы ничего не говорят о возможности реквизиций иностранных инвестиций.

Все законы, за исключением литовского закона, предусматривают, что в случае изъятия иностранных инвестиций иностранному инвестору выплачивается компенсация. Так, украинский закон говорит о том, что выплачиваемая компенсация инвестору должна быть эффективной и адекватной (ст. 3 закона). Согласно узбекскому закону (ст. 11), порядок выплаты компенсации определяет кабинет министров при Президенте УзССР. Закон РСФСР (ст. 8) содержит более детальные положения о компенсации, выплачиваемой иностранному инвестору. Она должна соответствовать реальной стоимости национализированных или реквизируемых инвестиций, существовавшей непосредственно до момента, когда официально стало известно о проведении указанных мер. Компенсация должна выплачиваться без необоснованной задержки в той валюте, в которой первоначально были осуществлены капиталовложения, или по выбору инест-

ранного инвестора в любой другой валюте. До момента выплаты на сумму компенсации начисляются проценты, согласно действующей на территории РСФСР процентной ставке.

Согласно эстонскому закону (п. 4 ст. 21), материальный ущерб, причиненный иностранному инвестору национализацией либо реквизицией, возмещается ему в полном объеме в той валюте, в которой была произведена первоначальная инвестиция, или в любой иной приемлемой для инвестора валюте. Выплата компенсации в случае национализации инвестиций предусмотрена и казахским законом (ст. 25).

Лишь закон Литвы вводит еще одну процедуру: приостановление инвестиционной деятельности. Согласно литовскому закону (ст. 11), инвестиционная деятельность, то есть деятельность совместного предприятия или предприятия иностранного капитала, может быть приостановлена правительством Литовской республики. В частности, инвестиционная деятельность может быть приостановлена, если она: а) противоречит законам Литвы; б) не отвечает экономическим требованиям; в) не соответствует уставу предприятия.

Закрепление права за правительством Литвы приостанавливать инвестиционную деятельность направлено на защиту интересов Литвы.

Все законы, за исключением украинского, содержат положения о порядке разрешения инвестиционных споров. Согласно закону РСФСР (ст. 9), инвестиционные споры, в том числе споры по вопросам размера, условий и порядка выплаты компенсации между иностранным инвестором и органом, который принял решение о национализации, реквизиции, разрешаются в Верховном суде РСФСР или в Высшем арбитражном суде, если иной порядок не предусмотрен международным договором РСФСР. В соответствии с законом УзССР (ст. 40) споры между иностранными инвесторами и государственными органами УзССР относятся к компетенции судов, если иное не предусмотрено международным договором. Эстонский закон (п. 5 ст. 21) устанавливает, что при возникновении споров относительно компенсации иностранный инвестор имеет право обратиться в суд Эстонской республики, если международным договором не предусмотрено иное. Согласно литовскому закону (ст. 6), споры о нарушении прав и законных интересов иностранных инвесторов рассматриваются судами. Закон предоставляет также право иностранным инвесторам обращаться в органы иностранных государств (вероятно, имеются в виду суды иностранных государств) и в органы международного коммерческого арбитража.

Казахский закон (ст. 28) определяет, что инвестиционные споры подлежат разрешению в судах либо, по договоренности сторон, в

третейском суде. Таким образом, споры о размерах, условиях и порядке выплаты компенсации рассматриваются судами республик или же органами международного коммерческого арбитража, если это предусмотрено международным договором, участником которого является соответствующая республика.

Законы РСФСР, УзССР, Эстонии, Казахстана предусматривают, что иные категории споров — а) споры иностранных инвесторов и предприятий с иностранными инвестициями с предприятиями, общественными организациями, другими юридическими лицами; б) споры между иностранными инвесторами и предприятиями с иностранными инвестициями по вопросам, связанным с их хозяйственной деятельностью, — подлежат рассмотрению в судах соответствующей республики (согласно закону Казахстана, в Госарбитраже) либо, по договоренности сторон, в третейском суде. Закон РСФСР (ст. 9) и эстонский закон (ст. 22) выделяют еще одну категорию споров: споры между участниками предприятия с иностранными инвестициями и самим предприятием. Такие споры также подлежат рассмотрению в суде либо, по договоренности сторон, в третейском суде.

Определенные гарантии предоставляют законы иностранным инвесторам в области перевода платежей. Так, законы УзССР (ст. 12), РСФСР (ст. 10), Эстонии (ст. 15), Украины (ст. 4) предусматривают, что иностранным инвесторам гарантируется беспрепятственный перевод за границу платежей в связи с капиталовложениями: прибылей, дивидендов, процентов и иных сумм, если они получены в иностранной валюте в результате хозяйственной деятельности.

Согласно литовскому закону (ст. 31), доходы, полученные иностранным инвестором после уплаты налога с прибыли, при вывозе за границу налогами не облагаются. А освобожденные от уплаты налога с прибыли инвесторы уплачивают налог в размере 5% вывозимой прибыли. В законе не идет речь о конверсии прибыли в рублях в иностранную валюту. Он имеет в виду вывоз за границу доходов, полученных в иностранной валюте. Вместе с тем закон (ст. 31) предоставляет право иностранным инвесторам вывезти свои доходы или их часть в форме продукции собственного производства или купленных на внутреннем рынке товаров или услуг. Статья 26 казахского закона предоставляет свободный перевод за рубеж доходов, а также инвестиций иностранных инвесторов в случае их ликвидации. Однако в законе порядок вывоза и ввоза иностранной валюты не определен.

Согласно узбекскому (ст. 13) и украинскому (ст. 5) законам, прибыль иностранного инвестора может регистрироваться на территории УзССР и Украины. Иностранные инвесторы могут иметь счета в уполномоченных банках республики без права перевода.

Законы РСФСР (ст. 11), УзССР (ст. 13), Эстонии (ст. 15) предусматривают, что иностранные инвесторы вправе использовать средства в рублях для приобретения иностранной валюты по курсам, складывающимся в рамках допускаемой законом купли-продажи.

Закон РСФСР содержит важную норму, которая, по сути дела, означает частичную конверсию рублевой прибыли иностранного инвестора в иностранную валюту. Если предприятие с иностранными инвестициями выпускает импортозамещающую продукцию, имеющую важное народнохозяйственное значение, что подтверждается заключением МВЭС РФ, советы министров республик в составе РФ могут за счет валютного фонда РФ и валютных фондов республик, входящих в РФ, по договоренности с иностранным инвестором осуществить перевод его рублевой прибыли в иностранную валюту по согласованному курсу, но не выше курса, применяемого во внешнеэкономических операциях.

Сравнивая положения этих законов, следует отметить, что закон РСФСР содержит более детальные нормы, направленные на защиту инвестиций, что создает лучшие условия для развития инвестиционных процессов на территории Российской Федерации. Вместе с тем следует учитывать, что 5 июля 1991 г. Верховным Советом СССР были приняты Основы законодательства об иностранных инвестициях в СССР⁸. На наш взгляд, этот законодательный акт продолжает сохранять свое действие, особенно в тех республиках, где не было принято инвестиционного законодательства, или там, где акты, посвященные иностранным инвестициям, не отличаются детальностью. Например, в Постановлении Верховного Совета РФ о ратификации соглашения о создании Содружества Независимых Государств (СНГ) (п. 3) отмечается, что на территории Российской Федерации до принятия соответствующих законодательных актов РФ нормы бывшего Союза ССР применяются в части, не противоречащей Конституции РФ, законодательству РФ и названному соглашению⁹.

Поэтому мы полагаем, что следует проанализировать и Основы об иностранных инвестициях в СССР (далее: Основы).

Основы (ст. 5) предусматривают, что правовой режим иностранных инвестиций не может быть "менее благоприятным", чем соответствующий режим для советских предприятий, организаций и граждан. Таким образом, указанные Основы предоставляют в своеобразной форме иностранным капиталовложениям национальный режим.

Основы (ст. 10) устанавливают, что иностранные инвестиции не могут быть национализированы, реквизированы. Однако если понятие реквизиции определено в союзном законе о собственности, то Основы не содержат определения понятия "национализация".

Согласно Основам (ст. 10), если национализация все же применяется, то она не должна иметь дискриминационного характера и должна осуществляться только на базе законодательных актов Союза ССР и республик при условии выплаты быстрой, адекватной и эффективной компенсации. Такая компенсация выплачивается без необоснованной задержки, должна соответствовать реальной стоимости инвестиций на момент принятия решения о национализации. Компенсация выплачивается в иностранной валюте и по желанию инвестора может быть переведена за границу.

В соответствии с п. 5 ст. 10 Основ споры о размерах компенсации, сроках и порядке ее выплаты между иностранным инвестором и органом, который принял решение о национализации, разрешаются судом, а также третейским судом, если это предусмотрено соглашением сторон или международным договором СССР. Это положение предоставляет спорящим сторонам право обратиться для разрешения споров в органы международного коммерческого арбитража.

Основы (п. 2 ст. 10) предусматривают, что иностранные инвестиции не подлежат реквизиции, за исключением случаев стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и иных обстоятельств, имеющих чрезвычайный характер. Меры по реквизиции принимаются по решению органов государственной власти.

Основы предусматривают еще одну процедуру: прекращение инвестиционной деятельности. Так, согласно Основам (ст. 11), иностранный инвестор в случае прекращения инвестиционной деятельности имеет право на возмещение причитающихся ему инвестиций и полученных в связи с ними доходов в денежной или товарной форме по реальной стоимости на момент прекращения инвестиционной деятельности.

Важной гарантией защиты прав иностранных инвесторов является предусмотренный Основами порядок разрешения споров. Согласно указанным Основам (ст. 43), споры между иностранным инвестором и государством подлежат разрешению в СССР в судах, если иное не предусмотрено международным договором. Поэтому разрешение споров относительно имущества совместного предприятия, подвергшегося реквизиции, входит в компетенцию суда при условии, что истцом по делу будет выступать иностранный участник совместного предприятия. Если же спор будет касаться недвижимости, то, согласно ст. 119 ГПК РСФСР и соответствующим статьям кодексов бывших союзных республик, разрешение такого спора входит в компетенцию суда по месту нахождения недвижимости. Если же решение о реквизиции будет касаться иного имущества совместного предприятия, то в силу ст. 117 ГПК РСФСР и аналогичных статей кодексов бывших союзных республик решение такого спора отно-

сится к компетенции суда по месту нахождения органа государственной власти, который принял решение о реквизиции.

Другая категория споров, а именно споры иностранных инвесторов и предприятий с иностранными инвестициями с государственными органами, которые действуют в качестве стороны гражданско-правового отношения, разрешается в судах либо в порядке третейского разбирательства, в том числе и за границей.

Иные виды споров — а) между иностранными инвесторами и предприятиями с иностранными инвестициями с предприятиями, общественными организациями, другими советскими юридическими лицами; б) споры между участниками предприятия с иностранными инвестициями и самим таким предприятием — подлежат рассмотрению в СССР в судах либо, по договоренности, в третейском суде, в том числе и за границей, а в случаях, предусмотренных законодательством Союза ССР и республик, — в арбитражных судах, хозяйственных судах.

Определенной гарантией, закрепленной в Основах, являются нормы о переводе доходов. Согласно ст. 12 Основ, иностранным инвесторам гарантируется перевод за границу их доходов и иных сумм в иностранной валюте, полученных на законных основаниях в связи с инвестициями. Статья 13 Основ об инвестициях предоставляет право иностранным инвесторам: а) реинвестировать прибыль на территории СССР; б) иметь счета в рублях в уполномоченных банках СССР; в) использовать рублевые средства на их счетах для приобретения иностранной валюты по курсам, складывающимся в рамках разрешенных законодательством Союза ССР форм купли и продажи валюты за рубли.

Оценивая Основы законодательства об инвестициях в целом, следует отметить, что принятие этого акта восполнило пробел, существовавший в союзном законодательстве. В определенном смысле Основы послужили моделью при разработке республиканского законодательства.

Существенные дополнительные гарантии иностранным капиталовложениям предоставляются в силу международных двусторонних соглашений о защите инвестиций, заключенных СССР в 1989–1990 годах. Всего к настоящему времени такие соглашения заключены: с Финляндией (8 февраля 1989 г.), Бельгией и Люксембургом (9 февраля 1989 г.), Великобританией (6 апреля 1989 г.), Германией (13 июня 1989 г.), Францией (4 июля 1989 г.), Нидерландами (5 октября 1989 г.), Канадой (20 ноября 1989 г.), Италией (30 ноября 1989 г.), Австрией (8 февраля 1990 г.), Китаем (21 июля 1990 г.), Швейцарией (1 декабря 1990 г.), Испанией (26 октября 1990 г.). Все соглашения ратифицированы Верховным Советом СССР 29 мая 1991 г.¹⁰ в соот-

ветствии со ст. 12 Закона СССР о порядке заключения, исполнения и денонсации международных договоров СССР¹¹. К сентябрю 1991 года вступили в силу соглашения с Великобританией, Францией, Канадой, Италией, Швейцарией, Южной Кореей, Бельгией и Люксембургом, Австрией и ФРГ. В свое время велась подготовка аналогичных соглашений и с другими государствами.

В двусторонних соглашениях о защите капиталовложений определены такие ключевые понятия, как "капиталовложения", "инвестор", "доходы, имеющие важное значение для инвестиционной деятельности". Так, к капиталовложениям двусторонние соглашения относят:

- а) имущество, здания, сооружения, оборудование, иные материальные ценности;
- б) денежные средства, акции и другие формы участия;
- в) право требования по денежным средствам, которые вкладываются для создания экономических ценностей;
- г) авторские права, права на изобретения, технологию, "ноу-хау", промышленные образцы и товарные знаки;
- д) другие имущественные ценности, которые признаются капиталовложениями в соответствии с законодательством страны, на территории которой они осуществлены.

Некоторые двусторонние соглашения (с ФРГ, Великобританией) включают в капиталовложения права на разведку, разработку, добычу или эксплуатацию природных ресурсов, которые осуществляются согласно законодательству страны, на территории которой они ведутся.

Особенность соглашений с Бельгией и Люксембургом (ст. 1.2), Францией (ст. 1.1) состоит в том, что они распространяются и на косвенные капиталовложения, которые осуществляются иностранными инвесторами на территории государств-участников при посредстве инвесторов третьих стран.

Соглашения с Бельгией и Люксембургом (ст. 1, 2, 4), Францией (ст. 1), Великобританией (п. "б" ст. 1) предусматривают, что никакое изменение юридической формы, в которой первоначально или повторно вложены имущественные ценности, не влияет на их квалификацию в качестве капиталовложения.

Под инвесторами соглашения понимают лицо, которое в соответствии с законодательством своей страны обладает полномочием осуществлять капиталовложения на территории другого государства-участника. Двусторонние соглашения предоставляют такие права физическим и юридическим лицам при соблюдении определенных условий: физические лица должны обладать гражданством государства — участника соглашения, а в соответствии с соглаше-

нием с ФРГ физическое лицо должно иметь постоянное местожительство на территории государств-участников. В двусторонних соглашениях неодинаково определено понятие иностранного инвестора применительно к иностранным юридическим лицам государства-участника. Некоторые соглашения (с Финляндией, Великобританией) предусматривают, что юридическое лицо должно быть создано по законодательству государства-участника. Другие же соглашения, например соглашения с Францией, Бельгией и Люксембургом, устанавливают, что юридическое лицо не только должно быть создано в соответствии с законодательством государства-участника, но и должно иметь на его территории свое местонахождение. По соглашению же с ФРГ иностранным инвестором является юридическое лицо, местопребывание которого находится на территории другого государства-участника.

Таким образом, проблема национальной принадлежности иностранного юридического лица, являющегося иностранным инвестором, становится очень актуальной. Ее решение в ряде двусторонних соглашений расходится с нашей законодательной и арбитражной практикой, в частности со ст. 564 ГК РСФСР, согласно которой гражданская правоспособность иностранных предприятий и организаций при совершении сделок по внешней торговле определяется по закону страны, где учреждено предприятие или организация.

Соглашения достаточно широко определяют понятие "доходы от капиталовложений". Под доходами понимаются прибыль, доля прибыли, дивиденды, проценты, авторские платежи, лицензионные и комиссионные вознаграждения, платежи за техническую помощь и техническое обслуживание.

Двусторонние соглашения обязывают государств-участников обеспечивать на своей территории иностранным капиталовложениям справедливый и равноправный режим. Причем этот режим должен исключать какие-либо дискриминационные меры, которые могли бы помешать управлению капиталовложениями, их содержанию, использованию или ликвидации.

Соглашения предоставляют инвесторам государств-участников режим наиболее благоприятствуемой нации с обычными исключениями: на инвесторов государств-участников не распространяются преимущества, предоставляемые в силу участия в таможенном союзе, различных международных экономических организациях или в силу соглашений об устранении двойного налогообложения. Соглашения с Финляндией, Францией относят к таким исключениям и преимуществам, признаваемые на основе зон свободной торговли.

Как уже отмечалось, Основы (ст. 5) предоставляют иностранным инвесторам в своеобразной форме национальный режим. Это,

по сути, в большей степени сводит на нет значение норм двусторонних соглашений о режиме наиболее благоприятствуемой нации.

Соглашения предоставляют иностранным капиталовложениям защиту от экспроприации и иных мер, имеющих аналогичные последствия (в соглашениях с Финляндией и Испанией в числе таких принудительных мер упомянута и реквизиция). Они возлагают на государств-участников обязанность воздерживаться от подобных действий. Вместе с тем двусторонние соглашения предусматривают, что принимающее капиталовложения государство вправе национализировать или экспроприировать капиталовложения, исходя из общественных или государственных интересов, при соблюдении трех условий: а) действия по экспроприации или национализации не должны иметь дискриминационного характера; б) эти действия должны осуществляться согласно законодательству страны, на территории которой осуществлены капиталовложения; в) инвесторам должна быть выплачена компенсация.

Соглашения содержат достаточно детальные нормы относительно такой компенсации. Они предусматривают, что порядок выплаты компенсации определяется по законодательству страны, в которой применяются меры, направленные на изъятие. Двусторонние соглашения устанавливают, что такая компенсация должна соответствовать реальной стоимости капиталовложения, которая определяется (согласно соглашению с Финляндией, с учетом мировых цен) на день, предшествующий дню принятия решения о капиталовложениях, или их обнародования (соглашения с Бельгией и Люксембургом и Францией). Такая компенсация выплачивается в свободно конвертируемой валюте. Соглашения возлагают на государств-участников обязанность выплачивать компенсацию без какой-либо задержки. Соглашение с Финляндией (п. 4 ст. 4) содержит более детальные нормы о порядке выплаты компенсации. В частности, оно предусматривает порядок определения официального валютного курса, по которому должна осуществляться конверсия, устанавливает 3-месячный срок для выплаты компенсации, течение которого начинается со дня принятия мер по национализации, экспроприации.

Некоторые соглашения (с Германией, Францией, Финляндией) предусматривают, что на суммы компенсации могут начисляться проценты по день выплаты. Эти проценты определяются различно. Например, по соглашению с Финляндией проценты выплачиваются согласно процентной ставке государства, которое национализировало капиталовложения. А при отсутствии такой ставки используется обычный коммерческий процент, применяемый центральным банком государства, которое осуществило принудительные меры.

Двусторонние соглашения о защите капиталовложений предоставляют иностранным инвесторам еще одну важную гарантию. Они обеспечивают иностранным инвесторам государств-участников перевод причитающихся им платежей, связанных с капиталовложениями, в свободно конвертируемую валюту (конверсию). Соглашения обычно относят к таким платежам: а) прибыли, дивиденды, проценты, лицензионные и комиссионные вознаграждения, платежи за техническую помощь и техническое обслуживание; б) суммы, причитающиеся инвестору в связи с продажей или полной ликвидацией капиталовложения; в) компенсации. Конверсия также распространяется на суммы, выплаченные в погашение займов, дополнительных сумм, предназначенных для поддержания или увеличения объема капиталовложения. Некоторые соглашения (с Бельгией и Люксембургом, Финляндией, Нидерландами, Францией) включают в этот круг неиспользованную заработную плату и выплаты по пенсионному обеспечению граждан государства-участника, работающих на территории другого государства в связи с капиталовложениями.

Предполагается, что перевод будет осуществляться беспрепятственно и без задержки. В отличие от других соглашений, соглашение с Великобританией (п. 2 ст. 6) даже устанавливает 2-месячный срок для конверсии, который исчисляется с момента подачи заявления.

Соглашения вводят порядок определения обменного курса, по которому должен осуществляться перевод денежных средств в свободно конвертируемую валюту. Перевод должен производиться по обменному курсу на дату перевода. Исходя из принципов эквивалентности, можно предположить, что обмен будет осуществляться на основе коммерческого курса рубля.

Важной гарантией защиты иностранных капиталовложений является предусмотренный двусторонними соглашениями порядок разрешения инвестиционных споров. Эти соглашения устанавливают, что споры, связанные с капиталовложениями, рассматриваются органами международного коммерческого арбитража. Сторонами таких споров являются иностранный инвестор государства-участника и государство-участник, на территории которого осуществляются капиталовложения. Включение подобных положений в двусторонние договоры означает, что бывшее Советское государство согласилось подчинить инвестиционный спор международному коммерческому арбитражу. Поэтому нет необходимости заключать дополнительные арбитражные соглашения.

Двусторонние соглашения неодинаково определяют компетенцию органов международного коммерческого арбитража. Так,

например, соглашения с Бельгией и Люксембургом относят к компетенции арбитража споры относительно размера и порядка выплаты компенсации за капиталовложения, которые подверглись национализации (ст. 10). Соглашение с ФРГ предоставляет право участникам спора расширить компетенцию арбитража путем заключения специального арбитражного соглашения и отнести к ведению арбитража иные споры, связанные с капиталовложениями (ст. 10).

Двусторонние соглашения предусматривают, что споры относительно капиталовложений рассматриваются арбитражем *ad hoc*. Согласно некоторым соглашениям, споры разрешаются арбитражем в соответствии с Арбитражным регламентом ЮНСИТРАЛ 1976 года. В других же соглашениях определено, что спор разрешается арбитражем *ad hoc*, а компетентным органом для назначения арбитров является Арбитражный институт при Стокгольмской торговой палате.

Некоторые соглашения (с Великобританией, Бельгией и Люксембургом) закрепляют за иностранным инвестором право по своему выбору обратиться в арбитраж в соответствии с Арбитражным регламентом ЮНСИТРАЛ или в арбитраж *ad hoc*.

Ряд соглашений предусматривает, что арбитражные решения обязательны, окончательны и обжалованию не подлежат. В некоторых из них (соглашение с Финляндией) определено, что такие арбитражные решения будут исполняться в соответствии с Нью-Йоркской конвенцией о признании и исполнении иностранных арбитражных решений 1958 года¹².

Важная особенность двусторонних соглашений о защите капиталовложений состоит в том, что они устанавливают порядок разрешения споров, связанных с их толкованием и применением. Возникнув, подобные споры должны разрешаться по дипломатическим каналам. Если же спор не будет урегулирован, он передается на разрешение межгосударственного арбитража, который является одним из мирных средств разрешения споров согласно ст. 33 Устава ООН.

Двусторонние соглашения подробно определяют порядок формирования состава арбитража при разрешении спора в межгосударственном арбитраже. Согласно некоторым соглашениям (с ФРГ, Нидерландами, Великобританией), функции компетентного органа исполняет председатель Международного Суда ООН, другие же соглашения (с Францией, Бельгией и Люксембургом) предусматривают, что подобные функции выполняет Генеральный секретарь ООН.

В заключение хотелось бы остановиться на проблеме правопреемства. В законодательстве стран СНГ об иностранных инвести-

циях содержатся ссылки на заключенные ими международные договоры. Возникает вопрос: будут ли обязательны для этих стран положения двусторонних международных соглашений о взаимной защите инвестиций, которые заключил Советский Союз? На наш взгляд, эти соглашения станут обязательными для стран СНГ, только если они сделают соответствующие заявления об обязательности для них положений международных договоров о взаимной защите инвестиций.

В целом хотелось бы отметить, что заключенные международные двусторонние соглашения о защите инвестиций предоставляют иностранным капиталовложениям дополнительные гарантии, создают благоприятный правовой режим не только для их защиты, но и для их осуществления.

¹ См. Эхо Литвы. — 1991. — 6—9 февр.

² См. Казахстанская правда. — 1991. — 17 янв.

³ См. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. — 1991. — № 129. — Ст. 1008.

⁴ См. Правда Востока. — 1991. — 19 июля.

⁵ См. Эстония. — 1991. — 20 сент.

⁶ См. Правда Украины. — 1991. — 21 сент.

⁷ См. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. — 1991. — № 30. — Ст. 416.

⁸ См. Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. — 1991. — № 31. — Ст. 880.

⁹ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. — 1991. — № 51. — Ст. 1798.

¹⁰ См. Известия. — 1991. — 30 мая.

¹¹ См. Ведомости Верховного Совета СССР. — 1978. — № 28. — Ст. 439.

¹² См. Ведомости Верховного Совета СССР. — 1960. — № 46. — Ст. 42.

Хроника

XXXV ЕЖЕГОДНОЕ СОБРАНИЕ АССОЦИАЦИИ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

На протяжении многих лет Советская ассоциация международного права являлась тем форумом, который объединял юристов-международников всего бывшего Советского Союза. По праву можно сказать, что это был самый представительный форум международно-правовой ориентации в стране. Эта мысль неоднократно звучала с трибуны XXXV ежегодного собрания ассоциации, проходившего с 4 по 6 февраля 1992 г. в Москве. Давая оценку деятельности ассоциации, выступавшие невольно как бы устанавливали определенный рубеж, делали выводы и подводили итоги: да – мы плодотворно работали в рамках ассоциации, да – необходимо сохранить достигнутое, нет – мы не должны идти на поводу у амбициозных политиков и перечеркивать традиции, объединявшие нас на протяжении стольких лет. В то же время будущее ассоциации в новых условиях не совсем ясно. Раньше это была Советская ассоциация. Может быть, сегодня имеет смысл переименовать ее в Российскую или увязать ее название каким-либо образом со словом "Содружество", а может быть, надо придумать еще что-то? Очевидным для всех собравшихся было только одно: независимо от возможных переименований необходимо стремиться к сохранению и упрочению сложившихся в рамках ассоциации традиций, сплочению ее членов.

Теперь обратимся непосредственно к выступавшим.

По сложившейся традиции собрание ассоциации открыл **Г.И. Тункин**. Обратившись с приветственным словом к аудитории, он выразил пожелание сохранить единое членство в ассоциации для всех ее участников независимо от их места жительства и гражданства. Продолжая выступление, Г.И. Тункин выразил негативное отношение к процессу дезинтеграции, происходящему на территории бывшего СССР, и противопоставил этому объединение Европы, точнее, создание Европейского сообщества. Невозможно отрицать позитивную направленность формирования таких институтов, как "Общий рынок" и т.п., но вместе с тем весьма трудно, на наш взгляд, рассматривать это явление в одном ряду с распадом Советского Союза и построением на его "руинах" чего-то приемлемого для всех вновь созданных независимых государств. Нельзя упускать из виду

того, что в Европе объединялись государства, обладавшие примерно равным экономическим потенциалом, имеющие схожие культурные ценности и т.п. Помимо этого, прежде чем страны – члены ЕС пришли к пониманию необходимости проведения согласованной политики в экономической, политической, финансовой и других областях, каждая из них прошла свой собственный путь возрождения национальной экономики и укрепления государственности после второй мировой войны. Европейское сообщество объединило, таким образом, наиболее организованных и приспособленных в плане выживаемости субъектов, чего нельзя пока сказать о бывших советских республиках.

Затем ассоциация приступила непосредственно к своей работе. Дискуссия по проблеме, обозначенной в повестке дня как "Содружество Независимых Государств и его учредительные документы", началась с выступления представителей двух ведущих республик бывшего Союза: от Украины – В.С. Семенов, от России – Г.В. Игнатенко. Вспомним, что в тот момент еще свежи были впечатления от встречи глав государств – членов Содружества в Алма-Ате и от противостояния России и Украины, последовавшего за этой встречей. Объективная позиция докладчиков, а также их внимательное и доброжелательное отношение к мнению друг друга позволили им вести диалог в спокойной и выдержанной манере. Если бы этому примеру следовали политические лидеры государств, решить многие вопросы было бы гораздо легче. Действительно, трудно возразить на то, что искусственный разрыв также непродуктивен, как и искусственное объединение. На этом фоне очень удачно прозвучала шутка одного из докладчиков, суть которой заключалась в том, что связи между республиками переплелись таким образом, что интересы Украины отстаивает человек с русской фамилией, а России – наоборот.

В.С. Семенов в начале своего выступления выразил несогласие с точкой зрения Г.И. Тункина на то, что тенденция межгосударственной интеграции наблюдается сегодня во всем мире. В подкрепление своей позиции он привел ряд противоположных примеров: Квебек в Канаде, федерализация Швейцарии, движение басков в Испании. Однако основной темой его доклада был анализ актов, принятых Украиной в развитие соглашений об СНГ, в основном оговорок и заявлений по соглашениям. По сути, как было сказано, имел место пересмотр Украиной международно-правовых актов в одностороннем порядке. При этом, отметил докладчик, руководство Украины нисколько не сомневается в своей правоте. В периодической печати Украины тексты соглашений печатались уже со всеми оговорками, заявленными к ним украинским правительством. С

другой стороны, Верховный Совет России ратифицировал соглашения, даже не удосужившись поинтересоваться вышеназванными оговорками и заявлениями. Высокие договаривающиеся стороны сами создали тупиковую ситуацию. В этой связи весьма уместной представляется мысль докладчика о необходимости отказа от концепции разрешения международных споров исключительно путем переговоров и необходимости повысить роль института обязательной юрисдикции международных организаций, а также расширять сферу применения международных арбитражных и судебных процедур.

Выступление Г.В. Игнатенко не уступало по своей критичности предыдущему. Прежде всего оратор поделился своими наблюдениями относительно формирования системы многосторонних и двусторонних соглашений между бывшими советскими республиками. Он обратил внимание на то, что межреспубликанские соглашения со сходным предметом регулирования зачастую просто воспроизводят друг друга без учета хронологических и геополитических факторов. Кроме того, метод регулирования двусторонних соглашений не может совпадать с методом регулирования многосторонних соглашений. Тем не менее на это не всегда обращается внимание. Причина одна – непрофессионализм на всех уровнях власти и управления.

Затем был затронут актуальнейший для всего Содружества вопрос о действии законов бывшего СССР. К сожалению, невозможно опровергнуть прозвучавший с трибуны вывод о том, что ситуация в этой области становится все менее ясной. В акте о ратификации Беловежских договоренностей Россия подтвердила юридическую силу законов и других нормативных актов СССР вплоть до принятия соответствующего российского законодательства при условии, что союзные акты не противоречат Конституции России, Декларации о правах человека и законодательству Российской Федерации. Вместе с тем критерий, по которому можно было бы разграничить законы на действующие и недействующие, установлен не был; сопоставить же каждую союзную норму с Конституцией и другими нормативными актами России практически невозможно.

Параллельно с заседанием ассоциации в первый день был проведен "круглый стол" по проблемам урегулирования ближневосточного кризиса, в котором приняли участие в основном журналисты-международники, а также Г.И. Тункин, Ю.М. Колосов, Г.М. Мелков и два представителя ООП. Спор велся главным образом по вопросу о юридической силе резолюций ООН, касающихся разрешения арабо-израильского конфликта, и, в частности, можно ли считать невыполнение решений ООН противоправным поведением

с точки зрения международного права, если эти решения не являются международным договором. В целом позиция журналистов сводилась к тому, что невыполнение государствами резолюций ООН является нарушением международного права. Г.И. Тункин, подводя итог дискуссии, опроверг эту точку зрения и добавил, что резолюции ООН, нацеленные на урегулирование ближневосточного кризиса, служат основанием для разрешения конфликта мирными средствами. Журналисты высказали в адрес правоведов пожелание чаще выступать в средствах массовой информации с разъяснениями по внешнеполитическим вопросам и правовой оценкой происходящих в мире событий.

Второй день работы Ассоциации международного права был посвящен теме "Правовой режим иностранных инвестиций". Председательствовал на заседании профессор М.М. Богуславский.

Во вступительном слове **М.М. Богуславский** затронул возникшую на предыдущем заседании 4 февраля дискуссию о том, какое законодательство действует в настоящее время на территории бывших советских республик. Некоторые выступавшие приводили примеры политической нестабильности и правового хаоса, хотя п. 2 Постановления Верховного Совета РСФСР о ратификации Соглашения о создании СНГ указывает, что в целях создания условий для реализации ст. II этого соглашения пока будут действовать те нормы Союза ССР, которые не противоречат нормам Конституции РСФСР и законодательства РСФСР. Но возникает вопрос: а как быть с нормами международного частного права? Если коллизионные нормы внутреннего законодательства и международных договоров отсылают к нормам иностранного права, то они должны применяться. Законы приняты и уже действуют во многих бывших республиках, но более серьезная ситуация сложилась с Основами ГК, которые должны были вступить в действие с 1 января 1992 г., но к 1 января сего года Союз ССР уже прекратил свое существование. В то же время действуют ГК каждой республики, которые часто не отвечают экономическим требованиям времени. Вместе с тем законодательство об иностранных инвестициях не допускает правового вакуума, и сейчас наметилось несколько серьезных направлений для дальнейшей разработки нормативного материала, например в связи с программами приватизации. Есть и определенные сдвиги, так, например, появились признаки для определения политики иностранных инвестиций, впервые у нас в России создан специальный орган государственного управления – Государственный комитет по иностранным инвестициям.

Профессор **А.А. Рубанов** в своем докладе подчеркнул, что законы по инвестициям были последними законами, принятыми

перед известными историческими событиями в августе 1991 года, и это обстоятельство необходимо помнить.

В международной практике сложились два подхода к инвестиционной политике: латиноамериканский, при котором любые инвестиции нуждаются в разрешительном порядке со стороны государства, и подход ряда других стран, где нет разрешительного порядка, а воздействие государства происходит косвенно и принцип свободы инвестиций становится главным.

В российском законодательстве сочетаются оба принципа: свобода и разрешительный порядок. Что является более жизнеспособным для наших условий, покажет время. Мы имеем здесь уникальные возможности, и Россия способна сыграть ведущую роль. Нам целесообразно пойти по примеру Запада, и хорошо, что мы построили наше законодательство в этом вопросе по принципу свободы. Из этого исходят союзные Основы законодательства об инвестициях. Но есть и другие подходы, например в Литве необходимо получить разрешение на любое инвестирование; литовский закон имеет много и других оговорок. Такая же позиция содержится и в законодательстве Казахстана, хотя в то же время там есть хороший закон о свободных экономических зонах. Разграничение двух линий идет с отступлениями. Так, в России по вопросу участия иностранных инвесторов в приватизации выдвигается ряд требований по их ограничению, то есть применяется ограничительный порядок. В ряде случаев нужно согласие органов власти (Государственного комитета по имуществу, иногда Совета Министров) в зависимости от стоимости приватизируемого имущества.

Мы должны знать, в каких условиях мы начинаем инвестирование, нам нужны иностранные вложения в экономику, но необходимо рассматривать инвестирование вместе с переходом к рынку, и тогда на заключительном этапе главным останется принцип свободы. Разрешительный порядок инвестирования связан с тоталитарным режимом, отсюда рост бюрократизма, коррупции и снижение уровня демократизации общества.

А.П. Белов в своем выступлении остановился на источниках регулирования иностранных инвестиций. Иностранные инвестиции в Российской Федерации регулируются и нормами международного права, поскольку СССР заключил 14 соглашений об инвестициях. В Алма-Атинской декларации говорится, что государства — участники Содружества гарантируют в соответствии со своими конституционными процедурами выполнение международных обязательств, вытекающих из договоров и соглашений бывшего Союза ССР. Конечно, все зависит от условий международного договора, положений инвестиционного законодательства, где часто имеется

много неточностей и противоречий. Возникла необходимость проведения инвентаризации действующих норм законов, но для этого необходим акт РФ по этим вопросам. Остро стоит вопрос о необходимости рассмотрения положения о правопреимстве государства в отношении долгов бывшего СССР.

Как считает Б.М. Ашавский, главный вопрос настоящего времени – это переход к рынку, включение в мировые экономические процессы. До сих пор не замечено большого наплыва иностранных инвестиций в нашу экономику, поскольку нет политико-экономических гарантий, нет разделения компетенции центра и бывших республик. Что касается правовых гарантий, то законодательных актов много. Но как они действуют? Конечно, совокупность всех существующих гарантий дает инвесторам основу для принятия положительных решений, в то время как экономическая дипломатия не всегда может способствовать притоку инвестиций. Тема гарантий включает в себя и понятие правового режима в плане национального законодательства, определение платежей по доходам, вопросы обращения к международным средствам рассмотрения споров. Все это вызывает необходимость изучения мировой практики. В практике США применяется режим наибольшего благоприятствования по выбору сторон, такой же режим используют и 88 стран мира. Пошли по этому пути развивающиеся страны. Но есть и определенные изъятия из национального режима. В РФ происходит распространение на инвесторов национального режима.

Говоря о международных соглашениях в вопросе об иностранных инвестициях, следует напомнить, что действует принцип приоритета международных договоров. Важное место занимает вопрос о защите иностранной собственности, что вызывает включение в текст соглашений положений о компенсации при реквизиции собственности. В новом законе гарантиям посвящены две статьи. Дополнительными гарантиями является то, что этот вопрос решается на высшем уровне, предусмотрено право обжалования. Международные соглашения также закрепляют эту практику защиты инвестиций от национализации.

Что касается прибыли, то российское законодательство предусматривает, что после уплаты всех налогов гарантируется перевод прибыли за границу, предусмотрено и право реинвестирования. Задачи науки на данном этапе – устранить ряд противоречий в действующих правовых актах. Также должна быть продолжена работа и по двусторонним соглашениям о поощрении и защите инвестиций.

На вопросах о регистрации совместных предприятий (СП) остановился в своем выступлении Л.Н. Орлов, который считает, что положение с регистрацией СП у нас очень нестабильно. Еще во время

СССР было указано, что регистрация производится в Минфине, было много неточностей, что вело к большим злоупотреблениям. В 1990 году регистрация СП перешла в республиканское ведение, и бывшие республики начали применять здесь свое законодательство. В РФ законом от 1 сентября 1991 г. предоставлена альтернатива для выбора регистрации СП. Постановлением № 97 от 17 сентября 1991 г. в Москве был введен порядок регистрации инокапитала и создана Московская регистрационная палата и ее районные отделения. Правительство Москвы предложило всем банкам не открывать предприятиям счета в банке без регистрации, то есть мы опять видим волевое решение регистрационных вопросов. В сентябре и ноябре прошлого года были приняты два постановления о размере сумм, подлежащих регистрации в Минфине, кроме сделок по нефти и газу. Было введено требование предъявить выписки из торгового реестра, аудиторский баланс предприятия. Уточнен срок оформления регистрации – 21 день со дня подачи заявления. Предусмотрена также возможность обжалования действий чиновников, но многие вопросы все равно не решены.

О важном вопросе гарантий инвесторам говорила в своем выступлении **И.О. Хлестова**. Сложилась определенная практика по многочисленным соглашениям 90-х годов, которые были ратифицированы в 1991 году. В этих соглашениях даны основные определения иностранного капитала, что именно в него включается; все соглашения предусматривают для инвесторов режим наибольшего благоприятствования. Но в ст. 6 Закона об инвестициях говорится о национальном режиме, то есть сужается режим наибольшего благоприятствования. Предусмотрен арбитражный порядок разрешения споров, но процедура предусмотрена разная. Специалисты считают, что в настоящих условиях необходимо присоединение к Вашингтонской конвенции о рассмотрении инвестиционных споров; практика СНГ показала, что бывшие республики движутся в направлении присоединения к договорам.

С.А. Гуреев остановился в своем выступлении на основных моментах функционирования инвестиций в СНГ, поскольку между бывшими республиками складываются международные отношения. Существование общего экономического пространства вызывает необходимость ускорить проведение работы по сближению и унификации законодательства бывших республик. Однако, учитывая имеющиеся в настоящее время расхождения, имеет смысл признать целесообразным временное действие Основ гражданского и гражданско-процессуального законодательства. В перспективе целесообразно не заключение двусторонних соглашений, а разработка единого образца соглашения (закона) об инвестициях. И еще, конечно,

сложный вопрос, требующий уточнения, — о выплате компенсации за реквизированную собственность.

Подчеркнув возросшее значение международного частного права, **И.И. Лукашук** посвятил свое выступление проблеме правопреемства, считая, что РФ является полным правопреемником СССР, за исключением лишь некоторых соглашений. Но эта позиция требует большой осторожности, так как задевает договоры о границах бывших республик. Поэтому необходимо применение Венской конвенции по правопреемству, хотя по этому вопросу есть две различные точки зрения. Научные работники должны предложить здесь наилучшее решение.

На некоторых особенностях внешнеэкономической деятельности в настоящее время остановился в своем выступлении **И.С. Зыкин**. Сама внешнеэкономическая деятельность начинает функционировать у нас по законам рынка и поэтому складывающиеся отношения должны регулироваться общегражданскими нормами, нужно стремиться к уровню мировой практики. В этой связи большое значение имеет подготовка актов по внешнеэкономической деятельности, включающих определение разных видов юридических лиц, вопросы страхования, определение банкротства. Отсутствие у нас этих норм сдерживает приток иностранных капиталовложений. Плохо у нас разработаны и определения товариществ и т.д. Появились договоры, отступающие от общепризнанных норм ГК. Внутрихозяйственная деятельность в плане режима иностранных инвестиций выдвигает ряд требований, вызываемых местными обстоятельствами. Наши предприятия пока не являются конкурентоспособными, и поэтому необходимо их поддержать, тем более что и в мировой практике есть формы помощи национальным производителям.

В.М. Корсак рассказал о системе гарантий в инвестиционной политике Украины. Предусмотрено, что условия договора не могут быть изменены независимо от существующего законодательства. Ущерб участникам инвестиционной деятельности возмещается государством с правом регресса, закреплён принцип равенства прав сторон. Выступающий также остановился на вопросах национализации, возмещения реквизиции собственности, что детально разработано в других зарубежных странах.

Отметив, что многие из обсуждаемых на совещании вопросов лежат в сфере международного публичного права, **А.Г. Богатырев** в своем выступлении коснулся как проблем национализации в плане международного публичного права, так и положений транснациональных компаний в государстве, понятия рынка инвестиций, товаров и труда, субъектов инвестиционных отношений, источников инвестиционного права, понятия режима наибольшего благоприят-

ствования и гарантий инвесторам, а также некоторых особенностей свободных экономических зон.

А.С. Исполинов в своем выступлении, критикуя Закон об инвестициях, подчеркнул, что закон во многом скопирован с зарубежных актов по инвестициям, но не содержит главного — нет точного определения понятия инвестиций.

Вопросы, которые были рассмотрены участниками ассоциации во время третьего дня своей работы, значительно расширили границы ранее запланированной темы "Международные организации и эффективность международного права", так как практически каждый выступавший обращался в той или иной мере также и к проблемам, связанным с СНГ.

Тон обсуждению был задан очень интересным докладом **О.Н. Хлессова** по проблеме повышения эффективности норм международного права. Докладчик выделил приоритетное направление в этой области — поиск новых методов и средств, которые необходимо использовать для более эффективного обеспечения применения международно-правовых норм, и указал, что для этого надо обратиться к анализу тех тенденций, которые существуют в различных областях международного права, выделить положительный опыт и на этой основе разрабатывать дальнейшие шаги в направлении обеспечения применения норм международного права.

Касаясь характеристики объективных факторов, оказывающих влияние на развитие международного права, **О.И. Хлестов** отметил, что сегодня это развитие будет во многом предопределяться теми геостратегическими изменениями, которые произошли на международной арене. Во-первых, прекратил свое существование мощный субъект международного права — СССР, проводивший в мире определенную внешнюю политику. Внешнеполитические интересы появившихся на месте Союза независимых государств не совпадают так, как это было раньше. И это, несомненно, отразится на вырабатываемых государствами международно-правовых нормах. Во-вторых, с изменением общественно-политического строя в странах Восточной Европы уходят в прошлое противостояние государств с различным общественным строем. И если раньше международное право говорило о мирном сосуществовании государств с различным общественным строем, а противостояние этих двух систем создавало иногда дополнительные трудности для выработки эффективных механизмов обеспечения применения норм международного права, то сейчас этот фактор исчезает.

Поддержку всех присутствующих получила прозвучавшая в докладе мысль о том, что сегодня на первый план выдвигается задача повышения эффективности международно-правовых норм

прежде всего в отношениях между государствами – членами СНГ. Ведь если раньше эти отношения регулировались внутренним правом, то теперь – исключительно правом международным. В этой связи перед международниками встают новые задачи, в частности поиск тех механизмов, которые должны координировать деятельность участников Содружества. По мнению О.Н. Хлестова, урегулирование спорных вопросов между участниками СНГ необходимо осуществлять на основе многостороннего международного соглашения, следует подумать о создании специального суда для рассмотрения споров между государствами, а также о возможности использования иных, уже отработанных в международной практике механизмов (система мер международного контроля, инспекций и т.д.). Небезынтересным было предложение о создании, наряду с участием стран Содружества в общеевропейском процессе, регионального права для этого района.

Э.С. Кривчикова в своем докладе высказала соображения по поводу эффективности международного права в связи с темой поддержания мира. Она подчеркнула, что XX век ввел в международное право действующую норму – поддержание мира посредством механизмов международных организаций. Эта норма нашла прямое закрепление в Уставе ООН. Однако предусмотренная Уставом модель поддержания мира касалась только принудительных операций. На практике получила интенсивное развитие вторая модель поддержания мира – миротворческие операции. Долгое время эти операции рассматривались как нарушение Устава. На самом же деле, отметила Э.С. Кривчикова, практика только раскрыла те возможности, которые были ранее заложены в уставных положениях.

Проводя различие между миротворческими и принудительными операциями, докладчик подчеркнула, что главным фактором для проведения миротворческих операций является наличие согласия входящих в конфликт сторон или страны, на территории которой эти операции осуществляются.

Проведение миротворческих операций сопряжено с необходимостью решения множества проблем, одна из которых – финансирование. В практике наибольшее распространение получил метод возложения наибольшего финансового бремени на постоянных членов Совета Безопасности. Случаи финансирования операций заинтересованными членами или добровольного финансирования единичны. Значит, следует искать новые формы финансирования. Это может быть, по мнению Э.С. Кривчиковой, создание специального фонда для поддержания мира или проведение благотворительной лотереи по поддержанию мира. Не меньшая проблема – само проведение операций. Докладчик призвала перейти к практическому

обеспечению этих операций, то есть к подготовке национальных контингентов вооруженных сил для непосредственного участия в операциях. Свое слово должна здесь сказать и Россия. Возможно, стоит подумать о том, чтобы в рамках Совета Безопасности создать специальный комитет по операциям ООН, на который возложить ответственность за подготовку и проведение всех миротворческих операций.

Выступление **А.Я. Капустина** было посвящено проблемам международного правосудия. Сегодня, отметил выступавший, можно и должно говорить о выделении или формировании особых функций международного правосудия у международных организаций как одним из непеременных условий повышения эффективности международного права. Особое внимание было привлечено к тому, что в связи с формированием нового мирового порядка на первое место выходит задача укрепления правопорядка. А с этой точки зрения значение судебных процедур должно возрастать не только в деле урегулирования споров между государствами, но и в деле контроля за выполнением международных обязательств. Кроме того, в порядке постановления было предложено обсудить вопрос о реформе Международного Суда, с тем чтобы предоставить Суду полномочия оценивать действия главных органов ООН, в том числе и по вопросам поддержания международного мира и безопасности.

Мысль о том, что проблема эффективности международного права требует обратить серьезное внимание на международную судебную систему, начиная с судов *ad hoc* и заканчивая пересмотром статута Международного Суда ООН, звучала также и в выступлении **И.П. Блищенко**.

Интерес у специалистов вызвало выступление **Т.Н. Нешатаевой**, которая предложила обсудить проблему человеческого фактора во внутриорганизационном механизме международных организаций. Следует согласиться с автором, что данной проблеме практически не уделяется внимания в наших научных разработках, между тем она реально существует и ставит перед нами множество вопросов. Т.Н. Нешатаева выделила три основные тенденции в деятельности межправительственных организаций. Во-первых, в практике ряда организаций (ГАТТ, МВФ, Всемирный банк) происходит переход компетенции от высшего органа к должностному лицу – человеку. Так, право заключать договоры с государствами о выделении кредита, о предоставлении займов, об оказании технической помощи предоставляется высшему должностному лицу, которое делает рекомендации государствам-членам. Во-вторых, имеет место так называемый переход от жесткого права к мягкому. В уставы многих организаций системы ООН были внесены поправки, согласно кото-

рым по кардинальным вопросам не требуется решения высшего органа, достаточно, если государству-члену будет сделана рекомендация. Составлением рекомендаций занимаются исключительно эксперты-профессионалы; сами государства не имеют никаких подходов к этому. Происходит своего рода переход обязательств из жесткого права в мягкое, хотя государства выполняют эти обязательства так же неукоснительно, как и решения высшего органа. В-третьих, усиливаются наднациональные элементы в деятельности многих международных организаций за счет внеуставных мер давления, оказываемых должностными лицами организаций на государства-члены, выдвижения политических, экономических, правовых условий и т.п. Опасны ли названные тенденции? Какие следует находить пути, чтобы преодолеть возможные негативные последствия, – вот те проблемы, над которыми призвала задуматься международников Т.Н. Нешатаева.

Б.Р. Тузмухамедов выразил обеспокоенность по поводу того, что с распадом Союза ситуация с договорами в области разоружения серьезно осложнилась. В условиях, когда на одной ядерной кнопке находятся четыре пальца, вообще ставится под сомнение продолжение существования концепции ядерного сдерживания, создается реальная угроза стабильности. Возможным вариантом выхода из столь сложной ситуации могут быть, по мнению Б.Р. Тузмухамедова, заключение государствами СНГ, являющимися ядерными державами, соглашения о гарантиях с МАГАТЭ, а также заключение параллельно соглашения о гарантиях между Украиной, Белоруссией, Казахстаном и Россией в случае, если Россия станет продолжателем Союза в том, что касается ядерного оружия.

Е.Г. Ляхов указал на необходимость серьезной разработки проблем международного терроризма.

В заключение отметим, что лейтмотивом третьего дня работы ассоциации стала мысль о необходимости усиления роли международного права в отношениях между членами Содружества, о необходимости подчинить эти отношения закономерностям международного права (**М.И. Лазарев, И.П. Блищенко, Е.Т. Усенко**). Но выполнение этой задачи во многом будет зависеть от того, насколько квалифицированно правительства государств – членов СНГ и их аппарат понимают международное право. Как показывает практика, сегодня международное право в рамках Содружества и плохо понимается, и плохо применяется. Озабоченные таким положением дел и стремясь содействовать укреплению международно-правовой базы СНГ, члены ассоциации сочли целесообразным обратиться к Совету глав государств с предложением создать при Совете специальный орган, состоящий из экспертов – специалистов в области

международного права, для оказания содействия в международно-правовых вопросах. Принятием этого обращения ассоциация международного права завершила работу своего XXXV ежегодного собрания.

О.Н. ЖУРЕК
Т.М. КАЛИНИНА
М.М. ПЕТРОВ

В РЕДАКЦИОННОМ СОВЕТЕ ЖУРНАЛА

5 февраля 1992 г. состоялось совместное заседание Редакционного совета и Редколлегии журнала.

С кратким докладом о работе журнала за истекший год, о главных тематических направлениях, основных рубриках, рабочих органах журнала выступил его главный редактор Ю.М. Колосов. По его мнению, курс журнала на приоритетное освещение тематики прав человека, вопросов международной безопасности, проблем отношений между бывшими советскими республиками (в документах и в теоретическом ракурсе), правовых аспектов предпринимательской деятельности (рубрика "Право и бизнес") является правильным и перспективным. В издании журнала существует ряд трудностей и нерешенных проблем: не налажен выпуск английского издания, требует расширения штат сотрудников журнала, а также состав Редколлегии и Редсовета (от всех территорий бывшего Союза по представителю). Следует наладить постоянные контакты с научными центрами бывших республик: у нас общая правовая школа, много общих правовых проблем. Для этого потребуются служебные командировки сотрудников, их материальное обеспечение.

Главный редактор поставил вопрос о переименовании журнала. В связи с распадом Советского Союза было предложено переименовать его в "Московский журнал международного права" (по месту издания).

Выступивший А.П. Сурков, кандидат юридических наук, член Редколлегии, заметил, что изменилась ситуация. Какова теперь должна быть идеологическая направленность журнала? Думается, что в первую очередь, как и прежде, — знакомить читателей с тем, каково есть международное право. Смысл журнала — единение ученых. Должен быть усилен интерес к законодательной деятельности бывших республик. Может быть, следует ввести рубрику "Правовая трибуна ближнего зарубежья" — с экспертизой принятых

в республиках законов, заключенных ими договоров. Следует шире освещать международный опыт, публиковать тексты законов государств Содружества, регулирующих различные аспекты их внешнеэкономической деятельности.

Взявший затем слово издатель и один из соучредителей журнала, директор издательства "Международные отношения" Б.П. Ляхачев поддержал мысль об отражении в журнале международной практики по самым актуальным вопросам. Уточняя мысль о публикации документов, он сказал: "Принят в бывшей республике закон — посмотри в журнал, и он там есть с оценкой основных его положений. Необходимы публикации текущего законодательства".

Член Редсовета, доктор юридических наук С.А. Малинин согласился с этим, но заметил, что все же это журнал международного права и поэтому следовало бы давать комментарии конвенций, показывать, как закреплены стандарты в международно-правовом оформлении.

Член Редсовета, доктор юридических наук О.И. Тиунов положительно оценил рубрику "Документы", где публикуются принятые законы (и хорошо, что с комментариями), но отметил, что следовало бы давать и экспертную оценку проектам. Быть может, это еще полезнее. В этом случае расширится круг потребителей — и Верховный Совет России, и Российский МИД. Такие публикации были бы весьма полезны и парламентариям.

Член Редколлегии, доктор юридических наук Е.Г. Ляхов обратил внимание членов Редсовета на то, что такому изданию нужно сохранять академичность. Журнал вместе с тем должен быть источником информации. Можно было бы давать информацию не только в самих номерах, но и печатать специальные приложения: 1) по отдельным темам; 2) по отдельным республикам.

В полемически заостренном выступлении Ю.Н. Малеев, член редколлегии, доктор юридических наук, заявил: "Нынешняя обстановка, когда на смену партийной мафии пришла мафия "теневиков", такова, что "власти" не нужны профессионалы, разбирающиеся в международном (или другом) праве. Сейчас руководству не нужны право, закон, законность, но мы пригодимся завтра. Поэтому уже сейчас надо готовить профессионально грамотных людей".

По мнению члена Редколлегии, доктора юридических наук К.А. Бекяшева, журнал неплохой, но есть резервы для совершенствования. Желательно ввести специальный раздел "Международные организации", где необходимо давать квалифицированную оценку международным судебным органам и принимаемым ими решениям; давать библиографии советских и зарубежных публикаций по международному праву, с разбором серьезных зарубежных работ, — это

полезно и преподавателям, и студентам, и научным сотрудникам. Больше ориентироваться на аудиторию практиков и анализ практики.

Член Редсовета Г.В. Игнатенко отметил: журнал нравится всем, с кем он говорил, и по стилю, и по оформлению. Большинство статей лучше, чем в других изданиях. Но не следует пытаться охватить все: лучше несколько постоянных, хорошо освещаемых групп вопросов, чем время от времени обо всем. Видимо, актуальными следует считать три-четыре направления и генеральным – права человека. Это и самая важная, и все пронизывающая сфера, и универсальная. Причем не "Международное гуманитарное право" – оно понимается все же как права человека в период вооруженных конфликтов, – а, например, "Права человека: вопросы теории и практики". Другая важная рубрика – "Вопросы внешней политики и чистая практика: инвестиции, акции" и т.п. Не нужно печатать библиографии: лучше освободить место для законов с комментариями, обзора законодательства бывших республик. Давать не только документы стран Содружества (11 республик), но и других стран.

Соучредитель журнала, директор МГИМО, доктор исторических наук А.И. Степанов поддержал уже высказанную мысль о благодарности сотрудникам журнала за работу. Журнал получился хороший – свой профиль, концептуальный и научный подход. Следует делать больший упор на практику, вопросы бизнеса. Можно было бы освещать проблемы развития рыночной экономики, давать интервью с известными лицами (К. Боровой, Кристиансен – бывший директор "Дойче банк"). Хорошо бы расширить формы подачи материала – давать анализ, прогнозы (!), дискуссии (!), интервью с государственными и общественными деятелями.

Институт готов оказывать журналу финансовую помощь и прямо, и посредством содействия в публикации коммерческой рекламы.

ПЛЕНУМ СОЮЗА ЮРИСТОВ

16 января 1992 г. состоялся Пленум Центрального совета Союза юристов. Он рассмотрел широкий круг вопросов, среди которых: о задачах Союза юристов в связи с образованием Содружества Независимых Государств; об изменениях в Уставе Союза юристов, вытекающих из его нового правового статуса; о плане основных мероприятий Союза юристов на 1992 год; другие вопросы.

На Пленуме отмечалось, что Союз юристов в прошлом году продолжал работу по созданию организации юристов России. Обра-

зованной инициативной группе, в которую вошли представители Союзов юристов Москвы, Санкт-Петербурга, Волгограда, Красноярска, Якутии и других регионов, была оказана помощь в подготовке нормативных документов, в частности в разработке проекта Устава Ассоциации юридических организаций России. В ходе работы Пленума был заключен Учредительный договор и создан совет координаторов, что и определило создание добровольного общественного объединения юристов Российской Федерации.

Проводилась работа по привлечению к работе Союза юристов иностранных коллег. В 1991 году были приняты индивидуальными членами юристы из Великобритании, ФРГ, Греции, Новой Зеландии, что способствовало повышению международного авторитета Союза юристов.

За прошедший год Союз юристов активно выступал за установление отношений сотрудничества с отечественными, национальными и международными организациями юристов.

Развитие международных связей Союз юристов осуществлял по нескольким направлениям. Прежде всего, это установление двусторонних контактов, развитие связей с международными объединениями и участие в мероприятиях, которые они организуют. Далее, организация и проведение международных мероприятий (конференций, семинаров, симпозиумов), а также осуществление профессионального обмена, стажировок, лекций и т.п.

В настоящее время Союз юристов имеет стабильные связи с профессионально родственными организациями Германии, Швейцарии, Франции, США, Китая. Установлены и активно укрепляются контракты с юридическими организациями Великобритании, Японии, странами Ближнего Востока, Азиатско-Тихоокеанского региона. Значительное внимание уделяется взаимодействию с международными правовыми организациями – Международной ассоциацией адвокатов, Международной ассоциацией юристов, Советом юридических и адвокатских обществ Европейского сообщества.

Союз юристов поддерживает деловые отношения с 22 организациями из 18 стран. Профессиональные связи с зарубежными партнерскими организациями позволяют знакомиться с формами и методами их работы, получать своевременную правовую информацию, различные законодательные акты, организовывать публикации наших юристов в зарубежных, а иностранных коллег – на страницах газет и журналов стран – участниц Содружества Независимых Государств.

В числе международных мероприятий 1991 года особое место занимает организованная вместе с Центром по изучению правовых систем стран Восточной Европы Лондонского университета конфе-

ренция "Право и европейское сотрудничество". В ее работе приняло участие более 3 тыс. ученых-правоведов и юристов-практиков, в том числе известные политические и государственные деятели, представители международных организаций, крупнейших юридических фирм, компаний Европы, США, Канады, Японии, Австралии, Новой Зеландии. По актуальности обсуждавшихся проблем и составу участников это была первая трансъевропейская конференция подобного уровня.

В том же году Союз юристов совместно с Московским юридическим институтом провел международную научно-практическую конференцию по проблемам совершенствования сельскохозяйственного законодательства в условиях регулируемого рынка. Принявшие участие в конференции 450 юристов из девяти стран, а также практические работники сельского хозяйства получили возможность обменяться мнениями по наиболее острым проблемам преобразования отношений собственности и осуществления аграрной реформы.

В настоящее время Союз юристов развивает такое направление, как сотрудничество с международными, региональными и национальными организациями юристов. О возрастающем интересе к деятельности Союза юристов свидетельствуют просьбы различных категорий юристов зарубежных стран принять их в члены Союза.

Фактическое изменение характера деятельности Союза юристов свидетельствует о том, что он на практике стал международной неправительственной организацией. Его деятельность распространялась на несколько государств, а в соответствии с Законом об общественных объединениях такие организации по своему положению являются международными.

На Пленуме рассматривался вопрос о преобразовании Союза юристов в Международную неправительственную организацию. Чтобы иметь такой статус, Союз юристов должен отвечать определенным критериям:

- осуществлять свою деятельность в более чем двух государствах;

- быть действительно международным по своим целям и задачам, составу членов, структуре и финансовой поддержке.

Деятельность Союза юристов, изучение изложенных позиций, официально складывающийся Союз Независимых Государств позволили сделать предварительный, а на Пленуме – окончательный вывод о необходимости преобразования Союза юристов СССР в международное неправительственное объединение "Союз юристов".

Суть не в изменении названия организации, а в переориентации направлений деятельности. Происходящие изменения существенно

не затрагивают целей, ради которых был создан Союз, задач, которые он призван решать, и прав членов Союза юристов.

Что касается целей, то Союз юристов:

- содействует объединению усилий юристов разных стран в разрешении международных и национальных проблем правового и гуманитарного характера;

- поощряет развитие уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии;

- привлекает широкую юридическую общественность к участию в международных правовых, гуманитарных и иных проектах и программах;

- содействует реализации общественнозначимых инициатив, проектов и программ;

- развивает всестороннее сотрудничество юристов, выступает за удовлетворение их профессиональных интересов.

С точки зрения правовой безупречности Пленум рассмотрел вопрос об изменениях в уставе Союза юристов. При анализе этих изменений (точнее, сравнении действующего и предложенного проекта) можно сделать единственный вывод: устав реально закрепил происшедшие преобразования.

Международное неправительственное объединение "Союз юристов", как и прежде, будет строить свою работу на основе принципов максимального учета интересов входящих в него организаций: взаимной помощи и поддержки в решении проблем, представляющих взаимный интерес; добровольности вступления и полной независимости национальных и территориальных союзов и объединений. Кстати, такой подход разделяется большинством президентов Союзов юристов суверенных государств, о чем они заявили на встрече, проведенной Союзом юристов 21 октября 1991 г. в Москве.

Решение фундаментальных вопросов о дальнейшей судьбе Союза юристов было не только целесообразным, но и своевременно необходимо. Время перемен, время согласия и единения диктует свои условия.

Работой Пленума Центрального совета руководил председатель международного неправительственного объединения "Союз юристов" А.А. Требков.

С. МОРОЗОВ

ИДТИ ВМЕСТЕ "ДОРОГОЙ СВОБОДЫ"

В самом конце минувшего года в Москве состоялась серия встреч, организованная международной неправительственной ас-

социацией "Дорога Свободы". Созданная в Женеве в октябре 1991 года, эта организация в сотрудничестве с потенциальными спонсорами осуществляет проект, направленный на выявление потребностей общественных объединений и организаций, парламентских и государственных структур стран Восточной Европы в консультативной и технической помощи. Эта помощь мыслится как передача экспертных знаний и технологии в области защиты и поощрения прав человека с целью обеспечить необратимость демократических перемен в жизни общества.

Уставная цель "Дороги Свободы" — облегчать налаживание контактов между потенциальными донорами и реципиентами помощи. Ассоциация содействует реализации проектов и программ консультативной помощи в таких областях, как образование и распространение информации по вопросам прав человека; оказывает помощь в правовых вопросах членам парламентов и юристам, занимающимся проблемами прав человека, содействует обеспечению независимости судей и работников юстиции. Эта организация разрабатывает программы гуманизации пенитенциарной системы, создания структур поощрения и защиты прав меньшинств и других уязвимых социальных групп (детей, внутренних беженцев и мигрантов, коренных народов и т.д.), повышения эффективности мониторинга в области прав человека на национальном, региональном и международном уровнях.

В рамках вышеупомянутого проекта были установлены контакты с руководителями и ведущими специалистами ряда правоприменительных ведомств, в первую очередь с теми, в чьем ведении находится пенитенциарная система. Нет нужды в приведении многочисленных примеров того, что наша исправительно-трудовая система по всем показателям отстает от международных норм и стандартов, не соответствует критериям, принятым в цивилизованных странах. Конечно, с такими проблемами, как совершенствование законодательной базы, улучшение материальных и психологических условий жизни миллионного населения тюрем и колоний, нужно справляться своими силами. Однако в этом, как и во многом другом, нам могут и хотят помочь.

Правительство Швейцарии — страны, традиционно поддерживающей международные усилия по запрету и предупреждению жестоких видов обращения и наказания, — проявляет интерес к такой помощи. Заведующий отделом прав человека Федерального департамента иностранных дел Швейцарии Ж.-Д. Виньи и заведующий отделом уголовного права Министерства юстиции и полиции А. Бехтольд обсудили с официальными лицами, представителями неправительственных организаций и руководителями парламентских

структур ряд конкретных возможностей в соответствующей области, направленных на улучшение медицинского обслуживания, создание современных рентабельных производств, помощь в подготовке персонала ИТУ.

Однако, пока не будут приняты новые законы об исполнении уголовных наказаний, такая помощь может оказываться только в узких рамках, в порядке эксперимента. О масштабных мероприятиях, к которым могли бы подключиться и другие правительства и авторитетные международные организации, речь может идти позднее. Одним из сдерживающих факторов является сейчас и неподготовленность нашего общественного мнения. Для специалистов очевидно, что наша пенитенциарная система пока лишь способствует воспроизводству преступности и ожесточению общества и что исправительная система сама нуждается в коренном исправлении — в сторону гуманности, дифференцированного отношения к разным группам осужденных. Общество же зачастую видит причину всех наших бед в "недостаточно жестких" мерах наказания.

Особое место среди бесед в Москве заняла встреча с представителями наших неправительственных организаций — Московской Хельсинкской группы, общества "Мемориал", Фонда поддержки демократического преобразования России, Института прав человека и политических исследований, "Тюрьмы и Воли", Фонда прав матери и т.д. Деятельность неправительственных организаций в области защиты и поощрения прав человека является одной из необходимых составных частей правового государства и гражданского общества. Долгое время господствовавшее отношение к неправительственным организациям (НПО) как к противникам государственных устоев, проводникам чуждой социальному строю идеологии и установок сейчас постепенно уступает место пониманию важности корректного партнерства между ними и правительственными органами, их взаимодополняемости.

Для многих из наших организаций одним из важнейших является вопрос собственного выживания. "Дорога Свободы" призвана помочь им в налаживании контактов с возможными зарубежными донорами, формулировании заявок на помощь в виде конкретных проектов, обеспечивающих "прозрачность" помощи и ее рациональное использование.

Одним из проектов, который планирует реализовать "Дорога Свободы", могло бы стать учреждение нового периодического журнала, который предоставил бы неправительственным организациям трибуну для выражения своих позиций и предложений по вопросам защиты и поощрения прав человека в нашей стране. Это издание служило бы своего рода катализатором общественной инициативы,

помогло бы внести вклад в укрепление ткани гражданского общества, способствовать раннему выявлению и квалифицированному обсуждению возможных путей решения наболевших вопросов социальной жизни, становлению общественных организаций, налаживанию их партнерства с государственными органами.

В качестве первого шага к созданию журнала можно было бы подумать о выпуске книги о деятельности неправительственных правозащитных организаций. Это мог бы быть сборник уже существующих и/или специально подготовленных материалов, отражающих вклад таких организаций в реализацию принципов Всеобщей декларации прав человека в мире и у нас в стране. Несомненно, наглядное знакомство с деятельностью крупнейших зарубежных неправительственных организаций, наших правозащитных групп с законами иностранных государств и международными документами, регулирующими деятельность общественных объединений, и тому подобными материалами представляет интерес не только для нашего, но и для зарубежного читателя.

К. ЕРМИШИН
Исполнительный директор
МНПО "Дорога Свободы"

Кто есть кто в нашей науке



БАХОВ АНАТОЛИЙ СЕРГЕЕВИЧ

Родился в 1912 году. Образование высшее юридическое: Военно-юридическая академия (два курса в 1939–1941 гг.; закончил по возвращении с Отечественной войны в 1946 г. с золотой медалью).

В 1947–1950 годах под руководством Е.А. Коровина и доцента Л.А. Моджорян подготовил и защитил кандидатскую диссертацию на тему "Законы и обычаи войны на современном этапе".

В 1950–1960 годах в ВЮА, затем в ВПА имени Ленина и ВШ (ныне Академия) МВД СССР читал курс международного права и государственного права зарубежных стран в качестве доцента. В 1960–1974 годах – старший научный сотрудник ИПП АН СССР, в 1974–1990 годах – профессор кафедры международного права Дипломатической академии МИД СССР. В 1973 году защитил докторскую диссертацию на тему "Организация Варшавского Договора – фактор мира (правовые вопросы образования и деятельности)". Звание профессора по кафедре международного права присвоено Ученым советом Дипломатической академии в 1975 году.

Основные работы: "На заре советской дипломатии. Органы советской дипломатии в 1917–1922 гг."; "Курс международного права в шести томах". Т. I, II, VI (М., 1967–1973; в соавторстве); "Организация Варшавского Договора (правовые аспекты)" (М., 1971); "История Советского государства и права". Кн. 1, 2, 3 (М., 1968–1985; в соавторстве); "Советское административное право" (М., 1979; в соавторстве); "Военно-морской международно-правовой справочник" (соавтор и редактор 1-го издания, М., 1956; соавтор 2-го изд., М., 1966).

А.С. Бахов – автор многочисленных статей в "Дипломатическом словаре" (М., 1984–1986), "Словаре международного права" (М., 1986), "Юридическом словаре", "Советской военной энциклопедии"; член ученого совета ИГП АН СССР (1975–1985 гг.), член двух спецсоветов при Дипломатической академии МИД РФ (с 1975 г.), спецсовета по юридическим наукам при МГИМО с 1978 года.

Участвовал в ряде международных теоретических конференций по проблемам международного и государственного права в Бейруте, Берлине, Варшаве.

А.С. Бахов награжден Орденом Красного знамени, двумя орденами "Отечественной войны" II степени, орденом Красной звезды, медалями "За боевые заслуги", "За трудовую доблесть", почетными медалями и знаками Чехословакии и Монголии.

На вопрос редакции о его достижениях в многолетней учебно-педагогической и научной деятельности, о приоритетных направлениях развития международного права А.С. Бахов ответил:

"Заслугой в области педагогики можно бы, пожалуй, считать разработку методики преподавания юридических наук слушателям перечисленных выше академий. Во всяком случае, это неоднократно отмечалось в названных учебных заведениях, Министерством высшего и среднего образования. Что касается научных разработок, то я участвовал в освещении вопросов истории развития правовых форм организации и деятельности органов внешних сношений Советского государства за период с 1917 по 1985 год.

Относительно направлений развития современного международного права, то важнейшим из них, на мой взгляд, следует считать максимально возможную деидеологизацию его принципов и служение интересам государств, стоящих на позициях предотвращения больших и малых агрессий и утверждения мира и свободного развития всех народов".



БОГУСЛАВСКИЙ МАРК МОИСЕЕВИЧ

Родился в 1924 году в Москве. Окончил юридический факультет Института внешней торговли. С 1956 года работает в Институте государства и права. В настоящее время – главный научный сотрудник, ранее (до 1991 г.) – заведующий сектором международного частного права Института государства и права Российской Академии наук. С 1964 года – доктор юридических наук, с 1969 года – профессор.

С 1954 года читал отдельные лекции и курсы по международному частному праву и гражданскому праву в Академии международного права в Гааге, в университетах Москвы, Тарту, Женевы, Берлина и Гейдельберга, а также в Институте внешней торговли и Академии внешней торговли.

С 1956 года преподает международное частное право в Дипломатической академии Министерства иностранных дел СССР (ныне России). Член Арбитражного суда при Торгово-промышленной палате России, длительное время был членом Правления Российского международного фонда культуры, членом Исполнительного комитета Советской ассоциации международного права. Участник ряда международных дипломатических конференций.

М.М. Богуславский – автор многочисленных статей, книг и других публикаций, переведенных на европейские и другие языки. Основные работы: "Международное частное право" (М., 1974; М., 1982; М., 1989; издана также на английском и немецком языках); "Международное экономическое право" (М., 1986; издана также на японском языке); "Международная охрана культурных ценностей" (М., 1979; издана также на французском и эстонском языках); "Патентные вопросы в международных отношениях" (М., 1962; издана также на немецком языке); "Вопросы авторского права в международных отношениях" (М., 1973; издана также на английском языке); "Иммунитет государства" (М., 1962; издана также на немецком языке).

На вопрос редакции о том, что представляется для него практически важным в современных условиях в области международного частного права (МЧП), М.М. Богуславский ответил:

”В условиях перехода к рынку, прекращения существования Советского Союза и выхода на международный рынок всех независимых государств, ранее входивших в СССР, проблематика МЧП оказалась на передовом рубеже. Безграмотность и некомпетентность в этой области могут привести и, к сожалению, уже приводят к отрицательным последствиям на всех уровнях.

Необходимо поэтому, на мой взгляд, резко повысить удельный вес публикаций по МЧП не только в вашем журнале, но и повсеместно, издавать научно-популярную литературу, использовать средства массовой информации, ввести преподавание этого предмета не только в юридических, но и в экономических учебных заведениях”.



БУТКЕВИЧ ВЛАДИМИР ГРИГОРЬЕВИЧ

Член Редакционного совета журнала.

Родился в 1946 году в Винницкой области (Украина). В 1972 году защитил кандидатскую диссертацию ”Советская Конституция и международный договор”, в 1980 году – докторскую – ”Теоретические основы взаимодействия международного и внутригосударственного права”.

В настоящее время – заведующий кафедрой международного права Украинского института международных отношений при Киевском госуниверситете имени Т.Г. Шевченко.

В.Г. Буткевич – известный специалист в области международного права. Он автор более 80 научных работ, изданных в СССР и за

рубежом. Среди них: "Советское право и международный договор" (Киев, 1977); "Соотношение внутригосударственного и международного права" (Киев, 1981). Соавтор монографий: "Несостоятельность буржуазных концепций мирного сосуществования" (Киев, 1986); "Конституция США и реальный правопорядок" (Киев, 1987); "Влияние глобальных проблем на социально-экономическое развитие освободившихся стран" (Киев, 1987); "Совместные предприятия: создание и деятельность" (Киев, 1990) и др. Автор шести учебных пособий по международному публичному праву. Круг научных интересов: 1) взаимодействие международного и внутригосударственного права: "Критика буржуазных концепций соотношения международного и внутригосударственного права" (Киев, 1976); "Вопросы внешней политики в Конституции СССР" (Киев, 1977); "Правотворческие принципы согласования международного и внутригосударственного права" ("МО и МП", 1983, № 17); 2) международно-правовые вопросы государственной территории: "Вопросы государственной территории в законодательстве РСФСР первых лет Советской власти" ("Проблемы правоведения", 1978, № 7); "Право на Крым" ("Литературная Украина", 1991, № 47–50) и др.; 3) права человека: "Права человека в советском обществе" ("Философская и социологическая мысль", 1989, № 11; 1990, № 1–2).

В.Г. Буткевич – заместитель Председателя Ассоциации международного права, главный редактор "Українського часопису міжнародного права", секретарь Киевского союза преподавателей вузов и научных работников, Председатель международной ежегодной конференции по правам человека, член Научного совета МИД Украины, член руководства многих республиканских общественных организаций и т.д. Неоднократно назначался руководителем делегаций Украины на конференциях (по гуманитарным вопросам и правам человека) ООН, ЮНЕСКО и других международных организаций и их учреждений (Мальта – 1988 г., Женева – 1989 г., Париж – 1990 г., Афины – 1990 г. и др.).

Участник ежегодных конференций по гуманитарным вопросам Международного института гуманитарного права (Сан-Ремо, Италия).

Читал курс лекций по международному праву в университетах США, ФРГ, Индии, Венгрии.

На вопрос редакции журнала, можно ли считать, что наука международного права в рамках СССР была единой и останется ли таковой, В.Г. Буткевич ответил:

"Думаю, да. К счастью, наука территориальным разделам неподвластна. Единство советской науки международного права было обусловлено единством планов научных исследований, программ

подготовки научных кадров, деятельностью Советской ассоциации международного права, учетом национальных особенностей республик и многими другими факторами”.

Несмотря на национально-республиканские размежевания, наука международного права сохранит свое единство. В противном случае это будет не наука, а конгломерат политических выкладок, подготовленных по региональному заказу.



МАЛИНИН СЕРГЕЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ

Член Редакционного совета журнала.

Родился в 1923 году в Карелии. В 1951 году окончил юридический факультет Ленинградского университета. Успешно окончил аспирантуру по кафедре международного права ЛГУ. В декабре 1955 года защитил кандидатскую, а в декабре 1967 года – докторскую диссертацию. С 1955 года работал старшим преподавателем, с 1958 года – доцентом, с 1968 года по настоящее время – профессор кафедры международного права Ленинградского (ныне Санкт-Петербургского) университета.

В 1963–1964 годах был деканом юридического факультета ЛГУ. С 1975 по 1984 год работал Первым проректором Ленинградского университета. С 1978 по 1989 год являлся заведующим кафедрой международного права ЛГУ.

Внес значительный вклад в подготовку научных и педагогических кадров в области международного права. Все аспиранты (в том числе из зарубежных стран), которые работали под его научным руководством, успешно защитили диссертации. Всего им подготовлено более 40 кандидатов и 8 докторов наук.

С.А. Малинин – известный специалист в области международного права. Им написано более 100 научных трудов. В их числе монографии: "Организация Объединенных Наций" (Л., 1959; в соавторстве); "Международное сотрудничество в области мирного использования атомной энергии" (М., 1961); "Правовые основы разоружения" (Л., 1966); "Мирное использование атомной энергии (международно-правовые вопросы)" (М., 1971); "Правовые проблемы морской атомной деятельности" (Л., 1974; в соавторстве). Ряд работ переведен на иностранные языки или издан в оригинале в других государствах.

С.А. Малинин является пионером в исследовании ряда актуальных проблем международного права в нашей стране. Среди них: юридическая природа и правовое положение специализированных учреждений ООН, нормотворческая деятельность межгосударственных организаций, критерии правомерности актов международных организаций, многие проблемы права разоружения (например, международный контроль, ответственность), меры доверия в военной области и другие вопросы права международной безопасности (особенно вопросы всеобъемлющего подхода к безопасности, специальных принципов этой отрасли права).

Участвует в исследовании ряда тем международных научных программ (в рамках межвузовских связей), а по некоторым из них является научным руководителем (например, по теме "Новые тенденции в международном нормотворчестве", осуществляемой с Вроцлавским университетом, и по теме "Мирное разрешение споров в рамках ГАТТ" – с университетом г. Турку, Финляндия).

Пять раз избирался депутатом Ленинградского городского Совета народных депутатов, из них три созыва был Председателем постоянной комиссии Совета по законности и охране общественного порядка. Работал заместителем председателя Ленинградского комитета защиты мира.

В настоящее время – вице-президент Ассоциации международного права, президент Санкт-Петербургского отделения этой ассоциации, президент Санкт-Петербургского совета мира и согласия, член Редколлегии журнала "Правоведение", член Редакционного совета "Московского журнала международного права", член ряда ученых и научно-консультационных советов.

Участник Великой Отечественной войны.

Награжден двумя орденами "Отечественной войны" I степени, орденом "Отечественной войны" II степени, орденом "Знак почета", многими медалями.

На вопрос редакции, считает ли он, что переход к рынку требует новых подходов к преподаванию международного права при подготовке юристов в вузах страны, С.А. Малинин ответил:

”Бесспорно. Во-первых, необходимо преодолеть огромный разрыв между тем, что мы даем студенту, и тем, что потребуется ему на будущей работе, что вызовет пересмотр учебных программ, перераспределение часов для изучения отдельных тем, обогащение процесса обучения нормативным материалом, более глубокое изучение иностранного законодательства и т.д.

Во-вторых, в условиях рынка резко увеличивается потребность в специалистах в области международного частного права. Поэтому эта дисциплина должна стать одной из профилирующих при подготовке юристов. Предстоит большая работа по улучшению качества преподавания международного частного права, по введению целого ряда спецкурсов и спецсеминаров (скажем, по международному торговому праву, по иностранным инвестициям и др.). Естественно, в свете сказанного остро встает вопрос о подготовке квалифицированных преподавательских кадров по международному частному праву.

В-третьих, важным представляется переход от пассивных форм обучения к более активным (дискуссии, коллоквиумы, самостоятельная подготовка с последующим обсуждением и т.д.), когда студенты из пассивных слушателей становятся активными участниками учебного процесса, учатся самостоятельно мыслить и творчески решать возникающие у них задачи правового характера, то есть развивают у себя те качества, которые необходимы юристу новой формации.

Это лишь небольшая часть ответа на поставленный вопрос. Думаю, проблема совершенствования преподавания международного права заслуживает того, чтобы о ней поговорить подробнее. И здесь большую роль может сыграть наш журнал. Было бы полезно ввести специальную рубрику по этой тематике”.



ПУСТОГАРОВ ВЛАДИМИР ВАСИЛЬЕВИЧ

Родился в 1930 году в Воронежской области России. В 1953 году окончил Московский институт международных отношений и был направлен МИД СССР на работу в Австрию. Находясь продолжительное время на практической работе, защитил кандидатскую диссертацию по рабочему движению в Австрии 1934–1938 годов (кандидат исторических наук, 1965 г.) и докторскую диссертацию по правовым проблемам борьбы с неонацизмом (доктор юридических наук, 1976 г.). В 1983–1989 годах был заместителем директора Института государства и права АН СССР. Ныне ведущий научный сотрудник этого института.

Научным исследованиям В.В. Пустогарова присущи широкий диапазон и приоритетное внимание к проблемам на стыке международного права с международной политикой, международными отношениями и их историей, с государственным правом.

Одним из направлений научной работы В.В. Пустогарова стали международно-правовые меры, в том числе в рамках ООН, против неофашистской деятельности и иных форм тоталитарной идеологии и практики. Международному сотрудничеству по устранению угрозы миру и безопасности, исходящей от неофашизма и других правоэкстремистских движений в наш ядерный век, посвящен ряд его публикаций, в том числе в Германии, Польше и Чехословакии. Наиболее полно научные результаты изложены в сборнике "Нюрнбергский процесс и современность" (М., 1986), в котором он является соавтором и главным редактором, а также в монографии "Неофашизм и международная безопасность" (М., 1989).

В период активной дискуссии о формировании правового государства в СССР выступил с разработками принципов международного поведения правового государства. Кроме советских научных журналов соответствующие материалы были опубликованы в Китае

и Швеции. В наиболее систематизированном виде позиция автора освещена в научном докладе на Касселевских юридических чтениях 1989 года в Стокгольмском университете, вышедшем отдельным изданием в Стокгольме в 1989 году ("Die Formierung des Rechtsstaates in der UdSSR").

В последние годы В.В. Пустогаров интенсивно занимается международно-правовыми аспектами федерализма. Рассматривая членов федерации как государства особого статуса и опираясь на мировой опыт, обосновывает своевременность правового регулирования международной деятельности субъектов федерации и выделения их в отдельную категорию субъектов международного права. Наиболее полно концепция В.В. Пустогарова изложена в сборнике "Federalstaatlische Entwicklung in Europa" (Baden-Baden, 1991) и статьях "Члены федерации как субъекты международного права" ("Советское государство и право", 1992, №1) и "Международная деятельность субъектов федерации" ("Московский журнал международного права", 1992, № 2).

Статья о Ф.Ф. Мартенсе ("Советский журнал международного права", 1991, № 3–4) отражает изыскания В.В. Пустогарова о жизни и деятельности выдающегося российского юриста-международника.

Член Ассоциации международного права, исполкома Ассоциации советских юристов, Ассоциации политических наук, Комитета за европейскую безопасность, Центрального правления Российско-Австрийского общества. Участник международных научных конференций и симпозиумов в Англии, Дании, Китае, США, ФРГ, Японии и ряде других стран.

На вопрос редакции о перспективах развития науки международного права В.В. Пустогаров ответил:

"Международное право и его наука вступают в очередной переломный период. На наших глазах складывается новый международный порядок и обновляется регулирующее его право. Множатся признаки того, что в мировой науке международного права усиливается понимание грядущих перемен.

Сегодняшняя ситуация напоминает мне последнюю четверть XIX – начало XX века, когда в международных отношениях шло бурное правотворчество, а наука международного права, представленная целой плеядой блестящих имен, сделала, образно выражаясь, рывок вперед. Верю, что конец XX – начало XXI века ознаменуются подъемом науки на следующую, более высокую ступень и выдвинут немало ученых-интернационалистов, которым окажутся по плечу сложные задачи, связанные с развитием мирового сообщества, и которые будут достойными продолжателями своих замечательных предшественников".



САДИКОВ ОЛЕГ НИКОЛАЕВИЧ

Родился в 1925 году в Москве. В 1949 году окончил юридический факультет Московского института внешней торговли. Работал юрисконсультom, с 1958 года – научный сотрудник Всесоюзного института юридических наук (ныне Институт законодательства и сравнительного правоведения при Верховном Совете РФ). С 1963 года по настоящее время – заведующий отделом гражданского права этого института. В 1964–1990 годах – профессор Всесоюзной академии внешней торговли.

Кандидатская диссертация – "Участие кредитора в исполнении договорного обязательства" (М., 1953), докторская – "Правовые проблемы международного железнодорожного сообщения" (М., 1967). В 1970 году утвержден в звании профессора, в 1975 году присвоено звание Заслуженного деятеля науки РСФСР.

Специалист в области гражданского и международного частного права. Основные работы: "Правовые вопросы газоснабжения" (М., 1961); "Правовое регулирование капитального строительства в СССР" (М., 1972; в соавторстве); "Правовое регулирование международных перевозок" (М., 1981); "Правовое регулирование отношений по внешней торговле в СССР" (М., 1985; в соавторстве). Соавтор и ответственный редактор "Учебника советского гражданского права" (М., 1983), "Учебника международного частного права" (М., 1984), "Комментария к Гражданскому кодексу РСФСР" (М., 1982).

Ряд работ опубликован за рубежом: "Договорное право СССР" (Хельсинки, 1982; в соавторстве); "Коллизионные проблемы международного транспортного права" (лекции в Академии международного права; Гаага, 1985); статьи в журналах Швейцарии, Англии, Германии.

С 1970 года является арбитром Морской арбитражной комиссии и Арбитражного суда при Торгово-промышленной палате

(Москва), внесен в список арбитров, предусмотренных Чикагской конвенцией о международной гражданской авиации. В течение многих лет — член Редколлегий журнала "Советское государство и право" и "Советского ежегодника международного права". Участвовал в работе многих международных конференций и совещаний по вопросам международного и гражданского права.

Имеет ряд правительственных наград за военные и научные заслуги.

На вопрос редакции о состоянии науки международного частного права в странах СНГ О.Н. Садиков ответил:

"За последние годы положение стало изменяться к лучшему. Опубликовано ряд монографий и учебных пособий в России и на Украине, довольно успешно разрабатываются некоторые важные институты этой правовой отрасли (внешнеторговая купля-продажа, международные перевозки, интеллектуальная собственность, арбитраж). Специалистами Российского института законодательства и сравнительного правоведения составлен проект закона о международном частном праве и гражданском процессе, отдельные его положения уже восприняты новым законодательством стран СНГ.

Однако для того, чтобы приблизиться к международным стандартам в этой области, необходимо еще многое сделать. Слабо разрабатываются общие проблемы международного частного права, международное финансовое право, практически не обобщается практика судов в этой области. Во многих странах СНГ нет специалистов по международному частному праву, и они будут испытывать серьезные трудности при ведении учебных процессов и подготовке нового законодательства о внешнеэкономических связях. По примеру ряда стран Европы следовало бы создать специальный журнал международного частного права, информирующий о новых международных договорах, законодательстве и судебной практике, без чего наука в данной области успешно развиваться не может".

Книжная полка

КОНТРОЛЬ ЗА ВЫПОЛНЕНИЕМ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ/Под ред. У. Батлера. – 1991. – 209с.

Control Over Compliance with International Law/Ed. W.E. Butler. – 1991. – 209 p.

Обозреваемая монография под общей редакцией профессора У. Батлера написана на основе материалов 4-го англо-советского симпозиума по международному публичному праву. Работа посвящена контролю за соблюдением международного права. В ней имеются общетеоретическая глава, где раскрывается концепция контроля за соблюдением международного права, а также специальные главы, в которых показывается значение контроля в отдельных областях международных отношений: разоружение, защита окружающей среды, права человека и др.

По вопросу о концептуальном восприятии понятия контроля в книге представлены три доклада: профессоров И.И. Лукашука, М.И. Лазарева и О.Н. Хлестова.

И.И. Лукашук считает контроль существенным условием функционирования международного права. Сущность контроля состоит в установлении степени соответствия поведения субъектов нормам международного права. Контроль выполняет три функции: установление факта нарушения права; применение принуждения против субъекта-нарушителя с целью побудить его выполнять предписания международного права; толкование норм права в смысле определения действий государств, не соответствующих нормам права.

Затем автор переходит к анализу двух существующих типов контроля – национального и международного. В работе уделяется приоритетное внимание механизму контроля в области защиты прав человека, разоружения и безопасности. Особо следует отметить конкретные предложения автора по усовершенствованию системы международного контроля. В частности, речь идет о создании специальной комиссии по международной законности, решения которой носили бы рекомендательный характер. Комиссия могла бы служить тем органом, куда государства направляют жалобы по поводу нарушения тем или иным членом мирового сообщества международных обязательств. Наряду с Международным Судом такая комиссия со-

действовала бы созданию цельной системы обеспечения строгого международного контроля за добросовестным выполнением всеми государствами – членами ООН своих международных обязательств. Признавая разумность такого предложения, следует отметить, что споры относительно соблюдения международных обязательств целесообразнее все-таки разрешать посредством обращения к судебноарбитражной процедуре с выходом на юридически обязательное решение.

М.И. Лазарев в докладе "О теоретической концепции контроля в отношении выполнения международных обязательств" предлагает оригинальную по содержанию и новизне концепцию контроля, которая должна сделать орган контроля действительно активным органом, способным быть центром сотрудничества, взаимной помощи и доброй воли. Выдвигаемые автором три основных элемента новой концепции международного контроля представляются разумными и достаточно реалистичными. Это фактологический контроль над выполнением обязательств; оказание помощи определенной стороне в выполнении международных обязательств; предупреждение последующих нарушений обязательств данной стороной. Своевременным и полезным представляется предложение автора по созданию в рамках внешнеполитического ведомства специального отдела с функциями координации усилий по обеспечению контроля на национальном уровне за соблюдением данным государством и его контрагентами своих обязательств.

О.Н. Хлестов выдвигает ряд оригинальных предложений по обеспечению большей эффективности процедуры осуществления контроля. Особого внимания заслуживает предложение по кодификационному развитию права международных договоров в той части, где речь идет о контроле над добросовестным выполнением международных договоров.

Венская конвенция 1969 года (ст. 60) признает право государства прекратить действие как двустороннего, так и многостороннего договора в случае его существенного нарушения. Это право вытекает из права государства осуществлять контроль над выполнением международного договора, участником которого оно является. Соответственно, с целью кодификационного оформления предполагается ввести в подходящем по форме международно-правовом документе (возможно, Дополнительный протокол к Венской конвенции 1969 г.) специальную статью, которая бы уточняла право государств на индивидуальный и коллективный контроль за выполнением участниками договора своих обязательств.

Второй раздел симпозиума – "Контроль над вооружениями и разоружение" – представлен докладами профессора У. Батлера и профессора В.С. Верещетина.

Английский ученый У. Батлер затрагивает вопрос о прекращении договора в случае его существенного нарушения. Отмечая весьма скромный характер практики на этот счет, он подчеркивает большой символический смысл такой процедуры: само существование такого права может способствовать тому, что стороны будут воздерживаться от действий, несовместимых с договором.

Значительный доктринальный интерес представляют соображения относительно принципа коренного изменения обстоятельств в отношении договора о разоружении. У. Батлер справедливо полагает, что применение данного принципа к нарушениям договора в области разоружения затруднено. Ссылки на него возможны лишь в применении к ситуациям, когда под угрозу ставятся "высшие национальные интересы".

Важное значение имеют концептуальные выводы английского ученого о роли международного права в регулировании контроля над соглашениями в области разоружения. Весьма обоснованно звучит утверждение о необходимости большей гласности во всем, что касается реальных нужд обеспечения безопасности государства в связи с возможными или уже имевшими место нарушениями, а также в связи с техническими проблемами проверки и теми юридическими преградами, которые могут встретиться в ходе проверки и принятия ответных мер. Большую помощь в практической деятельности юристов-международников по оценке соглашений в области разоружения могло бы оказать создание соответствующей базы данных в отношении соблюдения соглашений по контролю над разоружением.

В.С. Верещетин раскрывает содержание концепции "открытого неба" в ее настоящем понимании. Он справедливо констатирует, что содержание концепции вышло далеко за границы классического понимания контроля за выполнением соглашений в сфере ограничения вооружений. Новое понимание концепции – это скорее мера укрепления доверия, дорога к демилитаризации международных отношений. Наглядным подтверждением признания нашей страной такого понимания концепции является признание принципа инспекции на местах и инспекции с воздуха, который был одобрен всеми участниками Стокгольмской конференции 1986 года по мерам укрепления доверия. В.С. Верещетин категорически отвергает какую-либо связь между новым пониманием концепции "открытого неба" и легализацией шпионажа в пределах воздушного пространства иностранного государства. Являясь мерой укрепления доверия, концепция "открытого неба" обеспечивает на практике равную безопасность для всех государств. В своем эволюционном развитии она в конечном счете будет заменена концепцией "глобального открытого неба",

включающей в себя и концепцию "открытого неба", и концепцию "открытого космического пространства". Логичность такого заключения юридически и фактически обоснована.

Далее следует раздел об экологической безопасности, самый крупный по объему, в котором представлены шесть докладов.

А.С. Тимошенко рассматривает проблемы функционирования контрольного механизма в системе экологической безопасности. Ученый обосновывает включение вопроса о защите окружающей среды в сферу национальной безопасности государств. Автор вполне правомерно ставит вопрос о конверсии с целью обеспечения нужд экологической безопасности. Приоритетное значение проблем экологии подтверждает обоснованность доктринального тезиса А.С. Тимошенко о необходимости кардинального пересмотра подхода к контролю в сфере экологии. Вместо политики "реагирования и исправления" ставится задача "предвидения и предупреждения". Автор указывает на необходимость слияния систем национального и международного контроля, поскольку именно комплексная система контроля может гарантировать выполнение государством своих договорных обязательств в области экологии. Исходя из своей концепции равной значимости проблемы обеспечения национальной безопасности и проблемы экологической безопасности государств, А.С. Тимошенко убедительно обосновывает предложение о создании по аналогии с международным агентством по наблюдению и контролю в области разоружения соответствующего международного агентства в области экологии.

Доклад английского ученого П. Дж. Сэндса посвящен роли международных неправительственных организаций (МНПО) в международном правотворчестве в области охраны окружающей среды. До сих пор не существует какой-либо специальной монографии по этой теме. Обычно все ограничивается простой констатацией того, что МНПО не являются субъектами международного права, хотя не исключается возможность их ограниченного участия в области прав человека.

В докладе дается общее представление о направленности правотворческой деятельности МНПО и мерах по обеспечению принятых нормативных актов, приводятся факты их непосредственного участия в выработке международных договоров и конвенций, а также косвенного участия в развитии международного обычного права; отмечается роль МНПО в правотворческой деятельности в области ответственности за ядерный ущерб и в выработке статута Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР).

Фактологический материал, приведенный автором, носит во многом новаторский характер. Работа интересна по содержанию

и призвана подтвердить возрастание роли МНПО в международном правотворческом процессе в области охраны окружающей среды.

Тема, поднятая английским ученым А. Бойлом, затрагивает интересы всего сообщества государств. Проблема ответственности за ущерб окружающей среде в глобальном масштабе уже не может решаться на основе индивидуальной ответственности отдельно взятого государства. Соответственно, под вопрос поставлены как сам принцип ответственности, базирующийся на возмещении ущерба за нарушение обязательства, так и основание для государства ссылаться на него. С целью защиты интересов мирового сообщества должны быть найдены альтернативные методы соблюдения норм международного права.

А. Бойль приходит к заключению, что в рамках действующего международного права соблюдение международных обязательств по защите объектов окружающей среды со статусом общего наследия человечества может быть наилучшим образом обеспечено при участии международных организаций, осуществляющих контроль за соблюдением согласованных стандартов поведения. Могут быть использованы и другие формы коллективной отчетности, дополняемые, где это необходимо, эффективными мерами на уровне национального законодательства. Такой в основном регулятивный подход с использованием международных институтов находится в русле практики, признанной в качестве приоритетной ныне действующей международно-правовой системой.

Таким образом, реальная возможность всеобъемлющего соблюдения норм международного права в области охраны окружающей среды обеспечивается не на основе концепции индивидуальной ответственности государства, а благодаря деятельности этих агентств, выступающих в качестве проводников воздействия со стороны общественных сил. Вывод так же юридически верен, как и практически обоснован. Всесторонняя оценка выдвинутых предложений позволяяет говорить о их целесообразности и реальности.

Английский ученый М. Андерсон рассматривает вопрос о выполнении государством обязательств в случае транснационального спора на примере катастрофы на американском заводе по производству пестицидов в г. Бхопале (Индия).

Случай в Бхопале высветил две проблемы, которые встанут весьма остро перед юристами-международниками в следующем столетии. Во-первых, это расширение сферы применения опасных для человеческой жизни технологий, во-вторых, способность транснациональных корпораций в силу их могущества уклоняться от соблюдения национальных нормативных актов государств, в которых они осуществляют свою деятельность. Потенциальные жертвы

негативных последствий такой деятельности будут добиваться от собственного государства возмещения понесенного ущерба, однако иски такого порядка не могут быть в полной мере обеспечены на национальном уровне в силу международного характера поднятых в них проблем.

В качестве возможного решения возникающей дилеммы М. Андерсон предлагает соответствующие международные обязательства государств, в том числе предпринять ряд шагов, которые, несомненно, повысили бы уровень правового обеспечения законных интересов лиц, являющихся истцами по делам, связанным с международным судебным разбирательством. Первым таким шагом явилось бы обязательство обеспечить эффективную юридическую защиту лиц (заявителей), вовлеченных в процесс международного судебного разбирательства. В этом плане интерес представляет предложение о разработке международного договора, регулирующего вопрос о юрисдикции по делам, которые включают иски транснационального характера. Вполне приемлемым альтернативным вариантом представляется предложение о создании развернутой системы международного страхования. Именно через выработку соответствующих международно-правовых норм возможно обеспечить всесторонний и жесткий контроль за деятельностью транснациональных корпораций, заключает автор.

Проблема проверки выполнения государствами международных обязательств традиционно рассматривается в доктрине и практике международного права как трудная и мало разработанная. Вместе с тем по своей важности она выходит далеко за рамки интересов нескольких государств. Речь здесь идет о цельности международного права как системы, призванной с согласия членов мирового сообщества содействовать установлению верховенства права в отношениях между государствами. Специалист в области охраны окружающей среды С.В. Виноградов посвятил свое выступление механизму проверки, установленному в международной договорной системе о правовом режиме Антарктики. Договорная система Антарктики включает в себя Договор 1959 года об Антарктике, конвенцию 1972 года о сохранении антарктических тюленей, конвенцию 1980 года о сохранении живых морских ресурсов Антарктики, конвенцию 1988 года о регулировании деятельности по разработке минеральных ресурсов Антарктики. Система контроля должна обеспечить должный уровень поведения, при котором выполнение обязательств и пользование правами (согласно договорному режиму территории) осуществлялись бы исключительно на основе принципа добросовестности. Антарктическая договорная система нацелена на то, чтобы территория Антарктики использовалась государствами исключительно в мир-

ных целях и, соответственно, никогда в будущем не становилась объектом межгосударственных споров (ст. 2 конвенции 1988 г.). В этом плане система контроля, установленная согласно договорному режиму Антарктики, в целом соответствует общим задачам мирного использования территории. Договор 1959 года рассматривается как сердцевина антарктической правовой системы. Такие основополагающие ее принципы, как использование Антарктики исключительно для мирных целей, свобода научных исследований и международное сотрудничество, выдвинуты впервые именно в Договоре 1959 года. Контрольный механизм, согласно Договору 1959 года, обеспечивает стабильность всей антарктической правовой системы. Общая оценка роли контрольного механизма согласуется с нашим собственным заключением о все более четко проявляющейся тенденции к институализации международного контроля. Индивидуальный контроль за выполнением обязательств со стороны самих участников договора заменяется контрольным механизмом на уровне международных институтов. Такая тенденция логична и объяснима. Все большая взаимозависимость государств и понимание целостности международного правопорядка делают насущной задачей дня использование международных институтов в целях контроля за добросовестным выполнением государствами своих международных обязательств.

Темой выступления английского ученого Дж.Планта было обеспечение выполнения многосторонних договоров в области эксплуатации естественных ресурсов в свете "либерального" ("расширительного") толкования их положений органами, созданными во исполнение данных договоров. Речь идет о Конвенции по морскому праву 1982 года, Соглашении о деятельности государств на Луне и других небесных телах 1979 года, Договоре 1959 года об Антарктике.

Дж. Планта стремится установить, насколько органы, созданные в развитие указанных договоров, содействовали их строгому выполнению и насколько, наоборот, они допускали ревизионистское толкование этих договоров, вплоть до фактического изменения обязательств сторон и даже уклонения от соблюдения конкретных обязательств. По мнению Дж. Планта, органы, созданные в развитие многосторонних международных договоров, вправе давать в определенной мере гибкое толкование, однако в тех случаях, когда они выходят за рамки допустимого и принимают так называемое "либеральное" толкование, они фактически наделяют себя полномочиями, присущими субъектам права.

Мнение английского ученого по проблеме толкования договоров перекликается с нашим собственным пониманием данной проб-

лемы, подтверждается наукой и практикой международного права. В соответствии с общим правилом толкования, зафиксированным в п. 1 ст. 31 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года, договор должен толковаться добросовестно в соответствии с обычным значением, которое следует придавать терминам договора в их контексте, а также в свете объекта и целей договора. Данное положение отражает в концентрированном виде принцип *ut res magis valeat quam pereat*. Когда договор открыт для двух возможных толкований, одно из которых позволяет ему вызывать соответствующие последствия, а другое этого не позволяет, принцип добросовестности, а также объект и цель договора требуют того, чтобы было принято первое толкование. При условии жесткого применения в строго определенных рамках принцип *ut res magis valeat quam pereat* отнюдь не призывает к "либеральному" ("расширительному") толкованию. Таким образом, принцип добросовестности, объект и цель договора как составляющие в своей совокупности общее правило толкования содействуют эффективному применению договора и исключают возможность какого-либо искажения истинных намерений создателей договора под предлогом толкования. Никакой орган, созданный в развитие договора, не вправе принимать прерогативы субъектов права, искажая тем самым намерения сторон, воплощенные в положениях договора.

Отсюда очевидна правильность выводов Дж. Планта о том, что органы, созданные в развитие Конвенции ООН 1982 года по морскому праву, Соглашения 1979 года о Луне и Договора 1959 года об Антарктике, должны осуществлять толкование в строгом соответствии с положениями ст. 31 Венской конвенции 1969 года о праве международных договоров, то есть руководствоваться в своем поведении исключительно принципом добросовестности и принимать во внимание в обязательном порядке объект и цель договора. "Либеральное" толкование фактически привело к изменениям в характере обязательств участников договоров, что недопустимо с точки зрения права.

Вопросы контроля за выполнением международных обязательств в области обеспечения прав человека рассматривались в докладах профессора Р.А. Мюллерсона и английского ученого Ч. Вэбрика.

Р.А. Мюллерсон дал оценку эффективности норм международного права в области прав человека на примере деятельности Комитета по правам человека, созданного в соответствии с Международ-

ным пактом о политических и гражданских правах. Напоминая о том, что комитет выполняет четыре основные функции (рассматривает доклады государств — участников пакта; расследует согласно ст. 41 пакта жалобы государств друг к другу; рассматривает индивидуальные сообщения согласно Факультативному протоколу; формулирует комментарии общего порядка в форме толкования статей пакта), автор показывает, что параллельное заслушивание докладов государств и индивидуальных сообщений представляется наиболее эффективным средством контроля за соблюдением международных стандартов в области прав человека.

Доводы Р.А. Мюллерсона подкреплены анализом деятельности комитета по оценке докладов государств и сообщений отдельных лиц. Заключительный тезис о необходимости присоединения на универсальной основе к Факультативному протоколу придает целостность концептуальному восприятию автором проблемы обеспечения контроля за соблюдением стандартов поведения государств в области прав человека. Индивидуальные сообщения рассматриваются им в качестве наиболее адекватного средства воздействия на государство, не выполняющее свои обязательства согласно пакту. Действительно, предание огласке на уровне ООН случаев несоблюдения соответствующим государством общепризнанных стандартов в области прав человека может оказаться весьма действенным способом политического давления на государство с целью корректировки его поведения.

В выступлении Ч. Вэбрика исследуется вопрос о влиянии практики Европейского суда по правам человека на определение объема обязанностей государств, устанавливаемых постановлениями Европейской конвенции по правам человека. Роль суда здесь сводится к толкованию обязанностей государств согласно конвенции. Давая оценку деятельности суда по толкованию Европейской конвенции по правам человека, автор констатирует, что в основе этой деятельности лежат постановления Венской конвенции о праве международных договоров. Речь идет об общепринятом правиле текстуального подхода к толкованию с учетом объекта и цели договора (под объектом и целью договора в данном случае понимается необходимость защищать основные права человеческой личности от каких-либо посягательств). С научной точки зрения интерес представляет тот аспект деятельности суда, когда он в результате толкования конвенции содействовал "выработке обязанностей" государств дополнительно к тем, которые были зафиксированы в части 1 кон-

венции. С одной стороны, суд, используя доктрину подразумеваемых прав человека, имманентно присущих ему как личности, расширил сферу защиты прав, предоставляемых по конвенции. С другой стороны, он установил четкий предел своей деятельности в указанном направлении. Баланс между невмешательством государств в сферу прав личности и правами человека, предоставляемыми согласно конвенции, поддерживается судом постоянно и скрупулезно. В качестве примера могут служить 200 дел, возбужденных в первоначальном варианте по заявлениям отдельных лиц и впоследствии прекращенных ввиду необоснованности с точки зрения права и факта претензий истца.

Заключительные доклады посвящены проблемам контроля за выполнением государствами обязательств в различных областях международных отношений: регулирование труда, торговли, инвестиций, методы ведения военных действий.

С.А. Иванов дал глубокий анализ контроля за соблюдением принятых в рамках МОТ конвенций и рекомендаций. Главная цель такого контроля состоит в том, чтобы свободно принятые обязательства уважались и тем самым подтверждалась значимость самого акта ратификации конвенции. А это, в свою очередь, подтверждало бы значимость международного права как системы норм, выработанных самими государствами и ими же исполняемых. С.А. Иванов делает итоговый вывод о том, что контроль за соответствием внутригосударственной практики международно-правовым нормам в рамках МОТ осуществляется на недостаточном уровне. Сказываются фактическое отсутствие юридической ответственности и недостаток санкций за уклонение от выполнения решений органов МОТ по конкретным случаям несоблюдения международных обязательств по ратифицированным конвенциям МОТ. Соответственно, вполне обоснованно ставится задача усиления объема и характера санкций за акты недобросовестного выполнения принятых договорных обязательств. Авторитет МОТ как первой межгосударственной организации, создавшей собственный контрольный механизм за выполнением международных договоров, зависит от того, насколько она сможет обеспечить соответствие законодательной практики государств-членов нормам международного права.

Английский ученый П. Слинн исследовал проблему имплементации международных обязательств в отношении развивающихся государств. В зависимости от ответа на вопрос, имеют ли молодые независимые государства в рамках права на

развитие право на преференциальный статус или их взаимоотношения с развитыми странами должны строиться исключительно на основе полного равенства, определяется необходимость обязательств развитых стран по оказанию помощи развивающимся государствам. Автор справедливо считает, что развивающиеся государства нуждаются в преференциальном отношении, поэтому международные обязательства по оказанию им соответствующей помощи, безусловно, необходимы. Помощь развитых государств должна осуществляться на основе специальных обязательств через традиционные каналы двусторонних соглашений или через такие международные институты, как ГАТТ. Наиболее эффективным способом предоставления помощи развивающимся странам представляются каналы в рамках уже проверенных на практике международных структур.

Ученый из Великобритании П. Мучлинский посвятил свой интересный доклад проблеме урегулирования споров на основе Вашингтонской конвенции по разрешению споров, касающихся инвестиций между государствами и гражданами других государств (подписана 18 марта 1965 г., вступила в силу 14 октября 1966 г.). В соответствии с этой конвенцией был учрежден Международный центр по урегулированию споров в отношении инвестиций. Его цели сопоставимы с задачами, стоящими перед Международным Судом и арбитражем: через обязательную судебно-арбитражную процедуру содействовать мирному разрешению споров.

Давая ретроспективный анализ деятельности Международного центра, автор констатирует, что за 24-летний период было рассмотрено всего 26 дел, хотя конвенцию подписали 98, а ратифицировало ее 91 государство. Несмотря на значительное количество участников Вашингтонской конвенции, они не проявляли готовности обращаться в арбитражный суд. Основной причиной, по мнению автора, являются отсутствие выраженного согласия государств признать юрисдикцию созданной на основе Вашингтонской конвенции системы и наложение ограничений на круг споров, которые могут быть представлены в Международный центр. Вполне обоснованно звучит вопрос о целесообразности присоединения государств к Вашингтонской конвенции.

Ситуация с арбитражным разбирательством в рамках системы, установленной Вашингтонской конвенцией, сходна с ситуацией, которая сложилась с процедурой признания обязательной юрисдикции Международного Суда. Государства, признавая обязательную юрисдикцию Международного Суда на основе односторонней декларации

согласно п. 2 ст. 36 статута Суда, часто выдвигают такие оговорки (типа автоматических оговорок США и Франции), которые фактически сводят на нет саму идею обязательной судебно-арбитражной процедуры. Налицо попытка государств в нарушение принципа добросовестности фактически уклониться от всеобъемлющего выполнения международного обязательства. Такие попытки, естественно, неправомерны. В этой связи вполне оправдан с юридической точки зрения вопрос о целесообразности односторонних деклараций такого рода и заверений насчет приверженности идее обязательного судебного разбирательства споров. Принятие международного обязательства договорного типа, предполагающего обязательную процедуру судебно-арбитражного разбирательства споров, делает необходимым выполнение этого обязательства в полном соответствии с буквой и духом акта, на основе которого принято это обязательство. Принцип добросовестности в качестве важнейшего регулятивного принципа всей системы современного международного права устанавливает именно такие требования.

Английский юрист Ч. Гринвуд уделил основное внимание рассмотрению международных средств обеспечения норм права в случае вооруженного конфликта. За исключением права, регулирующего морские военные операции, которое не было предметом каких-либо изменений на протяжении вот уже около ста лет, а также отчасти права, регулирующего внутренние вооруженные конфликты и беспорядки, международное право в области вооруженных конфликтов достаточно совершенно. Четыре Женевские конвенции 1949 года о защите жертв войны, а также два Дополнительных протокола к ним 1977 года образуют достаточно регламентированную основу поведения государств, участвующих в вооруженных конфликтах. Конкретные пути совершенствования правопорядка в этой области автор обоснованно видит в более активном использовании института держав-покровительниц, включении процедуры обязательного судебно-арбитражного разбирательства, привлечении миссий ООН. Однако предлагаемые меры могут быть результативны только тогда, когда все члены мирового сообщества будут принимать самые решительные меры к любым фактам несоблюдения норм права в случае вооруженного конфликта. Международно-правовые нормы в данной области ввиду их значимости для мирового сообщества носят характер норм *erga omnes*. В силу этого обстоятельства право проявлять законный интерес к их соблюдению не ограничивается исключительно кругом непосредственных участников конфликта. Такое право принадлежит

всем участникам Женевских конвенций 1949 года. В ст. 1 Женевских конвенций 1949 года сказано, что государства обязались не только уважать положения конвенций, но и содействовать их соблюдению всеми участниками при любых обстоятельствах. Данная норма подтверждает общую тенденцию развития международного права, в соответствии с которой любой случай недобросовестного соблюдения юридических норм создает правовой титул для любого члена мирового сообщества проявлять законный интерес к соблюдению всех международных обязательств независимо от их источника. Высокая степень доверия (*uberrimae fidei*) предполагает такое поведение государств, при котором проявлено взаимное уважение прав государств – членов мирового сообщества и обеспечено соблюдение обязательств в полном соответствии с принципом добросовестности.

Материалы сборника, несомненно, вызовут самый живой интерес у любого ученого – специалиста в области международного права. Представленный труд можно рассматривать как своеобразный совместный вклад российских и английских ученых в науку международного права. Воплощая общую для всех государств мира заинтересованность во всеобъемлющем соблюдении норм международного права, данный научный труд конкретно подтверждает готовность наших двух стран совместными усилиями содействовать установлению господства права (*Rule of Law*) в межгосударственных отношениях.

Р.А.КАЛАМКАРЯН,
Доктор юридических наук

Документы

45/155. ВСЕМИРНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Генеральная Ассамблея,

сознавая цель Организации Объединенных Наций поощрять и развивать уважение к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии, которая закреплена в Уставе Организации Объединенных Наций и Всеобщей декларации прав человека,

признавая, что все права человека и основные свободы неделимы и взаимозависимы и что поощрение и защита одной категории прав никогда не должны служить предлогом или оправданием для освобождения государств от поощрений или защиты другой категории прав,

принимая во внимание, что все государства-члены обязались добиваться поощрения всеобщего уважения и соблюдения прав человека и основных свобод, согласно соответствующим статьям Устава,

отмечая прогресс, достигнутый Организацией Объединенных Наций в направлении к этой цели, и тот факт, что существуют области, в которых необходимо добиться дальнейшего прогресса,

отмечая также, что нарушения прав человека и основных свобод продолжают иметь место¹,

считая, что с учетом достигнутого прогресса, проблем, которые остаются, и возникающих новых задач было бы целесообразно провести обзор того, что уже достигнуто в рамках программы по правам человека и что еще предстоит сделать,

ссылаясь на свою резолюцию 44/156 от 15 декабря 1989 года, в которой она просила Генерального секретаря запросить мнения правительств, специализированных учреждений, неправительственных организаций и органов Организации Объединенных Наций, занимающихся правами человека, о целесообразности созыва всемирной конференции по правам человека в целях рассмотрения на самом высоком уровне ключевых вопросов, стоящих перед Организацией Объединенных Наций в связи с поощрением и защитой прав человека,

принимая к сведению доклад Генерального секретаря, в котором содержатся эти мнения²,

отмечая выражение поддержки в отношении созыва всемирной конференции по правам человека многими правительствами, специализированными учреждениями и органами Организации Объединенных Наций, занимающимися правами человека, а также неправительственными организациями,

принимая во внимание многочисленные мнения, касающиеся важности тщательной своевременной подготовки в целях успешного проведения конференции,

будучи убеждена в том, что проведение всемирной конференции по правам человека может послужить важным вкладом в повышение эффективности деятельности Организации Объединенных Наций и ее государств-членов по поощрению и защите прав человека,

¹ Резолюция 217 А (III).

² А/45/564. Add.1.

1. *постановляет* созвать на высоком уровне Всемирную конференцию по правам человека в 1993 году со следующими целями:
 - a) рассмотреть и оценить прогресс, который достигнут в области прав человека после принятия Всеобщей декларации прав человека, и выявить препятствия для дальнейшего прогресса в этой области и пути их преодоления;
 - b) изучить связь между развитием и осуществлением каждым человеком экономических, социальных и политических прав, а также гражданских и политических прав с учетом важного значения создания условий, в которых каждый может пользоваться этими правами, закрепленными в Международных пактах о правах ³ человека;
 - c) изучить пути и средства более полного осуществления имеющихся стандартов и документов по правам человека;
 - d) оценить эффективность методов и механизмов, используемых Организацией Объединенных Наций в области прав человека;
 - e) сформулировать конкретные рекомендации по повышению эффективности деятельности и механизмов Организации Объединенных Наций в области прав человека посредством программ, нацеленных на то, чтобы поощрять, развивать и контролировать уважение к правам человека и основным свободам;
 - f) разработать рекомендации по обеспечению необходимых финансовых и других ресурсов для деятельности Организации Объединенных Наций по поощрению и защите прав человека и основных свобод;
2. *постановляет* создать Подготовительный комитет для Всемирной конференции по правам человека, членство в котором будет открыто для всех государств — членов Организации Объединенных Наций или членов специализированных учреждений с участием наблюдателей, в соответствии с установленной практикой Генеральной Ассамблеи;
3. *постановляет также*, что Подготовительный комитет должен иметь мандат вносить на рассмотрение Генеральной Ассамблеи предложения относительно повестки дня, сроков, продолжительности, места проведения Конференции и ее участников, подготовительных совещаний и мероприятий на международном, региональном и национальном уровнях, которые должны состояться в 1992 году, а также относительно целесообразных исследований и другой документации;
4. *постановляет далее*, что Подготовительный комитет на своей первой сессии изберет бюро из пяти членов в составе председателя, трех заместителей председателя и одного докладчика с должным учетом принципа справедливого географического представительства;
5. *порукает* Подготовительному комитету осуществлять основную подготовку Конференции в соответствии с целями и задачами, изложенными в пункте 1, выше, и с учетом рекомендаций Комиссии по правам человека на ее сорок седьмой сессии;
6. *постановляет*, что Подготовительный комитет проведет пятидневную сессию в Женеве в сентябре 1991 года;
7. *постановляет также*, в соответствии со своей резолюцией 42/211 от 21 декабря 1987 года и без ущерба для общего объема ресурсов, утвержденного Генеральной Ассамблеей на двухгодичный период 1990—1991 годов, и наброска предлагаемого бюджета по программам на двухгодичный период 1992—1993

³ Резолюция 2200 А(XXI), приложение.

годов, что этот подготовительный процесс и сама Конференция должны финансироваться из средств регулярного бюджета Организации Объединенных Наций без каких-либо последствий для программ, предусмотренных в разделе 23 бюджета по программам, и предлагает делать взносы в виде внебюджетных средств для покрытия, в частности, расходов, связанных с участием в подготовительных совещаниях и в самой Конференции представителей наименее развитых стран;

8. *предлагает* Комиссии по правам человека вынести Подготовительному комитету рекомендации по вышеупомянутым вопросам в ходе тех сессий, которые будут проходить до Конференции;

9. *призывает* Председателя Комиссии по правам человека, председателей или других назначенных членов экспертных органов по правам человека, а также специальных и тематических докладчиков и председателей или назначенных членов рабочих групп принять участие в работе Подготовительного комитета;

10. *просит* правительства, специализированные учреждения, другие международные организации, соответствующие органы Организации Объединенных Наций, региональные организации и неправительственные организации, занимающиеся правами человека, оказывать помощь Подготовительному комитету и провести обзоры и представить рекомендации в отношении Конференции и ее подготовки Подготовительному комитету через Генерального секретаря и принять активное участие в Конференции;

11. *просит* Генерального секретаря представить Подготовительному комитету доклад о вкладах, вносимых во исполнение пунктов 9 и 10, выше;

12. *просит также* Генерального секретаря назначить генерального секретаря Конференции из числа должностных лиц Секретариата и предоставить Подготовительному комитету всю необходимую помощь;

13. *просит* Подготовительный комитет представить Генеральной Ассамблее на ее сорок шестой и сорок седьмой сессиях доклад о ходе его работы.

*69-е пленарное заседание,
18 декабря 1990 года*

ПРОЦЕСС СБСЕ В НОВОЙ ЕВРОПЕ

Заседание Совета министров иностранных дел государств — участников СБСЕ в Праге, материалы которого публикуются в этом номере, стало первым этапом большого общеевропейского марафона. Его продолжает открывшаяся 14 марта на уровне министров Хельсинкская встреча, а завершит 9–11 июля совещание глав государств и правительств стран-участниц СБСЕ. Предыдущие встречи в верхах такого формата проходили в переломные этапы европейской истории, неизменно давали мощный импульс становлению качественно новой ситуации на континенте и во всем мире. В 1975 году в Хельсинки был подписан Заключительный акт, в 1990 году в Париже — Хартия для новой Европы.

Именно в этом контексте и следует рассматривать результаты Пражского заседания. Они выявили настрой государств-участников адаптировать СБСЕ к условиям изменившейся Европы, обозначили ориентиры развития процесса на будущее.

Хельсинкский процесс, внесший неоценимый вклад в преобразование Европы, сегодня сам нуждается в существенном переустройстве. Свое первоначальное предназначение — цивилизовать социалистические страны и разрушить стену, разделяющую Европу, — он успешно выполнил. Однако сразу же столкнулся с новыми сложностями, прежде всего с угрозой конфликтов, в основном на почве межнациональных противоречий. Как и другие европейские и атлантические организации, процесс СБСЕ перестал "справляться с управлением" обстановкой на континенте.

Негативная тенденция в развитии процесса СБСЕ начала просматриваться еще несколько лет назад. Реакцией на это стало тогда движение за институционализацию процесса. Этот вопрос стал основным в ходе Парижского совещания на высшем уровне 1990 года. В Париже были приняты решения о создании структур и институтов СБСЕ, отмечена необходимость формирования процедур урегулирования ситуаций, связанных с нарушением обязательств по СБСЕ. Был образован трехступенчатый механизм политических консультаций: встреча на высшем уровне, Совет министров иностранных дел и Комитет старших должностных лиц. Совет стал, по существу, главным распорядительным органом процесса, а Комитет старших должностных лиц — основным рабочим органом. Функциям последнего были отнесены подготовка ежегодных заседаний Совета, выполнение его решений, а также обзор текущих проблем и рассмотрение опросов будущей работы СБСЕ, в том числе его отношений с другими международными форумами. Для обслуживания этих двух органов в Праге был создан Секретариат СБСЕ. Кроме этого были образованы два института: венский Центр по предотвращению конфликтов и Бюро по свободным выборам, мандаты которых включали в основном информационно-вспомогательные функции.

Следующим шагом в этом направлении стало создание на первом заседании Совета министров иностранных дел в Берлине (июнь 1991 г.) механизма для консультаций и сотрудничества в отношении чрезвычайных ситуаций. Он предусматривает созыв чрезвычайных заседаний Комитета старших должностных лиц для урегулирования серьезных ситуаций, вызванных нарушением одного из принципов Заключительного акта, или в случае угрозы миру, безопасности и стабильности. Впервые в процессе СБСЕ государства-участники отказались от правила консенсуса: процедура созыва чрезвычайного совещания требует поддержки соответствующего обращения лишь 12 соавторами. Это решение вызвало тогда немало споров.

Создание механизма для чрезвычайных ситуаций было приурочено к уже разраставшемуся югославскому кризису. В дальнейшем в его рамках состоялся целый ряд заседаний по Югославии, однако их результаты какого-либо серьезного влияния на процесс урегулирования там не оказали.

Появились первые сомнения в эффективности уже обновленного после Парижа процесса. Они усилились после проведения в сентябре — октябре 1991 года Московского совещания Конференции по человеческому измерению.

На Московском совещании был принят документ, озаглавленный, по существу, прорыв в гуманитарно-правовой области. Новые обязательства утвердили в СБСЕ приоритет прав человека, впервые поставили вопросы их соблюдения выше принципа невмешательства во внутренние дела государств-участников.

В Москве также был существенно усилен механизм человеческого измерения, созданный в 1986 году на Венской встрече СБСЕ. Процедуры этого механизма, имеющие необязательный характер, дополнены возможностями направления в страны, где нарушаются права человека, миссий наблюдателей и докладчиков СБСЕ, в том числе и без права отказа принять такие миссии.

Вместе с тем очевидный успех Московского совещания породил следующий вопрос: насколько эффективна деятельность СБСЕ в рамках таких форумов, занимающихся рассмотрением выполнения обязательств и постоянно принимающих новые обязательства при существенном отставании механизмов контроля за их реализацией? Хорошие обязательства все больше становились лишь декларациями.

Начался новый этап коллективного переосмысления деятельности процесса СБСЕ, первые результаты которого были представлены в Праге.

Принципиальное значение имеет пражское решение о том, что Совет СБСЕ и Комитет старших должностных лиц в случаях грубого и систематического нарушения обязательств в сфере человеческого измерения могут предпринимать необходимые действия и без соблюдения правил консенсуса в отношении страны-нарушителя (формула Геншера "консенсус минус один").

Документы, принятые в Праге, предусматривают рассмотреть на Хельсинкской встрече вопрос о наделении СБСЕ эффективными возможностями в сфере предотвращения конфликтов и урегулирования кризисов, включая полномочия на деятельность по поддержанию мира в регионе СБСЕ.

Существенно увеличены властные возможности Комитета старших должностных лиц, который выступает отныне в качестве "агента" Совета СБСЕ при принятии решений по текущей деятельности процесса. Также расширены функции Центра по предотвращению конфликтов и Бюро по демократическим институтам и правам человека (как в Праге было переименовано Бюро по свободным выборам).

Пражское заседание приняло и другие весьма важные решения, однако именно вышеперечисленные прямо отражают направленность серьезных реформ хельсинкского процесса, закрепить которые призвано совещание СБСЕ на высшем уровне.

Это совещание собирается в принципиально новых геополитических условиях: весь регион СБСЕ включает сегодня помимо государств Европы и Северной Америки молодые страны Средней Азии и Закавказья. Предназначение "саммита" — разработать контуры всеобъемлющей концепции развития постконфронтационной Европы на ближайшие годы, положить начало формированию на базе хельсинкского процесса и во взаимодействии с другими европейскими

организациями, прежде всего с НАТО, Европейским сообществом и Советом Европы, Североатлантического сообщества нового типа, которое гарантировало бы и поддерживало стабильность на новом, расширившемся пространстве СБСЕ.

Другими словами, необходима коренная трансформация СБСЕ из форума для дискуссий в эффективно действующую международную организацию, которая могла бы оперативно реагировать на любое изменение обстановки на континенте.

Речь в первую очередь идет о дальнейшем повышении эффективности совета СБСЕ и Комитета старших должностных лиц. Они на практике должны все больше становиться руководящими органами процесса. Это касается и их способности энергично действовать в случае возникновения кризисной ситуации в регионе СБСЕ.

Напрямую с этим связан еще один вопрос, в последнее время активно обсуждаемый в кругах СБСЕ. Дело в том, что обязательства по СБСЕ, как известно, по своей природе не являются международно-правовыми, а носят морально-политический характер. Видимо, настало время переводить их в плоскость юридически обязательных. Без этого в новых условиях процесс СБСЕ не может быть действенной организацией, отвечающей за сохранение стабильности в регионе. В этом смысле, как представляется, заслуживает поддержки идея председателя Конституционного совета Франции Р. Бадинтера о создании в рамках СБСЕ Европейского суда примирения и арбитража. Эта инициатива рассматривается на Хельсинкской встрече как франко-германо-российское предложение и, в случае успеха, может произвести, по существу, прорыв в вопросе придания деятельности процесса и обязательствам по СБСЕ правовой силы.

Аналогичным образом рассматривается в настоящее время и проблема консенсуса. За первым шагом, сделанным в Праге, скорее всего последуют и другие, в частности в отношении распространения формулы "консенсус минус один" на все области сотрудничества в СБСЕ. Следующий этап — переход на принцип большинства при принятии решений.

В перспективе речь могла бы пойти и о создании наднациональных структур, что способствовало бы повышению роли СБСЕ как основного инструмента поддержания стабильности в Европе.

И последнее. Рассуждения о приоритетной роли процесса СБСЕ в строительстве новой Европы зачастую наталкиваются на известный скептицизм. Лежало бы пояснить этот тезис. Речь не идет об оттеснении или поглощении таких авторитетных организаций, как НАТО, Европейское сообщество, Совет Европы или Западноевропейский союз. Предстоит наладить взаимодействие всех этих форумов с СБСЕ, причем встречное движение здесь уже началось. Необходим период взаимообогащения, в ходе которого эти организации, каждая в сфере своей деятельности, могли бы существенно усилить процесс СБСЕ, взяв на себя ту или иную его "корзину".

Что касается возможностей самого процесса, то сегодня это единственная действительно общеевропейская структура, в которой как равноправные представлены все страны от Атлантики до Памира. Это особенно важно как для ведущих стран Запада, которые не могут пока пойти на подключение новых демократических государств к НАТО или Европейскому сообществу, так и для самих этих стран, стремящихся внести свой вклад в переустройство Европы. Другая особенность процесса — в том, что именно в его рамках рассматривается весьма широкий спектр вопросов межгосударственных взаимоотношений.

Таким образом, видно, что процесс СБСЕ мог бы стать прообразом будущей общеевропейской организации. Необходимый для этого потенциал и опыт у него имеются. Важно форсировать реализацию планов его реформирования, адаптации к условиям и нуждам изменившейся Европы.

И.А. ШИЧАНИН

ПРАЖСКОЕ СОВЕЩАНИЕ СОВЕТА СБСЕ

30/31 января 1992 года

РЕЗЮМЕ ВЫВОДОВ

I

1. Совет СБСЕ провел свою вторую встречу в Праге 30–31 января 1992 года.

2. Получив от каждого из нижеперечисленных государств письма, в которых содержится их согласие выполнять обязательства и ответственность СБСЕ, министры приветствовали Азербайджан, Армению, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Молдову, Таджикистан, Туркменистан, Украину и Узбекистан в качестве государств – участников СБСЕ (Приложение).

3. Министры предоставили Словении и Хорватии статус наблюдателя в процессе СБСЕ.

4. Они приветствовали в качестве почетных гостей представителей глав следующих международных институтов и организаций: Организации Объединенных Наций; Европейской Экономической Комиссии ООН; Совета Европы; Западноевропейского Союза; Организации Североатлантического Договора; Организации Экономического Сотрудничества и Развития; Европейского Банка Реконструкции и Развития.

II

5. Министры провели политические консультации, на которых были обсуждены преобразования в Европе – роль СБСЕ и вклад европейских и других институтов в укрепление институтов и структур СБСЕ и ориентиры для Хельсинкской встречи в рамках дальнейших шагов. Они приняли Пражский документ о дальнейшем развитии институтов и структур СБСЕ, который немедленно вступает в силу.

III

6. Министры согласились, что Хельсинкская встреча в рамках дальнейших шагов должна стать важным краеугольным камнем в развитии процесса СБСЕ и дать четкое представление его будущего хода. Представители Встречи в рамках дальнейших шагов должны, в частности, руководствоваться:

- всеобъемлющей концепцией безопасности и стабильности СБСЕ, включающей права человека, политические, военные, экономические и экологические компоненты;
- важную ролью, которую играет СБСЕ в деле содействия демократическому развитию и полному вовлечению государств-участ-

ников в систему общих ценностей, принципов и норм СБСЕ, и ролью СБСЕ в области создания стабильной обстановки безопасности в Европе;

- важностью тщательного обзора выполнения обязательств, в особенности в области прав человека и основных свобод, учитывая новую ситуацию в Европе и возросшее количество государств — участников СБСЕ;
- целями СБСЕ, состоящими в предотвращении конфликтов и консолидации мира через искоренение основных причин напряженности, путем достижения, в частности, большего уважения прав человека, включая содержащиеся в положениях СБСЕ права национальных меньшинств, путем создания демократических институтов и содействия экономическому и социальному прогрессу;
- необходимость усиления потенциала СБСЕ вносить свой вклад в соответствии с принципами СБСЕ в мирное разрешение проблем, затрагивающих национальные меньшинства, которые могли бы привести к напряженности и конфликтам как в рамках самих государств, так и между ними, включая возможности "раннего оповещения";
- необходимостью дальнейшего развития потенциала СБСЕ в деле предотвращения конфликтов, регулирования кризисов и мирного разрешения споров;
- необходимостью усиления эффективности институтов СБСЕ путем приведения их функций в большее соответствие с достижением этих целей.

IV

7. Министры провели всеобъемлющее обсуждение югославского кризиса. Они приветствовали соглашения о прекращении огня, достигнутые под эгидой ООН, которые в настоящее время находятся в процессе осуществления, и вновь настойчиво призвали строго соблюдать эти соглашения.

Министры также высказали предупреждение в отношении любого расширения настоящего конфликта.

Они подтвердили свою поддержку усилиям, предпринятым Генеральным секретарем и Советом Безопасности Организации Объединенных Наций, и вновь подчеркнули необходимость создать условия скорейшего развертывания сил ООН по поддержанию мира на основании резолюции 727 Совета Безопасности ООН по Югославии. Они поддержали концепцию операций ООН по поддержанию мира и высказали надежду на то, что это будет способствовать политическому урегулированию югославского кризиса.

Министры подтвердили обязательство государств-участников добиваться мирного и прочного урегулирования кризиса в соответствии с обязательствами и положениями СБСЕ и равными законными чаяниями народов, чьи интересы затронуты этим кризисом. Министры согласились с тем, что это требует от всех заинтересованных сторон:

- соблюдения международных обязательств в отношении верховенства закона, демократии и прав человека;

- гарантий прав этнических и национальных общин, а также меньшинств в соответствии с обязательствами, взятыми на себя в рамках СБСЕ;
- соблюдения нерушимости всех границ, будь то внутренних или внешних, которые могут быть изменены лишь мирным путем с общего согласия;
- приверженности урегулированию всех вопросов, касающихся правопреемства государств и региональных споров путем согласия;
- гарантий не выдвигать территориальных претензий в отношении любого соседнего государства, включая гарантии воздерживаться от пропагандирования вражды, которая, среди прочего, способствует подобным территориальным претензиям.

Министры подтвердили решимость своих стран тесно сотрудничать в поисках всеобъемлющего решения кризиса, а также, в частности, воздерживаться от любых действий, мешающих достижению этих целей. Они подчеркнули особую необходимость диалога и развития сотрудничества между соседними государствами, направленных на достижение этой цели.

Министры выразили глубокую озабоченность по поводу гуманитарных аспектов кризиса. Они настаивали на том, чтобы все участвующие стороны не мешали тому, чтобы чрезвычайная помощь доходила до всех нуждающихся людей и общин. Они заявили о своей поддержке всех усилий, в частности усилий гуманитарных агентств ООН, предпринимаемых для того, чтобы облегчить возвращение домой всех стремящихся к этому лиц, перемещенных в результате боевых действий.

Они напомнили всем лицам, ответственным за акты насилия и нарушения соглашений о прекращении огня, о том, что в соответствии с международным правом они несут личную ответственность за их действия, противоречащие соответствующим нормам международного гуманитарного права.

Министры полностью поддерживали усилия Комитета старших должностных лиц, включая усилия, предпринятые в рамках механизма по проведению консультаций и сотрудничеству в отношении чрезвычайных ситуаций.

Министры выразили благодарность Контрольной миссии за ее деятельность и вновь высказали поддержку проходящей под эгидой Европейского сообщества и его государств-членов Конференции по Югославии и ее Председателю, выразив при этом надежду, что вскоре будет достигнуто соглашение по всеобщему урегулированию югославского кризиса, а также по всем вопросам, которые рассматриваются на Конференции.

Миссия Докладчика СБСЕ по правам человека посетила Югославию и представила свой доклад. Министры, принимая во внимание выводы этого доклада, выразили точку зрения о том, что ситуация в области прав человека в Югославии, включая положение национальных меньшинств, должна оставаться предметом рассмотрения СБСЕ и что следует всесторонне использовать для этого различные механизмы СБСЕ, включая, если это необходимо, направление других миссий. Они обратились к Комитету старших должностных лиц с просьбой рассмотреть на следующем заседании необходимость осуществления дальнейшей деятельности.

V

8. Министры выразили озабоченность в связи с новыми признаками нетерпимости, агрессивного национализма, ксенофобии и расизма. Они вновь отметили важность принципа недискриминации и подчеркнули необходимость того, чтобы их общества строились в соответствии с основополагающими ценностями СБСЕ.

Министры обратились с просьбой к Хельсинкской встрече в рамках дальнейших шагов рассмотреть вопрос о необходимости, используя надлежащие средства, полного выполнения обязательств по защите личности и групп людей от расовой, этнической и религиозной дискриминации.

VI

Министры пришли также к следующим выводам:

9. Министры подтвердили, что СБСЕ должно играть важную роль в создании и консолидации новой Европы. Вклад, который СБСЕ должно вносить в развитие политической стабильности и безопасности, является незаменимым. СБСЕ со своим всеобъемлющим мандатом и широким участием является уникальным форумом для ведения переговоров по вопросам безопасности.

10. Министры подчеркнули, что СБСЕ также должно играть выдающуюся роль в развивающейся европейской архитектуре, а также что задачи, стоящие перед Европой, призывают к многогранным формам сотрудничества и тесной взаимосвязи между европейскими, трансатлантическими и другими международными институтами и организациями, используя, когда это необходимо, их компетенцию.

Они обратились к своим представителям на Хельсинкской встрече в рамках дальнейших шагов с просьбой продолжить изучение путей и средств развития такого сотрудничества, для того чтобы повысить его эффективность и избежать дублирования.

VII

11. Министры приняли Декларацию о нераспространении и торговле оружием.

12. Они подчеркнули, что начало в 1992 году, после завершения Хельсинкской встречи в рамках дальнейших шагов, новых переговоров по разоружению и укреплению доверия и безопасности, открытых для всех государств-участников, — а также более широкого диалога по вопросам безопасности и эффективного механизма для предотвращения конфликтов — явится важным шагом в деле упрочения нового порядка в Европе, характеризующегося большей степенью сотрудничества. Они проанализировали прогресс, достигнутый на сегодняшний день на неофициальных консультациях в Вене по вопросам о новом форуме. Они обратились с просьбой ускорить эти консультации и представить их выводы Хельсинкской встрече в рамках дальнейших шагов в начале ее работы.

13. Они согласились, что Договор по СБСЕ является важным элементом стабильности и безопасности в Европе. Они призвали все подписавшие стороны и все соответствующие недавно получившие независимость государства предпринять все необходимые шаги для обеспечения скорейшего вступления в силу настоящего Договора.

14. Они проанализировали прогресс, достигнутый на сегодняшний день на переговорах в Вене.

Они поручили своим представителям на переговорах по мерам укрепления доверия и безопасности завершить их, разработав существенный новый пакет по МДБ до открытия Хельсинкской встречи в рамках дальнейших шагов.

Они выразили надежду на то, что Соглашение по открытому небу будет готово к заключению ко времени открытия Хельсинкской встречи в рамках дальнейших шагов.

Они приветствовали решимость участников переговоров по обычным вооруженным силам в Европе к открытию Хельсинкской встречи в рамках дальнейших шагов заключить в связи со вступлением в силу Договора по СБСЕ соглашение, ограничивающее численность личного состава их обычных вооруженных сил в районе применения. В этом контексте они подчеркнули необходимость скорейшего участия в этих переговорах соответствующих государств, недавно получивших независимость.

15. Они приняли к сведению обсуждение, проходившее на Втором Семинаре по военным доктринам, проведенном в рамках Центра по предупреждению конфликтов.

VIII

16. Они приняли к сведению и одобрили, где это было необходимо, результаты:

- Женевского Совещания экспертов по вопросам национальных меньшинств;

- Московского Совещания Конференции СБСЕ по человеческому измерению;

- Семинара экспертов по демократическим институтам в Осло.

17. Они приняли к сведению доклад миссии Докладчика в Албанию.

18. Они с удовлетворением отметили, что сеть связи СБСЕ теперь действует, и выразили надежду на то, что она будет использоваться в полном масштабе. Они выразили особую благодарность Нидерландам за ту ведущую роль, которую эта страна сыграла в деле создания настоящей сети.

19. Министры согласились, что в свете выводов миссий Докладчика в новые государства СБСЕ и просьб, полученных от них и от других государств, недавно принятых в процесс СБСЕ, в Хельсинки должны состояться под руководством Председателя Комитета старших должностных лиц неофициальные консультации в ходе Встречи в рамках дальнейших шагов, для того чтобы выработать условия программы координированной помощи таким государствам, посредством которой может быть предоставлена соответствующая дипломатическая, научная, правовая и административная информация и соответствующие рекомендации по вопросам СБСЕ.

20. Министры поддержали создание и развитие в странах, осуществляющих переход к свободной рыночной экономике, Свободных торговых палат, являющихся местом осуществления контактов частных деловых и финансовых кругов и поощряющих предпринимательскую деятельность. Министры намерены приветствовать развитие и расширение деятельности Международной торговой палаты в этой области в сотрудничестве с другими учреждениями, осуществляющими аналогичную работу.

21. Министры приняли к сведению предложение пригласить группу высокопоставленных экспертов в области права из государств – участников

СБСЕ для органа СБСЕ по примирению и арбитражу, принимая при этом во внимание работу, проделанную на сегодняшний день в рамках СБСЕ. Они приветствовали намерение представить этот проект Хельсинкской встрече в рамках дальнейших шагов.

22. Они договорились о том, что следующее совещание Совета состоится в Стокгольме в начале декабря 1992 года. Они будут стремиться к тому, чтобы подтвердить конкретную дату проведения этого совещания на открытии Хельсинкской встречи в рамках дальнейших шагов, основываясь на предложении принимающей стороны (3—4 декабря 1992 года).

23. Принимая во внимание содержащееся в Парижской хартии решение глав государств и правительств о проведении совещания по случаю Хельсинкской встречи СБСЕ в рамках дальнейших шагов, Совет предложил провести такую Встречу на высшем уровне в течение двух дней начиная с 9 июля 1992 года.

ПРАЖСКИЙ ДОКУМЕНТ О ДАЛЬНЕЙШЕМ РАЗВИТИИ ИНСТИТУТОВ И СТРУКТУР СБСЕ

1. Министры вновь подтвердили свою приверженность активным действиям по достижению всех целей, изложенных в Парижской хартии для новой Европы, и свою решимость и дальше укреплять для этого институты и структуры СБСЕ. В этих целях они приняли следующие решения и установили определенные руководящие принципы для обсуждения на Хельсинкской встрече в рамках дальнейших шагов.

I

Контроль и координация

2. В период между заседаниями Совета СБСЕ Комитет старших должностных лиц будет отвечать за контроль, управление и координацию и будет действовать в качестве агента Совета при принятии решений.

3. В целях повышения эффективности его работы Комитет старших должностных лиц будет проводить свои заседания на более регулярной основе, по меньшей мере раз в три месяца. В соответствии с Парижской хартией и основываясь на установившейся практике Комитет старших должностных лиц может давать поручения другим институтам СБСЕ или имеющим четкий мандат специальным группам открытого состава государств-участников.

II

Политические консультации

4. В целях дальнейшего усиления процесса политических консультаций Комитет старших должностных лиц может посвятить некоторые свои встречи или их часть рассмотрению ранее оговоренных конкретных вопросов. На таких заседаниях могли бы присутствовать и другие должностные лица политического уровня.

5. Услуги сети связи СБСЕ будут предоставляться действующему председателю Комитета старших должностных лиц для передачи срочных сообщений, касающихся работы Комитета.

III Человеческое измерение

6. Министры согласились с тем, что наблюдение за прогрессом в области человеческого измерения и содействие ему остается одной из центральных задач СБСЕ.

7. Вопросы, относящиеся к человеческому измерению, будут поэтому, по мере необходимости, рассматриваться Советом или Комитетом старших должностных лиц.

8. Кроме того, Комитетом старших должностных лиц могут также приниматься решения о проведении непродолжительных встреч для рассмотрения четко определенных вопросов. Результаты таких встреч будут представляться Совету через Комитет старших должностных лиц для рассмотрения или принятия решений, когда это требуется.

9. В целях расширения практического сотрудничества между государствами-участниками в области человеческого измерения министры решили придать дополнительные функции Бюро по свободным выборам, которое будет отныне именоваться Бюро по демократическим институтам и правам человека.

10. Под общим руководством Комитета старших должностных лиц Бюро, в частности, следует:

- организовывать краткую встречу СБСЕ в месте расположения Бюро по демократическим институтам и правам человека для рассмотрения хода выполнения обязательств по человеческому измерению СБСЕ каждый год, в котором не проходит встреча в рамках дальнейших шагов. Хельсинкская встреча в рамках дальнейших шагов разработает организационные формы проведения таких встреч;
- служить в качестве институциональной основы для взаимного использования и обмена информацией об имеющихся в наличии технической помощи, опыте и национальных и международных программах, направленных на оказание помощи новым демократиям в становлении их институтов;
- способствовать контактам между теми, кто предлагает такие ресурсы, и теми, кто хочет их использовать;
- наладить сотрудничество с Советом Европы с целью использования его базы данных о таких ресурсах и услугах;
- устанавливать контакты с неправительственными организациями, действующими в области становления демократических институтов, с тем чтобы дать возможность заинтересованным государствам-участникам использовать их обширные ресурсы и опыт;
- содействовать сотрудничеству в области профессиональной подготовки и обучения по дисциплинам, имеющим отношение к демократическим институтам;
- организовывать совещания и семинары с участием всех государств-участников по вопросам, связанным со становлением и возрождением работы демократических институтов, такие как короткий семинар по свободным средствам массовой информации в подходящие сроки, а также один семинар по вопросам миграции. Такие совещания и семинары будут проведены в Варшаве, если не будет принято иного решения.

11. С тем, чтобы избежать дублирования в работе, в особенности в вышеперечисленных областях, министры поручили Бюро тесно сотрудничать с другими учреждениями, действующими в области становления демократических институтов и прав человека, в частности с Советом Европы и Европейской комиссией "Демократия через закон".

12. Комитет старших должностных лиц будет на ежегодной основе рассматривать необходимость проведения совещаний и семинаров по человеческому измерению и демократическим институтам и составлять рабочую программу.

13. Министры обратились к Хельсинкской встрече в рамках дальнейших шагов с просьбой продолжить работу по уточнению задач Варшавского бюро и принять решение о том, каким образом следует продолжать деятельность СБСЕ в области человеческого измерения.

14. Бюро по демократическим институтам и правам человека предназначено служить в качестве института СБСЕ, которому поручаются задачи, связанные с миссиями экспертов и докладчиков в соответствии с Документом Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ.

15. Бюро по демократическим институтам и правам человека будет подключено к сети связи СБСЕ.

IV

Защита прав человека, демократии и верховенства закона

16. В целях дальнейшего развития способности СБСЕ защищать права человека, демократию и верховенство закона мирными средствами Совет решил, что Советом или Комитетом старших должностных лиц могут быть, если необходимо — и без согласия соответствующего государства, в случаях явного, грубого и неисправленного нарушения соответствующих обязательств по СБСЕ — предприняты надлежащие действия. Такие действия будут состоять из политических заявлений или иных политических шагов, которые будут делаться за пределами территории такого государства. Настоящее решение не нарушает существующие механизмы СБСЕ.

17. Совет обратился к Хельсинкской встрече в рамках дальнейших шагов продолжить рассмотрение условий осуществления этого решения.

V

Экономическое сотрудничество

18. Министры договорились о том, что им необходимо и дальше прилагать усилия для того, чтобы вопросы перехода к свободной рыночной экономике и вопросы ее развития в качестве основополагающего вклада в процесс строительства демократии находились в центре все большего внимания со стороны СБСЕ.

19. С этой целью они договорились создать в рамках Комитета старших должностных лиц Экономический форум. Комитет старших должностных лиц соберется в качестве Экономического форума для того, чтобы придать политический импульс диалогу по этим вопросам, для того чтобы предложить практические шаги, направленные на развитие систем свободного рынка и экономического сотрудничества, а также способствовать деятельности, которая уже осу-

ществляется такими организациями, как Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Европейский инвестиционный банк (ЕИБ), Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) и Европейская экономическая комиссия ООН. Форум будет собираться в Праге на периодической основе. Форум может обращаться с призывом к европейским и трансатлантическим организациям, имеющим отношение к обсуждаемым вопросам, вносить вклад в работу его заседаний. Было достигнуто согласие о том, что первое заседание Экономического форума состоится в начале 1993 года.

20. Министры договорились о том, что на Хельсинкской встрече в рамках дальнейших шагов будут рассмотрены соответствующие дальнейшие меры, принятие которых способствовало бы обсуждению вопросов экономического сотрудничества и других имеющих к этому отношение тем в рамках СБСЕ.

VI

Механизмы регулирования кризисов и предотвращения конфликтов

21. Совет согласился с тем, что способности СБСЕ заниматься регулированием кризисов, а также предотвращением и урегулированием конфликтов должны быть улучшены.

22. В этих целях Совет обратился к Хельсинкской встрече в рамках дальнейших шагов с просьбой изучить возможности усовершенствования следующих механизмов:

- миссии по установлению фактов и миссии докладчиков;
- миссии по наблюдению;
- добрые услуги;
- консультации и примирение;
- урегулирование споров.

23. В этом контексте Хельсинкская встреча в рамках дальнейших шагов должна также внимательно рассмотреть возможности СБСЕ в вопросах поддержания мира или роли СБСЕ в вопросе поддержания мира.

24. Следует предусмотреть возможности дальнейшего оперативного осуществления в рамках СБСЕ решений Совета или Комитета старших должностных лиц.

25. Задачи могут поручаться действующему Председателю Комитета старших должностных лиц, Консультативному комитету Центра по предотвращению конфликтов или группам открытого состава государств-участников, имеющим специальный характер. В каждом случае будет необходимо определить четкий мандат и процедуру представления отчетов.

ЦЕНТР ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ КОНФЛИКТОВ

26. В дополнение к задачам, уже поставленным перед Центром по предотвращению конфликтов в Дополнительном документе Парижской хартии и в резюме выводов Берлинской встречи Совета СБСЕ, принимаются следующие меры для усиления функций и улучшения методов работы ЦПК.

27. Консультативный комитет будет являться форумом в области безопасности, на котором государства – участники СБСЕ будут регулярно проводить всеобъемлющие консультации по проблемам безопасности, которые имеют

военно-политические последствия. В этой связи любое государство-участник с целью уменьшения опасности конфликта может незамедлительно поднять вопрос, который, по его мнению, имеет такие последствия. Это не наносит ущерба для будущих решений по структуре нового форума по вопросам безопасности/ограничения вооружений и его возможных взаимоотношений с ЦПК.

28. Консультативный комитет будет являться форумом для консультаций и сотрудничества в области предотвращения конфликтов и для сотрудничества в деле реализации решений по урегулированию кризисных ситуаций, принятых Советом или Комитетом старших должностных лиц, выступающим в качестве его представителя.

29. Консультативный комитет имеет полномочия по учреждению и, при содействии Секретариата ЦПК, осуществлению миссий по выяснению фактов и наблюдению в связи с пунктом 17 Венского документа 1990 года (Механизм консультаций и сотрудничества в отношении необычной военной деятельности).

30. Консультативный комитет при содействии Секретариата ЦПК будет выполнять любые дополнительные задачи, поставленные перед ним Советом или Комитетом старших должностных лиц, выступающим в качестве его представителя. Это предполагает полную ответственность за выполнение таких задач. Консультативный комитет будет соответствующим образом докладывать Комитету старших должностных лиц по вопросу о выполнении этих задач.

31. Консультативный комитет будет разрабатывать общие руководящие принципы выполнения стоящих перед ним оперативных задач, в том числе — в соответствующее время — задач, которые могут быть поставлены перед ним на Хельсинкской встрече в рамках последующих шагов, а также в будущем.

32. Помимо оказываемого в настоящее время содействия осуществлению МДБ ЦПК будет выполнять и другие функции в связи с осуществлением и проверкой соглашений в области разоружения и ограничения вооружений при поступлении соответствующего запроса от участников этих соглашений и с согласия Консультативного комитета.

33. Консультативный комитет может в любой момент привлечь внимание Комитета старших должностных лиц к такой ситуации, которая, по его мнению, требует ее рассмотрения Комитетом старших должностных лиц.

34. Заседания Консультативного комитета будут проводиться регулярно, как правило, по крайней мере один раз в месяц. С учетом обстоятельств и будущих потребностей предусматривается необходимость в гибком графике работы и возможность проведения дополнительных заседаний.

35. Консультативный комитет может учреждать вспомогательные рабочие органы, в том числе специальные группы открытого состава, для решения конкретных задач.

36. Председательство на очередных заседаниях Консультативного комитета будет осуществляться на основе ротации в алфавитном порядке. Ротация при замещении поста Председателя осуществляется немедленно после проведения последнего очередного заседания каждого месяца.

37. Председатель Консультативного комитета и Председатель Комитета старших должностных лиц будут поддерживать связь друг с другом.

38. Председатель Консультативного комитета или его представитель будет присутствовать на заседаниях Комитета старших должностных лиц, которые имеют отношение к задачам ЦПК.

39. Согласно положениям пункта, касающегося "Отношений СБСЕ с международными организациями", европейскими, трансатлантическими и другими международными организациями, такими как НАТО, Западноевропейский союз и соответствующие органы ООН, будет предложено внести соответствующий вклад в работу организуемых ЦПК семинаров.

* * *

40. На Хельсинкской встрече в рамках дальнейших шагов также должны быть рассмотрены возможности сотрудничества СБСЕ с другими международными организациями, работающими в этой области.

VII

Парламентская Ассамблея

41. В интересах содействия активному диалогу с Парламентской Ассамблеей СБСЕ действующий Председатель Совета будет поддерживать контакты с Председателем Комитета глав делегаций Ассамблеи с целью выявления возможной заинтересованности в присутствии Председателя Совета на встрече Ассамблеи в Будапеште в июле 1992 года. Председатель Совета будет готов лично доложить о работе СБСЕ, дать ответы на вопросы парламентариев в этой связи и принять к сведению соображения парламентариев для последующей их передачи на рассмотрение Совета.

VIII

Неправительственные организации

42. Совет обращается к Хельсинкской встрече в рамках дальнейших шагов с просьбой укрепить связи между СБСЕ и неправительственными организациями, с тем чтобы повысить роль неправительственных организаций в осуществлении целей и обязательств по СБСЕ. В частности, Встреча в рамках дальнейших шагов определит возможности и процедуры существенного вовлечения неправительственных организаций в работу СБСЕ по соответствующим направлениям, а также возможности неправительственных организаций поддерживать связи со структурами и институтами СБСЕ, исходя, в частности, из текстов о неправительственных организациях, согласованных на Софийском и Московском совещаниях и на Семинаре в Осло.

IX

Отношения СБСЕ с международными организациями

43. Совету Европы, Европейской экономической комиссии ООН, Организации Североатлантического договора, Западноевропейскому Союзу, Организации экономического сотрудничества и развития, Европейскому банку реконструкции и развития, Европейскому инвестиционному банку и, по договоренности, другим европейским и трансатлантическим организациям будет предложено внести свой вклад на основе прецедентов и практики СБСЕ в работу

специализированных совещаний СБСЕ по вопросам, в которых они обладают соответствующей компетенцией.

44. В целях обеспечения полной координации министры будут приветствовать тот факт, если вышеупомянутые организации будут информировать Секретариат СБСЕ ежегодно о своей текущей рабочей программе и о имеющихся возможностях работы, имеющей отношение к СБСЕ.

X

Отношения с неучаствующими государствами

45. Совет обращается к Хельсинкской встрече в рамках дальнейших шагов с просьбой представить рекомендации о практических путях налаживания гибкого диалога между СБСЕ и заинтересованными неучаствующими государствами или группами государств, например, на основе контактов между вышеупомянутыми государствами и действующим Председателем Совета или Комитета старших должностных лиц.

XI

Порядок финансирования СБСЕ и эффективность с точки зрения расходов

46. Совет обратился к Хельсинкской встрече в рамках дальнейших шагов с просьбой разработать процедуры, которые обеспечили бы большую предсказуемость и транспарентность расходов на проведение встреч СБСЕ и другие виды деятельности. Следует также рассмотреть меры по повышению эффективности затрат.

47. Государства, предлагающие провести у себя будущие встречи СБСЕ, представляют проекты бюджета наряду со своими предложениями. Детальные положения на этот счет будут разработаны на Хельсинкской встрече в рамках дальнейших шагов.

ДЕКЛАРАЦИЯ СОВЕТА СБСЕ О НЕРАСПРОСТРАНЕНИИ И ТОРГОВЛЕ ОРУЖИЕМ

Министры подтвердили обязательства своих правительств по предотвращению распространения оружия массового уничтожения и контролю за технологией ракет. Они подчеркнули свою готовность содействовать предпринимаемым усилиям и международному сотрудничеству, направленному на достижение этой цели. В этом контексте они выразили поддержку Договору о нераспространении ядерного оружия и его всеобщему соблюдению. Они приветствовали намерение всех тех государств — участников СБСЕ, которые не являются сторонами Договора о нераспространении, присоединиться к нему и призвали другие государства, не являющиеся сторонами Договора, поступить аналогичным образом. Они также выразили вновь свою поддержку глобальной, всеобъемлющей и подпадающей эффективному контролю конвенции по химическому оружию, которая должна быть заключена в 1992 году. Они также подтвердили свою поддержку конвенции по биологическому оружию, приветствовали результаты

сентябрьской 1991 года конференции по обзору и призвали все страны присоединиться к ней.

Они выразили мнение о том, что чрезмерное наращивание обычных вооружений сверх разумных оборонительных потребностей является угрозой международному миру и безопасности, в частности в регионах напряженности. Они заявили о своей готовности рассмотреть на основе принципов транспарентности, консультаций и сдержанности вопрос об угрозе чрезмерного накопления обычных видов вооружений и обязались проявлять ответственность, в частности, в отношении продажи оружия государствам, осуществляющим такие чрезмерные накопления, а также в районы напряженности.

Они еще раз заявили о своей поддержке Регистра ООН по обычным видам вооружений и обязались представлять в Регистр всю имеющуюся информацию. Они призвали все другие государства поступать аналогичным образом.

Они согласились с тем, что эффективный национальный контроль за торговлей оружием и оборудованием приобретает чрезвычайное значение. Они заявили о своей готовности обмениваться мнениями и предоставить взаимную помощь в создании эффективных национальных механизмов контроля.

Они согласились с тем, что в этой связи перевод производства оружия на производство гражданской продукции приобретает также особое значение.

Министры приняли решение о том, что вопросы нераспространения, включая торговлю имеющими важное значение экспертными знаниями, а также вопросы международной торговли оружием должны быть включены в рабочую программу процесса контроля за вооружениями после Хельсинки как вопросы, не терпящие отлагательства.

ОКОНЧАТЕЛЬНОЕ УРЕГУЛИРОВАНИЕ В ОТНОШЕНИИ ГЕРМАНИИ

Подписание 12 сентября 1990 г. СССР, США, Англией, Францией, ГДР и ФРГ Договора об окончательном урегулировании в отношении Германии явилось крупнейшим в цепи событий, определяющих основы новой системы безопасности и сотрудничества в Европе. Оно было результатом интенсивной и плодотворной деятельности переговорного механизма "два плюс четыре", который проделал за семь месяцев своего существования огромный объем работы по достижению договоренности по весьма сложным, принципиальным проблемам и переложению ее на язык четких юридических формулировок.

Договор содержит решения по всему комплексу внешних аспектов германского единства. В его основе лежит учет и сбалансированность законных интересов всех его участников. Этот нацеленный на будущее документ, пришедший на смену правам и ответственности четырех держав в отношении Германии, воплощает совместное видение его участниками той конструктивной роли и места, которые займет будущая Германия в соответствии с положениями договора в Европе конца XX столетия — начала третьего тысячелетия.

Значение договора определяется прежде всего тем, что им регулируется комплекс вопросов о границах объединенной Германии. Стороны договора исходили из того, что подтверждение окончательного характера границ объединенной Германии является существенной составной частью мирного порядка в Европе. В договоре подчеркивается, что объединенная Германия не имеет никаких территориальных претензий к другим государствам и не будет выдвигать таких претензий также и в будущем.

Важнейшей составной частью договора являются и договоренности по военно-политическим вопросам. Объединение Германии было бы политически невозможным, если бы участники переговоров пришли к выводу, что нет общеприемлемых средств для ограничения военного потенциала объединенной Германии. Правительства ГДР и ФРГ подтвердили в договоре, что с немецкой земли будет исходить только мир. Они заявили, что объединенная Германия никогда не применит оружие, которым она располагает, кроме как в соответствии с конституцией страны и Уставом ООН. Подтверждая свой отказ от производства, владения и распоряжения ядерным, биологическим и химическим оружием, правительства ГДР и ФРГ заявили, что объединенная Германия также будет придерживаться этих обязательств, в том числе обязательств, вытекающих из Договора о нераспространении ядерного оружия от 1 июля 1968 г. В договоре также предусматривается сокращение в течение 3—4 лет вооруженных сил объединенной Германии, в том числе сухопутных войск, военно-воздушных и военно-морских сил, до 379 тыс. человек.

Кроме того, в договоре устанавливается, что СССР и объединенная Германия в договорном порядке урегулируют условия и сроки пребывания советских войск на территории бывшей ГДР, а также условия их вывода до конца 1994 года. Причем до их вывода на той же территории будут размещаться немецкие формирования территориальной обороны, не интегрированные в НАТО.

Таким образом, на основе баланса интересов всех участвующих сторон был практически закрыт "германский вопрос". Этот вопрос был всегда чувствительным для всех народов Европы. В частности, высказывались опасения, как бы в результате германского урегулирования не пострадали интересы СССР и не был нанесен ущерб его безопасности. Как видно из договора, он содержит все

необходимые гарантии и обязательства. С уходом в прошлое разделенности немецкой нации на два государства Европа вступает в новую эпоху послевоенной истории, когда мирный порядок на континенте должен строиться с учетом существования в центре Европы единого, стабильного, мощного и влиятельного в международном плане германского государства.

Договор об окончательном урегулировании в отношении Германии дополняют Соглашение между СССР и ФРГ о некоторых переходных мерах от 9 октября 1990 г. и Договор между СССР и ФРГ об условиях пребывания и планомерного вывода советских войск с территории ФРГ от 12 октября 1990 г.

Соглашение о переходных мерах предусматривает создание переходного фонда в немецких марках на период с 1991 по 1994 год для оплаты расходов по содержанию и выводу советских войск, временно находящихся на территории объединенной Германии. Правительство ФРГ вносит в этот фонд общую сумму в 3 млрд. немецких марок, из которой советская сторона запрашивает суммы для реализации целей соглашения на каждый календарный год. Кроме того, немецкая сторона предоставляет советской стороне беспроцентный финансовый кредит в 3 млрд. марок для покрытия расходов в марках на содержание советских войск. Правительство ФРГ выделяет также 1 млрд. марок для покрытия транспортных расходов на поэтапный вывод советских войск с территории их пребывания и обязуется оказать в пределах этой суммы техническую помощь путем предоставления железнодорожных транспортных средств и услуг.

Соглашение предусматривает поддержку со стороны ФРГ программы гражданского жилищного строительства на территории Европейской части СССР для выводимых советских войск, согласно которой планируется сооружение 4 млн. кв. м жилой площади. Для финансирования этой программы выделяется в течение 1991–1994 годов в общей сложности 7,8 млрд. марок. Помимо различных вариантов строительства "под ключ" имеется в виду ввести в строй четыре домостроительных комбината, каждый мощностью 100 тыс. кв. м в год. Новшеством является договоренность о создании Совместного управленческого комитета по содействию реализации этой программы, который собирается на уровне соответствующих министров не реже одного раза в год.

Один из разделов соглашения предусматривает проведение мероприятий, связанных с подготовкой и переподготовкой уволенных в запас военнослужащих советских войск, выводимых в СССР, в целях вовлечения их в трудовую деятельность. Правительство ФРГ выделяет в период 1991–1994 годов для осуществления этих мероприятий, призванных содействовать развитию рыночной экономики, 200 млн. марок. Условия реализации программ подготовки определяются в рамках созданной для этих целей межправительственной смешанной рабочей группы.

Что касается реализации построенного за счет средств советской стороны недвижимого имущества, владельцем которого она является и которое остается на земельных участках, выделенных для использования советскими войсками, то определение его стоимости и форм реализации осуществляется специально создаваемой для этого советско-германской комиссией.

Договор об условиях временного пребывания и планомерного вывода советских войск с территории ФРГ от 12 октября 1990 г. предусматривает, что вывод советских войск начинается с момента вступления договора в силу (6 мая 1991 г.) и будет завершен поэтапно, не позднее чем к исходу 1994 года. Вывод охватывает всех лиц, входящих в состав советских войск, членов их се-

мей и движимое имущество и осуществляется в соответствии с графиком, который регулярно уточняется и детализируется сторонами в соответствии со складывающейся обстановкой. С учетом согласованных условий вывода назначенные сторонами уполномоченные определяют и координируют необходимые мероприятия.

Согласно договору, советские войска до их вывода имеют право проводить на территории пребывания маневры, учения и другие мероприятия плановой подготовки в пределах выделенных им объектов недвижимого имущества. Они призваны уважать суверенитет ФРГ и германское право, воздерживаться от любого вмешательства в германские внутренние дела, а также от любых действий, создающих помехи для нормальной жизни населения на территории их пребывания. Советские войска осуществляют мероприятия, связанные с выполнением договора, таким образом, чтобы при этом соблюдалось германское законодательство в области народного здравоохранения, обеспечения общественной безопасности и порядка, охраны природной среды.

В пределах объектов недвижимого имущества дисциплинарная власть и охрана правопорядка осуществляются советскими войсками. Однако германская полиция по согласованию с советскими войсками имеет право на выполнение там своих функций, если имеет место покушение на основные ценности, защищаемые правом ФРГ. За пределами объектов недвижимого имущества советские войска осуществляют дисциплинарную власть в отношении входящих в их состав лиц в соответствии с договоренностями с германскими властями.

По всем гражданским, трудовым, социальным и административным делам, связанным с присутствием советских войск на территории их пребывания, юрисдикция в отношении входящих в них лиц и членов их семей осуществляется, как правило, германскими судами. Юрисдикции Германии подлежат также наказуемые деяния и нарушения общественного порядка, направленные против советских войск. Компетентные советские органы на территории пребывания советских войск осуществляют юрисдикцию в отношении лиц, входящих в их состав, в случаях, когда наказуемое деяние или нарушение общественного порядка направлено против СССР или когда лица, входящие в состав советских войск, совершили такие деяния и нарушения при исполнении служебных обязанностей. Германские суды и компетентные советские суды оказывают друг другу правовую и административную помощь и содействие в случаях, подпадающих под их юрисдикцию.

Для разрешения спорных вопросов создается Смешанная советско-германская комиссия, действующая на основе принципа единогласия. Смешанная комиссия принимает решения на основе договора, в частности по вопросам контроля и возможных изменений при осуществлении согласованных этапов вывода советских войск. В рамках комиссии действует экспертная рабочая группа по вопросам охраны окружающей среды и предупреждения ее загрязнения.

Три документа, о которых идет речь, вместе с советско-германскими договорами от 9 ноября 1990 г. о добрососедстве, партнерстве и сотрудничестве и о развитии широкомасштабного сотрудничества в области экономики, промышленности, науки и техники создают стабильную международно-правовую базу для развертывания отношений надежного и конструктивного партнерства с экономически мощной Германией и призваны сыграть весомую роль в развитии взаимовыгодного международного сотрудничества в Европе.

Общим для всех названных договоров является своего рода взаимный кредит доверия сторон. Советский Союз доверяет ФРГ и верит, что она выпол-

нит свое обязательство всегда исходить из нерушимости нынешних границ в Европе, а ФРГ не сомневается, что советские войска будут выведены с германской земли в установленный срок. Как СССР уверен в том, что единая Германия предпримет шаги к развитию с ним отношений добрососедства и партнерства, так и Германия убеждена в устойчивости курса Советского Союза, продолжателем которого является Российская Федерация, на возвращение в европейскую и мировую хозяйственную систему.

Конечно же, объединение Германии и заключение с ней договоров не означают создания общеевропейского дома немедленно, но облегчают его строительство в условиях мира и безопасности. Система договоренностей об окончательном урегулировании в отношении Германии, основанная на общих политических и экономических интересах двух стран, создает перспективы для развития взаимовыгодных отношений между ними и отвечает интересам всех стран Европы.

*В.Г. БОЯРШИНОВ,
кандидат юридических наук*

ДОГОВОР ОБ ОКОНЧАТЕЛЬНОМ УРЕГУЛИРОВАНИИ В ОТНОШЕНИИ ГЕРМАНИИ

Германская Демократическая Республика, Федеративная Республика Германия, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты Америки, Союз Советских Социалистических Республик и Французская Республика,

сознавая, что их народы с 1945 года живут в мире друг с другом;

принимая во внимание исторические изменения последнего времени в Европе, которые дают возможность преодолеть ее раскол;

учитывая права и ответственность четырех держав в отношении Берлина и Германии в целом, а также соответствующие соглашения и решения четырех держав военного и послевоенного времени;

преисполненные решимости в соответствии со своими обязательствами по Уставу Организации Объединенных Наций развивать дружественные отношения между нациями на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов, а также принимать другие соответствующие меры для укрепления всеобщего мира;

ссылаясь на принципы хельсинкского Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе;

признавая, что эти принципы заложили прочную основу для создания справедливого и надежного мирного устройства в Европе;

преисполненные решимости учитывать интересы безопасности каждого; **убежденные** в необходимости окончательно преодолеть антагонизм и развивать сотрудничество в Европе;

подтверждая свою готовность укреплять безопасность, в особенности путем принятия эффективных мер по контролю над вооружениями, разоружению и укреплению доверия, свою готовность не рассматривать друг друга как противников, а работать над установлением отношений доверия и сотрудничества, и соответственно с этим свою готовность позитивно рассмотреть возможность принятия подходящих мер по институционализации в рамках Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе;

отмечая, что немецкий народ, свободно осуществляя право на самоопределение, изъявил волю к строительству государственного единства Германии, с тем чтобы служить делу мира во всем мире в качестве равноправного и суверенного члена идущей по пути объединения Европы;

убежденные в том, что объединение Германии в государство с окончательными границами является значительным вкладом в дело мира и стабильности в Европе;

имея целью достижение окончательного урегулирования в отношении Германии;

признавая, что тем самым и с объединением Германии в демократическое и мирное государство теряют свое значение права и ответственность четырех держав в отношении Берлина и Германии в целом;

представленные своими министрами иностранных дел, которые в соответствии с заявлением от 13 февраля 1990 года, принятым в Оттаве, встречались 5 мая 1990 года в Бонне, 22 июня 1990 года в Берлине, 17 июля 1990 года в Париже с участием министра иностранных дел Республики Польша, 12 сентября 1990 года в Москве,

договорились о нижеследующем:

Статья 1

1. Объединенная Германия будет включать территории Германской Демократической Республики, Федеративной Республики Германии и всего Берлина. Ее внешними границами окончательно станут границы Германской Демократической Республики и Федеративной Республики Германии со дня вступления в силу настоящего Договора. Подтверждение окончательного характера границ объединенной Германии является существенной составной частью мирного порядка в Европе.

2. Объединенная Германия и Республика Польша подтверждают существующую между ними границу в договоре, имеющем обязательный характер в соответствии с международным правом.

3. Объединенная Германия не имеет никаких территориальных претензий к другим государствам и не будет выдвигать таких претензий также и в будущем.

4. Правительство Германской Демократической Республики и Федеративной Республики Германии обеспечат, чтобы в конституции объединенной Германии не содержалось каких-либо положений, противоречащих этим принципам. Соответственно это относится к положениям, изложенным в преамбуле, во второй фразе статьи 23 и в статье 146 Основного закона Федеративной Республики Германии.

5. Правительство Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Соединенных Штатов Америки, Союза Советских Социалистических Республик и Французской Республики официально принимают к сведению соответствующие обязательства и заявления правительств Германской Демократической Республики и Федеративной Республики Германии и заявляют, что с их осуществлением будет подтвержден окончательный характер границ объединенной Германии.

Статья 2

Правительства Германской Демократической Республики и Федеративной Республики Германии подтверждают свои заявления о том, что с немецкой земли будет исходить только мир. Согласно конституции объединенной Германии действия, могущие и преследующие цель нарушить мир между народами, в особенности подготовка к ведению наступательной войны, являются антиконституционными и наказуемыми. Правительства Германской Демократической Республики и Федеративной Республики Германии заявляют, что объединенная Германия никогда не применит оружие, которым она располагает, иначе как в соответствии с ее конституцией и Уставом Организации Объединенных Наций.

Статья 3

1. Правительства Германской Демократической Республики и Федеративной Республики Германии подтверждают свой отказ от производства, владения и распоряжения ядерным, биологическим и химическим оружием. Они заявляют, что объединенная Германия также будет придерживаться этих обязательств. В частности, права и обязательства, вытекающие из Договора о нераспространении ядерного оружия от 1 июля 1968 года, продолжают действовать в отношении объединенной Германии.

2. Правительство Федеративной Республики Германии в полном согласии с правительством Германской Демократической Республики сделало 30 августа 1990 года в Вене на переговорах по обычным вооруженным силам в Европе следующее заявление:

"Правительство Федеративной Республики Германии обязуется сократить вооруженные силы объединенной Германии в течение 3—4 лет до численности 370 000 человек (сухопутные войска, военно-воздушные и военно-морские силы). Это сокращение должно начаться с момента вступления в силу первого договора об обычных вооруженных силах в Европе. В рамках этого совокупного верхнего предела не более 345 000 человек будут входить в сухопутные войска и военно-воздушные силы, которые в соответствии с согласованным мандатом одни являются предметом переговоров по обычным вооруженным силам в Европе. Правительство Федеративной Республики Германии видит в своем обязательстве о сокращении сухопутных и военно-воздушных сил значимый немецкий вклад в дело сокращения обычных вооруженных сил в Европе. Оно исходит из того, что в последующих переговорах другие их участники также внесут свой вклад в упрочение безопасности и стабильности в Европе, включая меры по ограничению численности войск".

Правительство Германской Демократической Республики полностью присоединилось к этому заявлению.

3. Правительства Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Соединенных Штатов Америки, Союза Советских Социалистических Республик и Французской Республики принимают эти заявления правительств Германской Демократической Республики и Федеративной Республики Германии к сведению.

Статья 4

1. Правительства Союза Советских Социалистических Республик, Германской Демократической Республики и Федеративной Республики Германии заявляют, что Союз Советских Социалистических Республик и объединенная Германия урегулируют в договорном порядке условия и сроки пребывания советских войск на территории нынешней Германской Демократической Республики и Берлина, а также осуществление вывода этих войск, который будет завершен к концу 1994 года, во взаимосвязи с реализацией обязательств правительств Германской Демократической Республики и Федеративной Республики Германии, изложенных в пункте 2 статьи 3 настоящего Договора.

2. Правительства Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Соединенных Штатов Америки и Французской Республики принимают это заявление к сведению.

Статья 5

1. Вплоть до завершения вывода советских войск с территории нынешней Германской Демократической Республики и Берлина в соответствии со статьей 4 настоящего Договора на данной территории будут размещаться в качестве вооруженных сил объединенной Германии исключительно немецкие формирования территориальной обороны, не интегрированные в союзнические структуры, которым немецкие вооруженные силы приданы на остальной германской территории. С учетом урегулирования, содержащегося в пункте 2 настоящей статьи, войска других государств не будут в течение этого периода размещаться на этой территории или осуществлять там другую военную деятельность.

2. На срок пребывания советских войск на территории нынешней Германской Демократической Республики и Берлина войска Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Соединенных Штатов Америки и Французской Республики будут в соответствии с пожеланием немецкой стороны на основе соответствующего договорного урегулирования между правительством объединенной Германии и правительствами указанных государств по-прежнему размещаться в Берлине. Численность личного состава и количество вооружений всех немецких войск, размещенных в Берлине, не будут больше, чем на момент подписания настоящего Договора. Новые категории оружия не будут вводиться туда немецкими вооруженными силами. Правительство объединенной Германии заключит с правительствами государств, разместивших войска в Берлине, договоры на справедливых условиях с учетом отношений, существующих с указанными государствами.

3. После завершения вывода советских войск с территории нынешней Германской Демократической Республики и Берлина в данной части Германии могут размещаться также формирования немецких вооруженных сил, приданные военным союзническим структурам таким же образом, как и формирования на остальной германской территории, но без носителей ядерного оружия. Это не распространяется на системы обычных вооружений, которые могут обладать другими способностями, помимо обычных, но которые в данной части Германии оснащены для обычной роли и предназначены только для таковой. Иностранные войска и ядерное оружие или его носители не будут размещаться в данной части Германии и развертываться там.

Статья 6

Право объединенной Германии на участие в союзах со всеми вытекающими из этого правами и обязательствами настоящим Договором не затрагивается.

Статья 7

1. Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты Америки, Союз Советских Социалистических Республик и Французская Республика настоящим прекращают действие своих прав и ответственности в отношении Берлина и Германии в целом. В результате прекращают свое действие соответствующие связанные с ними четырехсторонние соглашения, решения и практика и распускаются все соответствующие институты четырех держав.

2. В соответствии с этим объединенная Германия обретает полный суверенитет над своими внутренними и внешними делами.

Статья 8

1. Настоящий Договор подлежит ратификации или принятию так скоро, как это возможно. Ратификация с немецкой стороны проводится объединенной Германией. Данный Договор тем самым имеет силу для объединенной Германии.

2. Ратификационные грамоты или документы о принятии сдаются на хранение правительству объединенной Германии. Оно информирует правительства других Договаривающихся Сторон о сдаче на хранение каждой ратификационной грамоты или документа о принятии.

Статья 9

Настоящий Договор вступает в силу для объединенной Германии, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Соединенных Штатов Америки, Союза Советских Социалистических Республик и Французской Республики в день сдачи на хранение этими государствами последней ратификационной грамоты или документа о принятии.

Статья 10

Подлинник настоящего Договора, тексты которого на английском, немецком, русском и французском языках имеют одинаковую силу, сдается на хранение правительству Федеративной Республики Германии, которое передаст правительствам других Договаривающихся Сторон заверенные копии.

В УДОСТОВЕРЕНИЕ ЧЕГО нижеподписавшиеся, должным образом уполномоченные, подписали настоящий Договор.

СОВЕРШЕНО в Москве 12 сентября 1990 г.

ДОГОВОР
между Союзом Советских Социалистических Республик
и Федеративной Республикой Германией
об условиях временного пребывания и планомерного
вывода советских войск с территории Федеративной
Республики Германия*

Союз Советских Социалистических Республик и Федеративная Республика Германия,

убежденные в необходимости в новых условиях содействовать поддержанию мира и стабильности в Европе,

руководствуясь стремлением заложить основы качественно новых отношений между ними,

помня об исторических событиях, приведших к размещению советских войск в Германии,

отмечая, что немецкий народ, свободно осуществляя право на самоопределение, изъявил волю к строительству государственного единства Германии с тем, чтобы служить делу мира во всем мире в качестве равноправного и суверенного члена идущей по пути объединения Европы,

отмечая значение Договора от 12 сентября 1990 года об окончательном урегулировании в отношении Германии,

желая создать адекватную договорную основу для временного пребывания советских войск на территории Федеративной Республики Германии до их полного вывода и урегулировать вопросы, связанные с их сокращением и выводом,

преисполненные решимости, признавая обоюдные интересы безопасности, содействовать построению прочного и справедливого мирного устройства в Европе,

считая, что урегулирование вопроса о временном пребывании и полном выводе советских войск с территории их пребывания должно стать мерой доверия между Союзом Советских Социалистических Республик и Федеративной Республикой Германией, способствующей обеспечению мира и безопасности в Европе в период создания европейских структур безопасности,

согласились о нижеследующем:

Статья 1

Определение понятий

Для целей настоящего Договора нижеуказанные термины означают:

1. "Советские войска" — объединения, соединения и части Вооруженных Сил СССР и их администрация на территории их пребывания.
2. "Лица, входящие в состав советских войск" —
 - а) военнослужащие и гражданские лица, являющиеся советскими гражданами, работающие в частях, учреждениях и на предприятиях советских войск на территории их пребывания;

* Печатается без приложений.

б) лица с советским гражданством, командированные для несения вспомогательной службы в советские войска, находящиеся на территории их пребывания.

3. "Члены семей лиц, входящих в состав советских войск" —

а) супруги, несовершеннолетние и находящиеся на их иждивении дети;

б) близкие родственники, находящиеся на их иждивении по возрасту или состоянию здоровья,

если эти лица являются гражданами СССР.

4. "Территория пребывания" —

территория федеральных земель Мекленбург—Передняя Померания, Бранденбург, Саксония-Ангальт, Саксония и Тюрингия по состоянию на 3 октября 1990 г. К территории пребывания в смысле настоящего Договора приравнивается территория следующих городских районов Берлина: Митте, Фридрихсхайн, Пренцлауэр Берг, Кёпеник, Панков, Трептов, Вайсензее, Лихтенберг, Хеллерсдорф, Хозншенхаузен, Марцан по состоянию на 3 октября 1990 года.

5. "Движимое имущество советских войск" — находящиеся в собственности советских войск все виды вооружения, боеприпасов, военной техники, включая транспортные средства, а также любые иные материальные средства, необходимые для обеспечения войск.

6. "Недвижимое имущество" — земельные участки, выделенные для пользования в распоряжение советских войск в соответствии с соглашениями между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Германской Демократической Республики от 12 марта 1957 года и от 25 июля 1957 года, включая военные городки, аэродромы, порты, полигоны, стрельбища и другие здания и сооружения, в том числе построенные на средства СССР.

Статья 2

Общие урегулирования и обязательства на период временного пребывания советских войск

1. Советские войска размещаются в пределах территории их пребывания на выделенных им на момент заключения настоящего Договора объектах недвижимого имущества.

2. СССР не будет увеличивать численность советских войск и вооружений на территории их пребывания.

3. С момента вступления в силу настоящего Договора СССР проинформирует Федеративную Республику Германию о численности советских войск на территории их пребывания, в том числе военнослужащих, рабочих и служащих Советской Армии, а также членов их семей, и будет в последующем периодически, не реже одного раза в год, сообщать о ходе их вывода.

4. Временное пребывание и планомерный вывод советских войск регулируются взаимным согласием. В этих целях Договаривающиеся Стороны оказывают друг другу содействие и целенаправленно сотрудничают. Германские и советские власти всячески содействуют поддержанию доброжелательных отношений между населением, государственными органами и общественными организациями Федеративной Республики Германии и советскими войсками и их органами, обеспечивают упорядоченное, надежное и своевременное вы-

полнение настоящего Договора, а также щадящие население и природу пребывания и вывод войск.

5. Советские войска, входящие в их состав лица и члены их семей уважают суверенитет Федеративной Республики Германии и германское право, воздерживаются от любого вмешательства в германские внутренние дела, а также от любых действий, создающих помехи для нормальной жизни населения на территории их пребывания. Они уважают и соблюдают действующие в Федеративной Республике Германии законы и правовые нормы, воздерживаются от любой деятельности, несовместимой с задачами и целями настоящего Договора. Органы советских войск несут ответственность за соблюдение ими этих положений.

6. В случае обращения компетентных германских властей лицо, входящее в состав советских войск, виновное в нарушении германского правопорядка, отзывается с территории их пребывания.

7. Германские власти уважают правовое положение советских войск на территории их пребывания и воздерживаются от любых действий, затрудняющих выполнение советскими войсками своих прав и обязанностей. Они принимают необходимые согласованные с советскими войсками меры, обеспечивающие охрану и безопасность советских войск, их недвижимого и движимого имущества, включая меры по предупреждению в рамках возможного любых противоправных действий.

8. Советские войска имеют право в пределах выделенных им и соответствующим образом обозначенных объектов осуществлять меры по их охране в соответствии с действующим в Советских Вооруженных Силах порядком, а также с учетом норм германского права. Обеспечение охраны войск при передвижениях осуществляется лицами, входящими в состав советских войск, в рамках германского права и во взаимодействии с компетентными германскими властями.

9. Военнослужащие советских войск, находящиеся на территории их пребывания, в служебное время носят, как правило, военную форму одежды; в остальное время — в соответствии с порядком, установленным в Вооруженных Силах СССР.

10. Военнослужащие советских войск за пределами выделенных им объектов недвижимого имущества имеют при себе оружие с боеприпасами только тогда, когда в соответствии с пп. 7 и 8 настоящей Статьи им поручено обеспечение охраны и безопасности советских войск, их недвижимого имущества, вооружений и военной техники, денежных и материальных средств. Гражданские лица, входящие в состав советских войск согласно п. 2 ст. 1, имеют при себе огнестрельное оружие только в соответствии с нормами германского права.

Статья 3

Временное пребывание советских войск в Берлине

Союз Советских Социалистических Республик и Федеративная Республика Германия достигли следующего согласия о временном пребывании советских войск на территории следующих городских районов Берлина: Митте, Фридрихсхайн, Пренцлауэр Берг, Кёпеник, Панков, Трептов, Вайсензее, Лихтенберг, Хеллерсдорф, Хозеншенхаузен, Марцан по состоянию на 3 октября 1990 года,

которая в смысле настоящего Договора (предложение 2, п. 4, ст. 1) приравнивается к территории их пребывания ("приравненная территория"):

1. Численность и вооружения советских войск на этой приравненной территории не будут превышать существовавшего до сих пор уровня. Советские войска будут выведены с этой территории не позднее срока, указанного в ст. 4.

2. Советские войска на этой территории передают германским властям не используемые ими на момент вступления в силу настоящего Договора объекты недвижимости в соответствии с порядком, предусмотренным пп. 5 и 6 ст. 8 настоящего Договора.

3. По мере необходимости советские войска имеют свободный доступ (со стороны городского района Митте) к советскому памятнику в городском районе Тиргартен, расположенному за пределами приравненной территории.

4. Лица, входящие в состав советских войск, размещенных на приравненной территории, и члены их семей могут в случаях, не связанных со служебной деятельностью, на безвизовой основе посещать городские районы Берлина, не упомянутые в настоящем Договоре.

5. Советские войска не проводят на этой территории маневров или других учений. При складировании вооружения и боеприпасов, транспортировке или передвижении войск своим ходом в дополнение к урегулированим, предусмотренным в ст.ст. 2, 6 и 11 настоящего Договора, учитываются особенности городских условий на приравненной территории.

6. Для решения практических вопросов, связанных с пребыванием советских войск на этой территории, создается контактная комиссия с участием представителей Сената Берлина.

Статья 4

Планомерный вывод советских войск

1. Вывод советских войск начинается с момента вступления в силу настоящего Договора и будет завершен поэтапно, не позднее чем к исходу 1994 года. Он будет охватывать всех лиц, входящих в состав советских войск, членов их семей и движимое имущество. Вывод осуществляется в соответствии с графиком, согласуемым с германскими властями, который совместно регулярно уточняется и детализируется в соответствии со складывающейся обстановкой.

2. Для регулирования вопросов, связанных с выводом войск, Стороны назначают уполномоченных, которые с учетом согласованных условий вывода определяют и координируют необходимые мероприятия.

Статья 5

Применение договоренностей о контроле над вооружениями и по мерам укрепления доверия

Договаривающиеся Стороны отмечают, что на советские войска на территории их пребывания в том, что касается отношений между принимающим

государством и размещенными на его территории иностранными войсками, распространяются соответствующие урегулирования договоренностей о контроле над вооружениями, как, например, Итогового документа стокгольмской Конференции по мерам укрепления доверия и безопасности и разоружению в Европе и соответствующего Соглашения от 11 декабря 1987 года об инспекциях в связи с Договором между СССР и США о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (территориальный принцип). В случае необходимости в связи с применением настоящей Статьи может создаваться специальная рабочая группа.

Статья 6

Подготовка советских войск

1. Советские войска имеют право проводить на территории их пребывания маневры, учения и другие мероприятия плановой подготовки в пределах выделенных им объектов недвижимого имущества. Военная деятельность за пределами этих объектов, а также с привлечением более 13 000 участников не проводится. Подготовка военно-воздушных сил проводится в соответствии с положениями ст. 7 настоящего Договора.

2. Для передвижения гусеничной военной техники из мест дислокации на полигоны, учебные поля и стрельбища, а также перемещения ее с одних полигонов, учебных полей и стрельбищ на другие в ходе учений и маневров могут использоваться маршруты (колонные пути), которые подлежат согласованию между командованием советских войск и компетентными германскими властями. Порядок их использования подлежит согласованию накануне учений за 2–3 недели.

3. Учения советских войск от полка и выше подлежат предварительному уведомлению компетентных германских властей как можно раньше, но не позднее чем за месяц до их начала; при этом проверки боевой готовности войск с их выводом за пределы объектов недвижимого имущества не проводятся.

4. Принципы и конкретный порядок проведения учений, как, например, численность участников, районы, маршруты и сроки их проведения, время этапов боевой стрельбы и зоны безопасности, экологические и др. вопросы, согласуются отдельно, если они не охватываются положениями других статей настоящего Договора. Советские войска принимают все необходимые меры для обеспечения, насколько это возможно, ненанесения ущерба во время использования объектов.

5. С целью предупреждения несчастных случаев при проведении учений советских войск, кроме учений с боевой стрельбой, боевая техника и системы вооружений боеприпасами не загружаются. Боеприпасы, необходимые для проведения учений с боевой стрельбой, доставляются отдельным транспортом. При проведении стрельб и учений с боевой стрельбой вокруг стрельбищ и над ними совместно с германскими властями организуются необходимые зоны безопасности.

**Порядок летной деятельности авиации
советских войск**

1. Полеты авиации советских войск в пределах территории их пребывания осуществляются на основе германских правил об использовании воздушного пространства и действующих в авиации советских войск правил полетов, которые будут согласованы с вышеупомянутыми (германскими) правилами. С этой целью будет подписано Соглашение между компетентными министерствами обеих Договаривающихся Сторон.

Правила использования воздушного пространства устанавливаются Федеральным министерством транспорта Федеративной Республики Германии совместно с Федеральным министерством обороны Федеративной Республики Германии и по согласованию с Советской Стороной.

Изятая из-под контроля служб гражданской авиации часть воздушного пространства отводится главным образом для полетов военной авиации, прежде всего советской. К востоку от западной границы территории пребывания советских войск Федеральным министерством транспорта Федеративной Республики Германии будет установлена согласованная с Советской Стороной разграничительная линия. Воздушное пространство между границей территории пребывания и этой разграничительной линией закрыто для полетов советских военных самолетов. Исключения в случаях крайней необходимости и для полетов отдельных вертолетов с целью снабжения советских наземных объектов возможны после предварительного уведомления компетентного германского органа по вопросам координации использования воздушного пространства (ОКИВП) и получения от него разрешения.

При полетах через германские границы советских военных воздушных судов, не базирующихся на территории пребывания, требуется уведомление, передаваемое по дипломатическим каналам. Для этого будет применяться обычно принятый в международной практике порядок, предусматривающий уведомления о полетах сразу на год, а также возможность выдачи дополнительных разовых разрешений в случае такой необходимости. Этот порядок не распространяется на советские воздушные суда, базирующиеся на территории пребывания советских войск. Применительно к регулярным полетам советских военных транспортных воздушных судов, выполняемым в целях перевозки почты или осуществления иных связанных функций, за исключением перевозки опасных грузов, общее уведомление по дипломатическим каналам будет действительным сразу на весь период действия настоящего Договора и будет считаться сделанным настоящим Договором. Для этих полетов достаточно представления плана полета авиадиспетчерской службе.

Кроме того, Германская Сторона предоставляет советским войскам право пользоваться германскими аэродромами в пределах территории их пребывания, в случае возникновения такой потребности, при условии заблаговременного уведомления об этом соответствующих германских органов и получения от них разрешения.

2. Визьютый из-под контроля служб гражданской авиации части воздушного пространства полеты авиации советских войск осуществляются в рамках единой интегрированной системы планирования и управления гражданским и военным воздушным движением на территории пребывания следующим образом:

а) Использование воздушного пространства для полетов советской военной авиации координируется на основе неоспоримого германского суверенитета над воздушным пространством компетентным советским органом с германским органом по вопросам координации использования воздушного пространства (ОКИВП), который будет размещаться в том же месте.

б) В начальной фазе эта координация будет осуществляться на основе порядка, действовавшего до подписания настоящего Договора. Затем этот порядок без ущерба для воздушной безопасности будет совершенствоваться с целью придания ему большей гибкости в использовании воздушного пространства.

в) При чрезвычайных или непредвиденных обстоятельствах окончательное решение об использовании воздушного пространства принимается германским органом по вопросам координации использования воздушного пространства (ОКИВП).

г) Летная деятельность советской военной авиации в этом воздушном пространстве планируется вышеупомянутым советским органом, находящимся под советским руководством, согласовывается с германским органом по вопросам координации использования воздушного пространства (ОКИВП) и разрешается исключительно советским органом.

д) Контроль и управление полетами советских военных воздушных судов в части воздушного пространства, изъятой из-под контроля служб гражданской авиации, осуществляются советскими органами на основе разрешений, выдаваемых вышеупомянутым советским органом в рамках его компетенции. С целью улучшения координации при осуществлении гражданского и военного воздушного сообщения управление полетами советских военных воздушных судов может осуществляться советским персоналом с совместных органов управления воздушным движением.

3. Дневные полеты авиации советских войск до 31 декабря 1991 года осуществляются с понедельника по четверг с 7.00 до 20.00, в пятницу с 7.00 до 15.00. С 1 января 1992 года — с понедельника по четверг с 7.00 до 18.00, в пятницу с 7.00 до 15.00. От 12.30 до 13.30 в период с 1 мая по 31 октября и после 17.00 в течение всего года полеты разрешаются только выше 600 м. По выходным и праздничным дням полеты учебно-боевых самолетов и боевых вертолетов не выполняются.

Ночные полеты проводятся только по согласованным в вышеуказанном Соглашении маршрутам не более трех раз в неделю по рабочим дням не позже чем до 24.00 до 15 мая 1991 года и не позже чем до 22.00 с 15 сентября 1991 года. В период с 15 мая 1991 года по 15 сентября 1991 года и в последующие годы в период с 15 апреля по 15 октября ночные полеты не проводятся. С 1 января 1992 года ночные полеты выполняются два раза в неделю по рабочим дням. План ночных полетов согласовывается заблаговременно на следующую половину года.

Полеты ниже 600 м по общему правилу не разрешаются. Полеты на высоте 300 м выполняются только по специально определенным в указанном Соглашении маршрутам над малонаселенными пунктами. Ниже 300 м полеты разрешаются только над специально определенными в вышеназванном Соглашении полигонами. Эти ограничения не распространяются на этапы взлета или захода на посадку.

Сверхзвуковые полеты осуществляются только на основе разовых решений в рамках технического облета. Они разрешаются только на высотах

более 13 000 м в горизонтальном полете и по возможности над открытым морем. Такие полеты могут производиться до 31 декабря 1991 года с 9.00 до 12.00 местного времени в любые два дня с понедельника до пятницы. С 1 января 1992 года для проведения таких полетов предоставляется один рабочий день в неделю.

4. Расследование воздушных инцидентов, которые связаны с использованием воздушного пространства и к которым причастны как советские войска, так и Германская Сторона, включая воздушные инциденты и аварии, при которых Германской Стороне был причинен ущерб, будет производиться компетентными германскими и советскими органами совместно. В случае, если ущерб Германской Стороне причинен не был, расследование находится в компетенции советских органов.

Договаривающиеся Стороны оказывают друг другу содействие и обеспечивают доступ к необходимым документам и эксплуатационной документации.

5. Во всех случаях возникновения аварийной ситуации в воздушном пространстве над территорией пребывания советских войск обе Стороны оказывают помощь воздушному судну, терпящему и потерпевшему бедствие, включая предоставление аэродрома для аварийной посадки.

6. В вопросах обеспечения защиты советских войск и их объектов от вооруженного нападения с воздуха применяются пп. 7 и 8 ст. 2 настоящего Договора.

Статья 8

Пользование недвижимым имуществом

1. Советские войска, входящие в их состав лица и члены их семей пользуются выделенным им недвижимым имуществом и осуществляют свои мероприятия, связанные с выполнением настоящего Договора, таким образом, чтобы при этом соблюдалось германское законодательство, в особенности в области народного здравоохранения, обеспечения общественной безопасности и порядка, охраны природной среды.

2. Выделенное советским войскам недвижимое имущество, являющееся собственностью Федеративной Республики Германии и ее земель, находится в их распоряжении на безвозмездной основе. Безвозмездность не распространяется на расходы по коммунальным услугам, на эксплуатационные затраты, на расходы по содержанию и ремонту объектов и иные затраты, которые советские войска несут в соответствии с настоящим Договором.

За пользование недвижимым имуществом, являющимся собственностью других физических или юридических лиц, советские войска через органы германской власти уплачивают арендную или квартирную плату в размере денежной суммы, которую германские власти при аренде объектов для собственных нужд в сравнимых обстоятельствах по германскому законодательству были бы обязаны уплачивать третьей стороне. При определении размера арендной или квартирной платы учитывается, что советские войска несут расходы по содержанию и ремонту объектов, которые оцениваются в 30% от принятой в районах их расположения арендной и квартирной платы. Обязательство нести расходы, возникающие в связи со второй фразой настоящего пункта, распространяется и

на такое имущество. Эти положения действуют также в отношении недвижимого имущества почты и железной дороги.

Сумма перечисляемых Германской Стороной денежных средств на содержание и ремонт коммунальных сооружений и инженерных сетей определяется ежегодно по согласованию между Федеральным министерством финансов и командованием советских войск.

3. Строительные работы, за исключением текущего и капитального ремонта, выполняются по согласованию с германскими властями в соответствии с германским законодательством.

Лесоводческие меры, включая охрану биотопов и видов флоры и фауны, а также охота и рыболовство осуществляются Федеральным управлением лесоводства по согласованию с органами советских войск.

По запросу германские власти уведомляют советские войска о проведении в непосредственной близости от объектов их недвижимого имущества строительных работ большого объема или иных значительных мероприятий по улучшению инфраструктуры. Проводя такие мероприятия, германские власти в рамках германского законодательства учитывают пожелания советских войск.

4. Советские войска обеспечивают компетентным германским властям и уполномоченным ими лицам доступ к объектам недвижимого имущества, осуществление на этих объектах мероприятий, необходимых для выполнения возложенных на эти власти задач, а также получение о них необходимых сведений. При этом учитываются потребности обеспечения военной безопасности.

При выполнении своих задач и должностных обязанностей германские власти и органы советских войск тесно сотрудничают во всех областях.

Федеральное министерство финансов, в сферу компетенции которого входят вопросы недвижимости, и командование советских войск согласовывают назначение своих представителей по объектам недвижимого имущества, в задачи которых также входит содействие германским властям в получении необходимого доступа к объектам недвижимого имущества.

5. Советские войска осуществляют передачу германским властям недвижимого имущества, являющегося собственностью Федеративной Республики Германии, ее земель или других физических и юридических лиц, по мере его освобождения в связи с выводом войск. Техническое состояние отражается в двусторонних актах передачи (пункт 7).

6. Советские войска информируют Федеральное министерство финансов о предстоящей передаче недвижимого имущества за два месяца до нее. Информация содержит данные о названии объектов и размерах территории, их местонахождении и сроке планируемой передачи. Для передачи советские войска подготавливают следующие документы:

- перечень зданий и сооружений, а также данные о земельном участке; при этом отдельно указываются объекты, построенные за счет Советской Стороны;

- генеральный план объекта с нанесением инженерных сетей, средств почтовой и телеграфно-телефонной связи и железнодорожных путей;

- учетные данные об основных строительных фондах, а также сведения о снабжении электроэнергией, газом, теплом, о канализационных устройствах и др.

Советские войска предоставляют германским властям возможность осмотра предназначенных для передачи объектов и разработки необходимой для их дальнейшего использования технической документации.

7. Советские войска и германские власти обеспечивают начало приемки передаваемого недвижимого имущества не позднее чем через два месяца со дня получения уведомления о предстоящей передаче и ее завершение, по возможности, в течение двух недель. Передача объектов оформляется уполномоченными представителями Сторон актами по согласованной форме.

8. Определение состава, стоимости и формы реализации недвижимого имущества, построенного за счет средств Советской Стороны, владельцем которого она является, и остающегося на земельных участках, выделенных советским войскам на территории их пребывания, осуществляется специально создаваемой для этого советско-германской комиссией в соответствии со ст. 7 Соглашения между Правительствами Союза Советских Социалистических Республик и Федеративной Республики Германии о некоторых переходных мерах от 9 октября 1990 года.

Статья 9

Дисциплинарная власть и охрана правопорядка

1. В пределах объектов недвижимого имущества советские войска, как правило, осуществляют дисциплинарную власть и охрану правопорядка. Тем не менее, германская полиция по согласованию с советскими войсками обладает правом на выполнение там своих функций, если имеет место покушение на основные ценности, защищаемые правом Федеративной Республики Германии, или существует опасность такого покушения.

2. За пределами объектов недвижимого имущества советские войска осуществляют дисциплинарную власть в отношении входящих в их состав лиц в соответствии с договоренностями с германскими властями. Эти меры осуществляются в контактах с германскими властями и постольку, поскольку это необходимо для поддержания дисциплины и порядка в советских войсках.

3. Советские войска и германская полиция сотрудничают во взаимных интересах.

Статья 10

Снабжение

1. Советские войска, лица, входящие в состав советских войск, и члены их семей имеют право на тех же условиях, как и германские вооруженные силы и граждане Федеративной Республики Германии, за плату приобретать необходимые для их снабжения и личного потребления товары и пользоваться нужными им услугами в рамках германского права.

2. С учетом круга своих обязанностей, германского законодательства и реальностей экономического строя германские власти гарантируют бесперебойное снабжение советских войск всем необходимым для достижения целей настоящего Договора. Для этого Федеративная Республика Германия создает специальный консультативный орган.

3. Материальные ценности, принадлежащие советским войскам и находящиеся на территории их пребывания, до их вывода реализуются германским

и иностранным физическим и юридическим лицам с учетом германского права на контрактной основе, включая бартерные сделки. Это не распространяется на поставки или передачу вооружений и боевой техники.

Статья 11

Пользование транспортными коммуникациями

1. Советские войска, лица, входящие в состав советских войск, и члены их семей в пределах территории их пребывания в рамках настоящего Договора могут свободно передвигаться на принадлежащих им транспортных средствах по путям сообщения общего пользования, если при этом будут соблюдаться германские законы и учитываться внутренние служебные предписания. Советские войска имеют право пользоваться на территории их пребывания транспортом общего пользования (по суше, включая железные дороги, по воздуху и по воде) и транспортным оборудованием на тех же условиях, что и германские вооруженные силы.

2. Германские власти без каких-либо экзаменов и взимания сборов признают водительские удостоверения, выданные компетентными советскими органами лицам, входящим в состав советских войск, и членам их семей. К удостоверениям на право управления частными транспортными средствами прикладывается их немецкий перевод.

Органы советских войск принимают меры к тому, чтобы владельцы водительских удостоверений в достаточной степени знали немецкие правила дорожного движения.

3. Служебные и частные транспортные средства советских войск должны иметь легко различимые номерные знаки и опознавательный знак государственной принадлежности. Органы советских войск выдают номерные знаки на служебные и частные транспортные средства и сообщают компетентным германским властям об их регистрации. Номерные знаки на частные транспортные средства советские органы выдают лишь после того, как их эксплуатация будет разрешена германскими властями. Для этого в соответствии с германским законодательством предъявляется документ о заключении договора страхования от гражданской ответственности, в том числе со страховым обществом СОФАГ.

Органы советских войск осуществляют контроль за надлежащим техническим состоянием допущенных ими к эксплуатации транспортных средств, включая светосигнальные устройства, и несут за это ответственность. Они могут предъявлять транспортные средства к техосмотру в той немецкой технической инспекции, к сфере деятельности которой это относится согласно германскому праву. Германские власти имеют право проверки водительских удостоверений, технических паспортов и документов, удостоверяющих личность водителей.

4. Советские войска соблюдают действующие в Германии правила дорожного движения, включая правила о поведении на месте дорожно-транспортных происшествий, а также правила перевозки опасных грузов. За соблюдением указанных правил осуществляют контроль компетентные германские власти и органы советских войск. Германские правовые нормы о лишении водителя права на управление транспортным средством действуют без ограниче-

ний в отношении лиц, входящих в состав советских войск, и членов их семей, которые являются водителями служебных или частных транспортных средств. Изъятие разрешения на управление служебным и личным транспортным средством осуществляется военной автоинспекцией (ВАИ) советских войск по заявлению германских властей.

5. Об отведении дорожной сети общего пользования и порядке ее регулярного использования для передвижения советских войск, в которых задействовано 30 и более транспортных средств, а также любое количество крупных и большегрузных транспортных средств, могут заключаться договоренности с германскими властями. О таких передвижениях заблаговременно информируется германская военно-транспортная служба. Они осуществляются с учетом норм германского транспортного права.

Передвижение большегрузной и тяжелой техники, включая гусеничные машины, осуществляется, по возможности, железнодорожным транспортом. Если в данном районе железнодорожное сообщение отсутствует или расстояние незначительно, то гусеничные машины могут перевозиться также и на трейлерах.

6. Конкретный порядок решения транспортных вопросов на территории пребывания определяется в Приложении № 1 к настоящему Договору.

Статья 12

Почта и связь, а также использование радиочастот

1. Советские войска имеют право содержать и использовать свои собственные учреждения военной почты, связи и радиоэлектронные средства.

Федеративная Республика Германия сохраняет за Советской Стороной право использовать радиочастоты действующими радиослужбами советских войск в соответствии с существующим к моменту подписания настоящего Договора порядком. Советская Сторона принимает возможные меры для освобождения радиочастот по просьбе Федеративной Республики Германии.

Во избежание взаимных радиопомех совместное использование частотного спектра радиослужбами советских войск и Федеративной Республики Германии регулируется по взаимной договоренности.

2. Советские войска, лица, входящие в состав советских войск, и члены их семей могут пользоваться услугами почты и связи в соответствии с действующими в Федеративной Республике Германии правилами.

3. Федеративная Республика Германия рассматривает эксплуатационное оборудование для доставки почты советским войскам как почтовое оборудование почтовой администрации СССР.

4. Порядок пользования почтовыми услугами, связью и радиочастотами определен в Приложении № 2 к настоящему Договору.

Статья 13

Охрана окружающей среды

Германские власти и органы советских войск в полном объеме и на основе германских законов сотрудничают в вопросах охраны окружающей среды

и предупреждения ее загрязнения. Для этого создается соответствующая экспертная рабочая группа в составе Смешанной советско-германской комиссии.

Статья 14

Здравоохранение

1. На советские войска, лиц, входящих в их состав, и членов их семей распространяются германские правила предупреждения и борьбы с заразными болезнями человека и животных. В пределах выделенных им объектов недвижимого имущества советские войска могут пользоваться своими собственными правилами, если при этом не возникает угрозы здоровью населения.

2. Советские войска и германские власти незамедлительно извещают друг друга о подозрении на наличие заразной болезни, о ее вспышке, ходе и ликвидации, а также о принимаемых в связи с этим мерах.

3. В случае необходимости проведения каких-либо мер по охране здоровья в районе выделенных им объектов недвижимого имущества советские войска заключают соглашения с германскими властями об их проведении.

4. Не допускаемые к вывозу германским законодательством товары и иные предметы с разрешения германских властей могут ввозиться советскими войсками, если при этом не возникает опасности для здоровья населения. На основе данного положения между советскими войсками и германскими властями заключаются договоренности о перечне товаров, ввоз которых разрешается германскими властями.

5. Советские войска по согласованию с германскими властями самостоятельно берут анализы и ведут контроль за состоянием ввозимых ими продовольствия, медикаментов и иных товаров, гарантируя при этом ненанесение ущерба здоровью населения от их ввоза.

Статья 15

Пересечение германской государственной границы

1. Лица, входящие в состав советских войск, и члены их семей пересекают германскую государственную границу на территории их пребывания на безвизовой основе по предъявлению служебных или общегражданских заграничных паспортов СССР; эти паспорта снабжаются фотографией, в них указываются фамилия, имя и отчество, дата и место рождения, а также содержится штамп, который на немецком и русском языках подтверждает принадлежность владельца паспорта к советским войскам на территории их пребывания. На военнослужащих срочной службы составляется именной список, а в служебном паспорте старшего команды указывается количество этих лиц.

2. Пересечение соединениями, частями и подразделениями советских войск германской государственной границы на территории их пребывания производится под ответственность соответствующих должностных лиц по предъявлению документов, удостоверяющих личность этих лиц.

3. Дети в возрасте до 16 лет, следующие через германскую государственную границу с родителями или с другими лицами, пересекают ее на осно-

вании записи фамилии, имени и года рождения в служебном или общегражданском заграничном паспорте. В паспорте проставляется штамп в соответствии с п. 1.

4. Германские власти и советские войска определяют пограничные контрольно-пропускные пункты, через которые допускается безвизовое пересечение границы советскими войсками, лицами, входящими в их состав, и членами семей этих лиц. Пункты перечисляются в списке, который передается при обмене ратификационными грамотами к настоящему Договору. Изменения в этом списке производятся по взаимной договоренности.

Представители советских войск на этих пунктах содействуют германским властям в осуществлении паспортного контроля и быстрого оформления войск, лиц, входящих в их состав, и членов их семей.

5. Для посещения Федеративной Республики Германии вне территории пребывания советских войск в отношении лиц, входящих в их состав, и членов их семей действуют те же самые правила, как и для въезда и пребывания других советских граждан в Федеративной Республике Германии. Если указанные лица уже находятся на территории пребывания советских войск, разрешение на посещение Федеративной Республики Германии по ходатайству советских войск выдает соответствующий отдел местной полиции по делам иностранцев на территории их пребывания.

6. Лица, входящие в состав советских войск, а также члены их семей освобождаются на территории их пребывания от выполнения германских правил прописки по месту жительства, за исключением регистрации в немецких гостиницах и больницах.

7. По мотивированному ходатайству германских властей администрация советских войск предоставляет им справки о принадлежности того или иного лица к советским войскам на территории их пребывания.

Статья 16

Таможенные и налоговые льготы

1. Советские войска могут беспшлинно ввозить и вывозить свои вооружения и военную технику, а также соразмерное количество продовольствия, товаров повседневного спроса и других товаров, предназначенных для потребления советскими войсками, лицами, входящими в их состав, а также членами их семей. Это имущество советских войск и товары личного пользования не облагаются пошлинами и сборами, включая импортный налог с оборота. От всяких сборов освобождаются также товары, поставляемые советским войскам на основании контрактов, заключенных ими напрямую с лицами, проживающими вне территории их пребывания.

2. От сборов, упомянутых в п. 1, также освобождаются товары, на которые распространяется режим зон свободной торговли или изъятые из общего таможенного оборота и поставляемые для потребления советскими войсками и лицами, входящими в их состав, и членами их семей на основании контрактов, которые заключают соответствующие органы советских войск с лицами, проживающими на территории их пребывания.

3. На товары, поставляемые на условиях, указанных в п. 2 настоящей Статьи, на основании беспшлинного по таможенному праву режима, герман-

скими финансовыми органами поставщику предоставляется освобождение от сборов, а в случае их взимания — последующее возмещение ими этих сумм, предусмотренное в законах о пошлинах и сборах при экспорте товара. При поставке нефтепродуктов, за которые взимался налог, германскими финансовыми органами сумма изъятых налогов возмещается поставщику.

4. Поставки и другие услуги, предоставляемые советским войскам по заявкам их соответствующих органов и предназначенные для использования или потребления советскими войсками, лицами, входящими в их состав, или членами их семей, освобождаются от налога с оборота. Это относится также к закупкам или строительным работам, осуществляемым для советских войск германскими властями. Освобождение от налогов не исключает того, что поставщик может потребовать от германских финансовых органов компенсации выплаченной поставщиком ранее суммы налога с оборота. Цена в счетах указывается поставщиком с учетом освобождения от налогов.

5. Советские войска не подлежат обложению налогами, если возможный повод для налогообложения связан исключительно с их служебной деятельностью, а также с имуществом, предназначенным для такой деятельности. Это, однако, не относится к налогам, взимаемым в связи с участием в предпринимательской хозяйственной деятельности, а также в отношении имущества, предназначенного для такой хозяйственной деятельности. Поставки и другие услуги, предоставляемые советскими войсками лицам, входящим в их состав, и членам их семей, не рассматриваются как участие в такой хозяйственной деятельности.

6. Если обязанность уплачивать налог связана с пребыванием или проживанием в определенном месте, то время, в течение которого лица, входящие в состав советских войск, или члены их семей находятся на территории Федеративной Республики Германии только в этом своем качестве, не рассматривается как срок пребывания или проживания на данной территории с точки зрения обязанности уплаты такого налога.

7. Лица, входящие в состав советских войск, и члены их семей на территории их пребывания освобождаются от любых налогов на зарплату и доходы, которые они получают в качестве таковых от советского государства, а также от любых налогов на движимое имущество, принадлежащее упомянутым лицам и находящееся на этой территории только в связи с временным нахождением там этих лиц.

8. Заработная плата, доходы и движимое имущество лиц, входящих в состав советских войск, и членов их семей, на которые не распространяются положения пп. 6 или 7 настоящей Статьи, подлежат налогообложению в соответствии с германским законодательством.

9. На лиц, входящих в состав советских войск, и членов их семей распространяются все налоговые льготы, вытекающие для них из других межгосударственных соглашений с Федеративной Республикой Германией.

10. Под понятиями "лица, входящие в состав советских войск" и "члены семей" применительно к пп. 6—9 настоящей Статьи подразумеваются только лица, проживающие на территории их пребывания исключительно в этом своем качестве.

11. Советские войска принимают надлежащие меры для предотвращения злоупотреблений, которые могли бы возникнуть в результате предоставления льгот в области таможенных пошлин и налогов. Они тесно сотрудничают с германскими властями с целью предупреждения нарушения таможенных и

налоговых правил. Сотрудничество включает обмен по взаимному согласию информацией об установленных случаях правонарушений, а также о характере и объеме реализуемых товаров, которые в первую очередь могут послужить причиной для злоупотреблений. Советские войска по запросам германских властей проводят проверки таких случаев и уведомляют об их результатах.

12. Порядок и условия предоставления вышеуказанных таможенных и налоговых льгот, а также вопросы таможенного контроля определяются в Приложении № 3 к настоящему Договору.

Статья 17

Юрисдикция по гражданским и административным делам

1. Германские суды осуществляют юрисдикцию в отношении лиц, входящих в состав советских войск, и членов их семей по всем гражданским, трудовым, социальным и административным делам, связанным с их присутствием на территории их пребывания. Исключением являются правоотношения между военной администрацией и лицами, входящими в состав советских войск, а также членами их семей или между этими лицами.

2. При осуществлении своей юрисдикции в соответствии с п. 1 германские суды применяют германское право.

3. Лица, входящие в состав советских войск, и члены их семей имеют в германских судах те же права и обязанности, что и германские граждане.

Статья 18

Уголовная юрисдикция

1. На территории Федеративной Республики Германии наказуемые деяния и нарушения общественного порядка, направленные против советских войск, против лиц, входящих в их состав, или против членов их семей, а также наказуемые деяния и нарушения общественного порядка, совершаемые лицами, входящими в состав советских войск, или членами их семей, подлежат германской юрисдикции. Федеративная Республика Германия разрешает компетентным советским органам на территории пребывания советских войск осуществлять уголовную юрисдикцию в случаях, предусмотренных п. 2 настоящей Статьи.

2. Компетентные советские органы на территории пребывания советских войск осуществляют юрисдикцию в отношении лиц, входящих в их состав, и членов их семей в соответствии с советским законодательством, если:

а) наказуемое деяние или нарушение общественного порядка направлено против Союза Советских Социалистических Республик, советских войск, лиц, входящих в их состав, или членов их семей;

или

б) лица, входящие в состав советских войск, совершили наказуемые деяния или нарушения общественного порядка при исполнении служебных обязанностей.

3. Компетентные германские власти и советские органы могут взаимно ходатайствовать о передаче или принятии на себя юрисдикции в отношении конкретных дел, предусмотренных в п. 1, фраза 1 (вторая альтернатива), и в п. 2 настоящей Статьи. Такие ходатайства рассматриваются в духе благожелательности.

4. Компетентные германские власти и суды при преследовании наказуемых деяний и нарушений общественного порядка, направленных против советских войск на территории их пребывания, а также против лиц, входящих в их состав, и членов их семей, обязаны соблюдать принцип равенства перед законом в соответствии со статьей 3 Основного закона Федеративной Республики Германии и ст. 26 Международного пакта о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 года.

5. При осуществлении юрисдикции в соответствии с настоящим Договором смертные приговоры на территории пребывания советских войск в исполнение не приводятся; при этом учитываются положения ст. 6 и п. 5 ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 года.

6. Если по уголовному делу, которое в соответствии с настоящим Договором рассматривалось судами одной из Договаривающихся Сторон, лицо, привлеченное к уголовной ответственности, было оправдано или осуждено и отбывает или отбыло наказание либо было помиловано, то оно не может быть вновь отдано под суд за то же деяние другой Договаривающейся Стороной. Это положение не исключает, что советские военные органы могут привлечь к дисциплинарной ответственности лицо, входящее в состав советских войск, за деяние, за которое это лицо подверглось уголовному преследованию со стороны судов Федеративной Республики Германии.

7. Лица, входящие в состав советских войск, и члены их семей обладают в германских судах по уголовным делам теми же правами и несут те же обязанности, что и германские граждане или граждане других государств.

К этим правам, в частности, относятся:

- после задержания быть незамедлительно представленным судье;
- незамедлительно получить разъяснения на понятном обвиняемому языке о выдвинутом против него обвинении;
- присутствовать на судебном разбирательстве и защищать себя самому или с помощью адвоката по своему выбору;
- безвозмездно пользоваться услугами переводчика;
- задавать вопросы свидетелям обвинения непосредственно или через адвоката и добиваться вызова свидетелей защиты и получения показаний от них;
- другие права, предусмотренные Международным пактом о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 года и германским процессуальным правом.

Статья 19

Правовая помощь

1. Компетентные советские и германские суды и органы при соблюдении своих конституционных норм оказывают друг другу правовую и администра-

тивную помощь, а также содействие в случаях, когда они осуществляют юрисдикцию согласно ст.ст. 17 и 18 настоящего Договора или когда в административном деле участвуют лица, входящие в состав советских войск, или члены их семей.

2. Принципы и конкретные формы такой правовой помощи и сотрудничества административных органов, а также взаимного содействия определяются в Приложении № 4 к настоящему Договору.

Статья 20

Урегулирование споров в связи с договорами и контрактами о поставках и услугах, заключенными с советской военной администрацией

1. В случае возникновения споров в связи с выполнением договоров о поставках или других услугах для советских войск на территории их пребывания, заключенных администрацией советских войск с подрядчиками, германские власти предоставляют советским органам по их просьбе свои добрые услуги в виде посреднической или экспертной деятельности для урегулирования споров.

2. Если спорящие стороны не могут прийти к согласию, то они или одна из них может письменно ходатайствовать перед германскими властями о содействии в урегулировании спора путем переговоров. Если спор не будет урегулирован в течение трех месяцев после обращения с ходатайством к германским властям, то он может быть передан на решение германским судам. В случаях, не терпящих отлагательства, спорящие стороны могут обращаться в германские суды и без соблюдения указанной процедуры.

3. По просьбе советских органов германские власти от имени Федеративной Республики Германии предъявляют иск подрядчику в интересах Союза Советских Социалистических Республик.

4. Подрядчик предъявляет свой иск Федеративной Республике Германии, которая участвует в судебном процессе от своего имени в интересах Союза Советских Социалистических Республик. Иск должен быть предъявлен в суд, в округе которого находится германский орган, представляющий Федеративную Республику Германию в данном судебном деле.

5. Иск, предъявленный в соответствии с пп. 3 или 4 настоящей Статьи, разрешается на основании того законодательства, о применении которого участвующие Стороны договорились при заключении договора о поставке или услуге. Если в договоре не оговорено применяемое законодательство, применяется германское право.

6. Германские власти информируют администрацию советских войск о ходе процесса, консультируются с ней на всех стадиях судопроизводства и ведут процесс в согласии с ней. Германские власти и советские органы своевременно передают друг другу все сведения, документы и копии документов, которые необходимы для ведения судебного дела.

7. Все обязательства и права, которые устанавливаются против или в пользу Федеративной Республики Германии на основании подлежащих исполнению решений в судебных процессах, вытекающих из таких споров, идут за счет или в пользу Союза Советских Социалистических Республик.

8. Расходы, возникающие в связи с судебным процессом и не содержащиеся в установленных судом издержках, несет Союз Советских Социалистических Республик, если до их возникновения имелось соответствующее согласие органов советских войск.

9. Споры в связи с любыми услугами германских железных дорог и Германской федеральной почты решаются согласно порядку, предусмотренному в статье 25.

Статья 21

Трудовые правоотношения лиц, работающих по найму в советских войсках

1. Трудовые правоотношения между администрацией советских войск и работающими по найму лицами, не входящими в круг лиц, оговоренный пп. 1, 2 и 3 статьи 1 настоящего Договора, регулируются германским законодательством в области труда, охраны труда и социального страхования.

2. Германские власти будут оказывать содействие администрации советских войск по ее просьбе в урегулировании условий труда работающих по найму, а также в определении размеров и порядка выплаты заработной платы.

3. Споры, вытекающие из трудовых и социально-страховых правоотношений, решаются германскими судами. Лица, работающие по найму, предъявляют иск Федеративной Республике Германии. По просьбе администрации советских войск иски к лицам, работающим по найму, предъявляются Федеративной Республикой Германией. Федеративная Республика Германия выступает перед судом от своего имени в интересах Союза Советских Социалистических Республик. Для урегулирования этих споров применяются соответственно пп. 1, 4, 6, 7 и 8 статьи 20 настоящего Договора.

Статья 22

Социальная защищенность и социальное обеспечение

На лиц, входящих в состав советских войск, и членов их семей не распространяется германское законодательство по вопросам социальной защищенности и социального обеспечения, а также социальных услуг, за исключением законодательства в области социального страхования в отношении:

1. Обязательного страхования при работе вне частей советских войск.
2. Добровольного страхования в рамках социального страхования.
3. Прав и обязанностей, возникших для этих лиц во время их возможного прежнего пребывания в Федеративной Республике Германии или на территории их пребывания.
4. Обязанностей, которые несут лица, входящие в состав советских войск, или члены их семей в качестве работодателей.

Ущерб, причиненный Договаривающимся Сторонам

1. По материальному ущербу, причиненному Союзу Советских Социалистических Республик или Федеративной Республике Германии в связи с пребыванием советских войск, действует нижеследующее урегулирование, если иное не будет специально оговорено.

2. Ущерб, причиненный находящемуся на территории пребывания советских войск имуществу одной Договаривающейся Стороны в результате связанных со службой действий, бездействия или событий, за которые несет ответственность другая Договаривающаяся Сторона, возмещается другой Договаривающейся Стороной.

3. Договаривающиеся Стороны в целях возмещения ущерба в каждом конкретном случае достигают соответствующей договоренности, в основе которой лежит германское право о возмещении ущерба. Если не будет достигнуто согласие, вопрос о возмещении ущерба представляется на рассмотрение Смешанной советско-германской комиссии. Та Договаривающаяся Сторона, которая будет признана ответственной за ущерб, выплачивает другой Договаривающейся Стороне согласованное или определенное Смешанной советско-германской комиссией возмещение.

Статья 24

Ответственность за причинение ущерба третьим лицам

1. Материальный ущерб, причиненный в результате связанных со службой действий, бездействия или событий, за которые несут ответственность советские войска, возмещается германскими властями согласно положениям и принципам германского права, которые применялись бы, если бы при прочих равных условиях ответственность за ущерб несли германские вооруженные силы.

2. Пункт 1 не применяется в отношении ущерба, вытекающего из договоров, контрактов или сходных с ними правоотношений. Пункт 1 также не применяется в отношении ущерба, который причинен в результате не связанных со службой действий или бездействия лиц, входящих в состав советских войск, или членов их семей либо событий, за которые несут ответственность указанные лица.

3. Германские власти извещают органы советских войск о поступлении каждого заявления с требованием возмещения ущерба и просят сообщить, было ли данное действие, бездействие или событие связано со службой или нет, а также о предоставлении информации и вещественных доказательств, относящихся к обстоятельствам, приведшим к причинению ущерба.

4. Если германские власти примут решение о том, что советские войска обязаны оплатить ущерб, они извещают об этом органы советских войск, уплачивают потерпевшему необходимую сумму и выставляют советским войскам счет на возмещение затрат. Органы советских войск в случае их согласия с размером возмещения затрат принимают меры к оплате счета в течение трех месяцев. При несогласии вопрос передается на рассмотрение Смешанной советско-германской комиссии.

5. В связи с требованием о возмещении ущерба в германских судах не может возбуждаться иск, ответчиком по которому является Союз Советских Социалистических Республик. Истец, однако, имеет право предъявить иск Федеративной Республике Германии, которая участвует в судебном процессе от своего имени в интересах Союза Советских Социалистических Республик. При этом применяются соответственно пп. 3 и 4 настоящей Статьи.

6. В случаях, предусмотренных частью 2 п. 2 настоящей Статьи, допускается обращение с заявлением о возмещении ущерба к германским властям. Германские власти передают это заявление органам советских войск вместе со своим заключением и рекомендацией о порядке возмещения. Эти органы без задержки принимают решение, намерены ли они — и если намерены, то в каком размере, — выплатить возмещение во внесудебном порядке. Если возмещение ущерба не предлагается или истец не принимает предлагаемое возмещение как не удовлетворяющее в полной мере его требованиям, он вправе обратиться в германский суд со своим требованием к причинителю ущерба. Если в силу решения, принятого советскими войсками, или вступившего в силу решения суда о возмещении ущерба необходимо произвести платеж, то советские войска обязаны произвести платеж в течение трех месяцев.

7. Порядок возмещения ущерба в соответствии с настоящей Статьей может быть определен специальным соглашением. В таком соглашении может быть достигнута договоренность и о том, что германские власти должны выдвигать требования Союза Советских Социалистических Республик о возмещении причиненного ему на территории пребывания советских войск ущерба и вести в его интересах дело в германских судах.

Статья 25

Смешанная советско-германская комиссия

1. Все разногласия между Договаривающимися Сторонами, относящиеся к толкованию или применению настоящего Договора, должны разрешаться путем переговоров между ними без задержки и без увязки между отдельными вопросами.

2. Для разрешения спорных вопросов создается Смешанная советско-германская комиссия, состоящая из представителей обеих Сторон, причем при принятии решений будет действовать принцип единогласия. Смешанная советско-германская комиссия, привлекая в случае необходимости экспертов, принимает решения на основе настоящего Договора, в частности по следующим вопросам:

- о контроле и возможных изменениях при осуществлении согласованных этапов вывода войск;

- о содействии и помощи, оказываемых Германской Стороной, в частности, с привлечением транспортных фирм, а также возможностей германских вооруженных сил;

- о выборе видов и средств транспорта, путей следования, включая сборные пункты и места пересечения границы, а также возвращении использованного подвижного состава;

- об обращении с опасными грузами, включая применение соответствующих правил обеспечения безопасности;

- о мерах по обеспечению безопасности в период временного пребывания и вывода советских войск;
- о местонахождении, документировании и обезвреживании отходов и всех оказавшихся ненужными материалов, включая вывоз отходов с объектов в соответствии с германским законодательством об охране окружающей среды;
- о проблемах почты, связи и использовании радиочастотного спектра;
- об урегулировании вопросов возмещения ущерба, в том числе в связи с катастрофами и авариями;
- об услугах по снабжению;
- о вопросах, связанных с трудовыми правоотношениями в соответствии со ст. 21 настоящего Договора;
- о доступе на объекты недвижимого имущества и их передаче;
- об учебно-тренировочной деятельности;
- а также о других вопросах, рассмотрение которых представляется необходимым.

3. Смешанная советско-германская комиссия будет работать на основе регламента, которым определяется и ее состав. Она может создавать рабочие группы.

4. В случае, если Смешанная советско-германская комиссия не сможет своевременно разрешить какой-либо вопрос, то он решается дипломатическим путем в возможно короткий срок.

Статья 26

Приложения

Приложения:

- Транспорт и транспортные вопросы в период временного пребывания и вывода советских войск с территории их пребывания (Приложение № 1);
- Почта и связь, а также использование радиочастот (Приложение № 2);
- Порядок и условия предоставления таможенных и налоговых льгот, а также вопросы таможенного контроля (Приложение № 3);
- Взаимное содействие, правовая помощь и сотрудничество административных органов (Приложение № 4)

являются неотъемлемой составной частью настоящего Договора.

Статья 27

Заключительные постановления

1. Настоящий Договор подлежит ратификации. Он будет применяться временно с 3 октября 1990 года и вступит в силу с даты обмена ратификационными грамотами, который будет произведен в Москве в возможно короткий срок.

2. Договор будет действовать до тех пор, пока Договаривающиеся Стороны не придут к соглашению о его прекращении.

Совершено в г. Бонне 12 октября 1990 года в двух экземплярах, каждый на русском и немецком языках, причем оба текста имеют одинаковую силу.

За Союз Советских
Социалистических Республик
В.П. ТЕРЕХОВ

За Федеративную
Республику Германию
Г.-Д. ГЕНШЕР

Договор ратифицирован Верховным Советом СССР 2 апреля 1991 года, Президентом ФРГ — 8 марта 1991 года.

Обмен ратификационными грамотами произведен в Москве 6 мая 1991 года.

СОГЛАШЕНИЕ
между
Правительством Союза Советских Социалистических Республик
и
Правительством Федеративной Республики Германии
о некоторых переходных мерах

Правительство Союза Советских Социалистических Республик и Правительство Федеративной Республики Германии,
учитывая достижение государственного единства Германии,
ссылаясь на Договор между Союзом Советских Социалистических Республик и Федеративной Республикой Германией об условиях временного пребывания и планомерного вывода советских войск с территории Федеративной Республики Германии,

ссылаясь на Договор между Союзом Советских Социалистических Республик и Федеративной Республикой Германией о развитии широкомасштабного сотрудничества в области экономики, промышленности, науки и техники,
исходя из того, что взаимно признанные принципы защиты доверия в отношении соглашений, заключенных между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Германской Демократической Республики, являются важным элементом для дальнейшего развития сотрудничества с его приспособлением к условиям рыночной экономики,

понимая, что настоящее Соглашение вносит дальнейший конкретный вклад, в рамках международных усилий, в развитие сотрудничества в Европе, который находится в русле позитивных европейских процессов,
договорились о нижеследующем:

Статья 1

(1) Договаривающиеся Стороны согласились с тем, что Советская Сторона на основе соответствующих договоров с Федеративной Республикой Германией несет расходы и затраты, связанные с временным пребыванием советских войск, их личного состава и членов семей:

– на территории федеральных земель Бранденбург, Мекленбург – Передняя Померания, Саксония, Саксония-Ангальт и Тюрингия по состоянию на 3 октября 1990 года;

– и в приравненных к ним в смысле настоящего Соглашения территориях следующих городских районов федеральной земли Берлин: Митте, Пренцлауэр Берг, Фридрихсхайн, Трептов, Кёпеник, Лихтенберг, Вайсензее, Панков, Маршан, Хоеншенхаузен, Хеллерсдорф по состоянию на 3 октября 1990 года, далее именуемых "территория пребывания".

(2) Договаривающиеся Стороны согласились в том, что в связи с введением немецкой марки в качестве законного платежного средства на территории пребывания советских войск создается специальный переходный фонд в немецких марках на период с 1991 по 1994 год. Этот фонд предназначен для оплаты расходов по содержанию и выводу советских войск, временно находящихся на территории пребывания.

Правительство Федеративной Республики Германии внесет в этот фонд с учетом вывода советских войск, который будет поэтапно завершен не позднее чем к исходу 1994 года, общую сумму в 3000 млн. немецких марок на период с 1991 по 1994 год.

В 1991 году из этой общей суммы будет выделена часть средств в сумме 1200 млн. немецких марок. Оставшаяся часть общей суммы распределяется на период с 1992 по 1994 год. Годовые суммы на 1992–1994 годы будут запрашиваться Советской Стороной в IV квартале года, предшествующего очередному календарному году.

Суммы месячных выплат из общей суммы на календарный год будут согласовываться компетентными органами Договаривающихся Сторон.

(3) Для покрытия расходов в немецких марках, которые несет Советская Сторона в связи с содержанием своих войск, Немецкая Сторона предоставляет двумя частями беспроцентный финансовый кредит в общей сумме 3000 млн. немецких марок. Первая часть в размере 2000 млн. немецких марок будет предоставлена в распоряжение Советской Стороны в октябре 1990 года, вторая часть в размере 1000 млн. немецких марок – 1 октября 1991 года. Погашение соответствующих частей кредита будет осуществляться по истечении пяти лет с даты их использования в размере соответствующей суммы. Порядок предоставления и погашения кредита будет урегулирован в специальном кредитном соглашении.

(4) Переходный фонд в немецких марках будет управляться органом, назначенным Правительством Союза Советских Социалистических Республик.

Статья 2

(1) Правительство Федеративной Республики Германии выделяет 1000 млн. немецких марок для покрытия транспортных расходов на поэтапный вывод советских войск с территории пребывания. В случае необходимости в рамках указанной суммы оно окажет техническую помощь путем предоставления железнодорожных транспортных средств и услуг на условиях, действующих в отношении германских вооруженных сил, для окончательного вывода советских войск и принадлежащего им имущества до советской границы или немецких морских портов, включая перевалочные расходы и портовые сборы, в соответствии со статьей 6 Приложения 1 Договора между Союзом Советских Социалистических Республик и Федеративной Республикой Германией об ус-

ловиях временного пребывания и планомерного вывода советских войск с территории Федеративной Республики Германии.

(2) Определение годовых сумм и выплата месячных сумм из общей суммы на каждый календарный год будут согласовываться компетентными органами Договаривающихся Сторон.

Статья 3

(1) С целью частичной компенсации расходов, возникающих у Советской Стороны во время и после вывода советских войск с территории пребывания, Немецкая Сторона окажет Советской Стороне поддержку в осуществлении специальной программы гражданского жилищного строительства на территории Европейской части Союза Советских Социалистических Республик для выводимых советских войск, которая запроектирована Советской Стороной на период 1991—1994 годов с целью сооружения 4 миллионов кв. метров жилой площади.

(2) Правительство Федеративной Республики Германии выделяет для финансирования этой программы в течение 1991—1994 годов в общей сложности 7800 млн. немецких марок. Эти средства предназначены исключительно для целевых проектов жилищного строительства в Европейской части Союза Советских Социалистических Республик, понимаемых как расширение городов и поселков городского типа, и сооружения в 1991—1992 годах 4-х домостроительных комбинатов мощностью по 100 тыс. кв. метров в год каждый.

Порядок зачисления предоставляемых Правительством Федеративной Республики Германии средств и порядок их использования будет урегулирован Договаривающимися Сторонами в отдельном протоколе таким образом, чтобы вышеназванная программа могла быть выполнена в установленный срок.

(3) В рамках суммы, предоставляемой Правительством Федеративной Республики Германии, и собственных вкладов Советской Стороны могут быть реализованы различные варианты строительства "под ключ" жилых домов, строительства и модернизации мощностей по производству домов, строительных материалов, а также поставок строительных машин, механизмов и строительных материалов. Целью программы является строительство возможно большего количества квартир за счет экономии затрат, в частности за счет использования уже существующей инфраструктуры, а также местных ресурсов во всем, что касается производства и поставок.

(4) Советская Сторона обеспечивает своевременное осуществление программы, включая все надежное планирование, получение необходимых разрешений. Она определяет советскую организацию, которая будет выступать в качестве заказчика.

(5) Будет организован Совместный управленческий комитет, который будет собираться на уровне соответствующих министров не реже одного раза в полгода. Задачей Комитета и лично входящих в его состав министров является содействие ходу и успешному завершению программы с учетом целей настоящего Соглашения.

Статья 4

(1) Правительство Федеративной Республики Германии в рамках своих возможностей окажет Правительству Союза Советских Социалистических Рес-

публик поддержку в осуществлении мероприятий, связанных с подготовкой и переподготовкой, в целях включения в трудовую деятельность уволенных в запас военнослужащих советских войск, выводимых в Союз Советских Социалистических Республик с территории пребывания, а также их возвращающихся супругов и детей.

(2) Эта поддержка должна быть увязана с существующими программами и проектами сотрудничества, в первую очередь с предусмотренной программой строительства жилья. Мероприятия должны содействовать введению и развитию рыночной экономики и предпринимательства, в особенности в приоритетных сферах народного хозяйства.

(3) Все программы и проекты подготовки и переподготовки будут осуществляться, по мере возможности, на базе имеющихся и, в случае необходимости, вновь создаваемых учебных центров по подготовке и повышению квалификации руководителей и специалистов, как правило, на территории Союза Советских Социалистических Республик.

(4) Правительство Федеративной Республики Германии в период с 1991 по 1994 год выделит для осуществления этих мероприятий 200 млн. немецких марок.

(5) Подробные условия реализации программ подготовки и переподготовки будут определены в рамках созданной для этих целей Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Федеративной Республики Германии смешанной рабочей группы в отдельных договоренностях на основе проводимого Советской Стороной анализа профессиональных и квалификационных структур выводимых с территории пребывания советских военнослужащих и их возвращающихся супругов и детей, а также с учетом потребностей советского рынка труда соответствующих профессий.

Статья 5

(1) С окончанием выплаты зафиксированных в статьях 1, 2, 3 и 4 настоящего Соглашения сумм вклад Немецкой Стороны, связанный с финансированием расходов на временное пребывание и поэтапный вывод советских войск, программу жилищного строительства и переподготовку, считается осуществленным.

(2) Договаривающиеся Стороны в ходе выполнения настоящего Соглашения могут производить согласованное перераспределение сумм между суммами, указанными в статьях 1, 2, 3 и 4, которое не должно противоречить целям настоящего Соглашения. Суммы, предусмотренные для жилищного строительства, не будут сокращаться.

Статья 6

(1) Договаривающиеся Стороны согласились в том, что в соответствии с Соглашением между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Германской Демократической Республики об экономических связях между СССР и ГДР от 18 июля 1990 года будет определено сальдо в переводных рублях, образовавшееся на текущих счетах в Международном банке экономического сотрудничества.

(2) Договаривающиеся Стороны в срок до 30 июня 1991 года согласуют порядок пересчета указанного в абзаце 1 сальдо в немецкие марки или другую

конвертируемую валюту. Договаривающиеся Стороны на этой основе начнут переговоры об урегулировании задолженности с тем, чтобы в связи с этим в последующие 5 лет для Советской Стороны не возникли чрезмерные дополнительные финансовые и экономические обременения, и о порядке погашения этой задолженности после истечения данного срока.

Статья 7

(1) Договаривающиеся Стороны согласились в том, что определение состава и стоимости недвижимого имущества, построенного за счет средств Советской Стороны, владельцем которого она является и остающегося на земельных участках, выделенных для использования советскими войсками на территории их пребывания, осуществляется специально создаваемой для этого советско-германской комиссией. Она также определяет формы реализации этого имущества.

(2) В своей работе Комиссия будет исходить из следующего:

а) Реализация имущества осуществляется на рыночных условиях. При этом будут рассматриваться предложения Советской Стороны. Если имущество представляет интерес для немецких властей, то оценка его стоимости производится в соответствии с действующими предписаниями для федеральных властей.

б) Комиссия принимает решения и в отношении возможных претензий по возмещению ущерба, а также в отношении других возможных претензий, возникающих в связи с использованием передаваемого недвижимого имущества.

с) Комиссия работает на паритетных условиях и вырабатывает свои правила процедуры.

(3) В той мере, в которой остаточная стоимость, определенная согласно абзацу (2а), превышает ущерб, исчисленный согласно абзацу (2б), сумма превышения предоставляется в распоряжение Советской Стороны. Если сумма ущерба превышает остаточную стоимость, то разница предоставляется в распоряжение Немецкой Стороны. Финансовое урегулирование, включая проценты, будет осуществляться, как только будет реализовано имущество и удовлетворены все связанные с его использованием претензии.

(4) Вплоть до момента передачи в соответствии со статьей 8 Договора между Союзом Советских Социалистических Республик и Федеративной Республикой Германией об условиях временного пребывания и планомерного вывода советских войск с территории Федеративной Республики Германии недвижимое имущество остается в распоряжении советских войск для дальнейшего использования на действующих условиях.

Статья 8

(1) Деятельность советско-германского акционерного общества "Висмут" будет прекращена с 1 января 1991 года. Ликвидация будет осуществлена в соответствии с Соглашением между Союзом Советских Социалистических Республик и Германской Демократической Республикой о продолжении деятельности СГАО "Висмут" от 7 декабря 1962 года.

(2) Совместная рабочая группа акционеров СГАО "Висмут" разработает порядок урегулирования возникающих в связи с прекращением деятельности общества "Висмут" вопросов на основе относящихся к СГАО "Висмут"

действующих договорных документов и представит свои предложения обоим Правительствам.

Статья 9

Настоящее Соглашение вступает в силу в день, когда Правительство Союза Советских Социалистических Республик и Правительство Федеративной Республики Германии сообщат друг другу, что необходимые внутригосударственные процедуры для его вступления в силу выполнены.

Совершено в г. Бонне 9 октября 1990 года в двух экземплярах, каждый на русском и немецком языках, причем оба текста имеют одинаковую силу.

За правительство
Союза Советских
Социалистических Республик
В.П. ТЕРЕХОВ

За правительство
Федеративной
Республики Германии
Х.В. ЛАУТЕНШЛАГЕР
Т. ВАЙГЕЛЬ

МОСКОВСКИЙ ЖУРНАЛ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Сдано в набор 20.04.92. Подписано в печать 11.06.92. Формат 60х88 ¹/₁₆.

Бумага офсетная № 2. Гарнитура "Пресс-роман".

Печать офсетная. Усл. печ.л. 12,74. Усл.кр.-отт. 13,10. Уч.-изд. л. 14,02.

Тираж 2000. Заказ № 960 Изд. № 2/м.ж.м.п.

Издательство "Международные отношения"
107078, Москва, Садовая-Спасская, 20

Отпечатано с готового оригинал-макета
издательства "Международные отношения"
в типографии № 9 НПО "Всесоюзная книжная палата".
109033, Москва, Волочаевская, 40.

Издательство "Международные отношения" намерено продолжить публикацию фундаментальной серии "Документы внешней политики СССР", начатой в 1957 году. Издание серии было приостановлено в 1977 году на XXI томе по решению тогдашнего советского руководства.

XXII том представляет собой подборку широкого спектра документов, раскрывающих внешнеполитическую деятельность СССР в исключительно сложной обстановке в мире накануне второй мировой войны и в ее начальный период.

Этот том выйдет в двух книгах. Первая включает документы за январь—август, вторая — за сентябрь—декабрь 1939 года, а также примечания и справочный материал.

В настоящее издание включены наиболее важные документы внешней политики Советского Союза того периода. Основную часть книги составляют документы, хранящиеся в архивах МИД (АВП России) и бывшего КГБ СССР. Подавляющее большинство (818 из 905) документов публикуется впервые.

Сборник подготовлен Историко-дипломатическим управлением МИД России. Выход обеих книг намечается на III квартал 1992 года.