

Московский журнал международного права



В ЭТОМ НОМЕРЕ:

- ПРОФЕССОРА,
ДОКТОРА НАУК
- ВАЛЕЕВ Р.М. (КАЗАНЬ)
КОНТРОЛЬ В ЯДЕРНОМ
ПРАВЕ
- РОМАНОВ В.А.
КАК ГОСУДАРСТВУ
ПО ЗАКОНУ ЗАЩИТИТЬ
СЕБЯ С МОРЯ
- БАРЦИЦ И.Н.
ВСЕ-ТАКИ ЧЕЙ ЖЕ
СЕВЕРНЫЙ ПОЛЮС?
- МОНИК ШЕРМИЛЬЕ-
ДЖЕНДРО (ФРАНЦИЯ).
ПРАВО КОНТРОЛИРОВАТЬ
СИЛУ
- ЛАЗАРЕВ М.И.
О МОРСКОЙ ПРАВО-
И ДЕЕСПОСОБНОСТИ
СУБЪЕКТОВ МЕЖДУ-
НАРОДНОГО ОБЩЕНИЯ

В ОЧЕРЕДНЫХ НОМЕРАХ:

- Клименко Б.М. Об эволюции понятия государственного суверенитета в послевоенный период
- Шумилов В.М. О теории и практике международного экономического права
- Алексеев И.Ю. Предпринимательская деятельность и Интернет (правовое регулирование электронной коммерции)
- Муранов А.И. История официального опубликования в Российской Федерации Конвенции о купле-продаже товаров (Вена, 1980 г.)
- Рассел Мохимбер, Роберт Вайесман (США). Десять главных причин для закрытия ВТО
- Мижинский М.Ю. и другие корреспонденты нашего журнала познакомят читателя с тем, что происходило на 43-м ежегодном собрании Российской ассоциации международного права

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

Председатель
Ю. М. КОЛОСОВ (Москва)
Члены Редсовета:
Н. И. АКУЕВ (Алма-Ата),
Э. Д. БЕЙШЕМБИЕВ (Бишкек),
И. И. БЕРГХОЛЬЦАС (Рига),
В. Г. БУТКЕВИЧ (Киев),
Р. В. ДЕКАНОЗОВ (Тбилиси),
Г. В. ИГНАТЕНКО (Екатеринбург),
А. Л. КОЛОДКИН (Москва),
В. В. КОЧАРЯН (Ереван),
Г. И. КУРДЮКОВ (Казань),
С. А. МАЛИНИН (Санкт-Петербург),
Л. В. ПАВЛОВА (Минск),
В. П. ПАРХИТЬКО (Москва),
А. Х. САИДОВ (Ташкент),
Л. А. СКОТНИКОВ (Москва),
А. В. ТОРКУНОВ (Москва),
А. А. ТРЕБКОВ (Москва),
М. О. ХАЙТОВ (Ашхабад),
Ю. Ю. ШАТАС (Вильнюс),
В. Н. ЯКОВЛЕВ (Ижевск)

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

Главный редактор
В. П. ПАРХИТЬКО
Члены Редколлегии:
Л. Б. АРХИПОВА,
К. А. БЕКЯШЕВ,
И. П. БЛИЩЕНКО,
А. А. ГРОМЫКО-ПИРАДОВ,
И. И. КОТЛЯРОВ,
В. И. КУЗНЕЦОВ,
Е. Г. ЛЯХОВ,
Ю. Н. МАЛЕЕВ,
А.И. МУРАНОВ,
В. Г. НЕСТЕРЕНКО (заместитель
главного редактора, ответственный
за английское издание),
Т. О. РАМИШВИЛИ,
В. А. РОМАНОВ,
Ю. М. РЫБАКОВ,
Г. П. ТОЛСТОПЯТЕНКО,
Б. Р. ТУЗМУХАМЕДОВ (первый
заместитель Главного редактора),
И. Г. ФОМИНОВ,
О. Н. ХЛЕСТОВ

Издание “Московского журнала международного права” осуществляется при финансовой поддержке международной юридической фирмы “ММЦП & К”

Контактные телефоны: 290-42-22; 290-27-57.

Адрес в INTERNET: <http://mice.ym—com.net>

СОУЧРЕДИТЕЛИ:

**МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИНСТИТУТ
МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ (УНИВЕРСИТЕТ)
МИНИСТЕРСТВА ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
МЕЖДУНАРОДНОЕ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ
“СОЮЗ ЮРИСТОВ”**

Адрес редакции: 117454, Москва, проспект Вернадского, 76

телефон: 434-94-13/телефакс: 434-94-52

Адрес английской редакции: 121019, Москва Г-19, а/я 32

НЕСТОР АКАДЕМИК ПАБЛИШЕРЗЛтд.

телефон 915-62-22; телефон 915-16-38.

Московский журнал международного права

Moscow Journal of International Law

Научно-теоретический
и информационно-практический
журнал

Издается
с 1991 года на русском языке
и с 1995 года — на английском,
с 1997 года введен
на обоих языках
в систему INTERNET:
www.diplomat.ru/mjilaw/

Выходит один раз
в три месяца

№ 2/2000/38
апрель-июнь

СОДЕРЖАНИЕ

Вопросы теории

Р а в к и н Н.В. Европейское Сообщество как субъект междуна- родного права	5
М о л ч а н о в С.Н. (Екатеринбург). Об использовании понятий “культурные ценности” и “культурное наследие (достояние)”.	20
Н и з а м и е в А.Ш. (Казань). Международное право развития (основные черты и тенденции)	28
Р а с с к а з о в Л.П., У п о р о в И.В. (Краснодар). Понятие и принципы ответственности в международном праве	37

Международное частное право

Л о б о д а А.И. Правило о навигационной ошибке в междуна- родном национальном праве	46
---	----

Международная безопасность

Т у з м у х а м е д о в Б.Р. Правовые основы проведения операций по поддержанию мира в содружестве независимых государств	73
З о л о т у х и н Г.А. Правовые источники участия вооруженных сил Российской Федерации в операциях по поддержанию мира в Содружестве независимых государств	90
П р я х и н В.Ф. (Вена, ОБСЕ). Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе и проблемы Центральной Азии	97
Томазо ди Ф р а н ч е с к о, Джакомо С к о т т и (Италия). Шестьдесят лет “этнической чистки”	108
Моник Ш е р м и ллье - Д ж е н д р о (Франция). Право контролировать силу. Война на Балканах	112

Морское право	
Лазарев М.И. Морская провоспособность и дееспособность государств	116
Международное ядерное право	
Валеев Р.М. (Казань). Международный контроль в международном ядерном праве	176
Корякин Ю.И., Мирные ядерные станции как фактор военного сдерживания	185
Международная безопасность	
Романов В.А. Международно-правовые аспекты обеспечения безопасности государств от военных посягательств с моря.	206
Международно-правовые вопросы СНГ	
Крапетян Л.М. Государственно-национальные конфликты в регионах СНГ и международно-правовые основы их урегулирования	225
Права человека	
Лукьянцев Г.Е. (Женева). Две системы защиты прав человека — два комиссара по правам человека.	246
Федяшин В.П. (Уфа). Профсоюзный комитет и институтский омбудсмен: столкновение позиций или совместная работа по практической реализации прав и свобод человека	257
Международное гуманитарное право	
Алешин В.В. Правовое положение интернирования лиц и их собственности	269
Пархитко В.П. Как Сталин отвадил меня от международного гуманитарного права	280
Международное уголовное право	
Асатур А.А. Развитие международного уголовного права и деятельность международных уголовных судов	285
Вопросы территории	
Барциц И.Н. Кому принадлежит Северный полюс?	294
Хроника	
Плавунова Ю. На слушаниях АнтиНАТО	308
Полтавцева Е.А., Антонова М.В. Семинар о контрольных механизмах Европейского суда	319
Соколов Д.А. “Умерла ли наука в России?”	326
Посол Индии — гость МГИМО	331
Вычугжанина А.А. 450 лет Посольскому приказу (1549—1999)	333
Байков Д.А., Москвин Д.А. Новая форма благотворительности ООН	336
Мижинский М.Ю. Батумская конференция: “Права человека и правовое государство”	338
Пузык Н.Н., Шкулева Н.В. Метаправо: миф или реальность?.	341
Гасанбекова К.А. ООН в XXI веке.	343

Страницы истории

- Семьянова А.Ю. (Казань). Российское государство и дипломатическое право. История и современность 346

Трибуна преподавателя и студента

- Мижинский М.Ю. Памятное столетие. (Рецензия на сборник “100-летие инициативы России: от Первой конференции мира 1899 г. к Третьей конференции мира 1999 г.” — СПб — Санкт-Петербургский государственный университет. 1999, — 168 с.) 354

- Пузык Н.Н. В повестке дня опять нефть. (Рецензия на книгу почетного профессора Католического университета в Лувене (Бельгия) Романа Якемчука “Топливный потенциал Каспийского бассейна. Соперничество держав на Кавказе и в Центральной Азии.”) 357

- Москвин Д.А. Работа японских ученых. (Работа “Взгляд на СНГ: Специалисты по международному праву из России, Украины, Белоруссии и других стран о проблемах Содружества.”) 360

Кто есть кто в нашей науке и практике

- Иванов Дмитрий Владимирович (Москва) 363

- Константинов Виталий Алексеевич (Москва) 365

- Кудряшов Сергей Михайлович (Москва) 366

- Петренко Николай Иванович (Москва) 367

Книжная полка

- Вычугжанина А.А. Кризис миротворчества ООН. (Морозов Г.И., “ООН на рубеже XXI века (кризис миротворчества ООН)”). 369

- Алешин А.А. Безопасность — новые подходы. (Хлобустов О.М., Рыкунов В.И., Павленко С.З., Подуфалов В.Д. Права человека и интересы национальной безопасности. М.: Московская школа прав человека. 1999. — 181 с.) 372

- Свиарев В.В. Важное средство предупреждения военных преступлений. (С.А. Лобанов. “Международно-правовые аспекты уголовного судопроизводства по делам о военных преступлениях”. Москва, Изд-во “Транспорт” МПС России, 1999. 184 с.) 374

- Пунга Л. (Кишинев). Первый — на Украине. (Рецензия на учебник Л.Д. Тимченко “Международное право”, Харьков, “Консум”, 1999, 528 с.) 381

Полемика

- Клендро М.И. (Тюмень). Еще раз об идее Метаправа в контексте предстоящей встречи с Иным Разумом 386

- Подведем черту 394

Международная частно-правовая практика юридической фирмы “ММЦП и К”

- Степанов В.И. Дело об иммунитете международной организации, рассмотренное в органах государственного арбитража в 1991 г. 395

М у р а н о в А.И. Собственность Российской Федерации, закрепленная за Центральным банком России и находящаяся за границей: некоторые нюансы российского законодательства о Центральном банке и об иммунитете государства и его собственности.	400
--	-----

Документы

Международный Общественный Трибунал по преступлениям НАТО в Югославии. Осудить агрессию!.	424
Вердикт.	427

Некрологи

Зотиков Юрий Владимирович	434
Любомудрова Валентина Владимировна.	436

“Московский журнал международного права” является правоприемником “Советского журнала международного права”, созданного в 1991 году как общесоюзный журнал юристов-международников СССР. После 1992 года, выходя под названием “Московский” (по месту его издания), журнал сохранил в составе своего Редакционного совета ученых из стран, расположенных на территории бывшего СССР, и на его страницах могут находить отражение как точки зрения самих юристов, так и официальные позиции их государств.

Отбор и содержание материалов журнала определяются Редколлегией. Вместе с тем публикация материала в “Московском журнале международного права” не всегда означает, что Редколлегия разделяет точку зрения автора. При перепечатке материала или его части, а также при цитировании ссылка на наш журнал обязательна.

Вопросы теории

ЕВРОПЕЙСКОЕ СООБЩЕСТВО КАК СУБЪЕКТ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Н.В. Равкин*

Данная статья посвящена рассмотрению места Европейского Сообщества (ЕС) в системе международного права, а также вопросам распределения компетенций между органами ЕС и государствами-членами. При этом необходимо различать внешнюю политику и политику внешней торговли в рамках ЕС. Несмотря на то, что торговая политика неоспоримо относится к ведению Сообщества, ее особенности не рассматриваются в рамках данной статьи. При этом необходимо отметить, что взаимодействие государств-членов ЕС в области внешней политики, а также общая внешняя политика и политика в области обеспечения безопасности относятся в большей степени не к предмету ведения Европейского Сообщества, а к ведению государств-членов или Европейского Союза в целом.

1. Понятие “европейское право” и его источники. 1. Европейское Сообщество и Европейский Союз.

Термин “европейское право” стал применяться в послевоенные годы с зарождением и становлением Европейского экономического сообщества, а также других региональных европейских организаций, в частности Совета Европы. В настоящей статье данное понятие употребляется для обозначения первичного и вторичного права Европейского Сообщества, имеющего так называемый супранациональный характер. При этом, следует особо остановиться на разнице между Европейским Сообществом и Европейским Союзом, имеющими в русском языке одинаковую аббревиатуру ЕС.

Конференция, проведенная в декабре 1991 года в г. Маастрихт (Нидерланды), привела к разработке пакета документов, называемых Маастрихтским договором. Его подписание состоялось тоже в Маастрихте в феврале 1992 года. С этого периода официальное название данного договора — “Договор о Европейском Союзе” (ДЕС). Он содер-

* Соискатель кафедры государственного устройства и права Российской академии государственной службы (РАГС), советник юстиции 2 класса, главный специалист Департамента внешних связей Министерства юстиции Российской Федерации, Master of Advanced European Studies.

жит 19 статей от “A” до “S”, а также ряд дополнительных протоколов и разъяснений. Данным договором создается так называемая трехстержневая архитектура Европейского Союза. При этом статьи “G”, “H”, “I” определяют, что относится к первому стержню (в основном это и есть Европейское Сообщество), статья “J” очерчивает составляющую второго стержня (общая внешняя политика и политика в области обеспечения безопасности), а статья “K” дает перечень областей деятельности, составляющих третий стержень (сотрудничество в области правосудия и внутренних дел).

Важную роль в договоре играет статья “G”, определившая внесение изменений в основополагающий Договор о создании Европейского Экономического Сообщества (ЕЭС). Так в частности, он был переименован в Договор о создании Европейского Сообщества, а сам термин Европейское Экономическое Сообщество (ЕЭС) был повсеместно заменен понятием Европейское Сообщество (ЕС). Все положения Договора о создании Европейского Экономического Сообщества (ДСЕЭС) с 1 ноября 1993 года цитируются в соответствии с новой версией переименованного Договора о создании Европейского Сообщества. Таким образом, Договора о создании Европейского Экономического Сообщества практически больше не существует.

Статья “H” нового Договора о Европейском Союзе содержит указания на изменения, вносимые и в Договор об образовании Европейского объединения угля и стали (ЕОУС), статья “I” вносит многочисленные, но незначительные изменения в Договор о создании Европейского сообщества по атомной энергии (ЕВРОАТОМ).

Остальные статьи — от “A” до “F” и от “J” до “S”, касаются собственно Европейского Союза. Это же относится и к 17 дополнительным протоколам и 33 декларациям, в которых регулируются такие важные вопросы, как, например, создание единого Европейского центрального банка во Франкфурте-на-Майне, макроэкономические критерии, которым должны соответствовать государства для вступления в зону единой европейской валюты, то есть в Европейский валютный союз, а также Соглашение “О социальной политике, заключенное между государствами-членами Европейского Сообщества, за исключением Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии”.

При использовании терминов Европейский Союз и Европейское Сообщество нужно строго различать, идет ли речь собственно о Европейском Сообществе, область деятельности которого составляет лишь первый стержень структуры Европейского Союза в целом, или же о действиях в областях, составляющих второй и третий стержни, находящиеся в непосредственном ведении Европейского Союза.

В целом, основные различия между Европейским Сообществом и Европейским Союзом состоят в следующем:

1) Только Европейское Сообщество (а не Европейский Союз) обладает юридической правоспособностью. Европейский Союз не имеет полномочий издавать от своего собственного имени какие-либо документы или нормативно-правовые акты, заключать договоры, а также выступать истцом или ответчиком в суде. От имени Европейского Союза выступают правительства государств-членов.

2) Решения в области второго и третьего стержней политики Европейского Союза принимаются консенсусом (ст. ст. "J.8" абзац 2 и "K.4" абзац 3 Мaaстрихтского договора).

3) В области второго и третьего стержней Европейская комиссия не обладает правом законодательной инициативы. В области совместной внешней политики и политики в области безопасности Европейская комиссия обладает правом законодательной инициативы вместе с государствами-членами (ст. "J.8" абзац Мaaстрихтского договора). По вопросам сотрудничества в области правосудия и внутренних дел правом законодательной инициативы частично обладают лишь государства-члены (статья "K.3" абзац 2,2 Мaaстрихтского договора). В целом же Европейская комиссия "в исчерзывающем объеме принимает участие в деятельности для обеспечения сотрудничества в области второго и третьего стержней" (ст. ст. "J.9" и "K.4" абзац 2 Мaaстрихтского договора). Под этим однако подразумевается лишь присутствие на совещаниях представителя Европейской комиссии с правом совещательного голоса.

4) Европейский парламент не обладает никакими полномочиями и правами для принятия решений по вопросам, относящимся ко второму и третьему стержню. Специальный Совет Министров стран-членов ЕС (именуемый далее — "Совет") обязан лишь "в случае необходимости, заслушивать мнение Европейского парламента".

5) Споры по вопросам распределения полномочий, касающихся второго и третьего стержней не могут быть рассмотрены в Суде Европейских Сообществ, Суд не обладает также полномочиями по толкованию положений Мaaстрихтского договора.

Различия между Европейским Союзом и Европейским Сообществом закономерно порождают вопрос, где, помимо упомянутого выше Мaaстрихтского договора, содержатся правовые аспекты, регулирующие различия и взаимодействие Союза и Сообщества, какова юридическая сила таких правовых актов, то есть каковы основные источники права Европейского Сообщества? Как уже упоминалось выше, право Европейского Сообщества состоит из так называемых первичных источников, вторичных источников, а также решений Суда Европейских Сообществ.

2. Источники европейского права.

Данному вопросу может быть посвящена отдельная статья, так как проблематика разграничения первичного и вторичного права чрезвычайно сложна и дискутируется на протяжении всего существования и развития Европейского Сообщества, начиная с образования Европейского объединения угля и стали.

Для достижения целей нашей статьи будет достаточно лишь указать, что то, что, по общему мнению правоведов государств-членов Европейского сообщества (при этом необходимо учитывать участие в общей дискуссии и юристов недавно вступивших в состав ЕС Швеции, Финляндии и Австрии) относится к первичному праву Европейского Сообщества может быть указано в исчерзывающем и довольно кратком списке. Тексты этих первоисточников могут быть опубликованы в однотомном сборнике. Основными документами здесь являются:

- Договор об учреждении Европейского сообщества;
- Договор об учреждении Европейского объединения угля и стали;
- Договор об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии;
- Соглашение о слиянии органов Сообществ;
- Единый Европейский Акт;
- Договор о Европейском Союзе (Маастрихтский договор);
- Амстердамский договор (о дальнейшем развитии ЕС 1997 года).

Помимо этого, необходимо отметить, что в связи с общепринятым в ЕС правилом, к первичному праву ЕС относится и Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года. Дело в том, что в системе права ЕС нет документов, содержащих исчерпывающий список прав человека, однако считается, что поскольку все государства-члены ЕС являются участниками данной конвенции, то она имеет обязательную силу и для ЕС. Механизм такого влияния уже подписанных международных договоров с третьими государствами на европейское право будет рассмотрен ниже.

В отличии от первичного права, вторичное право Европейского Сообщества насчитывает тысячи страниц. Сюда относятся нормативные акты, издаваемые основными органами Сообщества (Европейской комиссией, Судом Европейских Сообществ, Европейским парламентом, Специальным советом министров, Палатой аудиторов Европейского Сообщества, Комитетом постоянных представителей государств-членов при Европейской комиссии, комитет регионов и др.) во исполнение основополагающих целей Сообщества, изложенных в первоисточниках. Помимо этого сюда необходимо отнести и многочисленные заявления, разъяснения, позиции того или иного органа по тому или иному вопросу, не имеющие юридически обязывающей силы, но которые в отдельных случаях могут быть использованы для детализации позиции отдельных органов Сообщества, а значит и Сообщества в целом и являются доказательствами в Суде Европейских Сообществ.

Все нормативно-правовые акты, имеющие юридическую силу для государств-членов Сообщества, а также другие документы, имеющие важное значение для становления и развития Сообщества, публикуются в Бюллетеене Европейских Сообществ. Этот бюллетеень выходит ежедневно (!) на всех официальных языках Сообщества. Он разделен на три части. В части L (legislations) практически сразу после их утверждения публикуются нормативно-правовые акты Сообщества, имеющие юридически обязательную силу, в начале — для всех государств-членов ЕС, затем — касающиеся отдельных государств или частных вопросов, и в завершение — международные договоры Сообщества и внутриведомственные решения органов Сообщества. В части С (communications) публикуются предложения и законодательные инициативы Европейской комиссии, рефераты дебатов в Европейском парламенте, а также сведения о принятых к производству и рассмотренных Судом Европейских Сообществ дел. В третьей части S (supplement) публикуются письменные ответы органов государств-членов на различные запросы.

В целом за год бумажная версия бюллетея составляет около трех погонных метров брошюр форматом DIN A 4 для каждого из офици-

альных языков ЕС, А бумажная версия бюллетеня с 1952 года (года официального вступления в силу римских договоров) насчитывает больше 40 метров. Все это и составляет вторичное право ЕС.

Ответ на вопрос об источниках европейского права был бы не полным, если бы мы не упомянули решений и постановлений Суда Европейских Сообществ. Решения Суда, имеющие обязательную силу, публикуются на всех официальных языках ЕС в Сборнике Суда Европейских Сообществ (причем немецкая версия сборника желтая, английская фиолетовая, французская голубая и т. д.). Дело в том, что национальные суды государств-членов ЕС в делах, которые связаны с применением норм европейского права и если толкование этих норм двойственно, не совсем ясно либо затруднено в силу других причин, обязаны приостанавливать производство по данному делу и запрашивать о толковании Суд Европейских Сообществ. Решение (точнее толкование) Суда Европейских Сообществ данного положения европейского права должна применяться национальными судами и других государств-членов ЕС в аналогичных делах или при применении этих же положений европейского права. Таким образом, решения Суда Европейских Сообществ внутри ЕС носят характер прецедентного права. В Сборнике все решения публикуются в хронологическом порядке. В бумажной версии легко найти необходимое дело, если известна дата вынесения по нему решения, однако поиск представляет большую проблему, если известно лишь наименование сторон в данном процессе.

Понимание основной проблематики статьи было бы затруднено без анализа различий в терминологии, вопросов источников европейского права, их иерархии в общей структуре. Кратко остановившись на вышеуказанных аспектах, рассмотрим такую специфическую сферу деятельности ЕС как международные отношения и регулирующие их международные договоры.

2. Международная правосубъектность Сообщества.

1. Основные принципы международного права.

Субъектами международного права могут быть физические или юридические лица, а также особые образования, обладающие определенной право- и дееспособностью, в особенности правом заключать международные договоры с другими субъектами международного права.

Полноправными субъектами международного права, обладающими всеми видами право- и дееспособности во всех областях являются суверенные государства. В качестве субъектов международного права, обладающих ограниченными правами признаются также:

- установившиеся правящие режимы, признанные de-facto,
- определенные межгосударственные организации,
- в определенных рамках физические и юридические лица.

Межгосударственные или международные организации создаются на основании международного договора (договор о создании или устав), заключаемого между государствами и/или другими субъектами международного права. Поскольку при этом создатели передают новой организации часть своих правовых полномочий, то в таком случае говорится о "приданной" международной правосубъектности новой организации.

От таких организаций следует отличать неправительственные организации, которые создаются на основании частноправового договора физических и/или юридических лиц (например, "Гринпис" или "Международная Амнистия").

Не каждая международная организация (или другие международное образование) приобретает международную правосубъектность автоматически. В определенных случаях это должно быть особо обозначено либо прямыми указаниями на это в договоре о создании, либо должно вытекать из задач, провозглашенных самой организацией.

В любом случае международные организации обладают лишь ограниченной международной правосубъектностью, это значит, что они обладают правами на совершение лишь тех действий и на заключение лишь таких международных договоров, которые специально указаны в договоре о создании (уставе) или вытекают из поставленных целей. Если бы международное образование такого рода обладало бы полной международной правосубъектностью, то можно было бы говорить об образовании нового (федеративного) государства, а суверенные государства не рассматривались бы более как суверенные и независимые, а лишь как государства-члены или же несамостоятельные составные части нового.

В случае, если международная организация желает совершить какое-либо международно-правовое действие, например, заключить международный договор с другим государством или присоединиться к какому-либо многостороннему международному договору, она прежде всего сама должна быть субъектом международного права и обладать полномочиями на совершение таких действий в части ее касающейся.

Исходя из вышеизложенного, Европейское Сообщество также является международной организацией и при заключении им международных договоров также необходимо учитывать эти моменты.

В соответствии со статьей 210 Договора о создании Европейского Сообщества (ДСЕС), "Сообщество обладает правосубъектностью". Согласно статье 211 ДСЕС право- и дееспособность Сообщества определяются специальными решениями государств-членов, поэтому, исходя из комментариев специалистов статьи 210 и 211 ДСЕС, можно утверждать, что международной правосубъектностью ЕС также наделяется лишь в тех случаях, когда государства-члены передают ее Сообществу общим решением.

Право заключать международные договоры от своего имени, которым обладает Сообщество, а также возможность для других субъектов международного права обращаться непосредственно к Сообществу, минуя государства-члены и означает признание ЕС в качестве субъекта международного права третьими государствами и международными организациями. Например, до 1988 года ЕС не могло заключать договоры с СЭВ и восточноевропейскими государствами, так как ЕС таковым именем не признавалось. Это положение изменилось после реформирования бывших коммунистических стран. В настоящее время ЕС — по крайней мере в областях своего ведения — может заключать от своего имени международные договоры и с этими государствами.

Европейский Союз при этом, согласно общему мнению, не обладает

еще правосубъектностью, а значит и не имеет полномочий на осуществление каких-либо действий на международной арене от своего имени.

2. Заключение международных договоров и другие полномочия Сообщества в международных отношениях.

А. Распределение полномочий между органами Сообщества и государствами-членами ЕС в международных отношениях.

(1). Основные положения.

В области установления международных отношений также действует принцип специального наделения Сообщества такими полномочиями со стороны государств-членов (статья 3б I и 4 I ДСЕС). Это значит, что в целом такое право относится к ведению государств-членов, если в договоре прямо не указывается, что таким правом обладает Сообщество. При этом, в области так называемых конкурирующих полномочий, в соответствии со статьей 3б II ДСЕС применяется принцип **субсидиарности**, который будет рассмотрен ниже.

Ряд ссылок на полномочия ЕС в области международных хозяйственных отношений имеется в первоначальном договоре о создании Европейского Экономического Сообщества (ЕЭС). Эти ссылки в значительной степени развиты и дополнены в последующем Едином Европейском Акте, а также практикой Суда Европейских Сообществ.

Что касается политических отношений с третьими государствами и международными организациями, то в этой области ЕС обладает лишь ограниченными правами. С созданием Европейского Союза после подписания Маастрихтского договора, предусматривается дальнейшее расширение полномочий общих органов, причем не только в рамках Европейского Сообщества, сколько в рамках осуществления общей внешней политики и политики в области обеспечения безопасности под эгидой Европейского Союза. При этом отличие от полномочий государств-членов должно в каждом отдельном случае подтверждаться государствами-членами, а для его трансформации в так называемые супернациональные полномочия Европейского Союза, например, при совершении в соответствии с положениями статьи "J.3" Договора о создании Европейского Союза (Маастрихтского договора) так называемого "действия в интересах всех" — "joint action", — решение должно быть утверждено квалифицированным большинством государств-членов.

(2). Исчерпывающие полномочия на заключение договоров в Договорах об образовании Сообществ и дополнительные полномочия на заключение договоров, вытекающие из толкований Суда Европейских Сообществ.

В ряде положений Договора о создании Европейских Сообществ имеются ссылки на исчерпывающие полномочия ЕС по заключению международных договоров. Так, в частности, ЕС обладает правом заключать договоры:

— согласно статье 113 III ДСЕС — в области совместной внешней торговли;

— в соответствии со статьей 229 I ДСЕС — "для осуществления своих целей" в отношениях с ООН, ее специализированными организациями и в отношениях с ГАТТ;

- в соответствии со статьей 229 II ДСЕС — “в отношениях со всеми международными организациями”;
- в соответствии со статьей 230 ДСЕС — “для осуществления своих целей при сотрудничестве с Советом Европы”;
- в соответствии со статьей 231 ДСЕС — “для уточнения моментов текущего взаимодействия с ОЭСР”;
- в соответствии со статьей 238 ДСЕС — об ассоциированном членстве.

При этом лишь первый и последний пункты из этого списка можно отнести к полномочиям по заключению международных договоров в области материального права. Остальные являются, по мнению специалиста в области права Европейского Сообщества профессора Веддера “компетенциями по осуществлению отношений” и касаются заключения соглашений лишь регулирующих статус и порядок членства в той или иной организации, например, о наделении ЕС статусом наблюдателя при той или иной международной организации. Договоры в области материального права в этих случаях могут быть заключены лишь если ЕС будет наделено специальной компетенцией.

Обладание Сообщества правом на заключение международных договоров в указанных областях (особенно с третьими государствами) вытекает и из решения Суда Европейских Сообществ по так называемому делу АЕТР. С момента вынесения этого решения Судом Европейских Сообществ 31 марта 1971 года по делу Европейская Комиссия против Европейского Совета (AETR v. R 22/70), считается, что если Европейское Сообщество обладает правом на осуществление каких-либо действий внутри союза, то одновременно это порождает право на совершение аналогичных действий и в международной сфере. Этот юридический феномен получил также название “порождаемые полномочия по заключению договоров”.

Таким образом, если Сообщество обладает исчерпывающими полномочиями в какой-либо области, например, в области таможенного права, то оно автоматически приобретает право заключать в случае необходимости от своего имени международные договоры, касающиеся этого предмета.

Если же вопрос, обладает ли Сообщество правом заключать международный договор в определенной области, возникает в пределах конкурирующих полномочий органов ЕС и государств-членов, то он решается, как и с полномочиями внутри ЕС, в соответствии со следующим принципом:

Сообщество обладает правом заключения международных договоров тогда и только тогда, когда предмет договора относится к ведению Сообщества.

В этой связи широко обсуждается вопрос, признавать ли такое право за Сообществом как безусловное, либо как возникающее постепенно путем отказа государств-членов ЕС от части своих полномочий в пользу органов ЕС? В случаях, затрагивающих порядок функционирования внутреннего рынка, Сообщество имеет ряд инструментов воздействия на государства-нарушители. Так, например, если какое-либо из государств-участников примет внутренний акт, положения которого против-

воречат нормам права ЕС, то решением Суда Европейских Сообществ можно принудить это государство либо отменить данный акт, либо не применять его вовсе как противоречащий нормам права ЕС. В области международных отношений решить такую проблему гораздо сложнее, так как и Сообщество, и государства-члены осуществляют свои международные отношения, заключая международные договоры с третьими государствами и/или международными организациями, а, как известно, "государство не вправе ссылаться на то обстоятельство, что его согласие на обязательность для него договора было выражено в нарушение того или иного положения его внутреннего права, касающегося компетенции заключать договоры, как на основание недействительности его согласия, если только данное нарушение не было явным и не касалось нормы его внутреннего права особо важного значения". (ст. ст. 27 и 46 Венской конвенции о праве международных договоров).

Для ответа на вопрос, обладает ли то или иное государство-член полномочиями на заключение международных договоров в определенной области, необходимо проверить, к чьему ведению эта область относится. Это может быть как область конкурирующих полномочий — например в том, что касается правового регулирования свободного движения услуг, так и область исчерпывающих полномочий Сообщества, например, в таможенном праве или праве, регулирующем сельскохозяйственную политику ЕС.

Для того, чтобы решить, относится ли то или иное действие однозначно к предмету ведения Сообщества, совместному ведению или однозначно лишь к ведению государств-членов, необходимо, прежде всего проверить его на соответствие так называемому принципу субсидиарности, о котором упоминалось выше. Этот принцип определяется специалистами в области европейского права следующим образом: Сообщество действует тогда и только тогда, когда усилий одного или нескольких государств недостаточно для достижения стоящих целей либо если стоящая цель может быть эффективней достигнута Сообществом в целом. После проверки предмета регулирования на соответствие данному принципу, дальнейший анализ проводится следующим образом:

1) Если в источниках права ЕС есть однозначные указания на компетенцию Сообщества в этой сфере, то действуют нормы права Сообщества, а любые нормативно-правовые акты государств-членов в этой области ничтожны.

2) Если в источниках права ЕС есть указания на то, что Сообщество полностью регулирует затрагиваемую область, но нет ясного указания на запрет регулирования этой области национальными правовыми актами, то применяются положения европейских нормативных актов, а изданные национальные регулирующие нормы недействительны.

3) Если нормы права ЕС не полностью затрагивают регулируемую область и не запрещают государствам-членам издавать собственные нормативно-правовые акты в этой области, то:

а) в случае, если положения изданных государствами-членами национальных актов не соответствуют общим целям, принципам и практике ЕС, они не могут применяться.

б) в случае, если положения изданных государствами-членами наци-

ональных актов полностью соответствуют общим целям, принципам и практике ЕС, то применяются как нормы права ЕС, так и нормы национального права.

4) Если предмет регулирования не соответствует принципу субсидиарности и однозначно относится лишь к ведению государств-членов, нормы права ЕС недействительны и действуют лишь нормы национального законодательства.

Таким образом, при осуществлении каких-либо действий (заключении международных договоров), касающихся сферы международных отношений, как Сообщество, так и государства-члены относительно несвободны и обязаны придерживаться вышеизложенных принципов. Практически это значит, что любое государство-член ЕС может заключить международный договор с третьим государством лишь в области еще недостаточно охваченной регулирующими нормами права ЕС (п. 3), либо в области полностью находящейся в ведении государств-членов. При этом, руководствуясь провозглашенным в ЕС принципом “верности целям и принципам Сообщества”, каждое государство, заключающее договор подобного рода, обязано предусмотреть в нем оговорку о временном характере его действия или о возможной его денонсации, на случай когда Сообществом будут изданы нормативные акты, затрагивающие его предмет. В качестве примера здесь можно привести заключенное ЕС с США соглашение о свободах неба, “open sky agreement”, которое в настоящее время пересматривается в связи с изданием директивы ЕС, регулирующей данную сферу.

Согласно практике Суда Европейских Сообществ, осуществление каких-либо самостоятельных действий государств-членов (заключение международных договоров с третьими государствами) в области, полностью относящейся к ведению Сообщества, разрешено лишь до тех пор, пока в этой области не издано ни одного нормативно-правового акта Сообщества. При этом строго указывается, что самостоятельные действия государств-членов в данной области не должны ни в коем случае противоречить общим целям и задачам ЕС.

(3) Особый случай. Так называемые “смешанные соглашения”.

Помимо исчерпывающих и конкурирующих полномочий во взаимоотношениях Сообщества и государств-членов по вопросам международных отношений выделяют также и так называемые продленные полномочия. Они относятся к тем сферам ведения, за регулирование которых в отвечает и Сообщество, и государства (например, Генеральное соглашение об оказании услуг в рамках ВТО). В таких спорных случаях заключенные международные договоры подлежат, как правило, ратификации как органами Сообщества, так и компетентными национальными органами государств-членов. Такие международные договоры в праве ЕС именуются “смешанными соглашениями”. При этом выгода другой договаривающейся стороны (государств и/или международных организаций) заключается в том, что таким образом ликвидируется пробельность в обязательной силе этого договора как для Сообщества в целом, так и для каждого государства-члена ЕС в отдельности.

Однако в правовых кругах ЕС высказывается озабоченность в связи

с заключением соглашений такого рода. Здесь, в частности, указывается на то, что в соглашениях подобного рода не совсем ясно, кто в большей мере ответственен за выполнение взятых международных обязательств. Вызывает вопрос механизм финансирования (из национальных бюджетов или же из бюджета ЕС?), порядок взаимодействия и степень обязательности для ЕС и государств-членов решений совместных комитетов и комиссий, если их создание предусмотрено положениями соглашений. В соответствии с практикой Суда Европейских Сообществ, этот орган высказывается за заключение таких соглашений только в случае объективной необходимости.

(4) Соглашения о создании ассоциаций или об “ассоциированном членстве” в соответствии со статьями 113 и 238 ДСЕС.

Параллельно с внутренним расширением полномочий ЕС, эта международная организация постоянно активизирует и свои внешне-политические приоритеты. Освобождение ряда колоний и провозглашение ими независимости породило ряд международных договоров о дальнейшем сотрудничестве. Первое соглашение подобного рода было заключено 11 апреля 1962 года. Особенную важную роль сыграла так называемая Конвенция Яунде, заключенная в июле 1963 года и провозгласившая процесс создания ассоциации ЕЭС и 18 африканских государств.

Под такими соглашениями об ассоциированном членстве или создании ассоциации подразумевается создание путем заключения договора специализированного правового статуса для третьего государства, группы государств, а также отдельных областей или административных субъектов. Особенности такого правового статуса определяются в каждом договоре отдельно (и разнятся от договора к договору). Теоретически, заключение такого рода договора означает членство в ЕС на правах от 1 % до 99 % члена. Постоянно с заключением таких соглашений создаются все новые и новые двусторонние органы (смешанные комитеты, комиссии сторон и т. д.), решения которых, в зависимости от ссылок в договоре, носят обязательную или консультативную силу для обеих сторон договора.

В зависимости от поставленных целей, выделяются четыре типа соглашений о создании ассоциаций:

— Ассоциация с целью последующего вступления (договор или соглашение содержит конкретную ссылку на срок или период, в который третья сторона может стать полноправным членом ЕС, например, абзац 4 преамбулы Соглашения об ассоциированном членстве ЕЭС и Турции).

— Ассоциация с целью осуществления в ее рамках свободной торговли.

— Ассоциация с целью содействия развитию.

— Ассоциация с заморскими департаментами и землями. (Это касается прежде всего заморских департаментов Франции, за действия которых в международных отношениях Франция несет ответственность).

В то время как в статье 238 ДСЕС говорится “о взаимных правах и обязанностях” сторон, порождаемых такими соглашениями, речь здесь, прежде всего, идет о сотрудничестве в экономической и торговой сферах

в интересах обеих сторон. То, что ЕС придерживается этого принципа, доказывают цифры.

В первом Ломейском соглашении 1975 года участвовало 46 государств африканского,カリбского и тихоокеанского регионов. В 1989 году так называемое четвертое Ломейское соглашение на срок 10 лет подписали уже 68 государств. В соответствии с правилами внутреннего рынка ЕС им были предоставлены определенные свободы движения товаров, услуг и капиталов.

Соглашения о создании ассоциаций, сотрудничестве или свободной торговле заключены ЕС также и с государствами-членами ЭФТА (сегодня в нее входят лишь Исландия, Лихтенштейн, Норвегия и Швейцария), Израилем, государствами-членами магрибской группы (Алжир, Марокко, Тунис), Мальтой, Кипром, Турцией, практически со всеми государствами Центральной и Восточной Европы. Последние представляют собой особый правовой случай, так как согласно положениям договоров ряд стран Восточной и Центральной Европы (Польша, Чехия, Венгрия, Румыния) практически являются "ассоциированными членами" ЕС, и вопрос об их официальном приеме может быть решен сразу же после того как экономические показатели развития данных государств будут сопоставимы с экономическими показателями остальных полноправных членов ЕС.

(5). Обязательность и непосредственное применение положений международных договоров, заключенных Сообществом.

Ясные ссылки на обязательность договоров, заключенных Сообществом в пределах имеющихся у них на это полномочий и при строгом выполнении существующих процедур, имеются в статье 228 VII ДСЕС. В соответствии с последней, такие соглашения являются составной частью так называемого "вторичного" права ЕС и имеют обязательную силу для государств-членов и органов Сообщества. Поскольку эти соглашения можно рассматривать как действия органов Сообщества, то в соответствии с положениями статьи 177 I б ДСЕС Суд Европейских Сообществ отвечает за проверку их правомочности и толкование (судебное решение от 30 апреля 1974 года по делу *Hageman II*).

Суд Европейских Сообществ в своем разъяснении от 26 октября 1982 года по делу *Kupwenberg I*, дал также ответ и на вопрос, могут ли отдельные положения заключенных от имени Сообщества международных договоров непосредственно применяться национальными судами государств-членов, то есть порождать права и обязанности для физических и юридических лиц и приниматься во внимание национальными властями. Здесь, в частности, было указано, что в случае, если договаривающимися сторонами в тексте соглашения по предмету, которое оно затрагивает, прямо предусмотрено непосредственное (прямое) применение его норм и положений, то такие нормы являются обязательными как для национальных судов, так и для Суда Европейских Сообществ.

Когда такого ясного указания в тексте соглашения не имеется, то Суд Европейских Сообществ выносит свое решение, на основании анализа, аналогичного рассмотренному выше, по вопросам разграничения предметов ведения. В разъяснении Суда, в частности, указывается, что ни особая правовая природа международных договоров, ни вопросы

взаимности, то есть необходимости признания другой договаривающейся стороной положений о непосредственном (прямом) применении стороной соглашения на своей территории, не могут исключить возможности того, что физические и юридические лица в рамках ЕС при обращении к национальным властям и в национальные суды не смогут ссылаться на положения заключенных соглашений. При этом, рассматривая и применяя такие положения, необходимо принимать во внимание общие цели и дух всего соглашения (исходить из его теологического толкования). В особенности, если соглашение обладает в целом декларативным характером и контроль за его выполнением возложен на специально созданный совместный орган. Это относится, например, к соглашениям в рамках ГАТТ/ВТО, которые предусматривают большую "гибкость" в их толковании. Прежде всего, за счет большого числа допускаемых отступлений, возможности принятия "временных мер" в чрезвычайных ситуациях, а также разрешения возникающих споров по принципу *ex aequo et bono**, а не согласно духу и букве закона.

В случаях, когда соглашением предусматривается создание общих органов, решения которых обязательны для обеих договаривающихся сторон, Суд Европейских Сообществ ответственен и за толкование решений данных органов, аналогично анализу о непосредственном применении положений международных соглашений, при анализе решений этих органов Суд исходит из целей этих решений, их соответствия положениям соглашения в целом, а также рассматривает вопрос о том, требуется ли для их выполнения издание дополнительных нормативно-правовых актов. Поскольку такие органы призваны контролировать выполнение заключенных соглашений, велика вероятность того, что их решения могут применяться непосредственно наравне с положениями самого соглашения.

(6). Имеют ли для Сообщества в целом обязательную силу международные договоры, заключенные государствами-членами?

Возникает вопрос, как решаются проблемы распределения полномочий в случаях, когда государства-члены являются участниками международных договоров, заключенных до создания ЕС, либо до вступления государства в члены ЕС, а также когда договор заключен после создания ЕС либо после вступления государства в члены союза но в области, которая не относилась в то время к предмету ведения Сообщества и перешла к ведению Сообщества лишь с принятием определенных нормативно-правовых актов, которые в момент заключения международного договора не существовали?

В международном праве существует запрет заключать договоры, затрагивающие права и обязанности третьей стороны (статьи 34, 35 Венской конвенции о праве международных договоров). Здесь имеется в виду, что государства-члены ЕС не могут заключать между собой договоры, которые затрагивали бы права и обязанности третьих сторон, вытекающие из заключенных с ними международных соглашений. Поэтому и Сообщество, основываясь на статье 234 I ДСЕС, не требует от

* Равенство — это добро (лат.)

государств-членов пересмотра положений международных договоров, которые этими государствами-членами были заключены ранее. Государства-члены лишь несут обязанность, “в случае возникновения коллизии между положениями права ЕС и положениями ранее заключенных международных договоров принять все возможные меры к тому, чтобы ликвидировать возникшие различия, давая толкование в максимально возможной мере приближенное к нормам ЕС или к его основным целям и задачам”.

Б. Механизм подписания договоров

Порядок подготовки и подписания Сообществом международных договоров закреплен статьями 228 и 113 III ДСЕС. Упрощенно его можно свести к следующим этапам:

— Начало переговоров: Европейская комиссия получает мандат на проведение переговоров от Совета или же действует по его непосредственному разрешению.

— Проведение переговоров: Европейская комиссия ведет переговоры от имени Европейского Сообщества. Совет при этом может издавать для представителей комиссии более или менее детализированные “директивы” по ходу ведения и затрагиваемым вопросам.

— Помимо этого, Совет может создавать специализированный комитет для наблюдения за ходом ведения переговоров. Комиссия в ходе проведения переговоров должна работать в тесном взаимодействии с таким комитетом (“in consultation with a special committee” в английской версии и “en consultation avec un Comité spécial” — во французской).

— Завершение переговоров: Совет квалифицированным большинством либо единогласно утверждает согласованный в ходе ведения переговоров текст международного договора.

Договор об образовании ЕЭС в его первоначальной версии предполагал также участие в данном процессе Европейского парламента (первоначально называвшегося Европейской Ассамблей). Оно выражалось в так называемом “заслушивании”, которое, впрочем, не имело никакой юридической силы и проводилось лишь при заключении договоров о создании ассоциаций (в соответствии со статьей 238). Начиная с 1973 года общепринятой практикой Совета стало запрашивать мнение Европейского Парламента о заключаемых международных торговых соглашениях (так называемая процедура Лунса-Вестертерпа). После Конференции в Штутгарте 1983 года Европейский Совет принял специальное решение, о том что мнение Европейского Парламента будет запрашиваться при заключении любых международных договоров. Эта практика стала обязательной после принятия Маастрихтского договора — мнение Европейского Парламента должно быть запрошено при заключении всех международных договоров за исключением торговых соглашений. Здесь Европейский Парламент имеет право принимать самостоятельное решение, рассмотреть либо не рассмотреть соглашение такого рода, в то же время возможность отклонения международного договора Европейским Парламентом либо внесения в него изменений и дополнений исключена. Исходя из статьи 28 III ДСЕС, это касается и утверждения Европейским Парламентом документов, затрагивающих вопросы в тех областях, решения по которым должны быть утверждены Европейским Парламентом в соответствии с процедурами

статей 189b и 189c ДСЕС. То есть несмотря на то, что Европейский Парламент формально обладает компетенцией совместного рассмотрения, его решения не имеют для Комиссии и Совета юридической силы и требуется лишь его формальное согласие при заключении:

- договоров о создании ассоциаций,
- соглашений, предусматривающих создание специальных институциональных рамок из действия, например о Европейском экономическом пространстве или Валютном союзе,
- при заключении Соглашений, порождающих финансовые обязанности со стороны Сообщества,
- при заключении договора, для выполнения обязательств по которому необходимо издание внутреннего акта Сообщества, вносящего изменения в право Сообщества в соответствии с процедурой, предусмотренной статьей 189B ДСЕС (появилось после Маастрихтского договора).

Поскольку международные договоры номинально являются актами органов Сообщества, формально они могут быть отнесены ко вторичному праву Сообщества. Это значит, что в соответствии со статьей 177 I в ДСЕС Суд Европейского Сообщества может проверить их на приемлемость с точки зрения права ЕС. Однако ЕС не имеет права расторгать уже заключенный международный договор на том основании, что Суд ЕС считает этот договор противоречащим нормам европейского права. В то же время в статье 228 VI ДСЕС записано, что Суд **перед заключением международного договора** может быть запрошен на предмет соответствия положений данного договора первичному праву ЕС. При этом Суд выносит не решение, а заключение, однако юридические последствия вынесения судом такого рода заключений практически те же, что и при вынесении судебного решения, поскольку в случае отрицательного заключения Суда международный договор может быть заключен лишь в случае гипотетического внесения изменений в ДСЕС в соответствии с процедурой, предусмотренной статьей "N" Договора о Европейском Союзе.

В. Возможные односторонние действия Сообщества в международных отношениях

По предметам своего ведения, помимо заключения международных договоров, Сообщество в отношении третьих государств и/или международных организаций может предпринимать и односторонние действия. В частности, принимать заявления по тому или иному вопросу, продлевать или прекращать действия международных договоров, принимать правомерные защитные меры экономического характера, либо вводить торговые эмбарго. При этом помимо вопросов вертикального разграничения компетенций (между органами ЕС и государствами-членами), возникают вопросы "горизонтального" разграничения компетенций (между органами Сообщества). Прежде всего имеется в виду Европейская Комиссия, Парламент, Суд и Совет. При этом любой из данных органов может предпринять соответствующие действия (например принять представителей какого-либо государства или организации), которые будут носить характер конкретных действий по признанию данного государства или организации в качестве субъекта международ-

ного права. Основное положение при решении данного вопроса было уже указано выше — Сообщество имеет право на односторонние действия во всех областях, в которых оно наделено полномочиями по заключению международных договоров. Помимо этого, в случае, если какой-либо из органов Сообщества выйдет за пределы своих полномочий в отношении какого-либо субъекта международного права, то автоматически применяются нормы международного права, в частности положения Венской конвенции о праве международных договоров.

Таковы основные особенности функционирования ЕС как международной организации. Кратко рассмотрев механизм взаимодействия государств-членов ЕС и органов Сообщества в международной сфере, мы видим, что данная проблематика чрезвычайно сложна и многогранна. Она не может быть охвачена рамками одной статьи. Механизм такого взаимодействия вырабатывался и продолжает совершенствоваться начиная с 1951 года — года создания Европейского Сообщества Угля и Стали. История его становления и порядок его функционирования представляет большой практический интерес с точки зрения перспектив и вариантов правового развития Союза России и Белоруссии, а также СНГ в целом, что в, частности, может явиться предметом специального правового исследования в дальнейшем.

Статья поступила в редакцию в декабре 1999 г.

ОБ ИСПОЛЬЗОВАНИИ ПОНЯТИЙ “КУЛЬТУРНЫЕ ЦЕННОСТИ” И “КУЛЬТУРНОЕ НАСЛЕДИЕ (ДОСТОЯНИЕ)” В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ. (информационно-аналитический обзор)

С.Н. М о л ч а н о в*

В настоящее время в современном международном праве насчитывается более 60 специальных международно-правовых актов универсального и регионального характера, регламентирующих отношения его субъектов в сфере выявления, сохранения, охраны и популяризации объектов культурного наследия (достояния).

Общеизвестно, что объектом охраны в международном праве являются все культурные ценности в самом широком смысле этого понятия. Термин “культурные ценности” несомненно является наиболее универсальным, включая в себя и наиболее значимую, особо ценную их часть — культурное наследие (достояние) представляет из себя особый случай

*Ведущий специалист Национального природоохранного центра (НПЦ) по охране памятников Свердловской области.

культурных ценностей, и категориальную проблематику культурного наследия (достояния). Эту последнюю нужно рассматривать в более широком контексте — в контексте проблематики культурных ценностей.

Исходя из принципа относительности международно-правовых обязательств¹ в существующих международно-правовых актах не дается универсальных дефиниций применяемых понятий. Практически в каждом правовом акте содержатся свои определения, используемые в раках той или иной конвенции, рекомендации и т. д., исходя из ее конкретных целей и задач.

Наряду с этой особенностью, присущей международно-правовым актам в целом, исходя из признания доктрины в качестве одного из вспомогательных источников международного права согласно ст. 38 Статута Международного Суда ООН, нужно видеть, что, образно выражаясь, отдельные деревья составляют целостный лес, и поэтому доктринальный анализ и разработка универсальных понятий и концепций не просто возможны, но и жизненно необходимы.

Пожалуй, наиболее универсальное определение культурных ценностей содержится в ст. 1 Конвенции об охране культурных ценностей в случае вооруженного конфликта 1954 г., принятой на дипломатической конференции под эгидой ЮНЕСКО. Согласно этой Конвенции, культурными ценностями считаются независимо от их происхождения и владельца:

(a) ценности, движимые или недвижимые, которые имеют большое значение для культурного наследия каждого народа, такие как памятники-архитектуры, искусства или истории, религиозные или светские, археологические месторасположения, архитектурные ансамбли, которые в качестве таковых представляют исторический или художественный интерес, произведения искусства, рукописи, книги, другие предметы художественного, исторического или археологического значения, а также научные коллекции или важные коллекции книг, архивных материалов или репродукций ценностей, указанных выше;

(b) здания, главным и действительным назначением которых является сохранение или экспонирование движимых культурных ценностей, указанных в пункте (a), такие как музеи, крупные библиотеки, хранилища архивов, а также укрытия, предназначенные для сохранения в случае вооруженного конфликта движимых культурных ценностей, указанных в пункте (a);

(c) центры, в которых имеется значительное количество культурных ценностей, указанных в пунктах (a) и (b), так называемые “центры сосредоточения культурных ценностей”.

Е. Александров справедливо замечает, что в указанной Конвенции 1954 г. произошло необоснованное сужение круга объектов охраны по сравнению с Пактом Рериха вследствие исключения из их числа сотрудников культурных учреждений и сокращения культурных учреждений в широком смысле только до учреждений, в которых сохраняются и экспонируются культурные ценности.²

Добавим, что отнесение к культурным ценностям центров их сосредоточения (ст. 1 (c)) следует оценить как позитивное явление, поскольку это позволяет взять под охрану и такие крупные территориальные

комплексы как достопримечательные места, исторические поселения и города, историко-культурные заповедники, являющиеся культурным наследием (достоянием) народов.

Заметим также, что такое наиболее универсальное понятие, как "культурная ценность" в Пакте Рериха, принятом в 1935 г., еще не использовалось.

Наиболее широкий характер определения "культурная ценность", наряду с Конвенцией об охране культурных ценностей в случае вооруженного конфликта 1954 г., содержат Рекомендации о мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного вывоза, ввоза и передачи права собственности на культурные ценности 1964 г. С точки зрения этих Рекомендаций "культурными ценностями считается движимое и недвижимое имущество, имеющее большое значение для культурного достояния каждой страны, такие предметы, как произведения искусства и архитектуры, рукописи, книги и другие предметы, представляющие интерес с точки зрения искусства, истории или археологии, этнологические документы, типичные образцы флоры и фауны, научные коллекции и важные коллекции книг и архивных документов, в том числе музыкальные архивы".

Одноименная Конвенция ЮНЕСКО о мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного вывоза, ввоза и передачи права собственности на культурные ценности, принятая в 1970 г., имеет предметом своего регулирования исключительно движимые культурные ценности — ценности религиозного или светского характера, которые рассматриваются каждым государством как представляющие значение для археологии доисторического периода, истории, литературы, искусства и науки. При этом в ст. 1 Конвенции содержится исчерпывающий список таких ценностей, подразделенных на 11 категорий.

Самое развернутое определение понятия "движимые культурные ценности" дается в Рекомендациях 1978 г. Под этим термином подразумевается "все движимые ценности, которые являются выражением или свидетельством творчества человека или эволюции природы и которые имеют ценность с археологической, исторической, художественной, научной или технической точек зрения". Далее в ст. 1 указывается список, состоящий также из 11 категорий, но в частностях отличный от Конвенции 1970 г., предметов:

1. находки в результате наземных и подводных археологических исследований и раскопок;
2. предметы древности, такие как орудия, гончарные изделия, надписи, монеты, печати, драгоценности, оружие и предметы из погребений, в частности, мумии;
3. элементы исторических памятников, подвергшихся расчленению;
4. антропологические и этнологические материалы;
5. исторические ценности, в том числе связанные с историей естественных наук и техники, военной и общественной историей, а также с жизнью народов и национальных руководителей, мыслителей, ученых и деятелей искусства и важными национальными событиями;
6. художественные ценности:
 - произведения живописи и рисунки полностью ручной работы на

любой основе и из любых материалов (за исключением чертежей и промышленных изделий, украшенных вручную);

— оригинальные эстампы, афиши и фотографии, как виды оригинального творчества;

— оригинальные художественные подборки и монтажи из любых материалов;

— скульптурные произведения из любых материалов;

— произведения прикладного искусства из таких материалов, как стекло, керамика, металл, дерево и т. д.;

7. манускрипты и инкунабулы, кодексы, книги, документы или издания, представляющие особый интерес;

8. предметы, представляющие интерес с точки зрения нумизматики (медали и монеты) или филателии;

9. архивные документы, включая записи текстов, карты и другие картографические материалы, фотографии, кинофильмы, звукозаписи и машиночитаемые документы;

10. мебель, gobелены, ковры, костюмы и музыкальные инструменты;

11. зоологические, ботанические и геологические образцы.

Далее, следует особо остановиться на двух наиболее поздних рекомендациях ЮНЕСКО. Рекомендация об охране и сохранении движущихся изображений 1980 г. дополнила и конкретизировала вышеприведенный список движимых культурных ценностей, составляющих неотъемлемую часть национального наследия, введя в юридический лексикон новый термин *“движущиеся изображения”*.

В соответствии с п. а ст. 1 Рекомендаций *“движущиеся изображения”* следует понимать как серию зафиксированных на носителе изображений (независимо от метода фиксации и характера носителя, например, кинопленка, магнитная лента или пластиинка и т. д., используемые для первоначальной или последующей фиксации), со звуковым сопровождением или без такового, которые при воспроизведении создают впечатление движения и которые предназначаются для коммуникации или демонстрации зрителям или же создаются в документальных целях. К ним Рекомендации 1980 г. относят:

1. кинематографические произведения (художественные, короткометражные, научно-популярные, хроникально-документальные, мультипликационные и учебные фильмы);

2. телевизионные произведения;

3. видеографические произведения (видеозаписи).

Рекомендация, принятая 15 ноября 1989 г. во время работы 25-й сессии Генеральной конференции, посвящена проблематике комплексного сохранения фольклора.

Фольклор, как отмечается в тексте рекомендации, будучи проявлением индивидуального или коллективного интеллектуального творчества, является частью общего наследия человечества, а также мощным средством сближения различных народов и поэтому заслуживает правовой охраны, сходной с охраной, предоставляемой произведениям интеллектуального творчества (ст. F).

Фольклор представляет собой, пожалуй, наиболее хрупкую и сложно определимую часть национальной культуры. Это отразилось и на опре-

делении самого термина “фольклор”. Так, ст. А Рекомендации гласит: “Фольклор (или традиционная и народная культура) — есть совокупность основанных на традициях культурного сообщества творений, выраженных группой или индивидуумами и признанных в качестве отражения чаяний сообщества, его культурной и социальной самобытности; фольклорные образцы и ценности передаются устно, путем имитации или другими способами. Его формы включают, в частности, язык, литературу, музыку, танцы, игры, мифологию, обряды, обычаи, ремесла, архитектуру и другие виды художественного творчества.

На региональном уровне наиболее детальную классификацию культурных ценностей мы находим в Постановлении ЕЭС № 3911/92 Совета Европейских сообществ от 9.12.1992 г. о вывозе культурных ценностей. В приложении к данному Постановлению выделяется 14 категорий таких ценностей:

1. Археологические предметы более, чем 100-летней давности из

- раскопов и археологических раскопок на земле или под водой;
- археологических достопримечательных мест;
- археологических коллекций.

2. Составные части памятников искусства и архитектуры или религиозных памятников, которые выделены в результате их разделения и насчитывают более, чем 100 лет.

3. Картины и полотна, которые не подпадают под категории 1а или 4, изготовленные из любого материала и на любом носителе, полностью ручной работы.

3а. Акварели, гуаши и пастели, на любом носителе, полностью ручной работы.

4. Мозаики, которые не подпадают под категории 1 или 2, из любого материала, полностью ручной работы, и рисунки из любого материала и на любом носителе, полностью ручной работы.

5. Оригинальные гравюры, офорты, оттиски и литографии и литографические матрицы, а также оригинальные плакаты (которые насчитывают более 50 лет и не принадлежат их авторам).

6. Не подпадающие под категорию 1 оригинальные произведения скульптуры и копии, которые изготовлены таким же образом, как и оригинал (которые насчитывают более 50 лет и не принадлежат их авторам).

7. Фотографии, фильмы и относящиеся к ним негативы (которые насчитывают более 50 лет и не принадлежат их авторам).

8. Инкунабулы и рукописи, включая географические карты и партитуры, как отдельные экземпляры или коллекции, которые насчитывают более 50 лет и не принадлежат их авторам).

9. Книги, которым насчитывается более 100 лет, как отдельные экземпляры или коллекции.

10. Отпечатанные географические карты, которым насчитывается более 200 лет.

11. Архивы любого рода с архивными данными, которые насчитывают более 50 лет, на любых носителях.

12. а) Коллекции (в смысле Решения Суда ЕЭС по делу 252/84):

“Коллекционные предметы в смысле тарифной классификации 97.05. Закона о таможенном тарифе — предметы, которые подходят для того, чтобы быть включенными в коллекцию, то есть предметы, которые

встречаются сравнительно редко, используются как правило не по своей первоначальной цели использования, являются предметом специальной торговли вне обычной торговли аналогичными предметами потребления и обладают высокой стоимостью ”.) и отдельные экземпляры из зоологических, ботанических, минералогических или анатомических собраний.

б) Коллекции (в смысле Решения Суда ЕЭС по делу 252/84):

“Коллекционные предметы в смысле тарифной классификации 97.05. Закона о таможенном тарифе — предметы, которые подходят для того, чтобы быть включенными в коллекцию, то есть предметы, которые встречаются сравнительно редко, используются как правило не по своей первоначальной цели использования, являются предметом специальной торговли вне обычной торговли аналогичными предметами потребления и обладают высокой стоимостью ”),

обладающие исторической, палеонтологической, этнографической или нумизматической ценностью.

13. Транспортные средства, которым насчитывается более 75 лет.

14. Прочие антикварные вещи, которые не подпадают под категории А 1-А13:

а) антикварные вещи от 50 до 100-летней давности:

- игрушки, игры;
 - предметы из стекла;
 - ювелирные работы;
 - мебель и предметы обстановки;
 - оптические, фотографические и кинематографические инструменты;
 - музыкальные инструменты;
 - часы;
 - товары из дерева;
 - керамические изделия;
 - gobелены;
 - ковры;
 - обои;
 - оружие;
- б) антикварные вещи более 100-летней давности.

При этом, антикварные вещи, которые подпадают под категории А1-А14, охватываются данным Постановлением только в том случае, если их цена, как минимум, соответствует приведенным в части В, стоимостным группам.

В части В предусматриваются следующие стоимостные группы, которые соответствуют названным в части А категориям (в экю):

К первой группе (с нулевой стоимостью) отнесены категории:

- 1 (археологические предметы);
- 2 (части памятников);
- 3 (инкунабулы и рукописи);
- 11 (архивы);

Ко второй группе (стоимостью 15 000 экю — по курсу ЦБ РФ на 1.08.99 г. эта сумма составляет ок. 375 000 руб. — пересчет. автора):

- 4 (мозаики и рисунки);
- 5 (гравюры);

- 7 (фотографии);
 - 10 (отпечатанные географические карты).
- К третьей группе (со стоимостью 30 000 экю и более — ок. 750 000 руб. — пересчет автора) за (акварели, гуаши и пастели).
- Четвертую группу составляют ценности от 50 000 экю — ок. 1 250 00 руб. (пересчет автора):
- 6 (скульптура),
 - 9 (книги),
 - 12 (коллекции),
 - 13 (транспортные средства),
 - 14 (прочие предметы).

И, наконец, пятую, самую дорогостоящую группу, составляют картины (категория — 3) от 150 000 экю — 3 750 000 руб. и выше.

Отметим, что данное Постановление (ЕЭС) № 3911/92 Совета Европейских сообществ от 9.12.1992 г. о вывозе культурных ценностей (в редакции Постановления (ЕС) № 2469/96 Совета Европейского Союза от 16.12.1996 г.) впервые в международно-правовой практике содержит четкие временные рамки и принято исходя из конкретных задач контроля над перемещением культурных ценностей через границы Европейского Союза, а также из необходимости их особой охраны в торговле с третьими странами.

При этом, не вдаваясь в глубокий анализ международно-правового характера этого источника, необходимо заметить, что принимая данное Постановление, Совет Европейского Союза исходит из утверждения неотъемлемого права государств-участников определять — какие предметы являются национальным культурным достоянием в смысле ст. 36 Договора о создании ЕЭС (п. 10 Преамбулы).

Наряду с понятием “cultural property (дословно: культурная собственность) — das Kulturgut — biens culturels”, переводимый на русский язык, в зависимости от контекста, как культурные ценности или культурное достояние, в большинстве международно-правовых актов универсального и регионального характера применяется и термин “cultural heritage — das Kulturerbe — patrimoine culturel — культурное наследие”.

Конвенция ЮНЕСКО об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 г. относит к культурному наследию три категории недвижимых объектов: памятники, ансамбли и достопримечательные места.

В качестве основного критерия отнесения культурных ценностей к охраняемым категориям в Конвенции 1972 г. принят критерий “выдающаяся универсальная ценность”. Однако, что понимается под этим критерием, в конвенции не уточняется. В какой-то степени толкованию критерия “выдающаяся универсальная ценность” может способствовать содержащееся в преамбуле конвенции указание на то, что речь идет о сохранении “уникальных и незаменимых ценностей” независимо от того, какому народу они принадлежат.³

В отличие от Конвенции 1972 г. в Рекомендации об охране культурного и наследия в национальном плане 1972 г. указанный выше критерий “выдающаяся универсальная ценность” не выделяется. Кроме этого, в ее Преамбуле указывается, что “каждый предмет культурного и природного наследия является уникальным” и “каждая страна, на

территории которой находятся предметы культурного и природного наследия, обязана сохранить эту часть наследия человечества и обеспечить ее передачу будущим поколениям”⁴.

Таким образом, несмотря на явную непоследовательность подхода в определении культурного наследия в Рекомендации 1972 г. объектный состав культурного наследия следует считать практически ничем не ограниченным. Он распространяется как на недвижимые, так и на движимые объекты.

М. М. Богуславский на основании анализа международно-правовых актов ЮНЕСКО совершенно обоснованно делает вывод, что понятие “культурные ценности” однозначно с понятием “культурное наследие”⁵. Вместе с этим необходимо подчеркнуть и практически полную взаимозаменяемость в рамках действующего международного права терминов “культурное наследие” и “культурное достояние”.

Помимо указанных особенностей терминологического использования понятий “культурные ценности — культурное наследие — культурное достояние” можно заметить, что в одних международно-правовых актах говорится о всемирном культурном наследии (достоянии), а в других — о культурном наследии (достоянии) народов. На наш взгляд, рассматривая национальные и международную систему охраны культурных ценностей как относительно целостную совокупность норм, речь идет об одних и тех же объектах, однако с разных позиций — в первом случае, с точки зрения современного международного права в фокусе концепции общего наследия человечества⁶, во втором — с точки зрения национального права, исходя из императивного принципа суверенного равенства государств.

Необходимо добавить, что все процитированные выше международно-правовые источники исходят из принципа суверенитета государства. Все они в той или иной форме относят к компетенции самого государства право устанавливать критерии отнесения культурных ценностей, находящихся на его территории, к культурному наследию (достоянию) народов. Это положение носит решающий характер, поскольку, несмотря на почти полную взаимозаменяемость в рамках международного права терминов, правовой режим объектов всемирного культурного наследия (достояния) и правовой режим “просто” культурных ценностей — различаются кардинальным образом.

¹ См. A. Verdross, B. Simma. Universelles Volkerrecht. Theorie und Praxis. — B. Duncker und Humblot, 1984, S. 40.

² См. Е. Александров. Пакт Рериха и международная охрана памятников истории и культуры. “София Пресл”, 1978, с. 16—21.

³ Богуславский М. М. Международная охрана культурных ценностей. — М.: Междунар. отношения, 1979, с. 23.

⁴ Международные нормативные акты ЮНЕСКО, М., 1993, с. 331—332.

⁵ См. Богуславский М. М. Международная охрана культурных ценностей. — М.: Междунар. отношения, 1979, с. 23.

⁶ Подробнее см. Клименко Б. М. Общее наследие человечества (международно-правовые вопросы) — М.: Междунар. отношения, 1989.

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО РАЗВИТИЯ (ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ И ТЕНДЕНЦИИ)

А.Ш. Низамие*

Идея международного права развития и само это название появились в 1964 году в работе А. Филиппа, в которой этот ученый говорил об образовании новой отрасли “международного коммерческого права для развития”¹, а позднее на симпозиуме в Ницце он впервые ввел термин “международное право развития”². Эта идея в последующем была поддержана другим ученым — М. Виралли в его книге, посвященной международному праву развития³.

Следует отметить, что среди ученых, которые поднимают проблему развития, еще не сложилось единого мнения о месте международного права развития в системе международного права. В отличие от концепций международного экономического права, где единодушно признается самостоятельность этого права как отрасли международного права, в существующих в настоящее время концепциях международного права развития нет единой позиции по вопросу о степени самостоятельности, автономности международного права развития.

Обращаясь к рассмотрению концепций международного права развития необходимо отметить, что одни ученые считают международное право развития частью международного экономического права, другие рассматривают в рамках международного экономического права только лишь проблемы развития, но не международное право развития, трети признают международное право развития самостоятельной отраслью международного права, четвертые видят в этом праве одну из характеристик, или новое измерение современного международного права.

Среди ученых, которые рассматривают международное право развития как часть международного экономического права можно назвать профессора университета Майами Ф.В. Гарсия-Амадора. Этот ученый отмечает, что пока международное право развития может рассматриваться как часть международного экономического права⁴. Однако, по его мнению, после того, как будет завершен процесс конкретизации и систематизации принципов и норм международного права развития, это право станет самостоятельным по отношению к международному экономическому праву⁵. До этого момента международное право развития будет оставаться лишь “новым измерением” международного экономического права.

Говоря о перспективе образования автономной отрасли, ученый приводит достаточно убедительные аргументы, которые уже в настоящее время позволяют говорить о специфике международного права развития. Прежде всего хотелось бы остановиться на такой особенности

*Аспирант и ассистент кафедры государственного и международного права Казанского Государственного Университета.

международного права развития, как дуалистичный характер его норм (duality of norms), которую ученый выделил как наиболее яркий отличительный признак.

Международное право развития, пишет автор, является правовой системой, регулирующей отношения между различными категориями стран. В дополнение к отношениям между двумя главными группами (развитыми и развивающимися странами) стран оно также регулирует отношения развитых стран между собой по вопросам развития (например, на уровне ОЭСР) и между самими развивающимися странами. Дуалистичный характер норм международного права развития проявляется в отношениях между развитыми и развивающимися странами, и основывается на различном уровне развития стран, входящих в эти две большие группы, а также на различии в уровне развития стран, принадлежащих к группе развивающихся.

В связи с тем, что сторонниками международного права развития предлагается пересмотреть два принципа международного права — взаимности и недискриминации — таким образом, чтобы предоставить определенные льготы менее развитым странам и тем самым способствовать сокращению неравенства в развитии, ученый видит дуализм норм международного права развития в преференциальном подходе к интересам развивающихся стран⁶.

Говоря о дуалистичности норм международного права развития, которая основана на преференциальном режиме развивающихся стран, ученый вполне логично подходит к выводу о том, что нормы этого права могут рассматриваться и как обладающие плюралистическим характером. Ученый предлагает говорить о плюралистичности норм международного права развития, поскольку в силу разной степени развития развивающихся государств, наименее развитые из них требуют, в свою очередь, более преференциального режима⁷.

В качестве других особенностей международного права развития Ф. Гарсия-Амадор отмечает функцию этого права — содействие развитию, характер источников этого права — в основном декларации и резолюции международных организаций, а также незавершенность процесса выработки принципов и норм этого права⁸.

Сам ученый определяет международное право развития как правовую систему, регулирующую отношения между различными категориями государств. В дополнение к отношениям между двумя основными категориями государств (т.е. развитыми и развивающимися), международным правом развития также регулируются отношения развитых стран между собой и отношения между самими развивающимися странами. При этом качественная специфика норм международного права развития особенно ярко проявляется в отношениях между развитыми и развивающимися странами, так как является следствием различного уровня экономического развития⁹.

Недостатком концепции Ф. Гарсия-Амадора, на мой взгляд, является то, что ученый не останавливается на вопросах системы этого права. Им лишь упоминается о таких сферах регулирования международного права развития, как регулирование и координация экономической деятельности государств (в которую включаются постоянный суверенитет

над природными ресурсами, экспроприация и национализация, урегулирование инвестиционных споров и полномочия государств в сфере финансов и налогов), международная торговля, экономическая и техническая помощь¹⁰. Думается, исходя из перечня этих сфер, которые составляют предмет регулирования, можно представить и структуру, внутреннее содержание и систему международного права развития.

Необходимо, однако, отметить, что сама идея выделения международного права развития, независимо от того, как обосновывалось его существование — в рамках международного экономического права или за его пределами, не получила всеобщего признания. Некоторые ученые до сих пор продолжают относить проблемы развития к сфере регулирования международного экономического права, не оперируя при этом категорией “международное право развития”.

Например, Ж. Кастанеда пишет, что международное экономическое право должно принимать во внимание проблемы развития, и в особенности в таких сферах, как суверенитет над природными ресурсами, регулирование иностранных инвестиций, национализация, экспроприация, компенсации, передача технологий, погашение задолженности, финансовых отношений и др.¹¹.

Французский ученый Дюпюи П.-М. также относит проблемы экономического развития государств к области регулирования международного экономического права. Он пишет, что международное экономическое право, особенно в области развития, создает механизм для регуляции, коррекции и развития производства и обращения различных благ на основе большей справедливости и в большей эффективности.¹²

Обоснованию автономности международного права развития была посвящена работа Освальда де Ривера, где говорится, что международное право развития образует новую отрасль международного права, которая не отрицает правовое равенство государств, однако признает, что они различаются по экономическим параметрам и позициям в международной торговле.¹³

По мнению этого ученого, международное право развития должно заменить классические стандарты международного права, которые регулируют международный обмен, вследствие того, что современное международное право в большей мере направлено на решение специфических проблем развития, нежели на решение проблем войны и мира, как это было до Второй мировой войны¹⁴. Для этих целей, по мнению ученого, все страны должны быть разделены на развитые и развивающиеся. Такая классификация создает новые обязательства, новые принципы сотрудничества и необходимость в наличии специальных правовых норм.

В качестве источников международного права развития Освальд де Ривера указывает резолюции и рекомендации ООН, международные конвенции и соглашения. Эти новые правила должны постепенно заменить нормы классического международного права, которые регулируют мировую торговлю и составляют основу международного экономического порядка.¹⁵

Следует отметить, что подобные достаточно смелые высказывания о

смене принципов классического международного права новыми принципами международного права, основанными на необходимости преодоления отставания в развитии, поддерживаются не всеми учеными. Так, например, французский ученый Проспер Вей, не отрицая автономности международного права развития, выступает против тех взглядов, где международное право развития, представляющее как молодое и гуманистичное, противопоставляется общему международному праву, представляющему как право жесткое и эгоистичное.¹⁶

Этот ученый заостряет внимание на тех особенностях международного права развития, которые приписываются этому праву в научной литературе. Так в частности, ученый останавливается на таких особых характеристиках международного права развития, как направленность на изменение существующей ситуации в целях уменьшения неравенства, в отличие от международного права, которое направлено на сохранение стабильности в межгосударственных отношениях. В качестве особенности международного права развития П. Вей отмечает присущий международному праву развития принцип “компенсационного неравенства” (*inegalité compensatrice*), посредством которого утверждается неравенство с целью восстановления равенства, тогда как международное право основано на принципе суверенного равенства государств. Отличительной характеристикой международного права развития, по мнению ученого, является также сопровождающая становление этого права напряженность, которая свидетельствует о непрерывной борьбе за преодоление существующих ограничений и обеспечение революционных изменений в праве.¹⁷

Автор подчеркивает необязательный характер источников международного права развития, которые составляет так называемое мягкое право (*soft law*), включающее хартии, программы, декларации и другие документы, принятые в рамках нового международного экономического порядка.¹⁸

В работе другого сторонника автономности международного права развития Р. Бермежо отмечалось, что международное право развития не может полностью являться частью международного экономического права, поскольку предметом его регулирования являются не только экономические отношения, но также и отношения в области социального, политического, культурного и т.д. развития.¹⁹ Автор считает, что международное право развития определяется через его цель — преодоление экономической отсталости и зависимости.

Отличие концепции международного права развития, выдвинутой данным ученым, от многих других является то, что проблема развития переводится им не на уровень преодоления экономической отсталости государств, а на уровень развития личности и народов. Таким образом сама постановка проблемы получает гуманистический характер. Так, например, ученый отмечает, что “в конечном итоге международное право развития должно быть направлено не на развитие государств, а на развитие личности и народов”²⁰.

Указанной цели вполне соответствует и то определение, которое дает международному праву развития этот ученый. Международное право развития определяется им как совокупность международных принципов

пов, норм и институтов, направленных на преодоление отставания в развитии с целью обеспечения прав личности и народов.²¹ Однако, ученый признает, что поскольку это право еще находится в стадии становления, то его определение неизбежно будет содержать определенные недостатки.

Подобно другим сторонникам концепции международного права развития Р. Бермежо в работе не останавливается на вопросе о системе этого права. Однако автор, указывая в качестве цели этого международного права развития преодоление отсталости государств, в структуре работы выделил разделы, посвященные следующим вопросам: права и обязанности государств по установлению нового экономического порядка, передача технологий, а также реформирование международной валютной и финансовой систем.

Ученый Белградского университета М. Буладжик, рассматривая международное право развития как самостоятельную отрасль, определяет это право как право, регулирующее отношения между суверенными, но экономически неравными государствами. По своей природе это транснациональный правовой комплекс, целью которого является установление нового экономического порядка.²²

М. Буладжик рассматривает природу международного права развития с достаточно революционной позиции. Им подчеркивается всеобъемлющий, универсальный характер этого права. Этот ученый отмечает, что международное право развития не есть право третьего мира, а международное право современной эры развития человечества. Таким образом, М. Буладжик продолжает упомянутую выше линию, сторонники которой противопоставляют общее международного права и международное право развития, как две антагонистичные системы.

Систему международного права развития можно вывести из того определения, которое было предложено М. Буладжиком, и согласно которому оно определялось как совокупность норм, регулирующих международные отношения в целях установления равенства, взаимопомощи, возмещения и компенсации за неэквивалентные отношения развивающихся стран с развитыми странами.²³

Различие между международным экономическим правом и международным правом развития делает М. Беланже. Основой для такого различия М. Беланже видит в конечной цели этих правовых отраслей. Он пишет, что хотя международное экономическое право и международное право развития имеют один и тот же объект (юридические правила, применимые к международной экономической деятельности), однако перед ними стоят разные цели: в первом случае это применение международного права в отношениях между всеми государствами, при котором тем не менее в большей степени учитываются интересы промышленных стран, во втором случае применение права таким образом, чтобы в основном учесть потребности развивающихся стран.²⁴

По мнению М. Беланже, международное право развития отражает прежде всего идею трансформации международного экономического права под давлением развивающихся стран. Автором высказывается более смелая мысль о том, что международное экономическое право как

минимум в первое время должно быть адаптировано к международному праву развития.²⁵

Говоря о соотношении международного экономического права и международного права развития, М. Беланже исходит прежде всего из истории становления международного права развития. Этот ученый выделяет две стадии в развитии международного права развития. Первая стадия (семидесятые-восьмидесятые годы) характеризуется определенной политизацией и конфликтностью. Вторая стадия (девяностые годы) — использованием этого права. В итоге М. Беланже отмечает, что в ходе эволюционного процесса международное право развития постепенно становится международным правом партнерства между развитыми и развивающимися странами. В перспективе, отмечает ученый международное экономическое право и международное право развития сольются в регулировании политических, социальных, культурных и гуманитарных факторов экономического развития.²⁶

Ответвление в этой группе концепций образует концепция, предложенная В. Фридманом. В структуре международного права этот ученый выделяет международное право экономического развития. Появление в названии новой отрасли прилагательного "экономическое" указывает, в отличие от рассмотренных ранее концепций международного права развития, на ограничение сферы регулирования этого права вопросами экономического характера.

Под международным правом экономического развития В. Фридман понимает "совокупность принципов, определяющих правовые взаимоотношения развивающихся стран с иностранными инвесторами и с национальными и международными государственными учреждениями по оказанию помощи в целях развития. Эта сфера включает принципы контроля над естественными ресурсами, статус иностранных инвесторов, правовой характер соглашений о концессиях и принципы компенсации, совокупность правовых принципов, которые четко отличаются от правовых аспектов иностранных капиталовложений и других торговых сделок в развитых странах".²⁷

Обращаясь к праву международного экономического развития, В. Фридман рассматривает такие явления, как соглашения об экономическом развитии, международные финансовые институты, совместные международные предприятия, национализация, экспроприация и другие формы государственного вмешательства в иностранные экономические интересы, а также вопросы статуса иностранных лиц.²⁸

К сторонникам третьей группы концепций международного права развития, в которой это право рассматривается как новое измерение международного права, можно отнести Бенуна М. Этот ученый рассматривает международное право развития лишь как один из подходов к международному праву, как его аспект. Он отмечает, что международное право развития не может рассматриваться как автономная дисциплина или отрасль международного права со своим объектом регулирования, методами и источниками. Оно не может быть отграничено от других отраслей международного права, несмотря на свою экономическую природу.

М. Бенуна отмечает, что международное право развития не совпадает

с международным экономическим правом, которое направлено на регулирование международных экономических обменов.²⁹ Предмет международного права развития, пишет ученый, шире предмета международного экономического права. Однако, по мнению М. Бенуны, международное право развития пронизывает не все общее международное право, но только те его области, которые наиболее “чувствительны” к диалогу Север-Юг.³⁰

Анализ сложившихся подходов к международному праву развития, позволяет выделить несколько основных признаков этого права. Прежде всего хотелось бы отметить тот факт, что концепции международного права развития находятся еще в стадии становления и требуют дальнейшей разработки. Это подчеркивается в работах, где говорится о том, что поскольку международное право развития находится еще в стадии формирования, то невозможно дать его определение, которое не было бы лишено недостатков.³¹ Также отмечалось, что юридические аспекты проблем, с которыми сталкиваются развивающиеся страны, не получили еще той степени внимания, которую получили вопросы третьего мира в других отраслях науки и особенно в экономике.³²

Большинство концепций международного права развития исходит из того, что это право выходит за рамки экономики, хотя и является по своему объекту в значительной степени “экономическим”.³³ Экономическая составляющая в этом праве является наиболее существенной, поскольку, как отмечалось в литературе, международная деятельность в области развития всегда имеет экономический эффект.³⁴

Большое значение в развитии концепции международного права развития играет прежде всего одна из глобальных проблем современности — проблема преодоления отсталости в экономическом развитии. Концепции международного права развития исходят из признания данной проблемы и необходимости ее решения, и потому в равной мере разрабатываются как учеными развитых, так и развивающихся стран.

Основной акцент во многих концепциях международного права развития в настоящее время перемещен с вопросов предмета, метода, системы этого права на его цель — преодоление отсталости и установление нового экономического порядка. И хотя цель правового регулирования не всегда признается достаточным критерием для выделения самостоятельной отрасли, особенностью формирования международного права развития стала эволюция этого права через постановку цели.

Следствием этого, а также того, что доктрины международного права развития являются сравнительно молодыми и в недостаточной степени разработанными, является отсутствие достаточно глубокого учения о системе международного права развития. Это отмечалось, например, Де Ваартом, который говоря о работах М. Флори³⁵ и А. Пеле³⁶, критиковал этих ученых за отсутствие границ и внутреннего содержания в предложенных ими концепциях международного права развития³⁷. Не зря также отмечалось, что международное право развития более разработано с точки зрения его целей, нежели с точки зрения его содержания.³⁸

Исходя из предложенных определений международного права развития, содержания курсов, можно очертить круг наиболее характерных вопросов, включаемых в предмет регулирования этого права. В этот круг

можно включить следующие вопросы: регулирование государственного суверенитета над природными ресурсами, национализация, экспроприация, компенсации, регулирование иностранных инвестиций, передача технологий, регулирование задолженности.

Характерной особенностью международного права развития является также юридическая природа источников этого права. Большей частью эти источники состоят из актов рекомендательного характера: резолюции, рекомендации, декларации международных организаций, т.е. акты, относимые к категории так называемого мягкого права. Хотя за указанными документами и признается определенная политическая сила, в основном обязательность норм международного права развития выводится из принципа сотрудничества, закрепленного в Уставе ООН.

Эволюция международного права развития к настоящему моменту происходит в пределах относительно непродолжительного периода времени. Тем не менее даже этот временной промежуток выявил некоторые тенденции, которые постепенно становились все более устойчивыми и ясно различимыми.

Одной из таких тенденций, на мой взгляд, является формирование международного права развития как самостоятельной отрасли международного права. С этой точки зрения представляется более обоснованно говорить не о становлении международного права развития как универсальной системы права, способной заменить международное право, но как об отрасли, которая придаст международному праву новое содержание.

В этой связи хотелось бы отметить, что международное право развития сконцентрируется в основном на регулировании взаимоотношений развитых и развивающих стран в целях преодоления отсталости. В результате этот блок вопросов постепенно перейдет из сферы регулирования современного международного экономического права в сферу регулирования новой отрасли. Однако нельзя сказать, что объем международного права развития будет исключительно за счет сужения сферы международного экономического права. Поскольку, как говорилось выше, международное право развития включает в себя помимо экономических социальные, гуманитарные, культурные и другие аспекты, формирование этого права будет также происходить и за счет других элементов системы международного права.

Учитывая тот факт, что проблемы развития практически не сходят с повестки дня многих международных организаций, вполне обоснованно можно сказать об усилении воли государств к преодолению отсталости и реформированию сложившихся стандартов международного сотрудничества. Именно эта воля, на мой взгляд, будет способствовать повышению степени императивности источников международного права развития. При этом тенденция постепенного увеличения среди источников этого права количества обязательных международно-правовых актов приведет в конечном итоге к качественно новому состоянию международного права развития.³⁹

Усиление императивности международного права развития повлечет, в свою очередь, и повышение роли этого права в регулировании международных отношений. Этот процесс с каждым днем все отчетливее

проявляется уже в настоящее время. Тем не менее весь потенциал этого права по настоящему может раскрыться только тогда, когда государства в своих отношениях перейдут от установленной в международном праве общей обязанности сотрудничать к более конкретным обязательствам, закрепляемым в международных договорах.

-
- ¹ Philip A. La conférence de Genève, amorce d'un mouvement mondial irreversible // Développement & Civilisations. — 1964. — No. 19. — P.P. 52 — 54.
- ² Colloque de Nice sur l'Adaptation de l'ONU au monde d'aujourd'hui. 27-29 mai 1965. — Paris: Pédone, 1965. — P. 135.
- ³ Virally M. Vers un droit international du développement. — Paris, 1965 — P.P. 3 — 12.
- ⁴ Garcia-Amador F.V. The emerging international law of development. A new dimension of international economic law. — New York: Oceana Publications, 1990. — P. 22.
- ⁵ Ibid. — P. 48.
- ⁶ Ibid. — P. 38.
- ⁷ Ibid. — P. 41.
- ⁸ Ibid. — P. 44.
- ⁹ Ibid. — P. 37.
- ¹⁰ Ibid. — P. P. 35 — 36.
- ¹¹ Castañeda J. Introduction au titre III "Le droit des relations économiques internationales". In: Droit international. Bilan et perspectives. Tome 2 / Rédacteur général Mohammed Bedjaoui. — Paris: Edition A. Pedone, 1991. — P. P. 634 — 638.
- ¹² Dupuy P.-M. Droit International Public. 3e édition. — Paris: Edition Dalloz, 1995. — P. 473.
- ¹³ Rivero B. O. New Economic Order and International Development Law. — Guilford: Biddles Ltd., 1980. — PP. 9 — 10.
- ¹⁴ Rivero B. O. New Economic Order and International Development Law. — Guilford: Biddles Ltd., 1980. — P. 9.
- ¹⁵ Ibid. — PP. 9 — 10.
- ¹⁶ Weil P. Le droit international en quête de son identité. Cours général de droit international public. RCADI. 1992. VI. T. 237. — The Hague/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers, 1996. — P. 95.
- ¹⁷ Ibid. — P. P. 93 — 94.
- ¹⁸ Ibid. — P. 94.
- ¹⁹ Bermejo R. Vers un Nouvel Ordre Economic International. These présentée à la Faculté de droit et des sciences économiques et sociales de l'Université de Fribourg Suisse pour l'obtention du grade de docteur en droit. — Fribourg: Editions Universitaires, 1982. — P. 142.
- ²⁰ Ibid. — P. 143.
- ²¹ Ibid. — P. 144.
- ²² Bulajic M. A changing world calls for international development law. In: Legal Issues in International Trade. — London: Craham & Trotman / Martinus Nijhoff, 1990. — P.P. 4 — 5.
- ²³ Bulajic M. A changing world calls for international development law. In: Legal Issues in International Trade. — London: Craham & Trotman, 1990. — P.P. 4 — 5.
- ²⁴ Bélanger M. Institutions Economiques Internationál. La mondialisation économique et ses limites. 6e édition refondue. — Paris: Economica, 1997. — P. 4.
- ²⁵ Ibid. — P. 4.
- ²⁶ Ibid. — P. 5.
- ²⁷ Friedman W. The Changing Structure of International Law. — London, 1964. — P. 374.
- ²⁸ Friedman W. The Changing Structure of International Law. — New York: Columbia University Press, 1966. — P.P. 177 — 181.
- ²⁹ Bennouna M. Droit international du développement. Tiers monde et interpellation du droit international. — Paris: Berger-Levrault, 1983. — P. 17.

³⁰ Ibid. — P. 19.

³¹ См., например: *Flory M. Droit International du développement*. — Paris: Presses Universitaires de France, 1977. — P. 29. *Pellet A. Le droit international du développement*. — Paris: Presses Universitaires de France, 1978. — P. 53.

³² *De Waart P.J.M. The concept of international development law*. In: *Le droit au développement au plan international*. Colloque, La Haye, 16-18 Octobre 1979. — Alphen aan den Rijn: Sijthoff & Noordhoff, 1980. — P. 121.

³³ *Abellan H. V. Codificación y desarrollo progresivo del Derecho internacional del desarrollo* // *Revista española de Derecho internacional*, 1976, nos 2-3. — P. 375.

³⁴ *Virally M. Le cadre juridique international du développement. Vers une Charte international du développement* // *Développement & civilisations*. — 1967. — No. 32. — P. 70.

³⁵ *Flory M. Droit International du développement*. — Paris: Presses Universitaires de France, 1977.

³⁶ *Pellet A. Le droit international du développement*. — Paris: Presses Universitaires de France, 1978.

³⁷ *De Waart P. J. I. M. The concept of international development law*. In: *The right to development at the international level*. Workshop. The Hague, 16-18 October 1979. — Alphen aan den Rijn: Sijthoff & Noordhoff, 1980. — P. 122.

³⁸ *Garcia-Amador F.V. The emerging international law of development. A new dimension of international economic law*. — New York: Oceana Publications, 1990. — P. 42.

³⁹ *Gerold H. Commercial Treaties*. In: *Encyclopedia of Public International Law*. V. 8. — Amsterdam: Elsevier Science Publishers B.V., 1992. - P. 91.

г. Казань

Статья поступила в редакцию в январе 2000 г.

ПОНЯТИЕ И ПРИНЦИПЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

Л.П.Рассказов*, И.В.Упоров**

В настоящее время в международном праве определен достаточно широкий круг транснациональных преступлений, то есть деяний, в той или иной степени посягающих на международный правопорядок. За совершением преступлений должны следовать ответственность, наказание. Однако в этих вопросах в международном праве еще много неопределенного и спорного.

Прежде всего необходимо отметить, что в рамках ООН отсутствует какой-либо постоянный надгосударственный аппарат, имеющий полномочия приуждать государства или иных субъектов международного права преодолевать определенные неблагоприятные последствия, связанные с совершением деяний, признанных мировым сообществом как

* Доктор юридических наук, профессор.

** Кандидат юридических наук (Краснодарский юридический институт МВД России).

преступления. Вместе с тем это не означает, что государства-нарушители остаются безнаказанными. Более того, в последние годы имеются precedents, позволяющие говорить о качественном изменении международно-правовой ответственности, о чем ниже будет сказано подробнее.

Юрист-международник П.М. Курис полагает, что институт международно-правовой ответственности обусловлен тем, что он является необходимым юридическим средством обеспечения международного права, более того — важнейшим элементом его сущности, одним из его устоев, поскольку право вообще немыслимо без ответственности за нарушение его норм¹. Приведем по этому поводу еще мнение А. Фердросса, который считает, что отрицание принципа ответственности “привело бы к гибели международного права, так как с отказом от ответственности государств за совершенный неправомерный акт отпали бы также обязательства государств соблюдать нормы международного права”².

Нормы, регулирующие ответственность за деяния, признанные мировым сообществом в качестве правонарушений, составляют в совокупности особый международно-правовой институт, который в истории международного права претерпел значительные изменения. Так, современное международное право содержит положения, которых раньше не было — о международной ответственности государств за агрессию, преступления против человечности, международный терроризм, апартеид, экоцид и др., изменились также формы реализации ответственности³.

Таким образом, ответственность в международном праве можно определить как международно-правовой институт, включающий совокупность правовых норм, которые регулируют международные отношения в случае совершения государством или иным субъектом международного права деяний, относящихся к разряду транснациональных и признанных таковыми в международных соглашениях. Международно-правовая ответственность означает обязанность государства (здесь и далее, если нет оговорок, под субъектом транснационального преступления подразумевается государство, поскольку вокруг именно этого субъекта ведутся основные дискуссии) не только ликвидировать вред, причиненный нарушением, но и право потерпевшей стороны на удовлетворение своих нарушенных интересов (восстановление границы, требование публичного извинения и т.д.).

Вопрос о международно-правовой ответственности государств впервые возник после первой мировой войны, когда в международных отношениях стала укрепляться идея преступности агрессивной войны. Эта идея, пройдя через ряд международно-правовых актов, постепенно превратилась в действующий и уже достаточно действенный принцип международного права⁴. Первые попытки его установления связываются с созданием после первой мировой войны Лиги наций. В преамбуле к статуту этой организации подчеркивалась необходимость принять некоторые обязательства по предотвращению войны и “строго соблюдать предписания международного права, признаваемого отныне действительным правилом поведения правительств”⁵. В Статуте отмечалось также обязательство членов Лиги “уважать и охранять против всякого

внешнего нападения территориальную целостность и существующую политическую независимость всех членов Лиги". Согласно ст. 16 Статута, если государство-член Лиги прибегает к войне вопреки принятым обязательствам, то оно рассматривается как совершившее акт войны против всех членов Лиги, и тогда последние обязуются немедленно порвать с ним все торговые и финансовые отношения, воспретить все отношения между своими гражданами и гражданами государства нарушителя⁶.

Лига наций создавалась практически тремя государствами — США, Англией и Францией. СССР по ряду политических мотивов вступил в Лигу лишь в 1934 году, а в 1939 по тем же политическим мотивам вышел из нее. Лиге наций, как известно, так и не удалось выработать действенных рычагов по предотвращению агрессивных войн. Фашистская Германия, успешно проведя сепаратные переговоры с ключевыми европейскими странами, сумела развязать вторую мировую войну. И только это всемирно-трагическое событие заставило мировое сообщество вплотную взяться за решение проблемы создания реальных международных органов, способных обуздить государства, совершившие международные преступления.

В числе первых наиболее значимых международно-правовых документов, положивших начало разработке института международной ответственности, стала Декларация об ответственности гитлеровцев за совершенные зверства, принятая на Московской конференции министров иностранных дел СССР, США и Великобритании в октябре 1943 года. После этого по итогам Крымской конференции (февраль 1945 года) руководители трех держав, выражая свое отношение к будущему Германии, заявили: "Нашей непреклонной целью является уничтожение германского милитаризма и нацизма и создание гарантий в том, что Германия никогда больше не будет в состоянии нарушить мир всего мира"⁷.

Специальное место отводилось вопросу о репарациях, и было признано справедливым обязать Германию возместить ущерб, причиненный ею в этой войне союзным странам, в натуре в максимально возможной мере⁸. В августе 1945 года было подписано соглашение между СССР, США, Великобританией и Францией, предусматривающее учреждение Устава Международного военного трибунала; к этому соглашению позже присоединились Греция, Дания, Югославия, Голландия, Чехословакия, Польша, Бельгия, Эфиопия, Австралия, Гондурас, Норвегия, Панама, Люксембург, Гаити, Новая Зеландия, Индия, Венесуэла, Уругвай и Парагвай.

Наконец, 1 октября 1946 года был вынесен Приговор Международного военного трибунала, который в декабре того же года получил признание в Организации Объединенных Наций. В Резолюции по этому поводу отмечалось, что Генеральная Ассамблея ООН подтверждает принципы международного права, выработанные Уставом Нюрнбергского трибунала и нашедшие отражение в его приговоре; ныне эти принципы имеют универсальное значение. В той же резолюции предлагалось рассматривать кодификацию данных принципов в качестве вопроса первостепенной важности и включить их в общую кодифика-

цию преступлений против мира и безопасности человечества или в международном уголовном кодексе⁹.

Так был создан первый прецедент привлечения государства, совершившего международное преступление, к международно-правовой ответственности. Однако темпы развития этого института оказались не столь высокими, как ожидалось, — слишком уж трудным является нахождение решений, удовлетворяющих необходимое большинство стран мира. Достаточно сказать, что до сего времени, то есть спустя уже более пятидесяти лет, несмотря на определенные сдвиги, о которых ниже будет сказано, международному сообществу так и не удалось найти согласие по упомянутому Кодексу преступлений против мира и безопасности человечества (на сегодня имеется лишь его проект).

В дальнейшем, после Нюрнбергского и Токийского процессов, в вопросах ответственности государств за агрессию, преступления против мира и человечности главную роль стал играть Совет Безопасности ООН — один из основных постоянно действующих органов ООН. В соответствии с Уставом ООН Совет Безопасности наделен широкими полномочиями в деле мирного урегулирования международных споров, недопущения военных столкновений между государствами и других нарушений мира. Только Совет Безопасности, и никакой другой орган или должностное лицо, имеет право принимать решение о проведении операций с использованием международных вооруженных сил (в марте 1999 г. это условие было, как известно, проигнорировано НАТО, которая в обход Совета Безопасности начала силовую операцию против Югославии, однако данный вопрос здесь не рассматривается).

В рамках ООН изучением проблем, связанных с международно-правовой ответственностью, занимается созданная в 1947 году Комиссия ООН по международному праву. В 1973 году Комиссией представлен так называемый Проект статей, регулирующих всю совокупность новых правоотношений, могущих возникнуть в результате международно-противоправного действия государства, независимо от конкретной сферы, в которой происходит нарушение¹⁰.

В Докладе Комиссии отмечалось, в частности, что для того, чтобы иметь критерий серьезности международно-правового действия и критерий для определения последствий, которые должны из него вытекать, необходимо, несомненно, принять во внимание различные категории международно-правовых обязательств государств, провести различие между этими обязательствами в соответствии с важностью их содержания для международного сообщества (прежде всего поскольку это касается поддержания мира)¹¹.

Далее в Докладе указывалось: “Если говорить более конкретно, то речь идет, во-первых, об определении того, на основании каких данных и при каких обстоятельствах можно устанавливать в отношении какого-либо государства наличие международно-правового действия как источника международной ответственности, и, во-вторых, об определении последствий, которые в соответствии с международным правом вытекают при различных обязательствах из международно-противоправного действия; целью этих определений является установление содержания, формы и объема международной ответственности”¹².

Рассмотрим кратко принципы международной ответственности, под которыми следует понимать нормы общего характера, относящиеся ко всему институту международной ответственности в целом и составляющие основание всей совокупности (системы) норм международной ответственности¹³. Эти принципы изложены в Проекте статей Комиссии международного права.

В статье I Проекта записано: “Всякое международно-правовое действие влечет за собой международную ответственность этого государства”¹⁴. Здесь устанавливается принцип неотвратимости ответственности государства-нарушителя, что присуще не только международному праву, но и иным отраслям права. В комментарии к статье Комиссия подчеркивает, что “этот принцип подтверждается в наибольшем числе случаев практикой государств и судебной практикой, наиболее прочно утвердившихся в юридической литературе”¹⁵.

Из содержания данной статьи следует также, что основанием, “источником” (Н.А. Ушаков) юридической ответственности государства является совершение им всякого международно-противоправного действия. При этом выражение “всякое” не предполагает каких-либо ограничений. Что же касается таких обстоятельств, как непредвиденный случай, согласие потерпевшего государства, правомерное применение санкций, самооборона, крайняя необходимость, то они исключают противоправность, и речи о международно-правовой ответственности нет. Само собой разумеется, что рассматриваемый принцип должен реализовываться прежде всего в отношении государства, совершившего противоправное действие в виде международного преступления.

Следующий принцип заключается в том, что “любое государство может рассматриваться как совершившее международно-противоправное действие, влекущее за собой международную ответственность” (ст. 2 Проекта статей Комиссии международного права). Это положение очевидно — в мире нет (с точки зрения международного права) и не может быть в этом смысле каких-либо привилегированных государств. Точно так же, как в любой стране провозглашается принцип равенства всех граждан перед законом, все государства, будучи суверенными, равны перед обязанностью нести ответственность в случае совершения международно-противоправного действия.

Третий принцип связан со знаменитым правовым выражением *nullum crimen sine lege* (нет преступления без указания на то в законе — лат.). Равным образом это относится и к международно-правовой ответственности — таковая может наступить только в том случае, если совершенное государством действие однозначно и четко определено нормами международного права, которые закрепляются в различных конвенциях, в двух- и многосторонних договорах и других международно-правовых документах. Комиссия международного права выразила этот принцип в ст. 4 Проекта статей следующим образом: “Действие государства может быть квалифицировано международно-противоправным лишь на основании международного права”.

Там же сделано добавление о том, что на такую квалификацию не может влиять квалификация этого же действия согласно внутригосударственному праву как правомерного. В России, где общепризнанные

принципы и нормы международного права и международные договоры России входят в ее правовую систему и имеют верховенство над национальным законодательством (ст. 15 Конституции России), возможные противоречия международного и национального права решаются автоматически; впрочем, в настоящее время российское правительство, и прежде всего уголовное, вполне соответствует принципам международного права, и указанные противоречия маловероятны.

К принципам международно-правовой ответственности относится положение о том, что происхождение международного обязательства, нарушенного государством, не влияет на международную ответственность, которую влечет международно-противоправное деяние этого государства. Данная формулировка закреплена в ст. 17 Проекта статей Комиссии международного права. Речь идет о том, что для возникновения международно-правовой ответственности не имеет значения характер происхождения нарушенных государством норм, будь источником обычай, конвенционное соглашение или договорное обязательство.

Здесь возникает вопрос о том, влияет ли происхождение нарушенной нормы на конкретные вид, форму и объем международной ответственности. Международная практика показывает, что все обстоятельства, касающиеся происхождения международного обязательства, на режим международной ответственности государств не влияют¹⁶. Другой вопрос связан с тем, как быть, если режим ответственности, например, по договору, противоречит характеру ответственности, предусмотренной Уставом ООН.

В этой связи Н.А. Ушаков пишет, что обязательство по соглашению между государствами-членами ООН, противоречавшее их обязательству по Уставу ООН, становится в этой части недействительным, и не может, соответственно, быть объектом нарушения¹⁷. Здесь же подчеркнем то обстоятельство, что Устав ООН не содержит прямых норм относительно международно-правовой ответственности государств.

Отметим еще один принцип международно-правовой ответственности, который связан с представительством государства. В каждой стране есть центральный управляющий орган (президент, правительство, парламент), полномочные принимать решения от имени государства. А если правонарушение допускается по решению (действию) иного, не центрального органа государства? Рассматриваемый принцип гласит, что поведение органа государства, административно-территориального подразделения или организации, управомоченной осуществлять определенные прерогативы государственной власти при условии, что они действуют именно в качестве таковых, и даже если превысили свои полномочия, установленные внутригосударственным правом или нарушили инструкции, касающиеся их деятельности, влечет за собой международно-правовую ответственность государства.

Этот принцип однозначно вытекает из ст. 10 Проекта статей Комиссии международного права. И в самом деле: не обращаться же международному органу (например, Совету Безопасности) с просьбой привлечь к ответственности какое-либо ведомство, допустим, министерство обороны этого государства — за решения (действия) минобороны будет отвечать государство “в целом”, а уж оно само может

определить степень вины и ответственности должностных лиц этого министерства.

Указанный принцип основывается на данных практики государств и международной судебной практики и учитывает требования современной международной жизни. Таким образом, государство не может уйти от ответственности, выдвигая довод о том, что, согласно предписаниям его внутреннего права поведение какого-либо его органа не должно было бы иметь место или что оно должно было быть иным; когда такое поведение имело место, государство должно считать его своим деянием и нести последствия, предусмотренные международным правом¹⁸.

В области международно-правовой ответственности государств за противоправное деяние существенное значение имеет определение различий между международным правонарушением и международным преступлением, поскольку совершенно очевидно, что за последнее должен предусматриваться иной режим ответственности, то есть неблагоприятные последствия для государства-нарушители должны быть более тяжелыми. В международных отношениях этот вопрос стал актуальным после первой мировой войны. По старому международному праву государство могло прибегнуть к войне в защиту любого права, которое, по его мнению, было нарушено¹⁹.

В частности, последствия войны не увязывались с ответственностью за совершенное правонарушение. Независимо от мотивов начала войны, юридические последствия определялись результатами вооруженного столкновения между воюющими государствами. Это было "право победителя", который, будучи сильнее, мог, например, безнаказанно отхватить часть территории у соседнего государства, а международному сообществу оставалось лишь санкционировать то, что было добыто силой.

Вопрос о международных преступлениях и ответственности за них неоднократно рассматривался еще в рамках Лиги наций. Однако лишь в резолюции шестой Панамоамериканской конференции 1928 года было зафиксировано, что война является "международным преступлением против человечества". Однако, как мы отмечали, второго логического шага — определения соответствующей международно-правовой ответственности и механизмов ее реализации выработано не было.

Для этого потребовалась еще одна мировая война. Ужасные воспоминания о беспрецедентных нарушениях, страшная цена глобальной кровавой бойни, выраженная в десятках миллионах человеческих жизней, ценностях и материальных благах разного рода, опасность повторения человеческих страданий и даже исчезновения большой части человечества и всяких признаков цивилизации, чем может грозить новая мировая война, — все эти факторы укрепили в сознании народов убежденность в первостепенной важности запрещения применения силы как средства разрешения международных споров.

Чувства ужаса, оставшиеся от методического уничтожения миллионов людей нацистским режимом, ненависть, испытанная в связи с самыми грубыми посягательствами на жизнь и достоинство человека, свидетельствовали о необходимости того, чтобы не только во внутреннем праве государств, но и прежде всего в праве самого мирового сообщества были закреплены императивные нормы защиты и уважения

основных прав народов и человека. Это привело к провозглашению самым решительным образом запрещения таких преступлений, как геноцид, апартеид и другой аналогичной бесчеловечности²⁰.

Нюрнбергский и Токийский процессы над главными военными преступниками показали способность мирового сообщества объединять усилия в целях пресечения преступлений, посягающих на миропорядок. Таким образом была внесена некоторая ясность в вопросе международно-правовой ответственности государства за развязывания агрессивных войн.

Однако в отношении других деяний положение далеко неоднозначно. В международном праве до сих пор так и не выработано общепризнанного определения международного преступления, которое охватывало бы различные сферы международных отношений. А без этого невозможно эффективно решать и вопросы международно-правовой ответственности, в данном случае наказания государств, если бы они совершили такое преступление.

Для возникновения конкретных отношений международно-правовой ответственности необходимо, как правило, чтобы действия государства-нарушителя причинили конкретный вред (материальный или нематериальный) законным интересам другого государства; однако в случаях, особо опасных правонарушений возможно установление ответственности на основании причинения вреда сообществу в целом²¹.

Соответственно в международном праве принято различать два вида ответственности: материальную и нематериальную. Международная практика выработала следующие основные формы ответственности:

- реституция (возвращение захваченных ценностей, восстановление разрушенных объектов);
- репарация (возмещение стоимости причиненного ущерба);
- сatisфакция (принесение извинений, наказание виновных);
- экономические санкции;
- применение коллективных вооруженных сил.

В международных отношениях особо выделяется политическая ответственность (как разновидность нематериальной ответственности), которая означает предоставление государством-нарушителем удовлетворения потерпевшей стороне в той или иной форме, что, в свою очередь, зависит от характера и степени тяжести правонарушения. Например, в случае агрессии политическая ответственность может предусматривать временное ограничение суверенитета государства-агрессора, оккупации его территории, признание преступными его политических партий, правительства, ведомств.

В таком виде политическая ответственность была возложена на фашистскую Германию и милитаристскую Японию. Предоставление удовлетворения может проявляться в самых различных политических мероприятиях, отмеченных выше (выражение сожаления, извинения и т.д.)²².

Рассмотренные аспекты международно-правовой ответственности государств касаются прежде всего случаев совершения государствами международных преступлений (агрессия, геноцид, апартеид, биоцид, экоцид), посягающих на важнейшие интересы всего международного сообщества в целом. Санкция здесь принимают международные организации, и прежде всего Совет Безопасности ООН, а реализация

ответственности возлагается, как правило, также на международные организации, в том числе коллективные вооруженные силы.

Несколько иная ситуация с ответственностью за преступления международного характера. Здесь на первом плане — двух- и многосторонние соглашения, конвенции по отдельным сферам международных отношений. Ответственность физических лиц за транснациональные преступления определяется и реализуется согласно внутреннему национальному законодательству. Однако соответствующие нормы внутригосударственного права устанавливаются, в свою очередь, на основе обязательств, вытекающих из подписанных конвенций и других международных соглашений.

¹ См.: *Курис П.М. Международные правонарушения и ответственность государств.* Вильнюс, 1973. С. 10.

² *Фердрос А. Международное право.* — М., 1959. С. 353.

³ См.: *Международное право/Под ред. Г.И. Тункина.* — М., 1994. С. 206, 207, 211.

⁴ См.: *Баскин Ю.А., Фельдман Д.И. История международного права.* — М., 1990. С. 141.

⁵ См.: Там же. С. 142.

⁶ См.: Там же.

⁷ См.: *Советский Союз на международных конференциях периода Великой Отечественной войны 1941—1945 гг. Т.4.* — М., 1984. С. 247.

⁸ См.: *Баскин Ю.А., Фельдман Д.И. Указ. работа.* С. 165.

⁹ См.: *Нюрнбергский процесс.* — М., 1961. С. 547.

¹⁰ См.: *Доклад Комиссии международного права о работе ее двадцать пятой сессии 7 мая — 13 июля 1973 года.*

¹¹ См.: Там же. Гл. 2.

¹² См.: Там же.

¹³ См.: *Ушаков Н.А. Основания международной ответственности государств.* — М., 1983. С. 39.

¹⁴ Здесь и далее формулировки норм даются по *Проекту статей Комиссии международного права из Доклада Комиссии международного права о работе ее двадцать пятой сессии 7 мая — 13 июля 1973 года.* Гл. 2.

¹⁵ См.: *Доклад комиссии международного права.* Гл. 2.

¹⁶ См.: *Ушаков Н.А. Указ. работа.* С. 114.

¹⁷ См.: Там же. С. 112.

¹⁸ См.: *Международное право/Под ред. Г.И. Тункина.* С. 209, 210.

¹⁹ См.: *Тункин Г.И. Теория международного права* — М., 1970. С. 440—441.

²⁰ См.: *Ушаков Н.А. Указ. работа.* С. 138.

²¹ См.: *Международное право/Под ред. Г.И. Тункина.* С. 211.

²² См.: *Словарь международного права.* — М., 1982. С. 140.

г. Краснодар

Статья поступила в редакцию в августе 1999 г.

Международное частное право

ПРАВИЛО О НАВИГАЦИОННОЙ ОШИБКЕ В МЕЖДУНАРОДНОМ И НАЦИОНАЛЬНОМ ПРАВЕ

А.И. Лобода*

Настоящая статья посвящена одному из самых интересных явлений в международном частном морском праве, правилу о навигационной ошибке. Это правило является ключевым элементом системы распределения между участниками общего морского предприятия приящих торгового мореплаванию рисков. Эта система, закрепленная, в частности, в Международной конвенции 1924 г. "Об унификации некоторых правил о коносаменте", подписанной 25 августа 1924 г. в Брюсселе ("Брюссельская конвенция 1924 г."), составляет основу правового регулирования ответственности морского перевозчика большинства судо-владельческих государств, то есть государств, в экономике которых торговый флот играет большую роль.

Отечественный торговый флот переживает в наши дни не лучшие времена. Между тем флот — одна из самых важных составляющих полноценной жизнедеятельности любой страны, тем более это актуально для России. Очевидно, решение значительного числа проблем флота лежит за пределами частноправового регулирования, в частности в области налогового законодательства, однако и в области частного морского права за его долгую историю созданы эффективные средства защиты интересов судовладельцев, учитывающие особенности этой области предпринимательства и позволяющие увязывать интересы судо-владельцев с интересами других лиц, вовлеченных в морские перевозки. Их значение для защиты интересов торгового флота зачастую недооценивается. В их числе правило о навигационной ошибке.

Рассмотрение этого правила представляет большой интерес в связи с тем, что существует необходимость осмыслиения тех новых реалий, с которыми столкнулись отечественные предприятия морского транспорта как на фрахтовом рынке, так и на других рынках, имеющих большое

*Аспирант кафедры международного частного и гражданского права МГИМО(У) МИД РФ, юрист юридической фирмы "Инурсервис ЛЛП"

значение для развития флота, в частности, на рынках страхования и банковских услуг. Кроме того, тема правила о навигационной ошибке интересна и в связи с тем, что это правило, известное нашему праву с 1929 г., когда оно было включено в первый послереволюционный свод норм морского законодательства¹, в настоящее время применяется как одна из норм Брюссельской конвенции 1924 г., к которой Россия присоединилась², что означает необходимость учета международного характера норм, ее составляющих, и стремление к ее единообразному применению.

Как известно, под правилом о навигационной ошибке принято понимать правило об освобождении морского перевозчика от ответственности за действия, небрежность или упущения, допущенные капитаном, членом экипажа или служащими перевозчика в судовождении и управлении судном³.

Понятие правила о навигационной ошибке включает в себя два достаточно самостоятельных случая освобождения морского перевозчика от ответственности. Во-первых, это освобождение от ответственности за собственно навигационную ошибку, то есть за ошибку в судовождении, а во-вторых, за ошибку в управлении судном. Зачастую эти два вида исключения ответственности морского перевозчика анализируются в доктрине самостоятельно.

Рассмотрение правила о навигационной ошибке показывает, что его название, используемое в отечественных праве и доктрине, не является вполне точным и отражающим его суть. К примеру, в англоязычной работе голландского исследователя Вима Тиммерманса, справедливо отмечается, что английским эквивалентом русского понятия “навигационная ошибка” является термин “navigational error”, что может привести английского читателя к ошибочному выводу, что этот термин не включает ошибок в управлении судном. По этой причине этот автор использует в своей работе обозначение “nautical errors” (дословно: “мореходные ошибки”)⁴.

Поскольку общим принципом современного частного права большинства государств является ответственность юридического лица за действия своих служащих⁵, правило о навигационной ошибке представляет собой случай исключения ответственности перевозчика за его виновные действия. Оно представляет собой один из реликтов той эпохи, когда законодательство и правоприменительная практика проявляли известные колебания в отношении того, является ли принцип ответственности юридического лица за действия своих служащих отвечающим требованиям справедливости и целесообразности⁶.

Правило о навигационной ошибке известно большинству современных правопорядков и входит в число норм, регулирующих правоотношения в области торгового мореплавания большинства судовладельческих держав, среди которых можно назвать Великобританию, Францию, Германию, США и множество других стран.

Правило о навигационной ошибке присутствует и во внутреннем праве России. Оно содержится в недавно принятом Кодексе торгового мореплавания РФ (статья 167)⁷. Оно содержалось и в статье 161 ранее действовавшего Кодекса торгового мореплавания СССР 1968 г.⁸ (“КТМ СССР”). Очень важно, что в соответствии с новым Кодексом название Правила, использовавшееся ранее только в доктрине, получило законо-

дательную “легитимацию” - статья 167 носит название “Навигационная ошибка”.

Правило о навигационной ошибке является одним из самых замечательных явлений в такой специфической области права, какой является морское право. С момента своего возникновения, и особенно после закрепления в Брюссельской конвенции 1924 г. и законодательных актах, инкорпорирующих Гаагские правила, правило о навигационной ошибке стало предметом оживленных споров. Эти споры зачастую являлись отражением неприятия самой сути того правового решения, которое было выражено в рассматриваемом правиле.

Необходимо оговориться, что под “Гаагскими правилами” в доктрине морского права понимают систему регулирования правоотношений в области международного торгового мореплавания, прежде всего регулирования ответственности морского перевозчика в коносаментных перевозках, установленную Брюссельской конвенцией 1924 г. и национальными законодательными актами, инкорпорирующими положения этой Конвенции. Это название не является вполне точным. “Гаагские правила” — документ, который был принят в 1921 г. (окончательная редакция — в 1922 г.) на Гаагской конференции Ассоциации международного права (International Law Association). Впоследствии эти международные правила, не имевшие нормативного характера, легли в основу разработанной Международным морским комитетом (Comité Maritime International) Брюссельской конвенции 1924 г. Однако вполне обоснованным представляется следование давней традиции называть правила, составляющие Брюссельскую конвенцию 1924 г., “Гаагскими правилами”.

С момента зарождения правила о навигационной ошибке под сомнение ставилась сама возможность его сохранения и включения во внутреннее право в том виде, в котором оно получило свое закрепление в Гаагских правилах, и даже сама правомерность сохранения этого случая исключения ответственности морского перевозчика. Споры относительного того, является ли это правовое решение удачным и приемлемым, не затихают по сей день. Вне зависимости от отношения к правилу большинство исследователей сходится в том, что правило является одной из наиболее характерных особенностей Гаагских правил.

Нельзя не согласиться с немецким ученым Штедлером в том, что правило о навигационной ошибке, впрочем как и большинство норм, содержащихся в Гаагских правилах, выработано фрахтовой практикой, что язык Гаагских правил — язык коносаментных оговорок⁹. Следует заметить, что язык Гаагских правил — это, в первую очередь, язык английской фрахтовой практики и язык английских коносаментных оговорок. Сама формулировка Правила, парадоксальным образом освобождающего перевозчика от ответственности за упущения его служащих, крайне непривычна для слуха континентального юриста. Неприятие правила со стороны некоторых юристов, возможно, объясняется отчасти именно его “чужеродностью”.

То обстоятельство, что правило о навигационной ошибке включалось, в первую очередь, в коносаменты, не означает, что оно было неизвестно как составная часть чартеров. Правило о навигационной ошибке включалось, и до настоящего момента продолжает включаться,

в рейсовые чартеры. Важно отметить, что аналогом оговорки о навигационной ошибке применительно к договорному регулированию условий распределения общеаварийных расходов является так называемая “оговорка Джейсона”, применение которой в праве многих стран стало возможно только благодаря принятию законодательных актов, закрепляющих правило о навигационной ошибке и допускающих его применение.

Для того чтобы лучше понять содержание и смысл правила, необходимо остановиться на вопросе об историческом развитии принципов, регулирующих ответственность морского перевозчика, и закреплении правила о навигационной ошибке в практике и законодательстве.

Исходно, со временем римского права, ответственность морского перевозчика в праве континентальных государств строилась на принципе *receptum nautarum*, который предполагает, что перевозчик несет безусловную безвиновную ответственность за сохранность груза. То, что в древнем Риме морские перевозчики, как и хозяева трактиров и постоянных дворов, несли ответственность более строгую, чем за вину (*culpa*), объяснялось их неважной репутацией. На перевозчике лежала обязанность соблюдать наивысшую заботливость о сохранности вещи (*custodia, diligentia exactissima*), из которой и вытекает более строгая степень ответственности. Перевозчик отвечал за собственно случай (*casus minor*)¹⁰, но не за непреодолимую силу (*casus maior*). Обязанность перевозчика была обязанностью достижения определенного результата. В современном отечественном гражданском праве такой характер имеет обязательство всякого предпринимателя¹¹.

Между тем правила относительно ответственности перевозчика имели диспозитивный характер, и допускалось отступление от них соглашением сторон. С течением времени общим условием договоров морской перевозки стал принцип виновной ответственности морского перевозчика и создание “кataloga исключений” его ответственности, или, иначе говоря, перечня случаев, в которых с перевозчика снималось бремя доказывания отсутствия его вины. Правило о навигационной ошибке в Гаагских правилах получило свое закрепление именно как один из случаев, входящих в этот “кatalog исключений”, однако оно, наряду с оговоркой о пожаре, не просто переносило бремя доказывания виновности морского перевозчика, но практически безусловно освобождало его от ответственности.

Несмотря на то, что английское право использовало несколько иную систему описания круга обязанностей морского перевозчика и описывало ту степень заботливости, которую должен был проявить морской перевозчик для обеспечения сохранности груза, система ответственности морского перевозчика в общем (англосаксонском) праве и в праве континентальном (гражданском) была практически одинакова¹².

В общем праве при перевозке, осуществляемой публичным (public, common carrier) перевозчиком, он нес абсолютную ответственность (*Coggs v. Bernard* (1773)¹³), если только ущерб грузу не был причинен в силу действия обстоятельств непреодолимой силы (act of God) или антиобщественных элементов (public enemy), недостатков, присущих грузу (inherent vice of the goods), вины грузоотправителя. Перевозчик имел возможность освободиться от ответственности только в том случае, если он не проявил небрежности, и в наступившем ущербе грузу не было

его вины. Это последнее условие было обязательным даже для тех случаев, в которых повреждение груза было обусловлено действием одного из исключений, установленных общим правом. Ответственность перевозчика, как и в римском праве, в целом не носила виновного характера. Исходя из сказанного, для того, чтобы добиться возложения на перевозчика ответственности за утрату или повреждение груза, грузоотправитель должен был лишь доказать передачу груза для перевозки в надлежащем состоянии и отсутствие груза в порту назначения или доставку груза в ненадлежащем состоянии. Бремя доказывания одного из обстоятельств, которые являлись основанием для исключения его ответственности, лежало на перевозчике.

К концу XIX в. от принципа строгой ответственности перевозчика мало что осталось. Общим правилом стало то, что договором устанавливался принцип ответственности перевозчика за виновное причинение ущерба. Из практики договорной принцип виновной ответственности перевозчика перешел в законодательство¹⁴

Перевозчики использовали возможность расширения перечня исключений их ответственности, установленных общим правом, путем помещения на лицевую или оборотную сторону коносамента различных оговорок, которые устанавливали, что перевозчик не несет ответственности перед держателями коносамента за утрату или повреждение груза, произошедшие в результате действия разного рода причин. Этот дополнительный, установленный договором, перечень оснований исключения ответственности перевозчика, рассматривался в качестве дополняющего перечень, установленный общим правом. В течение XIX века происходила известная стандартизация этого все более расширяющегося перечня исключений ответственности перевозчика, включаемых в коносаменты. Считается, что начало использования коносаментной оговорки об исключении ответственности перевозчика за ошибку его служащих относится к 1860 г., когда в Англии было принято судебное решение, в котором было установлено, что ошибка служащих перевозчика не покрывается оговоркой об исключении ответственности перевозчика за ущерб, возникший в результате действия опасностей моря¹⁵.

В соответствии с общим правом вопрос о вине перевозчика вставал в связи с коносаментной перевозкой только в том случае, если перевозчик ссылался на одно из исключений его ответственности. С началом широкого использования коносаментных оговорок, исключающих в ряде случаев ответственность морского перевозчика, суды Англии, а затем и иных стран общего права выработали принцип, в соответствии с которым исключения, установленные такими оговорками, действовали при соблюдении двух обязательных условий: перевозчик должен был проявить надлежащую заботу об обеспечении сохранности груза, и он должен был предоставить для перевозки полностью мореходное судно. При применении коносаментных оговорок, исключающих ответственность морского перевозчика, суды стран общего права действовали так же, как и при применении исключений ответственности перевозчика, установленных общим правом.

Практика включения соответствующих оговорок в коносамент привела к замене абсолютной обязанности перевозчика по приведению судна в мореходное состояние на обязанность по проявлению должностной

заботы о приведении судна в мореходное состояние. Таким образом, к моменту начала законодательного регулирования ответственности перевозчика условиями освобождения перевозчика от ответственности в соответствии с исключениями, установленными как общим правом, так и договором, стали проявление данной заботы о приведении судна в мореходное состояние и проявление данной заботы в обеспечении сохранности груза. Во множестве судебных решений подчеркивалось, что эти два условия являлись необходимыми для того, чтобы ответственность перевозчика была исключена, и соблюдение этих условий полагалось необходимым для освобождения перевозчика от ответственности, если только они не были прямо и недвусмысленно исключены (clearly and expressly excepted).

Необходимо оговориться, что соблюдение этих условий имеет значение в тех случаях, когда перевозчик претендует на освобождение от ответственности в соответствии с оговоркой о небрежности, допущенной его служащими ("negligence clause"), в первую очередь, в соответствии с оговоркой об исключении ответственности за ошибку в судовождении и управлении судном. Поскольку многие американские суды, в частности, федеральные суды США, признавали оговорки об исключении ответственности за ошибку в управлении судном и судовождении недействительными, этот принцип прослеживается преимущественно в английской судебной практике и в относительно небольшом числе судебных решений в США. В числе английских решений: *Phillips v. Clark* [1857], *The Xantho* [1887]¹⁶.

К концу XIX века в результате развития коносаментных оговорок сложилась система ответственности перевозчика в целом соответствующая современной. В праве большинства судовладельческих держав перевозчик мог освободиться от ответственности, доказав, что повреждение груза подпадало под одно из исключений его ответственности. Доказывание наличия одного из оснований возложения ответственности на перевозчика, о которых говорилось выше, лежало на грузовладельце, что представляло для него очень большую сложность.

Развитие коносаментных оговорок привело к тому, что режим ответственности перевозчика в соответствии с обычными условиями, фиксируемыми в договоре перевозки, превратился в противоположность тому режиму, который был установлен общим правом и ранее существовал в праве римском. Вместо того, чтобы нести абсолютную безвиновную ответственность за сохранность вверенного ему груза, перевозчик зачастую освобождался от ответственности, несмотря на наличие его вины.

Как правило, которое открывает "каталог исключений", правило о навигационной ошибке входит в перечень, даваемый Брюссельской конвенцией 1924 г. Ни перевозчик, ни судно не отвечают за потери или убытки, возникшие вследствие или явившиеся результатом: действий, небрежности или упущений капитана, члена судового экипажа, лоцмана или служащих перевозчика в судовождении или управлении судном, гласит подпункт "а" пункта 2 статьи 4 Конвенции, включающей весь упомянутый "каталог"¹⁷.

С уверенностью можно отметить, что правило о навигационной ошибке к моменту его законодательного закрепления прочно вошло в

практику мореплавания и стало обычной оговоркой значительного числа чартеров и коносаментов. При этом в договор перевозки включалась именно оговорка об исключении ответственности перевозчика за ошибку в судовождении и управлении судном, а не ее непосредственная предшественница, оговорка об исключении ответственности перевозчика за всякую ошибку служащих перевозчика (*negligence clause*). Так, правило об исключении ответственности перевозчика за навигационную ошибку получило закрепление в “Гамбургских фрахтовых правилах”, принятых в 1885 г. Гамбургским конгрессом Ассоциации для реформы и кодификации права. Эти правила устанавливали наступление ответственности судовладельца за немореходность судна, но освобождали его от ответственности за навигационные ошибки его служащих¹⁸.

Широкое распространение правила о навигационной ошибке было обусловлено тем, что морская фрахтовая практика показала, в первую очередь, стремление к достижению дешевизны морской перевозки, зачастую путем известного ущемления правового положения грузовладельца как стороны договора морской перевозки. Широко известен пример, приводимый французским ученым Рипером, который отмечает, что в 1896 году марсельские судовладельцы поставили своего рода эксперимент, в ходе которого грузоотправителям предлагалось на выбор два типа коносаментов, один из которых не содержал обычных коносаментных оговорок, в том числе, исключающих ответственность перевозчика за ошибки его служащих, а другой предполагал ограничение ответственности перевозчика, но в случае его выдачи сумма фрахта была значительно меньшей. За все время коносамент без оговорок был востребован всего три раза¹⁹. Как представляется, приводимый Рипером пример позволяет с некоторой осторожностью утверждать, что закрепление оговорок, ограничивающих ответственность перевозчика и, соответственно, перекладывающих часть морских рисков на грузовладельца, соответствует интересам обеих сторон договора морской перевозки груза. Сказанное вполне справедливо и по отношению к правилу о навигационной ошибке.

Вряд ли стоит пояснять, что любые возможные потери грузовладельца с легкостью могли быть компенсированы страховыми компаниями, что позволяло обеспечить защиту интересов грузовладельца, даже если ответственность перевозчика оказывалась ограниченной или вовсе исключенной. Это обстоятельство объясняет, почему, с точки зрения грузовладельцев, включение в договор перевозки соответствующих оговорок, в том числе и правила о навигационной ошибке, являлось приемлемым.

Возникновение правила о навигационной ошибке явилось результатом развития именно коносаментных оговорок. Это объясняется, по всей видимости, тем, что оформление правила в современном, знакомом нам по Гаагским правилам виде относится к началу эры линейного сообщения, парового судоходства и возрастания роли коносаментных перевозок. Уже из коносаментов правило перекочевало в чартеры, многие из которых в настоящее время содержат положения, отсылающие к Гаагским правилам.

Вопрос о влиянии новой эпохи линейного морского сообщения на закреплении во фрахтовой практике правила о навигационной ошибке

порождает споры в доктрине международного морского права. С уверенностью можно сказать, что широкое использование оговорок об ограничении ответственности перевозчика явилось, в первую очередь, результатом обоюдного стремления сторон договора морской перевозки к снижению фрахтовых ставок. Хотя нельзя не отметить, что развитие именно линейного грузового сообщения, ставящего морского перевозчика в некоторой степени в привилегированное положение, явилось тем фактором, который способствовал становлению коносаментных оговорок, ограничивающих ответственность перевозчика, включая и правило о навигационной ошибке.

Очевидно, что с точки зрения интересов всех участников отношений, возникающих в связи с договором морской перевозки груза: и грузовладельца, и страховщика, и кредитной организации - развитие оговорок, ограничивающих ответственность морского перевозчика, не могло быть бесконечным. Ограничение ответственности перевозчика не должно было становиться равнозначным его безответственности. Особые опасения вызывало использование оговорок, исключающих ответственность перевозчика за упущения его служащих в обеспечении сохранности груза. До момента включения в договор морской перевозки груза оговорки, освобождающей перевозчика от ответственности за ошибку в обеспечении сохранности груза, "невидимая рука рынка", учитывая возможность страхования ответственности, обеспечивала если не наилучшее, то вполне приемлемое распределение рисков между сторонами договора морской перевозки.

Между тем "оговорка о небрежности", включавшаяся в коносаменты, в значительном числе случаев устанавливалась исключение ответственности перевозчика за все виды ошибок, которые могли быть совершены его служащими. Реакция на эти неприемлемые тенденции в развитии коносаментных оговорок, состоявшие в частности в освобождении перевозчика от ответственности в случае отсутствия должной заботы в обеспечении сохранности груза, последовала со стороны преимущественно грузовладельческой державы, которой являлись в конце XIX в. Соединенные Штаты Америки. Выход был найден в законодательном ограничении свободы договора путем принятия соответствующего закона — "Хартер акта" 1893 г., получившего свое название по имени автора законопроекта сенатора Майкла Хартера. Этот закон сыграл очень большую роль в развитии правового регулирования морской перевозки грузов во всем мире. Его основные черты восприняты во всех правовых системах. Формулировка правила о навигационной ошибке, содержащаяся в Гаагских правилах, восходит именно к "Хартер акту".

Заложенный в этот Закон компромисс между интересами сторон, вовлеченных в морскую перевозку, помимо прочего, состоял в том, что для уравновешивания интересов грузовладельцев и перевозчиков Акт, с одной стороны, устранил возможность, существовавшую у перевозчика, освобождаться от ответственности за вину его служащих, допущенную при обращении с грузом, а, с другой, - допустил возможность освобождения перевозчика от ответственности за навигационные ошибки, противопоставляемые ошибкам в обращении с грузом. Правило о

навигационной ошибке содержится в статье 3 “Хартер акта”. В соответствии с “Хартер актом” перевозчик, как и в соответствии с общим правом, оказывался обязанным проявить должную заботу по приведению судна, предоставляемого для перевозки, в мореходное состояние и проявить должную заботу о грузе²⁰.

Аналогичные проекты законов существовали и ранее в других странах, однако именно законодательный опыт США привел к настоящей революции в области морской перевозки грузов. Английские доминионы стали принимать законы, которые воспроизводили основные идеи, лежащие в основе “Хартер акта”. В их числе можно назвать канадский The Water Carriage of Goods Act 1911 г., австралийский The Sea Carriage of Goods Act 1904 г., новозеландский The Shipping and Seamen Act 1908 г. и другие.

Великобритания, во многом под давлением со стороны своих доминионов, с одной стороны, а с другой, — руководствуясь теми же соображениями, что и иные страны, то есть стремясь обеспечить интересы других лиц, имеющих отношение к морской перевозке, стала во главе движения по международной унификации режима ответственности морского перевозчика.

Основные идеи “Хартер Акта”, включая и Правило о навигационной ошибке, были использованы при разработке и принятии Гаагских правил и Брюссельской конвенции 1924 г. То обстоятельство, что объектом внимания составителей Гаагских правил стали именно перевозки по коносаменту, по всей видимости, может быть объяснено тем, что международно-правовая унификация, осуществленная путем принятия Брюссельской конвенции 1924 г., учитывала, в первую очередь, интересы сторон, которые нуждались в обеспечении стабильного оборота коносаментов как оборотных документов, прежде всего, банков и иных кредитных учреждений²¹. Однако нельзя упускать из виду того важного соображения, что различная оценка правовой природы договора фрахтования на рейс вправе различных участников Конвенции 1924 г. заставляет их по разному оценивать допустимость ограничения свободы участников указанного договора.

Гаагским правилам сопутствовал успех, в короткий срок они были восприняты правовыми системами большинства развитых государств. Правило о навигационной ошибке входило в состав их законодательств как составная часть Гаагских правил, включавшихся во внутреннее право в соответствии с предписаниями Брюссельской конвенции 1924 г. Во Франции основные положения Конвенции были включены в национальное законодательство Законом 1936 г. (*loi du 2 avril 1936 relativé aux transports des marchandises par mer*), в Англии в 1924 г., в США в 1936 г. (и в Великобритании, и в США эти законы назывались The Carriage of Goods by Sea Act), в Германии соответствующие положения были включены в состав Торгового уложения. Большинство стран Запада сделало Гаагские правила основой регулирования ответственности морского перевозчика. Как уже было отмечено выше, Гаагские правила были учтены при составлении КТМ СССР 1929 г.

Как представляется, сказанное выше позволяет сделать существенное предположение, что необходимость законодательной фиксации

правила о навигационной ошибке обусловлена тем, что использование в практике оговорки, исключающей ответственность за ошибки в обращении с грузом, не соответствовало интересам страховщиков груза и банков, участвующих в операциях, связанных с морской перевозкой.

Правило о навигационной ошибке — тот рубеж, после перехода которого перевозчик зачастую утрачивает действительный интерес к обеспечению сохранности груза и надлежащему исполнению договора перевозки. До момента преодоления этого рубежа не было каких-либо существенных оснований для законодательного вторжения в область морской перевозки груза. И “Хартер акт”, и Гаагские правила, по сути, фиксируют максимально приемлемый уровень ограничения ответственности морского перевозчика. С этой точки зрения и необходимо рассматривать существование законодательного решения об использовании правила о навигационной ошибке.

Представляется, что все остальные соображения, которые традиционно высказываются в защиту правила о навигационной ошибке, должны рассматриваться сквозь призму именно сформулированного предположения. И недостаток контроля над капитаном, лоцманом и членами судового экипажа, и особые опасности, присущие мореплаванию, будучи весьма важными факторами, которые нельзя не принимать во внимание по сей день, имеют значение постольку, поскольку без включения в договор морской перевозки груза соответствующих оговорок они, в свою очередь, могут привести к резкому увеличению размера фрахта, который будет включать в себя также повышенную плату за риск. Перевозчик, по сути, окажется перед необходимостью исполнять не свойственную ему функцию страховщика. Использование же системы оговорок, ограничивающих ответственность морского перевозчика или переносящих бремя доказывания его вины, предоставляет грузоотправителю выбор, принять на себя этот повышенный риск или переложить его на страховщика. Из практики известно, что грузоотправитель в значительном числе случаев предпочитает согласиться с тем, что на нем лежит этот повышенный риск. В противном случае та или иная коммерческая операция, предполагающая морскую перевозку груза, может просто не иметь смысла из-за высоких фрахтовых ставок.

С другой стороны, переложение бремени возмещения ущерба на страховую компанию, к услугам которой имеет возможность обратиться грузовладелец, также предоставляет грузоотправителю возможность относительно легкого взыскания суммы ущерба, что в ряде случаев более приемлемо, чем перспектива разбирательства с судоходной компанией. Страховщик, в свою очередь, являясь профессиональной организацией, имеет много больше, чем грузовладелец, возможностей для проведения квалифицированного разбирательства в каждом случае причинения ущерба застрахованному грузу, что позволяет ему чаще добиваться установления истинной причины повреждения груза и, если на то есть основания, взыскания суммы ущерба с перевозчика.

В конце концов, стороны договора морской перевозки груза имеют возможность, в случае заинтересованности, путем заключения договора увеличить степень ответственности морского перевозчика, возложив на него даже строгую ответственность за сохранность груза, в том числе, и

исключив действие правила о навигационной ошибке. Это замечание особенно актуально для трамповых перевозок, в которых стороны имеют возможность специально согласовывать условия договора.

Вышеизложенные соображения позволяют заключить, что система ответственности морского перевозчика, установленная Гаагскими правилами, является вполне сбалансированной и в полной мере учитывает интересы всех сторон, вовлеченных в морскую перевозку груза.

Конечно, эта система, составляющая основу Гаагских правил, является результатом известного компромисса, но, очевидно, компромисса, который до настоящего времени не утратил своего значения. Утверждение об исключительном характере правила о навигационной ошибке, которое закрепляет максимально допустимый, с точки зрения грузовладельца, уровень освобождения морского перевозчика от ответственности, очень важно для понимания содержания правила и решения множества весьма интересных вопросов и проблем, которые возникают при его применении.

Включение в право правила о навигационной ошибке в том виде, в котором оно сформулировано в Гаагских правилах, приводит к тому, что безопасность судна является сама по себе достаточным стимулом для того, чтобы побудить перевозчика сделать все, что он может сделать для того, чтобы люди, которым перевозчик поручает свое судно, проявили всяческую заботу в судовождении и управлении судном. Такую точку зрения в доктрине ранее высказывали, применительно к основной идеи "Хартер акта", американские исследователи Грант Гилмор и Чарльз Л. Блэк²².

История международной унификации правового регулирования отношений в области торгового мореплавания известна попытка реформировать систему ответственности морского перевозчика, предпринятая разработчиками Конвенции Организации Объединенных Наций о морской перевозке грузов 1978 года ("Конвенция ООН 1978 г."), которая должна была заменить Брюссельскую конвенцию 1924 г. с последующими изменениями и дополнениями к ней. В соответствии с резолюцией Гамбургской конференции ООН, принявшей Конвенцию, правила, содержащиеся в Конвенции, предлагается называть "Гамбургские правила"²³. Гамбургские правила предполагают коренное изменение принципов, на которых строится ответственность морского перевозчика. Их составители вообще отказались от использования "каталога исключений", примерного перечня обстоятельств, освобождающих перевозчика от ответственности. Обязанности перевозчика излагаются в Гамбургских правилах как обязательства по достижению определенного результата, а не как в Гаагских правилах - по проявлениюальной заботы в достижении цели договора перевозки. Это, как и многое иное, показывает, что Гамбургские правила, в сравнении с правилами Гаагскими, в большей степени приближены к континентальному правовому мышлению.

Одной из наиболее характерных черт новой Конвенции стало то обстоятельство, что вместе с "каталогом исключений" исчезло и правило об исключении ответственности морского перевозчика за навигационную ошибку.

Вопрос о его сохранении или исключении из Гамбургских правил стал предметом ожесточенных споров в ходе их разработки и принятия. Истории разработки и принятия Гамбургских правил посвящена обширная литература как у нас в стране²⁴, так и за рубежом. Поэтому представляется, что можно ограничиться лишь кратким изложением доводов, которые предлагались сторонниками и противниками отмены правила о навигационной ошибке.

Основными доводами в пользу коренной реформы в области правового регулирования ответственности перевозчика, предполагавшей и отмену правила о навигационной ошибке, были следующие:

- Во-первых, произошло радикальное снижение степени риска, присущего морским перевозкам, обусловленное улучшением навигационного и технического оснащения судов. Это обстоятельство делает неоправданными ссылки на особые риски, якобы присущие торговому мореплаванию. По мнению сторонников отмены правила о навигационной ошибке, на такие же особые риски могли бы ссылаться и владельцы других видов транспорта, особенно воздушного, однако ни один перевозчик, кроме морского, не освобождается от ответственности за действия или упущения своих служащих в управлении транспортным средством. В международно-правовых актах, регулирующих отношения по перевозке грузов другими видами транспорта, нет нормы, аналогичной правилу о навигационной ошибке. Правило о навигационной ошибке, ранее содержавшееся в Конвенции для унификации некоторых правил, касающихся международных воздушных перевозок (Варшава, 12 октября 1929 г.)²⁵, было исключено из нее впоследствии Протоколом 1955 г.²⁶

- Изменение системы ответственности морского перевозчика позволило бы повысить степень заинтересованности перевозчика в обеспечении сохранности груза.

- Устранение правила о навигационной ошибке позволило избежать трудностей, связанных с разграничением ошибки в управлении судном и ошибки в обеспечении сохранности груза.

- Отмечалась определенная противоречивость судебной практики, в том, что касалось применения ряда предписаний Гаагских правил, и эта противоречивость якобы должна была быть устранена принятием новых правил.

Сторонники же сохранения правила о навигационной ошибке полагали, что непонятным остается, почему важнейшие особенности, присущие морской перевозке грузов, не должны приниматься во внимание. Цель унификации с иными транспортными конвенциями, которая декларировалась и для достижения которой было исключено правило о навигационной ошибке, достигалась не в полной мере. Это легко заметить, если сопоставить положения пункта 1 статьи 5 Гамбургской конвенции с правилами других транспортных конвенций (статьями 18, 20 Конвенции для унификации некоторых правил, касающихся международных воздушных перевозок, Варшава, 12 октября 1929 г. (с изменениями и дополнениями от 28 сентября 1955 г.); статья 17 Конвенция о договоре международной перевозки грузов (КДПГ), Женева, 19 мая 1956 г.²⁷).

Высказывалось опасение, что с принятием Гамбургских правил ненужной могла стать накопленная к тому моменту более чем за 50 лет (а теперь уже за 70) правоприменительная практика, которая позволяла дать ответ на вопрос о значении почти каждой фразы Гаагских правил²⁸, что, в свою очередь, способствовало унификации правоприменительной практики.

Лозунг унификации режима ответственности, по мнению противников исключения правила о навигационной ошибке, прикрывает иную, более важную цель, которая обозначалась как необходимость более сбалансированного распределения рисков между перевозчиком и грузоотправителем. За требованием улучшить положение грузоотправителя стояли, в первую очередь, интересы развивающихся стран, доминировавших как в ЮНКТАД, так и на Конференции.

В том, что касалось экономических последствий изменения системы ответственности морского перевозчика, и в том числе отмены правила о навигационной ошибке, предполагаемых в соответствии с Гамбургскими правилами, отмечалось, что это означает возрастание степени ответственности морского перевозчика и степени его неуверенности в том, сколь велики пределы этой ответственности, что повлечет увеличение размера страховых премий, уплачиваемых перевозчиком, без соответствующего падения размера страховых премий, уплачиваемых грузовладельцем, который к тому же столкнется с необходимостью платить возросшую плату перевозчику.

В том, что касается довода об уменьшении степени риска, присущего морской перевозке, подчеркивалось, что морские перевозки до настоящего времени сопряжены со значительной степенью риска. Перевозчик во время рейса утрачивает непосредственный контакт с капитаном, судовым экипажем и, тем более, лоцманом и иногда оказывается не в состоянии осуществлять эффективный контроль за ними. Прогресс в области судостроения привел к росту технической оснащенности судов, резкому увеличению их размеров и удорожанию судового оборудования. В связи с повышением стоимости судов их владельцы в случае аварии на море терпят огромные убытки. Это влечет за собой рост страховых премий, уплачиваемых ими. Полный отказ от признания навигационной ошибки основанием освобождения от ответственности привел бы к еще большему увеличению размера страховых премий, что, в свою очередь, вызвало бы повышение фрахтовых ставок, не компенсированное снижением размера страховых премий, которые должны быть уплачены грузовладельцем. Поэтому такой отказ может иметь нежелательный экономический эффект как для перевозчиков, так и для грузовладельцев, в частности грузовладельцев развивающихся стран²⁹.

Можно предположить, что в долгосрочной перспективе в случае успеха Гамбургских правил, конечно же, рынок должен был бы среагировать на изменение системы распределения рисков, существующих в области морской перевозки грузов, в том числе и путем создания новой сбалансированной страховой системы, однако вряд ли кто-то в рамках подготовки Гамбургских правил попытался оценить размер того промежутка времени, который понадобится для создания этой новой системы. То судовладельческое государство, которое бы решилось

инкорпорировать Гамбургские правила, первым принял бы на себя удар неблагоприятных экономических последствий введения новой системы. Очевидно, это явилось одним из важнейших доводов против введения новых правил.

Конвенция ООН 1978 г. не стала значимым и авторитетным международно-правовым документом. Она набрала необходимое число ратификаций и вступила в силу, однако среди ее участников не найти ни одной значительной судовладельческой державы. Из числа участников СНГ к Конвенции ООН 1 апреля 1997 года присоединилась Грузия³⁰. В настоящее время лишь небольшое число развивающихся государств, доля которых в мировой морской торговле составляет всего около 2 %, присоединились к Гамбургским правилам³¹.

Фактическая неудача Гамбургских правил стала весьма показательным примером того, какими могут последствия реформирования, не учитывавшего ни специфики такой области правового регулирования как торговое мореплавание, ни интересов судовладельцев.

В свете изложенного нельзя без удивления относиться к высказываемому иногда мнению³², что несмотря на то, что правило о навигационной ошибке, на первый взгляд, более благоприятно для отечественного перевозчика, его включение в отечественное право на самом деле негативно сказывается на конкурентоспособности российского торгового флота на мировом рынке, поскольку хотя эта норма не является императивной для перевозок в заграничном сообщении, она будет применяться в случае, если соглашением сторон не предусмотрено иное. С этим нельзя согласиться уже потому, что достаточно трудно найти морского перевозчика, принадлежащего к стране, чья правовая система не содержала бы правила о навигационной ошибке.

Интересно отметить, что делегация нашей страны, несмотря на то, что в отечественной доктрине традиционно преобладало негативное отношение к правилу о навигационной ошибке, вместе с делегатами Болгарии, Польши, Кубы, Бельгии, ФРГ, Италии, Нидерландов, Португалии, Великобритании придерживалась на Конференции той точки зрения, что правило о навигационной ошибке должно быть сохранено, а формулировки пункта 1 статьи 5 соответствующим образом скорректированы.

С момента создания Гамбургских правил не прекращаются попытки создать новый универсальный, приемлемый для всех стран режим ответственности морского перевозчика, который бы предполагал, в том числе, большую, в сравнении с ныне существующей в соответствии с Гаагскими правилами, степень защиты интересов грузовладельцев. Основным источником вдохновения авторов проектов очередных реформ режима ответственности морского перевозчика стала идея объединения подходов, лежащих в основе Гамбургских и Гаагских правил, и создание некоего нового свода правил, который был бы приемлем для всех держав, и преимущественно грузовладельческих, и преимущественно судовладельческих, и который мог бы быть принят в форме новой международной конвенции.

Крайне осторожная работа по анализу такого рода идей и проектов и рассмотрению возможных концепций реформы Гаагских правил ве-

дется в течение многих лет Международным морским комитетом (“ММК”), одной из главных заслуг которого до настоящего времени заслуженно считается разработка именно Гаагских правил. В рамках этой работы по рассмотрению путей реформирования системы ответственности морского перевозчика ММК провел несколько мероприятий, в числе которых: встречи в Нокк-ле-Зуте в 1989 г., в Париже в 1990 г., в Антверпене в 1999 г. Однако ее итогом не стало представление ежегодной сессии ММК в Лондоне в 1998 г. проекта нового свода правил, призванных заменить Гаагские правила, что предполагалось ранее. Более того, руководство ММК приняло решение оставить в настоящее время эту деятельность и совместно с ЮНСИТРАЛ провести “исследовательскую работу, направленную на исследование возможности создания унифицированных правил, регулирующих области, не покрытые Гамбургскими и Гаагскими правилами, и в контексте этой работы, возможно обращение внимания на вопросы ответственности”³³.

С достаточно большой степенью уверенности можно предположить, что за осторожностью ММК проглядывает, скорее, понятное нежелание вносить существенные корректировки в систему ответственности, установленную Гаагскими правилами. ММК стремится закрепить существующее положение вещей, в том числе, и проводя необходимые исследования проблематики ответственности морского перевозчика, желая показать, что и на рубеже тысячелетий технический прогресс, на который так любят ссыльаться сторонники устранения всякой специфики в регулировании морской перевозки, не привел к тому, что утратили свое значение такие определяющие для морского права понятия, как особые риски, присущие мореплаванию, и общее морское предприятие.

Между тем, консерватизм ММК, не желающего ревизии существующего режима ответственности перевозчика, традиционно находящегося под влиянием европейских судовладельческих держав, и в котором основные руководящие должности продолжают занимать юристы, которые в своей профессиональной деятельности поддерживают тесные отношения с Р & I клубами, в ближайшем будущем грозит привести к тому, что в США будет принят новый закон о морской перевозке грузов, который очень существенно отличается от Гаагских правил.

Соответствующий законопроект, подготовленный Комитетом по перевозке грузов Американской ассоциации морского права, и одобренный Ассамблеей этой Ассоциации на ее заседании в Нью-Йорке 3 мая 1996 г. 278 голосами против 3³⁴, был направлен в подкомитет комитета Сената по предпринимательству, науке и транспорту на его заседание 21 апреля 1998 г. Указанный проект подвергался в течение срока работы с ним корректировке и в настоящее время существует как сенатский законопроект от 19 июня 1998 г. (“Staff working draft. Senate Commerce and Science Committee, June 19, 1998. Carriage of Goods by Sea Act of 1998”³⁵). Законопроект представляет собой смесь положений, заимствованных из Гааго-Висбийских правил, Гамбургских правил, и норм, выработанных самой американской ассоциацией морского права после консультаций с различными группами интересов в США.

Указанный законопроект, как и действующий в настоящее время Закон о морской перевозке грузов США 1936 г., предполагает, что

ответственность перевозчика наступает в случае наличия его вины (раздел 9 законопроекта). Данный раздел законопроекта, в отличие от соответствующего раздела Гаагских правил и, соответственно, действующего американского закона о морской перевозке грузов, не содержит такого основания освобождения морского перевозчика от ответственности как ошибка в управлении судном и судовождении. Между тем, упомянутый раздел законопроекта, а именно его пункт 2 “Небрежность в судовождении или управлении судном” подраздела “d” “Бремя доказывания в связи некоторыми видами исков” формулирует правило относительно бремени доказывания того, что капитан, матросы, лоцман или служащие перевозчика допустили небрежность в судовождении или управлении судном, в соответствии с которым эта небрежность доказывается тем, кто ссылается на ее наличие:

“В случае предъявления иска в связи с утратой или повреждением груза, в котором сторона ссылается [в основание своего иска] на небрежность капитана, матросов, лоцмана или служащих океанского перевозчика, бремя ее доказывания лежит на той стороне, которая на нее ссылается”³⁶.

Подобно Гамбургским правилам и в отличие от Гаагских правил, Проект распространяется на иные виды договоров морской перевозки, кроме чартерных, а не только на те перевозки, на которые выдан коносамент, или для осуществления которых предполагалась его выдача.

Стремление морских перевозчиков избежать рассмотрения споров в судах и арбитражах США, которые очень часто рассматривают нормы национального законодательства, защищающие интересы грузовладельца, в качестве сверхимперативных, вне зависимости от того, какое право признано применимым к правоотношениям сторон договора морской перевозки груза, привело к тому, что авторы законопроекта включили в него положения, которые, в том случае, если эти положения будут приняты Конгрессом США, приведут к тому, что, с точки зрения американских законов, законным будет рассмотрение споров, вытекающих из морской перевозки грузов в США и из США, только в судах и арбитражах этой страны.

Как видно из сказанного, даже в США, где традиционно доминирующими являются интересы грузовладельцев и законодательная практика которых в начале нашего века уже привела к революции в законодательном регулировании морской перевозки грузов, составители нового достаточно радикального законопроекта не пошли на полный отказ от правила о навигационной ошибке. С уверенностью можно отметить, что несмотря на то, что предполагается существенное ужесточение режима ответственности морского перевозчика, не предлагается радикальный отказ от использования правила о навигационной ошибке. В значительном, если не в большем, числе случаев простое перенесение бремени доказывания того, что причинение ущерба или утрата груза возникли в результате ошибки служащих перевозчика в судовождении и управлении судном, на грузовладельца будет означать именно освобождение перевозчика от ответственности уже в силу того, что грузовладелец будет не в силах доказать вину служащих перевозчика, так как все необходимые доказательства будут в распоряжении только самого перевозчика, а в отношении навигационной ошибки вина перевозчика

более не будет являться презюмируемой³⁷. Однако принятие закона в том виде, в котором он в настоящее время предлагается, будет означать утрату для судов, которые будут применять правило о навигационной ошибке в его новом обличье, возможности ссылаться на значительную часть накопленной судебной практики по вопросу о применении правила о навигационной ошибке.

Один из наиболее авторитетных современных авторов по морскому праву, профессор монреальского университета "МакГилл", Уильям Тетли, автор одного из наиболее интересных трудов по морской перевозке грузов³⁸, в котором немало места уделено рассмотрению правила о навигационной ошибке, полагает, что целям международно-правовой унификации соответствовало бы присоединение к Гамбургским правилам, если, однако, это оказывается неприемлемым, законы о морской перевозке грузов должны быть скорректированы таким образом, чтобы исключить из них правило о навигационной ошибке³⁹.

Несмотря на то, что профессор У. Тетли является сторонником реформы Гаагских правил, он является противником принятия американского законопроекта в том виде, в котором он предложен американской ассоциацией морского права. У. Тетли называет проект националистическим⁴⁰ и одним из самых шовинистических среди законов, регулирующих морскую перевозку грузов⁴¹, кроме того, он полагает, что новый закон, если он будет принят, будет противоречить международной вежливости и общепринятым правилам международного частного права⁴². С этим утверждением нельзя не согласиться.

США занимают одно из наиболее важных мест в мировой торговле. Уже это обстоятельство делает вопрос о последствиях принятия нового закона проблемой не только Соединенных Штатов, но и всех стран, так или иначе связанных морской торговлей с этой страной. Новый американский закон, если он будет принят, как в свое время "Хартер акт", вне всякого сомнения, окажет влияние на состояние правового регулирования морской перевозки грузов во всем мире. Принятие нового американского закона будет означать деунификацию режима ответственности морского перевозчика, единство которой в праве развитых государств не было нарушено созданием Гамбургских правил. Даже беглый анализ проекта позволяет сделать вывод о том, что цель, которая ставилась в момент начала работы над указанным проектом — унифицировать правовое регулирование в области морской перевозки грузов в США с правовым регулированием в этой области у других морских наций⁴³, оказалась не достигнута. Не в последнюю очередь то, что американский законопроект нарушает единство правового регулирования в области морской перевозки грузов, обусловливается тем, что этот проект предполагает существенное изменение такого важного элемента системы распределения ответственности между сторонами договора морской перевозки груза, как правило о навигационной ошибке.

В случае принятия нового Закона США перестанут быть одной из стран, ответственность морского перевозчика в праве которых основывается на Гаагских правилах. Возможно, новое потрясение международной системы регулирования ответственности морского перевозчика приведет к созданию и принятию нового свода правил, подобно тому

как некогда принятие “Хартер акта”, в итоге привело к выработке Гаагских правил и их принятию в качестве компромисса между противостоящими интересами грузовладельцев и перевозчиков и, соответственно, интересами грузовладельческих и судовладельческих держав. Воздействие нового законодательного опыта США будет тем более значительным, что роль этой страны в мировой торговле возросла в сравнении с рубежом прошлого и нынешнего веков.

Необходимо отметить, что проект нового американского закона о морской перевозке грузов, в целом, негативно встречен значительным числом морских юристов, международных организаций и страховщиков. Свою негативную позицию в отношении проекта к настоящему моменту выразили Балтийская международная морская конференция, Международная торговая палата, Международная группа Р & I клубов (the International Group of P & I), Всемирная федерация транспортных ассоциаций и другие международные неправительственные организации⁴⁴.

Понимание содержания понятия “ошибка в судовождении” не нуждается в специальном объяснении. Применение правила об освобождении морского перевозчика от ответственности за ошибки, допущенные в судовождении, не представляет сложности с точки зрения правоприменительной практики. Вряд ли стоит останавливать на этом внимание особо.

Большой проблемой в правоприменительной практике является решение вопроса о разграничении ошибок в управлении судном и обеспечении сохранности груза. Сложности, с которыми столкнулись суды в их разграничении, стали даже одним из аргументов в пользу отмены правила о навигационной ошибке или существенного его изменения, как это предлагал Международный морской комитет в ходе обсуждения проекта Гамбургских правил⁴⁵.

Поиск ясного критерия разграничения двух типов ошибок ведется с целью унификации правоприменительной практики, в которой зачастую можно встретить различные решения в схожих ситуациях, и с целью устранения неясностей в применении закона.

Очевидно, что ошибками в обеспечении сохранности груза являются те ошибки, которые допущены непосредственно по отношению к грузу. В их числе: неправильная укладка или сепарация, недостаточная вентиляция трюмов, действия или упущения по отношению к механизмам судна, предназначенным исключительно для сохранности груза (например, рефрижераторов). Понятие ошибки в управлении судном восходит к понятию, выработанному английской судебной практикой, предшествующей принятию Брюссельской конвенции 1924 г.

Содержание понятия ошибки в судовождении и управлении судном было проанализировано и изложено Скрантоном и Карвером⁴⁶ следующим образом: это управление судном, которое относится к интересам судна как такового, но не к интересам груза или устройств и механизмов судна, призванных обеспечивать сохранность груза. Иначе говоря, необходимо понять, к чему относилось действие, в ходе осуществления которого была допущена ошибка, и отличать действие, относящееся к интересам судна, от относящегося к интересам груза. Важно отметить,

что действие не может быть охарактеризовано как относящееся к интересам судна, если оно просто нашло свое выражение в том, что было направлено на судовые устройства.

Существует иной подход, предлагаемый Рене Родьером⁴⁷. С точки зрения Родьера, правильным является критерий разграничения, соответствующий предназначению, которое имело ошибочное действие: было ли оно совершено в ходе операции, предпринятой в интересах груза (в этом случае ошибка имеет коммерческий характер), или в ходе операции, относящейся к судну (в этом случае это — навигационная ошибка).

Критерий, предложенный Родьером, можно назвать критерием намерения или интенции, поскольку он кладет в основу анализ намерения, которым руководствовался служащий перевозчика, допустивший ошибку, повлекшую причинение ущерба грузу. Другой же критерий, выработанный английской практикой, обозначим как критерий локализации, коль скоро он предполагает анализ фактической направленности действия на определенную часть судна.

Тогда, когда отсутствует материальная отправная точка для применения критерия отграничения случаев совершения навигационной ошибки от случаев совершения ошибки, не являющейся навигационной, как, например, в случаях совершения ошибок, которые состояли в воздержании от совершения действия, по мнению Родьера, необходимо принимать во внимание направленность ошибочного действия или интерес, на достижение которого было бы направлено действие, если бы не было упущения.

Критерий, предложенный Скраттоном, состоит в том, что необходимо локализовать ошибочное действие на определенной части судна и задаться вопросом, предназначена ли она для сохранения товаров или относится к судну как таковому.

Представляется, что правило о навигационной ошибке должно во всех случаях применяться с учетом его предельного, исключительного характера. Перевозчик не утрачивает действительного интереса к сохранению груза, если его ответственность за груз увязана с его интересом к сохранению судна. Исходя из этого, перевозчик может быть освобожден от ответственности только в том случае, если в ходе исполнения операции существовала действительная угроза судну. Степень этой угрозы должна быть соизмерима со степенью угрозы, которая возникла для судна в результате совершения ошибочного действия.

Нельзя без огорчения отметить, что новый КТМ РФ, подобно своему предшественнику КТМ СССР 1968 г. ограничивает применение Правила исключительно заграничным сообщением, не распространяя его действие на каботажную перевозку (статья 122 КТМ РФ).

В этом отношении новый КТМ РФ основывается на тех же идеях, что и КТМ СССР 1968 г. До принятия КТМ СССР 1968 г. в отечественной доктрине доминировало мнение, что правило о навигационной ошибке противоречит общим принципам отечественного обязательственного права и должно быть исключено. Правило о навигационной ошибке признавалось, в первую очередь, предназначенным для защиты интересов отечественного перевозчика, действующего в заграничном

сообщении. Предполагалось, что отсутствие правила о навигационной ошибке ставило бы отечественного перевозчика в худшее положение по сравнению с “капиталистическими судоходными предприятиями”, которые пользуются возможностью исключения ответственности за навигационную ошибку⁴⁸.

В современных условиях в том же, что касается защиты интересов отечественного перевозчика, необходимо принять во внимание следующее соображение. Ответственность морского перевозчика в современной России, вне зависимости от того, осуществляется ли перевозка в каботаже или в заграничном сообщении, в большинстве случаев страхуется у иностранных страховщиков. В этом отношении известность имеет деятельность Р & I Клубов. Даже в том случае, когда ответственность перевозчика страхуется в отечественной страховой компании, в роли перестраховщика чаще всего выступает иностранная страховая компания.

Ужесточение ответственности перевозчика даже в каботажной перевозке ставит отечественного перевозчика в положение худшее по сравнению с иностранным перевозчиком. Вне зависимости от того, осуществляется ли перевозка в заграничном сообщении или в каботаже, перевозчик, если на нем лежит более высокая степень ответственности, оказывается в конечном итоге перед необходимостью нести бремя более высоких расходов на страхование.

Исключение действия правила о навигационной ошибке в каботажном сообщении в итоге ведет к необходимости уплачивать более высокую страховую премию иностранному страховщику. Декларированная цель защиты интересов отечественного перевозчика, очевидно, не достигается, и он оказывается в положении худшем, чем перевозчик иностранный. Если признать правило о навигационной ошибке обоснованным и допустимым, не существует оснований для исключения его применения в каботажном плавании. В противном случае, не будут в полной мере достигнуты те цели, достижение которых, как представляется определяло действия законодателя, включившего в наше право правило о навигационной ошибке.

Исходя из сказанного выше, можно отметить, что целесообразным представлялось бы устранение из КТМ РФ положений, ограничивающих применение правила о навигационной ошибке только заграничным плаванием.

Важно заметить, что после принятия нового Гражданского кодекса РФ (далее — “ГК РФ”) появились некоторые сомнения в том, что правило о навигационной ошибке сохраняет свое действие в современном праве РФ. Эти сомнения проистекают из того, что пункт 1 статьи 796 нового ГК РФ⁴⁹, похоже, формулирует принцип виновной ответственности перевозчика, в том числе, конечно, и перевозчика морского. Хотя в указанном положении ГК РФ не говорится прямо о том, что ответственность морского перевозчика имеет виновный характер, большинство комментаторов сходится в том, что в рассматриваемом положении закона речь идет именно о вине⁵⁰. Формулировка, содержащаяся в статье 796 ГК РФ, вполне соответствует традициям транспортного права.

Пункт 1 статьи 796 не допускает изъятия из устанавливаемого им правила о виновной ответственности. Даже если исходить из того, что пункт 1 статьи 796 ГК РФ не имеет в виду установление виновной ответственности перевозчика, ошибка служащего перевозчика, по меньшей мере, не во всех случаях может рассматриваться с точки зрения суда в качестве “*обстоятельства, которое перевозчик не мог предотвратить и устранение которого от него не зависело*”.

Тем не менее, более чем трудно поверить в то, что законодатель имел в виду исключение из права РФ правила о навигационной ошибке, скорее всего, мы имеем дело с недосмотром, однако же нельзя исключать того, что суды при рассмотрении конкретных дел могут согласиться с тем, что правила о навигационной ошибке в праве России больше не существует. В любом случае, неясность в вопросе о том, действует ли в современном праве России правило о навигационной ошибке, привносит в деловой оборот известную неопределенность, которой, очевидно, следует избегать.

Сомнения в том, существует ли в праве РФ правило о навигационной ошибке, не сняты полностью принятием нового КТМ РФ, который, как было сказано выше, формулирует правило о навигационной ошибке. Пункт 2 статьи 1 КТМ РФ формулирует оговорку, что имущественные отношения, возникающие из торгового мореплавания и основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников, регулируются КТМ РФ в соответствии с ГК РФ.

Иными словами, КТМ РФ должен будет применяться в части, не противоречащей ГК РФ. Соответственно, формальный анализ текста закона заставляет предположить, что правило о навигационной ошибке более не содержится во внутреннем праве России и не будет в нем присутствовать далее. Представляется, что сложившееся положение является нетерпимым и должно быть исправлено. Одним из возможных способов достичь этого было бы устранение оговорки, сделанной в пункте 2 статьи 1 КТМ РФ, или соответствующее изменение статьи 796 ГК РФ. Пункт 1 указанной статьи ГК РФ мог бы начинаться со слов “*Если иное не установлено законом*”.

Необходимым представляется остановиться на вопросе о возможности использования в качестве обоснования применения правила о навигационной ошибке положений абзаца 1 пункта 2 статьи 784 ГК РФ⁵¹. Как представляется, указание на то, что общие условия перевозки определяются транспортными уставами и кодексами, не отменяет того обстоятельства, что в соответствии с предписаниями как самого ГК (статья 3), так и нового КТМ РФ, последний применяется в части, не противоречащей ГК. По всей видимости, единственной целью, которую преследовал законодатель, формулируя указанные положения ГК, является указание на то, что действующее гражданское право сохраняет прежде существовавшую систему регулирования правоотношений в области перевозки — ГК, транспортные уставы и кодексы, иные принимаемые в соответствии с ними нормативно-правовые акты.

Одним из способов обосновать применимость правила о навигационной ошибке в отечественном праве могло бы быть использование положений пункта 1 статьи 15 ГК РФ, который, устанавливает, что лицо,

право которого нарушено, может требовать полного возмещения причиненных ему убытков, если законом или договором не предусмотрено возмещение убытков в меньшем размере, а также пункта 1 статьи 400, в соответствии с которым по отдельным видам обязательств и по обязательствам, связанным с определенным родом деятельности, законом может быть ограничено право на полное возмещение убытков (ограниченная ответственность). Эти положения ГК РФ, возможно, допускают несколько расширительное толкование, предполагающее, что право на полное возмещение убытков может быть ограничено настолько, что оказывается вовсе исключенным. Предлагаемый способ обоснования применимости правила о навигационной ошибке страдает, однако, тем недостатком, что исключение права на возмещение убытков все же представляет собой нарушение принципа виновной ответственности перевозчика, установленной упомянутой выше статьей 796 ГК РФ.

Тем не менее, представляется, что сам факт закрепления правила о навигационной ошибке в новом КТМ РФ однозначно указывает на то, что воля законодателя состоит именно в том, что ответственность перевозчика за ошибки его служащих в судовождении и управлении судном не наступает.

Описанные сомнения в том, что правило о навигационной ошибке сохраняется во внутреннем праве России, показывают, как тяжело частное морское право ложится в прокрустово ложе общегражданского правового регулирования. Во многом это обусловлено тем, что морское право своими корнями уходит в обычное торговое средневековое право и этим отличается от романского общегражданского законодательства континентальных государств. Правильным представляется, чтобы положения ГК РФ подлежали применению к регулированию правоотношений в области торгового мореплавания в том случае, если они не урегулированы специальными нормами частного морского права.

Очевидно, что присоединение России к Брюссельской конвенции 1924 г. способно отчасти сгладить предполагаемые недостатки регулирования ответственности морского перевозчика на уровне внутреннего законодательства, поскольку в соответствии с пунктом 4 статьи 15 Конституции РФ, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Значительный интерес представляет определение сферы действия правил, содержащихся в Конвенции, в сравнении с предписаниями внутреннего морского права России. В связи с этим обращает на себя внимание то обстоятельство, что правила Конвенции подлежат применению исключительно в тех случаях, когда на перевозку был или должен был быть выдан коносамент или сходный товарораспорядительный документ (пункт "б" статьи 1 Конвенции). Между тем соответствующие положения КТМ РФ применяются также и в случаях осуществления перевозки, в отношении которой не предполагается выдача какого-либо товарораспорядительного документа.

Замещает ли Конвенция положения КТМ во всех случаях, когда на перевозку был выдан коносамент? На этот вопрос необходимо, очевидно, дать отрицательный ответ.

Статья 10 Конвенции 1924 г. в редакции Протокола 1968 г. формулирует правила, в соответствии с которыми можно определить сферу применения Конвенции. Сфера применения положений Конвенции отличается от сферы применения соответствующих положений КТМ.

Наиболее очевидным случаем, в котором в соответствии с нашими коллизионными нормами могут быть применены положения КТМ, но не Конвенции, будет тот случай, в котором коносамент, не инкорпорирующий норм Конвенции 1924 г. или не предусматривающий применения права государства-участника этой Конвенции, будет выдан на перевозку в порту государства, не являющегося участником Конвенции, а перевозка будет осуществлена отечественным перевозчиком.

Таким образом, в ряде случаев отечественный перевозчик столкнется с тем, что к коносаменту, выданному им, будут подлежать применению предписания КТМ, а это, в свою очередь, означает, что в ряде случаев в силу отмеченных выше причин перевозчик находится в худшем положении в сравнении со своими конкурентами — иностранными перевозчиками.

Затронутыми в настоящей статье проблемами, конечно, не исчерпываются круг проблем и вопросов, возникающих в связи с рассмотрением правила о навигационной ошибке. Осветить их все в рамках одной статьи представляется невозможным. В числе оставшихся за рамками настоящей работы такие вопросы: определение круга служащих перевозчика, ошибка которых может быть квалифицирована как навигационная, определение периода времени, в течение которого совершенные ошибки могут быть квалифицированы как навигационные, и многое другое. Рассмотрение этих проблем, решаемых в практике и доктрине неоднозначно, представляет большой практический и научный интерес. Разрешение этих проблем законом способствовало бы, в частности, унификации практики применения соответствующих положений Гаагских правил в наших судах и судах других участников Брюссельской конвенции 1924 г.

Сложность и необычность для нашего правового мышления положений Гаагских правил и, в частности, правила о навигационной ошибке, может привести к тому, что наши суды могут испытывать известные сложности в применении соответствующих норм Конвенции 1924 г. и КТМ РФ. Правоприменительная практика, в частности, в том, что касается применения правила о навигационной ошибке, является зачастую весьма противоречивой; точки зрения, высказываемые в доктрине, также являются несовпадающими. В этих условиях крайне полезным было бы принятие разъяснений по вопросам применения отдельных положений нового КТМ РФ и Брюссельской конвенции 1924 г. высшими юрисдикционными органами, так как это уже было сделано применительно к разъяснению отдельных положений многих других нормативно-правовых актов, например, ГК РФ.

В завершение хотелось бы отметить, что в современных условиях использование в законодательстве правила о навигационной ошибке является одной из эффективных мер государственной защиты интересов судовладельца. Вопрос о том, в какой мере правило о навигационной ошибке должно допускаться и использоваться в отношениях, регулиру-

емых отечественным морским законом, в первую очередь, политический вопрос. В том случае, если отечественный законодатель находит правильной политику защиты отечественного флота и отечественного судовладельца, целям такой политики соответствовало бы, в том числе, приведение установленного внутренним законодательством России режима ответственности морского перевозчика, в соответствие с Гаагскими правилами, изложенными в Брюссельской конвенции 1924 г.

¹ КТМ СССР, утвержден ЦИК и СНК СССР 14 июня 1929 г., Собрание законодательства СССР 1929 г. № 41 стр. 365

² Федеральный закон № 17-ФЗ от 17 декабря 1999 г. "О присоединении Российской Федерации к Протоколу об изменении Международной конвенции об унификации некоторых правил о коносаменте от 25 августа 1924 года, измененной Протоколом от 23 февраля 1968 года", текст Федерального закона опубликован в "Российской газете" от 15 января 1999 г., в Собрании законодательства Российской Федерации от 11 января 1999 г., № 2, стр. 244.

³ Правило о навигационной ошибке является одной из норм морского права, регулирующих ответственность такого субъекта как морской перевозчик. Под термином "морской перевозчик" понимается сторона договора морской перевозки груза, в роли которого зачастую выступает вовсе не сам судовладелец. Тем не менее, коль скоро регулирование в области правоотношений затрагивает интересы, в первую очередь, судовладельцев, представляется допустимым анализировать существо и историю возникновения правила именно с их точки зрения, как стороны, чьи интересы противостоят интересам грузовладельцев. Особо необходимо оговориться, что понятие перевозчика в различных правовых системах используется в несколько разных смыслах, что является особой проблемой в деле унификации правового регулирования морских перевозок грузов.

⁴ Wim Timmermans, "Carriage of Goods by Sea in the Practice of the USSR Maritime Arbitration Commission", 1991(?), p. 261.

⁵ В праве России этот принцип сформулирован в статье 402 ГК РФ "Ответственность должника за своих работников": "Действия работников должника по исполнению его обязательства считаются действиями должника. Должник отвечает за эти действия, если они повлекли неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательства".

⁶ Необходимо оговориться, что современное право не во всех случаях предполагает наличие частноправовых отношений судовладельца с лоцманом. Примером тому являлось до недавнего времени отечественное морское право.

⁷ Принят Государственной Думой 31 Марта 1999 г., опубликован в "Российской газете" от 1-5 мая 1999 г., Статья 167 КТМ РФ "Навигационная ошибка": *Перевозчик не несет ответственность за утрату или повреждение принятого для перевозки груза, либо за просрочку его доставки, за исключением груза, перевозимого в кабинаже, если докажет, что утрата, повреждение или просрочка произошли вследствие действия или бездействия в судовождении или управлении судном капитана судна, других членов экипажа судна либо лоцмана (навигационная ошибка)*".

⁸ Утвержден Указом Президиума ВС СССР от 17 сентября 1968 г. Текст Кодекса приводится по Справочно-правовой системе "Гарант".

⁹ Stoedtler R., Geschichte der Konossementklauseln, Hamburg 1953, s. 97

¹⁰ Милан Бартошек, "Римское право: (Понятия, термины, определения)", М., 1989 г., стр. 97, 270.

¹¹ Пункт 3 статьи 401 ГК РФ: "Если иное не предусмотрено законом или договором, лицо, не исполнившее или ненадлежащим образом исполнившее обязатель-

ство при осуществлении предпринимательской деятельности, несет ответственность, если не докажет, что надлежащее исполнение оказалось невозможным вследствие непреодолимой силы, то есть чрезвычайных и непредотвратимых при данных условиях обстоятельств. К таким обстоятельствам не относятся, в частности, нарушение обязанностей со стороны контрагентов должника, отсутствие на рынке нужных для исполнения товаров, отсутствие у должника необходимых денежных средств".

¹² Scrutton on Charterparties and Bills of Lading, 18th ed. by Sir Alan Abraham Mocatta, Michael J. Mustill and Stewart C. Boyd, London, 1974, art. 102, p. 198, G. Gilmore, Ch. L. Black, The Law of Admiralty, Second Edition, Mineola, New York, 1975, p. 141; Carver's Carriage of Goods by Sea, Vol. 1, 12th ed., By Paoul Colinvaux, London, 1971, p. 112-114.

¹³ Rene Rodiere, Traite general de droit maritime, Affretements & Transports, Tome II, Les contracts de transport de marchandises, p. 219

¹⁴ К примеру, принцип виновной ответственности морского перевозчика был закреплен в статьях 606, 607, Германского торгового уложения.

¹⁵ Marais Georges, "Les transport internationaux de marchandises par mer et la jurisprudence en droit compare. Loi du 9 avril 1936", Paris, 1949, p. 4.

¹⁶ Grant Gilmore, Charles L. Black, p. 141.

¹⁷ Русский перевод Конвенции приводится по сб.: "Многосторонние соглашения о морском транспорте (Условия морских перевозок)", ТПП РФ, Секция торгового мореплавания и морского права, Москва, 1983 г., стр. 52-53.

¹⁸ Bovens, Das deutsche Seerecht, Vol. II, 1901, Fn. 9 s. 107, s. 383.

¹⁹ Ripert Georges, "Droit maritime", Quaranteième édition, Tome II, Crédit maritime, fortune de mer, transport maritimes, Paris, 1952, p. 620 (Необходимо оговориться, впрочем, что Рипер не приводит сведений о том, сколь долго предлагались грузоотправителям два вида коносаментов и какой процент составили три упомянутых коносамента от общего числа коносаментов, выданных за время эксперимента).

²⁰ Grant Gilmore, Charles L. Black, p. 143.

²¹ Такая точка зрения высказывалась в отечественной правовой литературе. В частности, в работе "Морское право СССР", Ю. А. Авсова, В. В. Егорьева, А. Л. Кейлина, М., 1932 г. отмечалось: "...Гаагские правила устанавливают принудительную норму ответственности перевозчика, исходя из стремления укрепить в интересах банков значение коносамента как товаро-распорядительной бумаги", стр. 49.

²² Grant Gilmore, Charles L. Black, p. 143.

²³ United Nations Commission on International Trade Law, Yearbook, Volume IX: 1978, United Nations, New York, 1981, p. 218.

²⁴ В числе работ на русском языке можно назвать: Иванов Г. Г., Маковский А. Л., "Международное частное морское право", Ленинград, "Судостроение", 1984 г.; Драгунова Ю. Б. "Вопросы международных перевозок в работе ЮНСИТРАЛ", в сборнике "Советский ежегодник международного права 1974", Москва, "Наука", 1976 г.; Иванов Г. Г., Калгин А. Г., "К вопросу о международно-правовом регулировании отношений по морской перевозке грузов. (Итоги Конференции Организации Объединенных наций по морской перевозке грузов)". Совет экономической взаимопомощи. Бюро координации фрахтования судов. Информационный бюллетень № 7 (196), июль 1978 г. и № 8 (170), август 1978 г.; Иванов Г. Г., "Некоторые замечания по проекту Конвенции о перевозке грузов морем", в сб. "Актуальные проблемы морского права". Материалы VI общего собрания 1976 г., М., "Транспорт", 1978 г.; Иванов Г. Г., "Навигационная ошибка не имеет будущего", "Морской флот", 1977 г., № 3.

²⁵ Сборник Законов и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства

СССР, 1934 г., отд. П, № 20, ст. 176, Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами, вып. VIII, стр. 326.

²⁶ Протокол о поправках к Конвенции для унификации некоторых правил, касающихся международных воздушных перевозок, подписанный в Варшаве 12 октября 1929 г. (Гаага, 28 сентября 1955 г.). Текст протокола официально опубликован не был. Информация о Протоколе приводится по Справочно-правовой системе "Гарант".

²⁷ Международное частное право, Сборник документов, Москва, "Издательство БЕК", 1997 г., стр. 354.

²⁸ Comite Maritime International, Report of Proceedings at a Seminar held in Aix-en-Provence, 9-11. 1976, at p. 29, 30.

²⁹ UN Gen. Ass. A/Conf.89/7 at p. 90 et seq.

³⁰ A/CN.9/440 22 May 1997.

³¹ "Cogsa Proposal Summary. U.S. M.L.A. Document No. 724 of May 3, 1996, цитируется по: *Tetley William*, "Tetley's Commentary. Draft U. S. Carriage of Goods by Sea Act of 1998 (Senate COGSA'98)", адрес в Интернет: <http://www.admiraltylaw.com/tetley/comment.htm>, ссылка приводится по состоянию на 25 апреля 1999 г.

³² "Регулирование перевозок грузов морем", Ю. Мишальченко, А. Гунин, Кодекс info № 19 (151), 24 апреля 1996 г., адрес в Интернет: о HYPERLINK <http://www.dux.ru/enpp/newspapers/ki/arts/ki-151-art-1.html> п, ссылка приводится по состоянию на 19 мая 1999 г.

³³ *Tetley William*, "Support Griggs: Plan of Action for the CMI?" Fairplay Magazine, October 22, 1998, см. также адрес в Интернет: о HYPERLINK <http://www.admiraltylaw.com/tetley/usmlacog.htm> п, ссылка приводится по состоянию на 25 апреля 1999 г.

³⁴ U.S. M.L.A. Document No. 724, dated May 3, 1996, цитируется по: *Tetley William*, "The proposed New US COGSA (The Important International Consequences)", May 11, 1999, адрес в Интернет: о HYPERLINK <http://www.admiraltylaw.com/tetley/comment.htm> п, ссылка приводится по состоянию на 19 мая 1999 г.

³⁵ "Staff working draft. Senate Commerce and Science Committee, June 19, 1998. Carriage of Goods by Sea Act of 1998", адрес в Интернет: <http://www.healy.com/articles> п, ссылка приводится по состоянию на 25 апреля 1999 г.

³⁶ "In an action for loss or damage in which a party alleges that the master, mariner, pilot, or servants of an ocean carrier were negligent in the navigation or management of a ship, the burden of proof is on that party to prove negligence in the navigation or management of the ship". Приводится по "Staff working draft. Senate Commerce and Science Committee, June 19, 1998. Carriage of Goods by Sea Act of 1998".

³⁷ Важно отметить, что в последней 12-й редакции курса морского права Рене Родьера, подготовленной Эмманюэлем Дю Понтависом, отмечено, что новой тенденцией развития судебной практики по делам об ответственности морского перевозчика является возрастание числа случаев, в которых ответственность перевозчика доказывается перед судом вне зависимости от того, на ком лежит бремя доказывания обстоятельств, являющихся основанием такой ответственности. Rodiere Rene, Du Pontavice Emmanuel "Droit Maritime", Paris, Dalloz, 12^e edition, 1997, p. 343.

³⁸ Опубликован на русском языке: *Тетли У.*, "Претензии и иски при перевозке грузов морем. Морские требования по грузу", М. "Транспорт" 1983 г., по изданию 1978 г.

³⁹ *Tetley William*, "Comments on the U.S. Senate COGSA'98", адрес в Интернет: <http://www.admiraltylaw.com/tetley/cogsacom.htm>, ссылка приводится по состоянию на 25 апреля 1999 г.

⁴⁰ *Tetley William*, "Tetley's Commentary. Draft U.S. Carriage of Goods by Sea Act of 1998 (Senate COGSA'98)".

⁴¹ *Tetley William*, "Law conventions trampled: US Cogsa sails its own quirky course", Fairplay Magazine, October 15, 1998, адрес в Интернет: <http://www.admiraltylaw.com/tetley/usmlacog.htm>, ссылка приводится по состоянию на 25 апреля 1999 г.

⁴² *Tetley William*, "Tetley's Commentary. Draft U. S. Carriage of Goods by Sea Act of 1998 (Senate COGSA'98)".

⁴³ "The proposal is to amend COGSA is intended to bring the United States into unity with other maritime nations", M.L.A. Doc. No. 724 of May 3, 1996 at page 3, цитируется по: *Tetley William*, "Tetley's Commentary. Draft U. S. Carriage of Goods by Sea Act of 1998 (Senate COGSA'98)".

⁴⁴ *Tetley William*, "Comments on the U.S. Senate COGSA'98".

⁴⁵ Comite Maritime International, Documentation 1974, at p. 346, 348.

⁴⁶ Carver's Carriage by Sea Vol. I. 12ed., 1971., p. 148-153, Scrutton on Charter-parties and Bills of Lading (18 ed) by Sir Alan Abraham Mocatta, Michael J. Mustill and Stewart C. Boyd. L. 1974, p. 244-246.

⁴⁷ R. Rodiere, p. 264.

⁴⁸ Ю. Х. Джавад, А. К. Жудро, П. Д. Самойлович, Морское право, издательство "Транспорт", 1964 г. стр. 173.; К. И. Александрова, "Ответственность перевозчика за несохранность груза в практике Госарбитража", стр. 4; Зилиткевич Е. Я., Фадеева Т. А., "КТМ Союза ССР о навигационной ошибке как основании освобождения перевозчика от ответственности", в сб. "Морское право и практика", М. ЦБНТИ 1969 г.; А. С. Зорин, "Правовое регулирование коносаментных перевозок в международном мореплавании", Автореферат диссертации, Киевский университет, Киев, 1973 г., стр. 11; Маковский А. Л., "Об усилении ответственности организаций морского транспорта за нарушения обязательств по перевозке грузов", в сб.: Торговое мореплавание и морское право, Информационный сборник статей и материалов. Секция торгового мореплавания и морского права Всесоюзной торговой палаты. Издательство "Международные отношения", М., 1968 г., стр. 67.

⁴⁹ Пункт 1 статьи 796 ГК РФ "Ответственность перевозчика за утрату, недостачу и повреждение (порчу) груза или багажа": "Перевозчик несет ответственность за несохранность груза или багажа, происшедшую после принятия его к перевозке и до выдачи грузополучателю, уполномоченному им лицу или лицу, уполномоченному на получение багажа, если не докажет, что утрата, недостача или повреждение (порча) груза или багажа произошли вследствие обстоятельств, которые перевозчик не мог предотвратить и устранение которых от него не зависело".

⁵⁰ Комментарий части второй Гражданского кодекса Российской Федерации. М.: Фонд Правовая культура, Фирма Гардарика, 1996 г., стр. 200, Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части второй (постатейный), Изд. 3-е, Руководитель авторского коллектива и ответственный редактор доктор юридических наук, профессор О. Н. Садиков — М.: Юридическая литература КОНТРАКТ; ИНФРА.М, 1998 г., стр. 363.

⁵¹ "Общие условия перевозки определяются транспортными уставами и кодексами, иными законами и издаваемыми в соответствии с ними правилами".

Статья поступила в редакцию в июне 1999 г.

Международная безопасность

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОВЕДЕНИЯ ОПЕРАЦИЙ ПО ПОДДЕРЖАНИЮ МИРА В СОДРУЖЕСТВЕ НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

Б.Р. Т у з м у х а м е д о в *

Содружество Независимых Государств играет своеобразную роль в подготовке и проведении региональных операций по поддержанию мира в пределах бывшего СССР. Продекларировав свое намерение осуществлять такие операции, СНГ в большинстве случаев попросту предоставляет свой флаг российским воинским контингентам, которые и составляют то, что формально именуется "коллективными силами". В отдельных случаях органы СНГ вовсе оказываются непричастными к операции, которая проводится на основе соглашения России с заинтересованными сторонами.

Однако наличие мандата СНГ и участие в операциях, пусть даже символическое, военнослужащих из прочих государств-участников Содружества, придает им хотя бы видимость международных, а не односторонних российских, действий.

За время своего существования Содружество выработало ряд документов, неравнозначных по своей юридической силе и технике исполнения, которые определяют общие и специальные правила подготовки и проведения операций по поддержанию мира. Их критическому анализу и посвящена предлагаемая статья.

В силу того, что источником полномочий для проведения таких операций Содружеством является Глава VIII Устава ООН, автор считал нужным предварить исследование нормативных основ операций обоснованием места СНГ как регионального органа.

Анализ одних лишь документов был бы формальным без хотя бы беглого взгляда на текущие операции и их правовые основания. Поэтому данный материал желательно рассматривать в сочетании с публикуемой в этом же номере журнала статьей генерал-лейтенанта юстиции Г.А.Золотухина "Правовые источники участия Вооруженных Сил Российской Федерации в операциях по поддержанию мира в Содружестве Независимых Государств".

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права Дипломатической академии МИД РФ. Подробнее об авторе см. в № 2 нашего журнала за 1996 год.

Автор хотел бы выразить признательность советнику юстиции 3-го класса О.А.Кудряшовой за помошь в подготовке рукописи к печати.

1. Содружество Независимых Государств — международная организация

Содружество Независимых Государств (СНГ), объединяющее в настоящее время двенадцать из пятнадцати республик, составлявших прежде СССР, в учредительных документах не именуется международной организацией. Основатели Содружества стремились подчеркнуть, что оно не является “государством и не обладает наднациональными полномочиями”¹, однако воздержались от определения того, чем же оно все-таки является².

Между тем, СНГ обладает необходимыми формальными признаками международной межправительственной организации, в том числе, учредительными документами, зафиксированными в них целями и принципами, системой органов, регламентированным членством.

Содружество учреждено международными договорами. Первоначальным документом являлось Соглашение о создании СНГ от 8 декабря 1991 года³, которым констатировалось прекращение существования СССР и предлагалась некая, в то время еще расплывчатая альтернатива централизованному государствству. Вскоре Соглашение было дополнено Протоколом от 21 декабря 1991 года⁴ и в тот же день была принята Алма-атинская Декларация, в которой впервые и появилась формула, в соответствии с которой Содружество “не является ни государством, ни надгосударственным образованием”⁵. И, наконец, 22 января 1993 года был принят Устав Содружества, который развел, конкретизировал, а в чем-то и подправил более ранние документы⁶. Содружество декларировало основные цели, принципы, направления деятельности и области сотрудничества. Их анализ выходит за рамки данной публикации, однако следует сказать, что они чрезвычайно широки. С функциональной точки зрения Содружество претендует на роль универсальной организации, заявляющей о готовности заниматься политическими, экономическими, военными, экологическими, гуманитарными, культурными и иными проблемами.

Содружество, в первоначальных документах которого упоминались лишь некие “общие координирующие институты”⁷, со временем образовало развитую и сложную систему органов. Высший из них — Совет глав государств. Другими являются Совет глав правительств, Совет министров иностранных дел, Экономический Суд, Комиссия по правам человека, Межпарламентская Ассамблея и ряд других органов. Для целей данной публикации необходимо упомянуть Совет министров обороны и Совет командующих пограничными войсками, которые, в отличие от других перечисленных институтов Содружества, являются органами Совета глав государств. Кроме того, отдельная структура органов была образована Договором о коллективной безопасности, подписанным в 1992 году⁸.

Содружество имеет институт членства. Ему присуще некоторое своеобразие. Вместо простого и ясного понятия “государства-члены” или

“государства-участники” Устав вводит еще и термин “государства-учредители”⁹. Если строго следовать букве Устава, то обладание статусом “государства-учредителя” не означает автоматического приобретения членства в СНГ, поскольку наделение статусом “государства-члена” требует от “государства-учредителя” выполнения ряда условий. Например, в работе Содружества и его органов участвуют государства-учредители — Туркменистан и Украина, не являющиеся сторонами Устава. Будем считать это юридическим курьезом, в практике же Содружества устоялся термин “государства-участники”¹⁰.

Наконец, у Содружества есть бюджет, точнее, бюджеты его органов, штаб-квартира, постоянно действующий исполнительный орган — Координационно-консультативный комитет, и международный Секретариат.

2. Содружество Независимых Государств — региональный орган в смысле Главы VIII Устава ООН

Глава VIII Устава ООН, озаглавленная “Региональные соглашения”, определяет самые общие принципы взаимодействия между ООН и региональными органами и соглашениями в поддержании международного мира и безопасности. При этом сам Устав не содержит перечня признаков региона. По мнению бывшего Генерального секретаря Организации Бутроса Бутроса-Гали отсутствие формализованного определения “позволяет разнообразным организациям и структурам вносить свой вклад, наряду с ООН, в поддержание мира и безопасности”¹¹, поскольку такое сотрудничество нуждается в адаптации к постоянно меняющейся обстановке. Не содержат конкретных признаков и иные применимые документы ООН, в частности, Декларация о совершенствовании сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и региональными соглашениями и органами в области поддержания международного мира и безопасности¹², принятая Генеральной Ассамблеей на ее сорок девятой сессии.

В учредительных документах СНГ Содружество не именуется региональным органом, и сами эти документы не названы региональными соглашениями. Однако относительная компактность расположения Содружества в пределах северной части Евразийского материка, историческая общность государств-участников, сохраняющиеся между ними экономические связи и ряд других обстоятельств позволяют рассматривать СНГ региональным органом в смысле Главы VIII Устава ООН.

Со временем Содружество осознало себя в качестве региональной организации, и прежде всего как института по обеспечению международного мира и безопасности в регионе. Сначала в Заявлении Совета глав государств Содружества о проведении операции по поддержанию мира в зоне грузино-абхазского конфликта, принятом 15 апреля 1994 года¹³ предстоявшая операция была охарактеризована как соответствующая Главе VIII Устава ООН. Позднее, 19 января 1996 года Совет глав государств принял документ под названием “Концепция предотвращения и урегулирования конфликтов на территории государств-участников Содружества Независимых Государств”¹⁴. Выдержки из этого

документа не нуждаются в пространных комментариях. В частности, в “Концепции” сказано: “Содружество Независимых Государств как региональная организация предпринимает необходимые шаги в целях урегулирования конфликтов на территории государств — участников Содружества Независимых Государств **в соответствии с главой VIII Устава ООН**”. И далее: “В своей деятельности по урегулированию конфликтов, осуществляющей **в соответствии с главой VIII Устава ООН**, Содружество Независимых Государств тесно взаимодействует с другими международными организациями, прежде всего — с ООН и ОБСЕ”¹⁵ (выделено автором — Б.Т.).

В докладе Генерального секретаря ООН, выпущенном в год пятидесятилетнего юбилея Организации, СНГ упоминается именно в числе региональных институтов, наряду с такими, как Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Организация американских государств и другими¹⁶.

Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН №48/237 Содружеству Независимых Государств предоставлен статус наблюдателя в Генеральной Ассамблее¹⁷. Для целей данной статьи особое значение имеет тот факт, что роль органов СНГ в урегулировании конфликтов на территории бывшего Советского Союза неоднократно отмечал в своих резолюциях Совет Безопасности ООН¹⁸. В них же подчеркивалась важность взаимодействия между органами СНГ и Миссиями ООН, в частности, в Абхазии и в Таджикистане.

3. Операции по поддержанию мира в Содружестве Независимых Государств — правовые источники

Учредительные документы Содружества, предшествовавшие Уставу СНГ, никак не регулировали операции по поддержанию мира. Однако за период, прошедший между подписанием Соглашения о создании СНГ и сопутствующих ему Протокола и Декларации, и принятием Устава Содружества, стала очевидной необходимость в специальных документах, регламентирующих различные аспекты подготовки и проведения операций. Сам Устав уже оперировал понятиями “коллективные силы по поддержанию мира” и “военные наблюдатели”, определив им роль одного из инструментов поддержания безопасности в Содружестве¹⁹.

Источники, так или иначе применимые к регламентации операций по поддержанию мира в СНГ, я бы предложил разделить на четыре группы.

К первой можно было бы отнести положения Устава СНГ и с некоторыми оговорками — Договора о коллективной безопасности. Помимо этих “жестких” источников сюда же можно включить документ, не обладающий юридической силой международного договора. Это Концепция предотвращения и урегулирования конфликтов на территории государств-участников Содружества Независимых Государств, принятая Советом глав государств 19 января 1996 года.

Вторую группу составляют акты СНГ, регулирующие вопросы формирования и деятельности сил, участвующих в операциях.

Третья группа включает специальные документы, определяющие мандаты отдельных операций, проводимых на территории Содружества.

Наконец, четвертая группа состоит из национальных актов, как тех, которые регламентируют участие в операциях вообще, так и составляющих национальный мандат для конкретной операции и определяющих прочие условия участия в ней национального контингента. В данной статье будет уделено внимание первой и второй группам, а третья и четвертая будут детально рассмотрены в публикуемой ниже статье Г.А.Золотухина.

В качестве одной из целей Содружества Устав провозглашает мирное разрешение споров и конфликтов между государствами-участниками (статья 2). В специальном разделе, озаглавленном “Предотвращение конфликтов и урегулирование споров” особое внимание обращено на конфликты “на межнациональной и межконфессиональной основе” (статья 16). Между этими положениями Устава можно усмотреть противоречие: статья 2 определенно говорит о межгосударственных конфликтах, в то время как статья 16 вполне применима к конфликтам, происходящим внутри государства. Кроме того, упомянутая выше статья 11 говорит о “поддержании безопасности в Содружестве”, и при желании союз “в” может быть расширительно истолкован как допускающий осуществление соответствующих мер в пределах отдельных государств. Напомню, что инструментом поддержания безопасности в Содружестве Устав называет военных наблюдателей и коллективные силы.

Уже было отмечено, что сторонами Устава Содружества не являются Туркменистан и Украина. Это, впрочем, не мешает им участвовать в работе уставных органов, а также в ряде договоров и иных договоренностей, заключенных во исполнение Устава и связанных с ним.

Концепция предотвращения и урегулирования конфликтов на территории государств-участников Содружества Независимых Государств не обладает юридической силой, хотя многие положения этого документа отличает директивный стиль.

Операции по поддержанию мира Концепция относит к средствам урегулирования вооруженных конфликтов. Однако из текста ясно видно, что операции рассматриваются как применимое средство в более широком диапазоне ситуаций. Так, раздел, озаглавленный “Предотвращение конфликтов” предусматривает “превентивное (упредительное) развертывание полицейского (милицийского), гражданского и военного персонала государств-участников Содружества в районе возможного противостояния в целях предотвращения эскалации напряженности, перерастания разногласий и кризисов в вооруженный конфликт”²⁰. Следующий раздел — “Урегулирование вооруженных конфликтов”, называет операции по поддержанию мира основным средством такого урегулирования. Раздел содержит определение операций по поддержанию мира, основные принципы их подготовки и проведения. Наконец, на этапе постконфликтного построения мира также предполагается использование военных наблюдателей и отдельных подразделений коллективных сил по поддержанию мира.

Некоторые положения Концепции могут вызвать вопросы, иные — даже недоумение. К последним я бы отнес безличное предложение во

вводной части документа: “При осуществлении операций по предотвращению и урегулированию конфликтов на территории государств — участников Содружества Независимых Государств, как правило, исходить из наличия на это мандата Совета Безопасности ООН”²¹. Помимо странного стиля этой фразы обращает на себя внимание следующее. Под “мандатом Совета Безопасности ООН” следует, очевидно, понимать то, что в части 1 статьи 53 Устава ООН называется “полномочиями от Совета Безопасности”. Без таких полномочий, как следует из Устава ООН, региональные органы не вправе предпринимать принудительные действия. Однако Концепция не касается таких действий, ограничившись совершенно корректной отсылкой: “Принудительные действия при урегулировании конфликтов (принуждение к миру) допускаются только при наличии соответствующих полномочий от Совета Безопасности ООН в соответствии с Уставом ООН”²². Так что фраза о некоем “мандате Совета Безопасности ООН” представляется неуместной. При осуществлении мероприятий, предусмотренных Концепцией, Содружество вполне может ограничиваться информированием Совета Безопасности ООН, что предусмотрено статьей 54 Устава ООН.

В эту же группу источников, правда с долей условности можно включить положения Договора о коллективной безопасности, подписанном 15 мая 1992 года в Ташкенте. Создаваемая Договором система коллективной безопасности в первую очередь направлена на предотвращение внешних угроз безопасности входящих в нее государств. При том, что Договор принимался в ходе совещания глав государств Содружества, он выведен за рамки СНГ. Им создана собственная организационная структура, хотя некоторые органы используются совместно Содружеством и системой коллективной безопасности. В отличие от Устава СНГ, присоединение к которому новых государств обусловлено согласием всех участников, Договор о коллективной безопасности открыт для присоединения всех заинтересованных государств, разделяющих его цели и принципы. Если собственно СНГ может считаться региональной организацией в смысле Главы VIII Устава ООН, то система, созданная Договором о коллективной безопасности, подобно НАТО, провозглашает себя средством реализации статьи 51 Устава ООН²³. Обращает на себя внимание некоторое сходство статьи 4 Договора о коллективной безопасности и статьи 5 Североатлантического договора²⁴.

Однако несмотря на преимущественно внешнюю обращенность системы коллективной безопасности, Договор обязывает участников урегулировать мирными средствами возникающие между ними разногласия. Высшим органом государств-участников Договора является Совет коллективной безопасности. Соглашением, заключенным во исполнение Договора, Совет уполномочен, среди прочего, устанавливать и предпринимать меры, “которые он найдет необходимыми для поддержания или восстановления мира и безопасности. Сообщения о таких мерах немедленно направляются Совету безопасности ООН”²⁵. Как представляется, такое полномочие может осуществляться как в рамках статьи 51, так и в рамках части 3 статьи 54 Устава ООН. Иными словами, в системе коллективной безопасности, созданной Ташкентским догово-

ром 1992 года, можно найти нормативное обоснование для проведения операций по поддержанию мира.

Дополнительные аргументы в пользу того, что операции по поддержанию мира являются одним из направлений деятельности в рамках Договора о коллективной безопасности, содержатся в последующих документах. Это ясно следует из Концепции коллективной безопасности государств — участников Договора о коллективной безопасности, утвержденной Советом коллективной безопасности 10 февраля 1995 года. В Концепции проведение операций по поддержанию мира отнесено к одному из приоритетных направлений “в совместной деятельности по предотвращению военной угрозы”²⁶. Проведение таких операций является одной из целей создания так называемых “сил и средств системы коллективной безопасности”. Правовыми основаниями для их проведения названы решения Совета Безопасности ООН, ОБСЕ и международные обязательства. “Международные обязательства” — понятие с недостаточно конкретным содержанием. Оно вполне может быть истолковано как включающее применимые акты Содружества.

Впрочем, эффективность Договора о коллективной безопасности и созданных им структур существенно снижается тем, что с момента вступления в силу Договора в нем не состояли три из двенадцати государств-участников СНГ — это Молдова, Туркменистан и Украина. Когда в апреле 1999 года истек первый пятилетний срок действия Договора, от подписания Протокола о его продлении воздержались еще три государства — Азербайджан, Грузия и Узбекистан. Таким образом, в настоящее время можно говорить о реальном участии в Договоре о коллективной безопасности только Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, России и Таджикистана.

Завершая обзор этой группы источников, хотел бы обратить внимание на два любопытных обстоятельства. Во-первых, в пределах территории СНГ параллельно существуют два региональных органа или соглашения. Это структура, созданная уставными документами Содружества, и система коллективной безопасности, объединяющая шесть из двенадцати участников СНГ. Оба они в принципе отвечают требованиям Главы VIII Устава ООН, а Содружество получило формальное признание в качестве региональной организации по поддержанию международного мира и безопасности.

Во-вторых, относительно новым образованием на территории СНГ является структура, обозначаемая сокращением ГУУАМ — по первым буквам названий входящих в нее государств. Это Грузия, Украина, Узбекистан, Азербайджан и Молдова. Нетрудно заметить, что три из пяти государств решили не продолжать участвовать в Договоре о коллективной безопасности, а два в нем никогда не участвовали. У этого объединения проявляются признаки военно-политического союза, в политическом смысле оно ориентировано в сторону от России. Примечательно, что анонсирован ГУУАМ был в Страсбурге в 1997 году, важные декларации о его целях были сделаны в апреле 1999 года в Вашингтоне, где главы пяти государств присутствовали на юбилейной сессии Североатлантического совета. При этом ни одно из этих государств пока не заявляло о намерении выйти из состава СНГ.

Обратимся теперь ко второй группе источников, которую составляют акты СНГ, регулирующие вопросы формирования и деятельности сил, участвующих в операциях по поддержанию мира.

Появлению приведенных выше положений Устава СНГ о группах военных наблюдателей и коллективных силах по поддержанию мира предшествовала выработка ряда специальных документов. 20 марта 1992 года в Киеве на встрече глав государств - участников СНГ было подписано Соглашение о Группах военных наблюдателей и Коллективных силах по поддержанию мира в СНГ. Статьей 7 Соглашения предусматривалось проведение переговоров, результатом которых должны были стать “дополнительные протоколы по всем конкретным вопросам, связанным с комплектованием Групп по поддержанию мира, их структурой, материально-техническим обеспечением, правовым статусом персонала и финансированием их деятельности”²⁷. Два протокола, регулирующие эти вопросы, были приняты 15 мая 1992 года в Ташкенте. Это Протокол о статусе Групп военных наблюдателей и Коллективных сил по поддержанию мира в Содружестве Независимых Государств и Протокол о комплектовании, структуре, материально-техническом и финансовом обеспечении Группы военных наблюдателей и Коллективных сил по поддержанию мира в Содружестве Независимых Государств²⁸.

Тогда же был подписан и третий документ — Протокол о временном порядке формирования и задействования Групп военных наблюдателей и Коллективных сил по поддержанию мира в зонах конфликтов между государствами и в государствах-участниках Содружества Независимых Государств. В этом Протоколе, пожалуй, впервые было явно выражено намерение Содружества проводить операции по поддержанию мира при урегулировании не только межгосударственных, но и внутригосударственных конфликтов. В преамбуле Протокола было заявлено о необходимости “заблаговременных практических мер по формированию и задействованию Групп военных наблюдателей и Коллективных Сил по поддержанию мира государств — участников Содружества... для своевременного и эффективного реагирования на возможные вооруженные конфликты между государствами и в государствах Содружества”²⁹ (выделено автором — Б.Т.)

Нормы, содержащиеся в перечисленных документах, были обобщены в Положении о Коллективных силах по поддержанию мира в Содружестве Независимых Государств, утвержденном Советом глав государств 19 января 1996 года³⁰. И, наконец, в тот же день было подписано специальное Соглашение о подготовке и обучении военного и гражданского персонала государств-участников СНГ для участия в операциях по поддержанию мира³¹. Позднее, 18 октября 1996 года во исполнение этого Соглашения был утвержден перечень учебных центров и порядок подготовки в них персонала, выделяемого в состав Коллективных сил по поддержанию мира³².

Заслуживают упоминания несколько документов Содружества, принятых в связи с конкретной ситуацией, но наименования и содержание которых могут создать впечатление будто они создают общие нормы. Речь идет о подписанных 24 сентября 1993 года Соглашении о Коллективных миротворческих силах и совместных мерах по их материально-

техническому обеспечению³³. К нему прилагались Положение об Объединенном командовании коллективных миротворческих сил и документ о размерах долевых взносов для финансирования Объединенного командования. Впоследствии, 10 февраля 1995 года Соглашение было дополнено протоколом³⁴. Лишь по косвенным признакам непосвященный наблюдатель сможет определить, что документы, принятые главами государств 24 сентября 1993 года, содержат правовое обоснование для операции в Таджикистане. Протокол, внесший дополнения и изменения в Соглашение, уже содержит прямые указания на то, что речь идет именно о Таджикистане.

Поскольку упомянутые документы регламентируют конкретную операцию, их, в соответствии со структурой, самим же автором предложенной, следовало бы отнести к третьей группе источников. Напомню, что в нее предложено включить специальные документы, определяющие мандаты отдельных операций, проводимых в Содружестве. Однако некоторые положения Соглашения, приложений к нему и Протокола заслуживают внимания с точки зрения их соответствия документам СНГ, устанавливающим общие правила проведения операций по поддержанию мира в Содружестве.

Прежде всего следует отметить, что Объединенному командованию вменяется “анализ военно-политической обстановки на южных границах центрально-азиатского региона и представление докладов с выводами по ней высшим органам государств — участников”, а также “руководство Коллективными миротворческими силами при подготовке и проведении операций (боевых действий) ”³⁵. Уточненный впоследствии мандат Коллективных сил поручает им “содействовать нормализации обстановки на таджикско-афганской границе в целях стабилизации общей ситуации в Республике Таджикистан”³⁶. В функции командующего Силами входит “самостоятельное принятие решения в чрезвычайной обстановке о проведении операций (боевых действий) с последующим докладом главам государств и министрамам обороны государств — участников”³⁷. Протокол вносит в последнюю фразу поправку, заменяя слова “чрезвычайная обстановка” словами “конкретно складывающаяся обстановка”³⁸, чем, как представляется, существенно расширяет пределы усмотрения командующего.

Во-первых, из этих положений следует, что Силы могут вести боевые действия. Это противоречит общему Соглашению о группах военных наблюдателей и Коллективных силах по поддержанию мира в СНГ от 20 марта 1992 года, в статье 3 которого прямо записано, что такие силы не могут “использоваться для участия в боевых действиях”³⁹. Положение о Коллективных силах от 19 января 1996 года вводит неучастие в боевых действиях в ранг одного из основных принципов этих сил. Наконец, “боевые действия” в таком контексте не только не соответствуют устоявшейся практике операций по поддержанию мира, но и противоречат статье 42 Устава ООН, а применительно к региональным мероприятиям — части 1 статьи 53.

Во-вторых, силы Содружества в Таджикистане предполагается использовать для контроля за ситуацией на сопредельной с Содружеством территории. Учредительные акты Содружества и другие документы

предусматривают проведение региональных операций только в пределах СНГ. Функция некоего “анализа военно-политической обстановки” на южных границах не вполне определенного “центрально-азиатского региона” с последующим уточнением о том, что речь идет о таджикско-афганской границе, не вполне соответствует задачам, решаемым при проведении операции по поддержанию мира, как они определены документами Содружества. Такого рода деятельность на границе между участником Содружества и иным государством скорее уместны при необходимости предупредить вооруженное нападение с сопредельной стороны или противостоять ему.

В-третьих, реальные условия проведения операции в Таджикистане таковы, что присутствие Коллективных сил по существу отвечает интересам одной из сторон во внутреннем конфликте. Такое положение расходится с принципом беспристрастности и нейтральности, которому в соответствии с документами СНГ должны отвечать операции по поддержанию мира.

Подводя итог можно сказать, что в операции, проводимой силами СНГ в Таджикистане, переплелись элементы мер по поддержанию мира и действия, скорее приемлемые в рамках системы коллективной безопасности. Такая вынужденная импровизация не находит должного правового обоснования ни в документах Содружества, ни в Уставе ООН или практике операций ООН. Однако складывается впечатление, что ООН склонна считать ее приемлемой, о чем свидетельствуют ряд резолюций Совета Безопасности ООН о ситуации в Таджикистане.

4. Вместо заключения

Пятидесятилетняя практика операций по поддержанию мира позволяет исследователю предложить разные подходы к градации их на поколения. Например, ранние операции проводились лишь силами групп невооруженных военных наблюдателей. Легковооруженные контингенты стали направляться в районы конфликтов начиная с 1956 года. В 1990-е годы силы ООН уже оснащались тяжелым вооружением, включая артиллерию и бронетехнику, и в случае необходимости могли вызывать боевую авиацию. При этом операция не выходила на уровень принуждения к миру, хотя порою могла включать отдельные элементы принуждения. С этой точки зрения можно говорить о трех поколениях операций.

Допустимо в качестве критерия принять компоненты, составлявшие контингент, участвующий в операции. На раннем этапе это были военные наблюдатели, более поздние операции проводились силами воинских контингентов с участием, хотя и автономным, военных наблюдателей. В дальнейшем к операциям стали подключаться силы гражданской полиции, органы, занимавшиеся доставкой или координацией доставки гуманитарной помощи, эксперты, наблюдавшие за соблюдением прав человека. Наряду с ООН на театре, где проводилась операция, могли параллельно действовать иные международные организации. К некоторым операциям, особенно когда структуры, созданные ООН, по существу подменяли собой развалившиеся национальные

властные институты, стали привлекаться группы специалистов, восстанавливавших экономику страны, обеспечивавших подготовку и проведение выборов в возрождаемые государственные органы. В различных операциях указанные компоненты применялись в различных сочетаниях. С этой точки зрения допустимо говорить об однокомпонентных, простых многокомпонентных и сложных многокомпонентных операциях.

Наконец, если первоначально операции по поддержанию мира осуществлялись в условиях противостояния между различными государствами, то с конца 1980-х годов они все чаще становятся средством урегулирования внутренних конфликтов.

Впрочем, такие попытки периодизации операций не только условны, но и едва ли имеют значительную практическую ценность при подготовке операций и представляют главным образом академический интерес. Однако для целей данной статьи важно то, что в операциях, проводимых в регионе СНГ, практически сразу смешались многие из вышеперечисленных элементов. Эти операции отличаются немалым своеобразием по сравнению с операциями ООН.

В отличие от практики ООН, документами СНГ, регламентирующими подготовку и проведение операций по поддержанию мира, допускаются действия групп военных наблюдателей в составе коллективных сил. Ни одна из операций в Содружестве не проводилась с привлечением только лишь военных наблюдателей. В отдельных операциях с самого начала использовались тяжелые вооружения и техника.

Операции, проводимые на территории СНГ, изначально были многокомпонентными. Правда в них преобладают военные компоненты. Параллельно с органами Содружества в районах проведения ряда операций действуют миссии международных организаций. Например, в Таджикистане — это Миссия наблюдателей ООН и Миссия Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. Документы Содружества обязывают командование сил поддерживать рабочие контакты с представителями иных международных организаций и предоставлять им информацию о деятельности Коллективных сил по поддержанию мира. В резолюциях Совета Безопасности ООН давалась положительная оценка тесным контактам и взаимодействию между коллективными силами СНГ и миссиями ООН и других организаций.

Наконец, в отличие от практики ООН, Содружество пока ни разу не проводило операции по поддержанию мира в условиях межгосударственного конфликта. Правда, еще 20 марта 1992 года Совет глав государств принял решение, допускающее направление Коллективных сил по поддержанию мира в зону Карабахского конфликта. Однако выполнение этого решения обуславливалось, во-первых, просьбой со стороны Азербайджана и Армении и, во-вторых, достижением соглашения между ними о прекращении огня и других враждебных действий⁴⁰. Тем не менее, в ближайшей перспективе едва ли можно ожидать проведение операции СНГ в этом районе.

Сказанным своеобразие операций по поддержанию мира в Содружестве не исчерпывается. Например, необычным явлением является привлечение конфликтующих сторон к участию в проведении операций.

Это прямо предусмотрено соглашениями о мирном урегулировании вооруженных конфликтов в Приднестровье, Южной Осетии и в Абхазии⁴¹. Хотя эти соглашения заключались вне органов СНГ, было бы оправданным ожидать, что они и учрежденные ими операции будут соответствовать общим нормам, установленным Содружеством, тем более, что операция в Абхазии вскоре перешла под эгиду СНГ⁴². Между тем, в статье 4 Соглашения о группах военных наблюдателей и Коллективных силах по поддержанию мира в СНГ содержится недвусмысленный запрет на включение контингентов конфликтующих сторон в состав сил по поддержанию мира⁴³.

А вот другой пример. Внимание читателя уже было обращено на примечательные особенности документов о проведении операции в Таджикистане в том, что касается применения вооруженной силы. Эти документы вполне могут быть истолкованы как вторгающиеся в прерогативы Совета Безопасности ООН в части использования принудительных действий региональными органами.

Однако номенклатура принудительных действий, предусмотренных статьей 41 Устава ООН, включает меры, не связанные с использованием вооруженных сил. Практика ООН вынужденно пошла по пути применения мер, задуманных основателями всемирной организации для решения международных конфликтов, к ситуациям, возникающим внутри государств. Напрашивается вывод о том, что полный или частичный перерыв экономических отношений, транспортных сообщений, предусмотренных Уставом ООН в качестве мер воздействия на государство-правонарушитель, применимы и во внутригосударственном конфликте к стороне-правонарушителю. Но если следовать логике, то в этом случае необходима санкция Совета Безопасности ООН, поскольку применительно к такому конфликту регулирующей нормой Устава будет часть 1 статьи 53. В этой связи возникает вопрос: должно ли было Содружество получить полномочия Совета Безопасности ООН прежде, чем применять меры экономического принуждения к одной из сторон конфликта в Абхазии (Грузия)? В соответствии с Решением Совета глав государств СНГ от 19 января 1996 года участники Содружества обязались принять ряд мер в отношении Абхазской стороны, в частности, отказаться от торгово-экономических, финансовых, транспортных и иных операций с ее властями⁴⁴. Если признать, что такие меры могут быть охарактеризованы как принудительные действия, допустимо ставить вопрос о предварительном получении полномочий от Совета Безопасности.

Несколько абзацами выше операция в Таджикистане была охарактеризована как "вынужденная импровизация". По-видимому, так же можно охарактеризовать как прочие операции по поддержанию мира, так и многое другое в деятельности Содружества Независимых Государств. Само Содружество, возникшее на месте разрушившегося Советского Союза, до сих пор не обрело определенной и устоявшейся субъектности, хотя ему присущи черты региональной межправительственной организации. Возможно этим отчасти объясняется своеобразие некоторых действий Содружества, отступление от действующих международно-правовых норм и общепризнанной практики⁴⁵.

Автора могут упрекнуть в правовом идеализме за утверждение, что

при проведении Содружеством операций по поддержанию мира, в которых допускается применение вооруженной силы, необходимо самое скрупулезное следование этим нормам и практике. Однако речь вовсе не идет о том, чтобы требовать: *“Fiat justitia, paret mundus”* — “Да восторжествует право, хотя бы и погиб мир” (лат.). Преподавая международное право в Дипломатической академии МИД РФ автору пришлось столкнуться со слушателем — боевым офицером-десантником, награжденным одной из высших государственных наград. На семинаре, где рассматривались правовые нормы, применяемые в операциях по поддержанию мира, он долго и терпеливо отвечал на вопросы преподавателя, а потом сказал: “Если я только и буду делать, что учитывать все правовые нормы, я потеряю людей и не выполню задачу”.

Главная особенность этих операций заключается в том, что основную роль в них играет Россия, она несет львиную долю расходов и потерь, в том числе людских. Отступление от правовых норм дает дополнительные аргументы тем, кто обвиняет Россию в попытках воссоздать империю на территории бывшего СССР или, по меньшей мере, оказывать эффективное политическое давление на государства региона⁴⁶. Впрочем, я отдаю себе отчет и в том, что в свете военной операции НАТО на Балканах в марте-июне 1999 года, осуществленной с полным пренебрежением к требованиям как VII, так и VIII глав Устава ООН, призывы проводить операции по поддержанию мира в СНГ, до мелочей следуя относительно устоявшимся нормам и практике, могут прозвучать неубедительно.

¹ Устав Содружества Независимых Государств, Статья I — Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ “Содружество” (далее- Содружество), 1993 №1, с.18.

² Авторы МЖМП предлагали разные подходы к определению правовой природы СНГ. Наиболее подробно свои взгляды изложили Л.В.Гречко и Г.И.Шинкарецкая, которые пришли к несколько парадоксальному выводу, что “Содружество Независимых Государств уже в момент своего образования обладало всеми признаками международной организации” и в то же время “Содружество с самого начала было именно конфедерацией”. — Гречко Л.В., Шинкарецкая Г.Г. Понятие конфедерации и СНГ. — МЖМП 1994 №2, с.72. С этим выводом данный автор может согласиться лишь в том случае, если приводимый фрагмент является констатацией эволюции (или деградации?) Союза ССР от федерации через подобие конфедерации к международной организации, причем последняя на момент завершения работы над цитируемой публикацией находилась в стадии формирования. Ближе к истине, на наш взгляд, И.В.Фисенко, по мнению которого “СНГ представляет собой сегодня рыхлое объединение с неопределенным кругом участвующих государств, который меняется в зависимости от сферы деятельности, степень интеграции его членов опять же весьма разнообразна..., но в целом в рамках Содружества как такового невысока”. — Фисенко И.В. Механизмы разрешения споров между государствами-участниками СНГ. — МЖМП 1997 № 2, с.128. Этот же автор считает СНГ интеграционным объединением, “за которым некоторые исследователи признают характер конфедеративного”. — Там же, с.125. В.Н.Шумский, употребляя термин “интеграционное объединение”, определяет СНГ еще и как “молодое региональное объединение”, впрочем, как и И.В.Фисенко, не давая термину развернутой

дефиниции. — Шумский В.Н. Институты Содружества Независимых Государств: создание, деятельность и направления дальнейшего совершенствования. — МЖМП 1998 №4, с.61.

³ Содружество, 1992 №1, с.6-8.

⁴ Там же, с.11

⁵ Алма-атинская декларация, там же, с.15.

⁶ В решении Экономического Суда СНГ №02/94 от 31 марта 1994 года записано, что “Соглашение от 8 декабря 1991 г. и Протокол к нему от 21 декабря 1991 г. являются первичными по отношению к Уставу Содружества Независимых Государств, т.к. они являются учредительными документами Содружества, на базе которых принят Устав”. (Содружество, 1994 № 1, с.162) Автор не готов разделить эту позицию. Прежде всего, приведенный в решении Экономического Суда перечень необходимо дополнить Алма-атинской декларацией, провозглашающей основные цели и принципы СНГ и обладающей признаками юридически обязательного документа. Далее, полноценный учредительный документ международного объединения обычно не только декларирует основные цели, принципы организации и деятельности, но и устанавливает внутреннюю структуру, полномочия органов, процедуру, условия членства. Соглашение и Протокол к нему этих задач не решают. Если же под “первичностью” понимать некий приоритет норм, содержащихся в Соглашении и Протоколе, а также Декларации, то в силу разнотечений между этими документами, с одной стороны, и Уставом СНГ — с другой, применение этих источников будет затруднено. Предлагаемое же нами помещение в группу учредительных документов всех четырех актов позволяет толковать и применять их в совокупности и с учетом их эволюции, и представляется юридически корректным и практически целесообразным. В соответствии с нашим подходом, первые три акта в совокупности составляют учредительный договор, четвертый является уставом международного объединения.

⁷ Соглашение о создании СНГ, Статья 7. — Содружество, 1992 №1, с.7.

⁸ Содружество, 1992 №5, с.9-11

⁹ Понятийный инструментарий применительно к членству (или участию?) в СНГ довольно обширен. В Соглашении о создании СНГ употреблены термины “Высокие Договаривающиеся Стороны”, “Стороны”, “государства-члены Содружества”, “участники Соглашения”, в Протоколе к Соглашению — только “Высокие Договаривающиеся Стороны”, в Алма-атинской декларации — “участники Содружества” и “государства-участники Содружества”, наконец, в Уставе СНГ — “государства-учредители Содружества”, “государства-члены Содружества”, а также “ассоциированные члены”. Анализ этих неординарных терминологических изысканий не входит в задачи данной статьи, авторитетный комментарий на этот счет см. в: Фисенко В.Н., Фисенко И.В. Хартия сотрудничества в рамках Содружества Независимых Государств. — МЖМП, 1993 №3, с.47-51.

¹⁰ В двух своих решениях, вынесенных 31 марта 1994 года, Экономический Суд СНГ предложил критерии, которым должны соответствовать “государства-члены” и “государства-участники” Содружества (см. Решение №01/94 “О толковании по вопросу о применении положений соглашений и других актов Содружества” и Решение №02/94 “О толковании по запросу о применении положений соглашений и других актов Содружества” — Содружество, 1994 №1, с.159-164) С учетом Молдовы, выполнившей надлежащие процедуры уже после вынесения этих решений, “государствами-участниками” являются все двенадцать государств, а “государствами-членами” — десять, за вычетом Туркменистана и Украины. Впрочем, следует согласиться с И.В.Фисенко, который пишет, что “в принципе категория членства не имеет никакого практического значения”. — Фисенко И.В. Практика Экономического Суда Содружества Независимых Государств. — МЖМП 1997 № 3 с.31. Попутно должен разделить недоумение

И.В.Фисенко по поводу того, что Экономический Суд СНГ занимается далеко не экономическими вопросами: “Разница между экономическими и политическими отношениями существует. Даже финансовое выражение того или иного политического спора... не является основанием для его квалификации в качестве экономического” — там же, с.31-32.

¹¹ Boutros Boutros-Ghali. Confronting New Challenges. Annual Report on the Work of the Organization. United Nations, 1995, p.337.

¹² UN Doc. A/Res/49/57, 17 February 1995.

¹³ Содружество, 1994 №1, с.152-153.

¹⁴ Содружество, 1996 №1, с.28-34.

¹⁵ Там же, с.30, 32.

¹⁶ Boutros Boutros-Ghali, op.cit., p.338.

¹⁷ UN Doc. A/Res/48/237, 24 March 1994.

¹⁸ См., например, UN Doc.: S/Res/1225 (1999), 28 January 1999; S/Res/1240 (1999), 15 May 1999.

¹⁹ См. Устав СНГ, Статья 11. — Содружество, 1993 №1, с.21.

²⁰ Содружество, 1996 №1, с.30.

²¹ Там же, с.28-29.

²² Там же, с.31.

²³ Некоторые авторы относят к числу недостатков Договора то, что в нем “не отражено положение о том, что он является разновидностью регионального соглашения в деле поддержания международного мира и безопасности в соответствии со ст.52-54 Устава ООН”. — Ивашов Л.Г., Булыгин А.Н. Аспекты военного сотрудничества в рамках Содружества Независимых Государств. — МЖМП 1998 №3, с.19.

²⁴ Статья 5 Североатлантического пакта гласит: “Договаривающиеся Стороны соглашаются, что вооруженное нападение против одной или нескольких из них в Европе или Северной Америке будет рассматриваться как нападение против всех Договаривающихся Сторон, и вследствие этого они соглашаются, что, если такое вооруженное нападение произойдет, каждая из них, в порядке осуществления права на индивидуальную или коллективную самооборону, призванного статьей 51 Устава Организации Объединенных Наций, окажет Стороне или Сторонам, подвергшимся такому нападению, помочь путем немедленного принятия, индивидуально и по соглашению с другими Договаривающимися Сторонами, такого действия, какое она сочтет необходимым, включая применение вооруженной силы, чтобы восстановить и поддержать безопасность Североатлантического района. О всяком таком вооруженном нападении и всех мерах, принятых вследствие него, будет немедленно сообщено Совету Безопасности. Такие меры будут прекращены, когда Совет Безопасности примет меры, необходимые для восстановления и поддержания международного мира и безопасности”. — Цит по: Действующее международное право в трех томах. Том второй. М., 1997, с.294-295. Текст Статьи 4 Договора о коллективной безопасности таков: “Если одно из государств-участников подвергнется агрессии со стороны какого-либо государства или группы государств, то это будет рассматриваться как агрессия против всех государств-участников настоящего Договора. В случае совершения акта агрессии против любого из государств-участников все остальные государства-участники предоставят ему необходимую помощь, включая военную, а также окажут поддержку находящимся в их распоряжении средствами в порядке осуществления права на коллективную оборону в соответствии со статьей 51 Устава ООН. О мерах, принятых на основании настоящей статьи, государства-участники незамедлительно известят Совет Безопасности Организации Объединенных Наций. При осуществлении этих мер государства-участники будут

придерживаться соответствующих положений Устава ООН". — Содружество, 1992 №5, с.9-10.

²⁵ Соглашение об утверждении Положения о Совете коллективной безопасности от 6 июля 1992 года. — Содружество, 1992 №6, с.63.

²⁶ Содружество, 1995 №1, с.48.

²⁷ Содружество, 1992 №4, с.10.

²⁸ Содружество, 1992 №5, с.25-33.

²⁹ Там же, с.34.

³⁰ Содружество, 1996 №1, с.36-46

³¹ Там же, с.48-51

³² Решение о порядке подготовки и обучения военного и гражданского персонала государств-участников Содружества Независимых Государств, выделяемого в состав Коллективных Сил по поддержанию мира. — Содружество, 1996 №4, с.76-82.

³³ Содружество, 1993 №4, с.54-64.

³⁴ Содружество, 1995 №1, с.32-33

³⁵ Содружество, 1993 №4, с.59. Примечательно, что текст документа, принятого главами государств 24 сентября 1993 года, отличается от официальной публикации. В первоначальном варианте после слов "при подготовке и проведении операций (боевых действий)" следовало: "на таджикско-афганской границе" (копия документа имеется у автора — Б.Т.)

³⁶ Решение о сроке пребывания, составе и задачах Коллективных миротворческих сил в Республике Таджикистан от 15 апреля 1994 года. — Дипломатический вестник МИД РФ, 1994 №9-10, с.47.

³⁷ Там же, с.60.

³⁸ Содружество, 1995 №1, с.32

³⁹ Содружество, 1992 №4, с.9.

⁴⁰ Там же, с.11.

⁴¹ Соглашением о принципах мирного урегулирования вооруженного конфликта в Приднестровском регионе Республики Молдова от 21 июля 1992 года создавалась Контрольная комиссия, состоящая из представителей трех сторон, участвующих в урегулировании, то есть России, Молдовы и Приднестровья. В соответствии с частью 3 статьи 2 Комиссии придавались "созданные на добровольной основе воинские контингенты, представляющие стороны, участвующие в выполнении данного Соглашения". — Дипломатический вестник МИД РФ, 1992 №15-16, с.35. Аналогичная Контрольная комиссия была образована в соответствии с Соглашением о принципах урегулирования грузинско-осетинского конфликта от 24 июня 1992 года. В соответствии с частью 3 статьи 3 Соглашения при комиссии создавались "смешанные силы по согласованию Сторон по установлению мира и поддержанию правопорядка". — Бюллетень международных договоров, 1993 № 8, с.26. В соответствии с Итоговым документом московской встречи от 3 сентября 1992 года, посвященной урегулированию в Абхазии (Грузия), была создана трехсторонняя Комиссия по контролю и инспекции. Частью четвертой Статьи 1 Итогового документа, по существу являвшегося международным договором, Комиссии придавались "соответствующие подразделения, осуществляющие разоружение, расформирование и удаление из Абхазии, а также недопущение в Абхазию незаконных вооруженных формирований и групп, с тем чтобы обеспечить строгий контроль по всему периметру зоны конфликта". — Дипломатический вестник МИД РФ, 1992 № 17 — 18, с.14.

⁴² Зарубежные эксперты признают операциями СНГ лишь операции в Абхазии (Грузия) и в Таджикистане. — SIPRI Yearbook 1998 Armaments, Disarmament and International Security. Oxford University Press, 1998, p.58.

⁴³ "Состав Группы по поддержанию мира формируется на добровольной

основе государствами — участниками настоящего Соглашения, за исключением конфликтующих сторон (выделено автором — Б.Т.), путем предоставления воинских контингентов, военных или гражданских наблюдателей, либо иного гражданского персонала, а также помощи, соответствующих средств обслуживания, включая право прохода" — Содружество, 1992 №4, с.9-10.

⁴⁴ См. Содружество, 1996 №1, с.55.

⁴⁵ Напротив, некоторые авторы убеждены, что эти операции "соответствуют общепризнанным международным целям и принципам", хотя они и признают, что "в них применяются несколько отличные от ранее сложившейся практики методы". — Б.А.Бекмурзаев. Миротворческая деятельность России в урегулировании вооруженных конфликтов в СНГ. — МЖМП 1994, №4, с.19. Другие авторы, отмечая подобные "несущественные отклонения" от сложившейся практики, в качестве оправдания намекают на "возможность неоднозначной интерпретации существующих правил". А впредь, по их мнению, необходимо "добиваться максимального учета в разрабатываемых нормах специфики операций, проводимых в регионе, каким является СНГ, учитывая имеющиеся там особенности". — А.В.Демуренко и др. Миротворческие операции в СНГ. Международно-правовые, политические, организационные аспекты. М., 1998, с.27-28.

⁴⁶ "Высказываются опасения, что проведение операций страной, которую явно нельзя назвать незаинтересованной, приведет к ее политическому господству. Однако реальность такова, что по сию пору ни одно другое государство или международная организация не продемонстрировали желания или способности заменить Россию в качестве силы, поддерживающей мир на бывших советских территориях". — Challenges for New Peacekeepers. SIPRI Research Report No.12 Ed. Trevor Findlay. Oxford University Press, 1996, p.82-83. А вот другое любопытное высказывание: "Роль, которую играет Россия в конфликтах на территории СНГ, важна как с точки зрения поддержания мира, так и с точки зрения ее усилий по политическому урегулированию... Однако порой... попытки выработать политические компромиссы и нежелание ставить перед силами по поддержанию мира задачи по принуждению воспринимаются как стремление заморозить status quo и увековечить существующие конфликты". — SIPRI Yearbook 1998, p.138.

Статья поступила в редакцию в ноябре 1999 г.

ПРАВОВЫЕ ИСТОЧНИКИ УЧАСТИЯ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОПЕРАЦИЯХ ПО ПОДДЕРЖАНИЮ МИРА В СОДРУЖЕСТВЕ НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

Г.А. Золотухин*

Основополагающим документом, определяющим принципы создания миротворческих сил Российской Федерации, их применение и порядок использования, является Федеральный закон "О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению мира и международной безопасности", от 23 июня 1995 г. № 93-ФЗ¹. Этот закон определил содержание и функции специального воинского контингента Российской Федерации, установил порядок предоставления военного и гражданского персонала для участия в операциях по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности, а также при выполнении Россией принятых обязательств по международным договорам.

В мае 1996 года в целях реализации указанного Федерального закона Президентом Российской Федерации подписан Указ № 637 "О формировании специального воинского контингента Вооруженных Сил Российской Федерации для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности"², которым определены количество привлекаемого в его состав воинского контингента, а также вопросы его финансирования. В соответствии с этим Указом до 1 декабря 1999 г. предусматривалось сформировать в пределах установленной штатной численности Вооруженных Сил Российской Федерации специальный воинский контингент для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности в составе 17 мотострелковых и 4 парашютно-десантных батальонов в количестве 22 тысяч человек. В развитие названного Указа, в дальнейшем утратившим силу на основании Указа Президента Российской Федерации от 25 мая 1999 г. № 650³ в Министерстве обороны Российской Федерации утвержден "Перечень соединений и воинских частей Вооруженных Сил Российской Федерации для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности"⁴.

На основании Указа 1996 года Правительство Российской Федерации 19 ноября 1996 года приняло ныне действующее Постановление № 1251⁵, которым утвердило Положение о специальном воинском контингенте в составе Вооруженных Сил Российской Федерации для участия

* Начальник Управления делами Министерства обороны Российской Федерации — начальник Юридической службы Вооруженных Сил Российской Федерации, генерал-лейтенант юстиции.

в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности. Положением определяется порядок подготовки, аттестации, медицинского освидетельствования и обучения специального воинского контингента в составе Вооруженных Сил Российской Федерации для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности.

Участие военного и гражданского персонала в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности в соответствии со статьей 3 Федерального Закона "О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности" может включать:

- наблюдение и контроль за соблюдением соглашений о прекращении огня и других враждебных действий;
- разъединение конфликтующих сторон;
- разоружение и расформирование их подразделений;
- производство инженерных и иных работ;
- содействие в решении проблемы беженцев;
- оказание медицинской, иной гуманитарной помощи;
- выполнение милицейских (полицейских) и других функций по обеспечению безопасности населения и соблюдению прав человека;
- ведение в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций международных принудительных действий.

Российская Федерация участвует в миротворческой деятельности посредством предоставления продовольствия, медикаментов, иной гуманитарной помощи, средств связи, транспортных средств и других материально-технических ресурсов.

Статья 4, названного Федерального закона, гласит, что если в связи с предоставлением Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности предполагается заключение международного договора Российской Федерации, решение о проведении переговоров и подписание указанного международного договора принимается Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации в пределах полномочий, определенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Если же, на основании этой же статьи, для реализации международного договора необходимо выделение дополнительных бюджетных ассигнований или договор предусматривает предоставление воинских формирований Вооруженных Сил Российской Федерации для участия за пределами территории Российской Федерации в международных принудительных действиях с использованием вооруженных сил, то такой договор подлежит ратификации в установленном российским законодательством порядке.

Решение о направлении за пределы территории Российской Федерации военнослужащих для участия в миротворческой деятельности принимается Президентом Российской Федерации.

Президент Российской Федерации определяет район действий указанных военнослужащих, их задачи, подчиненность, срок пребывания и порядок замены, а также устанавливает дополнительные гарантии и

компенсации военнослужащим и членам их семей в соответствии с Законом Российской Федерации от 21 января 1993 г. № 4328-1 "О дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим проходящим военную службу на территории государств Закавказья, Прибалтики и Республики Таджикистан, а также выполняющим задачи в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах"⁶, а именно:

— устанавливаются оклады по воинским должностям и оклады по воинским званиям в полуторном размере, а при выполнении задач в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах в двойном размере (статья 1); для назначения пенсии в соответствии с законодательством о пенсионном обеспечении военнослужащим засчитывается в выслугу лет один месяц военной службы за полтора месяца, а при выполнении задач в условиях чрезвычайного положения один месяц военной службы за три месяца (статья 2);

— бронируется жилая площадь на время прохождения военной службы, а за не имеющими жилой площади сохраняется очередность на ее получение по месту прежней службы (статья 5);

— оплачивается стоимость проезда членов семей, находящихся на иждивении указанных военнослужащих, к месту проведения очередного отпуска и обратно (статья 5), а также ряд иных гарантий и компенсаций.

Решение о направлении воинских формирований для участия в миротворческой деятельности в соответствии со статьей 102 Конституции Российской Федерации и статьей 6 Закона "О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности" Президент Российской Федерации принимает на основании постановления Совета Федерации о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации.

Предложение, вносимое Президентом Российской Федерации в Совет Федерации, в соответствии с этой же статьей названного Федерального закона, должно включать сведения о районе действий указанных воинских формирований, об их задачах, общей численности, о типе и составе вооружений, подчиненности, сроке пребывания или порядке его продления, порядке замены и об условиях вывода, а также об устанавливаемых в соответствии с федеральными законами дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим воинских формирований и членам их семей.

Президентом Российской Федерации принимается решение об отзыве указанных военнослужащих, если в связи с изменением международной военно-политической обстановки дальнейшее их участие в миротворческой деятельности становится нецелесообразным.

Военный персонал, направляемый для участия в миротворческой деятельности, комплектуется на добровольной основе военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, указанные военнослужащие проходят предварительную специальную подготовку.

Правительство Российской Федерации организует и обеспечивает подготовку, аттестацию, медицинское освидетельствование и обучение военного и гражданского персонала, направляемого для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного

мира и безопасности, а также устанавливает и обеспечивает предоставление гарантий и компенсаций, включая обязательное страхование жизни и здоровья.

Что касается непосредственного участия Вооруженных Сил Российской Федерации в деятельности по поддержанию международного мира и безопасности в горячих точках на территории Содружества Независимых Государств, то в настоящее время миротворческие операции проводятся в следующих государствах:

1. Миротворческая операция в Республике Таджикистан.

22 января 1993 года в городе Минске принято Заявление глав государств Содружества Независимых Государств в связи с общественно-политической обстановкой в Республике Таджикистан⁷, в котором поддержана просьба Правительства Республики Таджикистан о вводе в республику Коллективных миротворческих сил Содружества Независимых Государств.

Российская Федерация направила в состав Коллективных миротворческих сил Содружества Независимых Государств 201-ю мотострелковую дивизию в октябре 1993 г.

Правовыми основаниями для проведения миротворческой операции являются Договор между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан о сотрудничестве в военной области от 25 мая 1993 г.⁸, Соглашение о Коллективных миротворческих силах и совместных мерах по их материально-техническому обеспечению от 24 сентября 1993 г.⁹, Решение Совета глав государств СНГ о формировании Коллективных миротворческих сил и начале их функционирования от 24 сентября 1993 г.¹⁰

Задачи, решаемые миротворческими силами включают содействие в нормализации обстановки на таджикско-афганской границе, охрану жизненно важных объектов и другие.

Состав: личный состав — 6687 человек; танков — 149 единиц; автомобилей — 1189 единиц; артиллерийское вооружение — 185 единиц; вертолетов — 18 единиц; самолетов — 8 единиц.

Участие России в миротворческих операциях в данном регионе способствует прекращению вооруженных конфликтов, предотвращает гибель мирного населения, разрушение экономики и содействует стабилизации.

2. Операция по поддержанию мира в Абхазии (Грузия).

Совет глав государств Содружества Независимых Государств 15 апреля 1994 г. принял Заявление о проведении операции по поддержанию мира в зоне грузино-абхазского конфликта¹¹, в котором, в связи со складывающейся обстановкой в Грузии, отразил необходимость ввести в зону конфликта миротворческие силы, состоящие из воинских контингентов заинтересованных государств, и обратился ко всем государствам-участникам Содружества Независимых Государств с предложением принять участие в этой миротворческой операции.

21 октября 1994 года Главы государств-участников Содружества Независимых Государств приняли Решение об утверждении мандата на проведение операции по поддержанию мира в зоне грузино-абхазского конфликта¹², которым предусматривалось размещение в зоне грузино-абхазского конфликта Коллективных сил по поддержанию мира, состоящих из воинских контингентов заинтересованных государств, а также

военных наблюдателей первоначально сроком на шесть месяцев. За основу был принят российский воинский контингент, находившийся в зоне конфликта.

Тем же решением определялось создание Объединенного командования.

Воинский контингент введен в зону грузино-абхазского конфликта в июле 1994 года.

Правовыми основаниями для начала миротворческой операции явились Соглашение о прекращении огня в Абхазии и механизме контроля за его соблюдением от 27 июля 1993 г.¹³, Указ Президента Российской Федерации № 1178 от 9 июня 1994 г.¹⁴, Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации № 136-1-СФ от 21 июня 1994 г.¹⁵

Действие мандата Коллективных сил по поддержанию мира в зоне конфликта в Абхазии (Грузия) подтверждено по 2 апреля 1999 г. с последующим продлением на 6 месяцев или до того времени, когда одна из сторон в конфликте, считая невыполнимыми положения данного решения, выскажется за прекращение операции. Основанием для этого явилось Решение о дополнительных мерах по урегулированию конфликта в Абхазии (Грузия), принятое Советом глав государств Содружества Независимых Государств 2 апреля 1999 г.¹⁶

Задачи, поставленные перед миротворческими силами, включают блокирование района конфликта, наблюдение за выводом войск и их разоружением, охрану важных объектов и коммуникаций, сопровождение гуманитарных грузов и другие.

Состав: личный состав — 1747 человек; боевых бронированных машин — 137 единиц; артиллерийского вооружения — 31 единица; автомобилей — 179 единиц; вертолетов — 4 единицы.

Только присутствие российского миротворческого контингента сдерживает конфликтующие стороны от возобновления военных действий.

3. Миротворческая операция в Южной Осетии.

В соответствии с Соглашением о принципах урегулирования грузино-осетинского конфликта, подписанным 24 июня 1994 г. Российской Федерацией и Республикой Грузия в Дагомысе¹⁷, была создана смешанная контрольная комиссия в составе представителей Северной и Южной Осетии, Грузии и Российской Федерации.

Для реализации данных задач при смешанной контрольной комиссии были сформированы смешанные силы по поддержанию мира и правопорядка, а также образованы группы военных наблюдателей, которые были размещены по периметру зоны безопасности. 9 июля 1992 г. в Южную Осетию на основании Дагомысского соглашения были введены миротворческие силы.

В состав миротворческих сил входят — 534 военнослужащих и техника: боевых бронированных машин — 46 единиц; автомобилей — 55 единиц; артиллерийского вооружения — 9 единиц.

Перед миротворческими силами поставлены следующие задачи: обеспечение контроля за прекращением огня, выводом вооруженных формирований, распуском сил самообороны и обеспечение режима безопасности в зоне контроля.

В регионе сохраняется сложная обстановка. Длительное время не осуществляются поставки продовольствия и других предметов первой необходимости из Грузии.

Хрупкая стабильность в Южной Осетии сохраняется лишь благодаря присутствию российских миротворческих сил. В случае их вывода ситуация может мгновенно выйти из под контроля.

4. Миротворческая операция в Приднестровском регионе Республики Молдова.

В соответствии с действующим Соглашением между Российской Федерацией и Молдовой о принципах мирного урегулирования вооруженного конфликта в Приднестровском регионе Республики Молдова от 21 июля 1992 г.¹⁸ созданы смешанные разъединительные силы.

Воинский контингент введен в зону конфликта с 23 июля 1992 г.

Состав миротворческих сил: личный состав — 476 человек; боевых бронированных машин — 17 единиц; автомобилей — 50 единиц; вертолетов — 4 единиц.

Задачи, решаемые миротворческими силами таковы: контроль за соблюдением условий перемирия и содействие поддержанию законности и правопорядка.

Обобщая сказанное, а также с учетом накопленного опыта в области проведения миротворческих операций на территории Содружества Независимых Государств можно сказать, что:

- практика урегулирования вооруженных конфликтов на территории Содружества Независимых Государств свидетельствует о повсеместной вовлеченности в качестве основного гаранта мирного урегулирования российских воинских миротворческих контингентов;

- в операциях участвуют только те государства, интересы которых непосредственно затронуты конфликтом;

- политический мандат на проведение операции не полностью соответствует требованиям, предъявляемым Организацией Объединенных Наций. Правовой базой проведения операций по поддержанию мира в Приднестровье и Южной Осетии являются не резолюции Совета Безопасности Организации Объединенных Наций или Совета Глав государств-участников Содружества Независимых Государств, а двусторонние межгосударственные соглашения России с Молдавией и России с Грузией, которые к тому же не устанавливают временных сроков пребывания миротворческих контингентов в зонах конфликтов;

- на территории Таджикистана и Абхазии миротворческие операции проводятся в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций на основании региональных соглашений, принятых Советом глав государств-участников Содружества Независимых Государств;

- примечательной особенностью операций является участие в некоторых из них в составе миротворческих сил воинских контингентов, предоставляемых сторонами, непосредственно вовлеченными в вооруженный конфликт (операции по поддержанию мира в Приднестровском регионе Республики Молдовы и в Южной Осетии в Грузии);

- при учреждении операции не назначается глава миссии, по этой причине ослаблен политический контроль со стороны учреждающего операцию органа.

Следует отметить, что в Российской Федерации не только ставятся и обсуждаются проблемы миротворчества в Содружестве Независимых Государств, но и принимаются реальные меры к их разрешению. Так,

Основами (Концепцией) государственной политики Российской Федерации по военному строительству на период до 2005 года, утвержденными Президентом Российской Федерации 30 июля 1998 года¹⁹, в качестве основных направлений военного строительства с государствами-участниками Содружества Независимых Государств определены:

- предотвращение и урегулирование конфликтов в Содружестве через создание и функционирование механизмов координации действий государств-участников Содружества Независимых Государств;
- формирование эффективной системы коллективной военной и пограничной безопасности;

— создание (сохранение) российских военных баз и объектов, совместное использование объектов военной инфраструктуры на территории государств-участников Содружества.

Учитывая изложенное, следует отметить, что опыт проведения операций по поддержанию мира на территории Содружества с участием российских миротворческих контингентов подтвердил право на жизнь данного подхода.

Целенаправленные и согласованные действия со стороны Российской Федерации по урегулированию конфликтов привели к значительной стабилизации и контролю за развитием обстановки в "горячих точках".

¹ Собрание законодательства Российской Федерации, 1995 г., № 26, ст. 2401.

² Собрание законодательства Российской Федерации, 1996 г., № 19, ст. 2256.

³ Собрание законодательства Российской Федерации, 1999 г., № 22, ст. 2726.

⁴ Документ не публиковался, текст имеется у автора — Г.З.

⁵ Собрание Законодательства Российской Федерации, 1996 г., № 44, ст. 5015.

⁶ Ведомости съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1993 г., № 6, ст. 181.

⁷ Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительства СНГ Содружество (далее — Содружество — Г.З.), 1993 г., № 1, с. 42-43.

⁸ Бюллетень международных договоров, 1994 г., № 10, с. 20-23.

⁹ Содружество, 1993 г., № 4, с. 54-64.

¹⁰ Там же, с. 64-65.

¹¹ Содружество, 1994 г., № 1, с. 152-153.

¹² Содружество, 1994 г., № 3, с. 69-73.

¹³ Дипломатический вестник МИД РФ, 1993 г., № 15-16, с. 21-22.

¹⁴ Собрание законодательства РФ, 13 июня 1994 г., № 7, ст. 690.

¹⁵ Ведомости Федерального Собрания РФ, 1994 г., № 6, ст. 262.

¹⁶ К моменту представления рукописи в редакцию документ не опубликован, текст имеется у автора — Г.З.

¹⁷ Дипломатический вестник МИД РФ, 1992 г., № 13-14, с. 31-32.

¹⁸ Дипломатический вестник МИД РФ, 1992 г., № 15-16, с. 34-36.

¹⁹ Текст документа не публиковался — Г.З.

Статья поступила в редакцию в ноябре 1999 г.

ОРГАНИЗАЦИЯ ПО БЕЗОПАСНОСТИ И СОТРУДНИЧЕСТВУ В ЕВРОПЕ И ПРОБЛЕМЫ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

В.Ф. П р я х и н*

С окончанием “холодной” войны центральноазиатская тематика получила в Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)¹ новое качественное звучание.

Образовавшиеся в 1991 г. новые независимые государства Центральной Азии, стремясь к укреплению национальной государственности, повышению своего престижа на международной арене, формированию широкой и эффективной инфраструктуры международных связей сразу же заявили о своем желании присоединиться к одной из наиболее влиятельных международных структур, каковой уже тогда являлась ОБСЕ.

Свое участие в ОБСЕ, так же, как и в ООН, они расценивали прежде всего как еще один акт политического и дипломатического признания в качестве равноправных и суверенных субъектов международного права. В столицах центральноазиатских государств рассчитывали через ОБСЕ получить *дополнительные гарантии своей независимости*, в том числе и против возможного рецидива так называемых “имперских амбиций” Москвы.

Новые правящие элиты хорошо понимали при этом, что большинство населения бывших центральноазиатских республик СССР достаточно лояльно относились к союзному центру. Как отмечает видный американский специалист в области межнациональных отношений в бывшем Советском Союзе, профессор-эмеритус городского колледжа Нью-Йорка Майкл Ривкин, в годы перестройки требования национального суверенитета в советской Средней Азии были редкими. “В марте 1991 г. на консультативном референдуме о будущем СССР Центральная Азия продемонстрировала сильную поддержку сохранению Союза”.² Это, кстати говоря, сильно отличало Центральную Азию от некоторых других регионов бывшего СССР, таких, например, как Прибалтика.

Местное население зачастую видело в союзном центре защиту от произвола местных властей, и неизбежные трудности переходного периода могли бы усилить ностальгию по советским временам, отнюдь не бывшими только “черными” страницами в истории Центральной Азии, как подчас представляют сейчас некоторые тенденциозные исследователи. Наоборот, в большинстве центральноазиатских государств валовой внутренний продукт (ВВП) сократился за первые пять лет независимости вдвое.³ Значительно ухудшились и натуральные показатели материального благосостояния населения. Так, например, по официальным данным детская смертность во всех центральноазиатских государствах, кроме Узбекистана, была выше в 1995 г. по сравнению с 1990 г.⁴

*Кандидат исторических наук, старший советник Постоянного представительства России при ОБСЕ.

Во-вторых, новые светские режимы в Алма-Ате, Ашхабаде, Бишкеке, Душанбе, Ташкенте искали у развитых в политическом и мощных в военно-стратегическом отношениях евроатлантических демократий защиты от мощного давления *религиозного исламского экстремизма* (вахабизма).

В-третьих, с присоединением к ОБСЕ связывались надежды на содействие в формировании благоприятного *инвестиционного климата* и приток из передовых стран Северной Америки и Западной Европы новейших технологий и капиталов.

Эти цели центральноазиатских правящих элит были в значительной степени созвучны с представлениями, возобладавшими по отношению к ним в начале 90-х годов в ОБСЕ. При этом ведущие государства-участники, включая прежде всего Россию, руководствовались стремлением обеспечить в центральноазиатском регионе преемственность в имплементации на всем постсоветском пространстве основополагающих документов и договоренностей, определивших основные параметры формирования многополярного мира в сфере поддержания международной безопасности, контроля над вооружениями, обеспечения демократических свобод и прав человека, а также создания условий, необходимых для развития справедливого, взаимовыгодного экономического сотрудничества и трансфера передовых технологий.

Вместе с тем в ОБСЕ были и сомнения в целесообразности приема новых государств в организацию, так как тем самым принимались определенные обязательства по оказанию им содействия, в том числе и в деликатных вопросах поддержания безопасности, к чему некоторые государства-участники ОБСЕ не были готовы. Решающую роль в преодолении этих сомнений сыграла позиция российской делегации на 2-й встрече Совета министров иностранных дел стран-участниц ОБСЕ в Праге (30—31 января 1991 г.) на который и был окончательно решен вопрос о сохранении Центральной Азии в пространстве ОБСЕ и присоединении к ней Казахстана, Киргизии, Таджикистана, Туркмении и Узбекистана. Таким образом, пугало “неоимперских амбиций” Москвы было задвинуто за кулисы центральноазиатской политической сцены.

С самого начала в отношении ОБСЕ к государствам Центральноазиатского региона так же, как и в других регионах, проявился сложный и противоречивый характер этой международной организации. Строго говоря, ОБСЕ сама по себе не имеет своего политического курса. Выступающие от ее имени руководящие органы, функциональные институты и отдельные должностные лица выражают или должны выражать консенсусное мнение 35 государств-участников.

Помимо того, что ОБСЕ таким образом являлась и является до сих пор выразительницей демократических устремлений международного сообщества, на ее деятельность накладывают отпечаток и державные устремления отдельных так называемых “основных государств”, к которым относят прежде всего США, Великобританию, Германию, Канаду, Италию, Францию, действующих через них транснациональные корпорации и международные финансовые группировки.

Точно так же, как и в общемировом аспекте, в региональном центральноазиатском измерении в деятельности ОБСЕ сталкиваются

глобальные тенденции построения демократического мультиполлярного мира, в котором ОБСЕ играла бы системообразующую роль, и натоцентристская линия к монополярному американоцентристскому миру, в котором центральной осью международной безопасности и ее военно-стратегическим гарантом являлась бы НАТО при лидирующей в ней роли США. Экономические рычаги воздействия на ситуацию в евроатлантическом пространстве передавались бы Европейскому Союзу, а ОБСЕ через ее профильное гуманитарное измерение отводилась бы роль своеобразного орудия “контролируемой нестабильности” (*managed instability*)⁵, с целью активного воздействия на внутреннюю и внешнюю политику государств-участниц со стороны “элиты” международного сообщества, куда входят все упомянутые выше “основные государства” ОБСЕ.

Приведем одно интересное суждение на этот счет, опубликованное в изданном Секретариатом ОБСЕ сборнике “ОБСЕ в 1995 г.”⁶. “Некоторые комментаторы, писал один из авторов этого сборника М. Михалка, отнесли относительно мирную дезинтеграцию Советской империи на счет процесса ОБСЕ и его активности в “человеческом измерении”. Таким образом, безопасность, по крайней мере в контексте ОБСЕ, неизбательно означает стабильность. В лучшем случае любая модель безопасности на принципах ОБСЕ может только представить разновидность контролируемой нестабильности (подчеркнуто нами, — В.П.). Это становится очевидным при рассмотрении имеющихся источников стабильности и нестабильности в Европе”⁷.

Последующая политическая практика и, в частности, косовские 1998—1999 гг. события во многом подтвердили верность этого суждения западного политолога.

Объективности ради следует однако отметить, что подобного рода концепция ОБСЕ как орудия “контролируемой нестабильности” разделялась и разделяется далеко не всеми делегациями. Тем не менее она вызывала и вызывает определенное раздражение центральноазиатских государств и встречает с их стороны растущий и аргументированный отпор. Ведь наряду с “благополучными” примерами “тихой дезинтеграции”, как например в бывшей Чехословакии, имел место и югославский вариант кровавых разборок, спровоцированных неосторожными прикосновениями к деликатным вопросам межнациональных отношений, прав национальных меньшинств, построения демократического общества и других тем гуманитарного измерения ОБСЕ.

В более отдаленной географической перспективе к середине 1994 г. вырисовались в полном объеме поистине глобальные масштабы руандийской трагедии, которая начиналась с провозглашения привлекательных лозунгов демократического плюрализма и прав человека, а продолжением имела гибель 800 тыс. человек (более 10 процентов населения страны) и распространение конфликта из центра Африки до берегов Атлантики.

Наконец, в самом центральноазиатском регионе, в Таджикистане, переходный период от одной формы государственности к другой без надлежащей “страховки” со стороны международного сообщества привел к кровопролитию, в ходе которого в 1992 г. погибло 100 тыс. человек,

1,5 млн. жителей стало беженцами, а материальный ущерб составил 7 млрд. долларов США.⁸

С учетом этих реалий для правительства новых независимых государств в Центральной Азии поддержание политической стабильности в регионе и каждой отдельно взятой стране, безусловно, является приоритетом национальной внешней политики. С точки зрения прежде всего этого приоритета они, естественно, рассматривают и воспринимают стандарты и ценности ОБСЕ, в том числе и в сфере гуманитарного измерения деятельности Организации.

Известно, что положение в области защиты прав человека и строительства новых демократических институтов в центральноазиатских государствах не всегда соответствует требованиям, принятым и утвержденным в ОБСЕ. Переход на общеевропейские стандарты не может быть слишком кратким. В то же время лозунги защиты прав человека, верховенства закона, демократии легко могут быть использованы недобросовестными и просто криминальными элементами для сеяния смуты и инициирования политической нестабильности для достижения своих собственных целей.

Понятны поэтому осторожность центральноазиатов и их бдительность при инсталлировании общеевропейских стандартов в области прав человека и фундаментальных свобод на национальной почве. При этом правительства новых независимых государств рассчитывают и рассчитывают во многом и сейчас на понимание со стороны европейских и американских демократий. Именно поэтому некоторые из них претендовали на начальном этапе развития отношений с ОБСЕ, в частности на рубежном для центральноазиатских государств заседании Руководящего совета ОБСЕ в Праге 31 марта 1995 г., на статус “просвещенных авторитарных режимов”, не усматривая с учетом своей специфики в этом понятии ничего негативного. Эти расчеты однако не оправдались. В изданном Секретариатом ОБСЕ по итогам года сборнике речей и статей “ОБСЕ в 1995. Год в публикациях” (The OSCE in 1995: A Year in Print. Compilation of articles and speeches on the OSCE in 1995) уже упоминавшийся выше знаток общеевропейского процесса М. Михалка охарактеризовал сами эти претензии как “бесстыдные” (unashamedly), отразив достаточно широко распространенное отношение к ним в кругах.⁹ При этом однако полностью игнорируется как специфика центральноазиатских государств, так и собственные культурно-исторические традиции Европы, в частности тот факт, что министр иностранных дел Казахстана К. Токаев, который по словам М. Михалки, выступил с претензиями на “просвещенный авторитаризм”¹⁰, лишь повторил известный канон основоположника всей системы современной западной политической философии Платона об оптимальном государственном устройстве.

Приняв центральноазиатские государства в европейскую семью народов, ОБСЕ тем самым обязалась оказывать им содействие в строительстве новых демократических институтов.

Как правило, такая помощь бывает полезной и с благодарностью принимается странами-реципиентами помощи.

Вместе с тем правительства центральноазиатских государств реши-

Карта присутствия ОБСЕ в Центральной Азии



тельно противятся такому распространению общеевропейских стандартов в области демократии, которое подрывало бы сложившиеся устои государственной власти, нарушало сложившееся политическое равновесие.

Особенно жесткое противостояние по данному вопросу произошло осенью-зимой 1998—1999 г. между Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ и властями Республики Казахстан в связи с проведенными в этой стране 10 января 1999 года президентскими выборами.

В течение 1999 года постоянно увеличивается давление на узбекские власти в связи с имеющимися в Республике Узбекистан нарушениями прав человека и демократических свобод.

Противясь необоснованному вмешательству в свои внутренние дела, правительства центральноазиатских государств закономерно настаивают на применении по отношению к ним со стороны ОБСЕ сбалансированного подхода, основанного на равновесии всех трех измерений Организации. Понимание и озабоченность односторонним подходом западных ведущих государств к положению в Узбекистане выразил министр иностранных дел РУ А. Камилов в своем выступлении на

заседании Постоянного совета ОБСЕ 8 июля 1999 г. Мининдел РУ подчеркнул в частности первостепенное значение содействия со стороны ОБСЕ обеспечению безопасности государств Центральной Азии в изучении и выполнении их инициатив, направленных на устранение имеющихся угроз, среди которых А. Камилов особенно выделил экспансию политического и религиозного экстремизма с юга и появление по периметру региона новых ядерных государств. Он критически высказался о стремлении найти решение всех проблем региона прежде всего в гуманитарном измерении. “Вместо оказания ожидаемой политической поддержки демократическому курсу наших государств, сказал в частности А. Камилов, ОБСЕ все в большей степени сосредотачивается на “проблемах прав человека”, в то время как реальные угрозы демократии и человеческим жизням — терроризм, наркотики, религиозный экстремизм — представляются как второстепенные по значимости”.¹¹ Весьма адресно по отношению к США и Евросоюзу прозвучало в этом контексте высказывание узбекского мининдел против превращения европейских ценностей в области основных прав и фундаментальных свобод в “средства контроля”.¹²

Приветствуя активность ОБСЕ и ее западных государств-участников в сфере гуманитарного измерения, правительства центральноазиатских государств прежде всего ожидают содействия во всеобъемлющем политическом урегулировании конфликта в Таджикистане и активизации деятельности по предотвращению возможных новых конфликтов. К сожалению, почва для возникновения таковых в регионе имеется. Ее питают религиозный экстремизм, нерешенность ряда социально-экономическим проблем, межнациональная и водно-земельная чересполосица, трудности постсоветского размежевания и многое другое. Как широкие слои населения, так и правительства центральноазиатских государств видят основную причину своих повседневных проблем не столько в несовершенстве государственных институтов и юридических структур, сколько в отсутствии иностранных инвестиций и благоприятного климата для таковых.

Особую опасность для Центральной Азии представляет глобальная проблема производства и контрабанды наркотиков. По данным Международной программы контроля за наркотиками ООН, производство только опиума на территории соседнего Афганистана увеличилось с 1985 по 1995 гг. в 4 раза и достигло 2 тыс. тонн. Насчитывалось 7 лабораторий по производству героина.¹³ Большая часть этой продукции вывозилась в Европу через Центральную Азию и Пакистан. По оперативным данным Программы к концу десятилетия положение отнюдь не улучшилось, “прогоняемый” через регион оборот наркотиков давно исчисляется на европейских рынках сотнями миллиардов долларов, и противостоять ему самостоятельно центральноазиатские государства, ресурсы которых ограничены, не в состоянии.

Велики ожидания центральноазиатских государств по отношению к ОБСЕ в области оказания им содействия в защите весьма хрупкой окружающей среды региона, которому угрожают наступление песков, высыхание водоемов, в частности Аральского моря, разрушительные паводки и селевые потоки.

Как неоднократно подчеркивалось в выступлениях представителей центральноазиатских государств на различных форумах ОБСЕ проблемы экономического и экологического сотрудничества составляют важные компоненты областей сотрудничества и безопасности между странами пространства ОБСЕ в целом и Центральной Азии (ЦА) в частности.

Вызовы в этой области как в каждой отдельной стране, так и в регионе в целом связаны в первую очередь с другими проблемами характерными для стран переходного периода.

При этом, как неоднократно подчеркивалось представителями центральноазиатских государств, “решения проблем и новых вызовов в области экономики и экологии, с которыми сегодня сталкиваются страны региона невозможно осуществлять в одиночку. Здесь очень важна скоординированная и согласованная стратегия”.¹⁴

В своих усилиях на этом направлении страны ЦА сталкиваются с рядом серьезных проблем в частности водно-энергетических. Республика Таджикистан, например, обладает мощными водными ресурсами. Две самые крупные реки региона — Амударья и Сырдарья — берут начала с территории этого государства, гидроэнергетические возможности являются важнейшей составляющей общерегионального потенциала, значительного, кстати говоря, и в мирохозяйственном масштабе.

Однако в силу причин как географического, так и исторического характера, пока еще трудно говорить о рациональном, учитывающем интересы всех стран региона использовании водного потенциала страны.

Вполне обоснованными являются надежды властей как Таджикистана, так и других стран региона, что мировое сообщество, накопившее определенный опыт регулирования таких вопросов, окажет им, в том числе и по линии ОБСЕ и других международных организаций, необходимое содействие хотя бы “в разработке законодательной базы международного сотрудничества”¹⁵.

В аспекте водных ресурсов исключительно важное значение для экологического равновесия как для региона, так и для мировой экосистемы имеют проблемы Аральского моря и Саррэзского озера. Озеро Саррэз находится на территории Таджикистана на высоте более 3 тыс. м над уровнем моря. Искусственная плотина этого озера высотою 567 м и длиной 5 км образовалась в результате землетрясения. В настоящее время она сдерживает огромную массу пресной воды объемом в 17 кубических километров. По прогнозу ученых искусственная плотина может разрушиться в любой момент. В случае разрушения плотины громадный селевой поток поставит под угрозу все на своем пути до Аральского моря. “Если плотина рухнет, говорится в специальном докладе миссии ОБСЕ в Таджикистане, будет нанесен огромный материальный ущерб поселениям, гидротехническим сооружениям, промышленным и сельскохозяйственным предприятиям, дорогам и ирригационным системам на территорию в 52 тыс. кв. км.”¹⁶

Миссией ОБСЕ в Таджикистане в сотрудничестве с Академией Наук и Министерством охраны природы Республики Таджикистан по данному вопросу подготовлено специальное сообщение, которое было распределено среди делегаций Экономического форума ОБСЕ в мае 1999 г.

Как отмечал в своем выступлении на заседании Постоянного совета ОБСЕ 28 января 1999 г. Президент Киргизской республики А. Акаев расчеты стоимости работ, призванных избежать катастрофы, составляют около 5 млрд. долл.¹⁷ Государства Центральной Азии не в состоянии самостоятельно решить эту проблему. Эта глобальная угроза не может быть устранена без помощи мирового сообщества.

Вместе с тем центральноазиатские государства отнюдь не рассчитывают лишь на безвозмездную помощь из-за рубежа. Проблемы региона могут быть радикально решены только при условии его гармоничного включения в глобальную мирохозяйственную систему. Как отмечалось, в частности в выступлении представителя Таджикистана на упомянутом выше Экономическом форуме ОБСЕ, проекты, подобные проекту регулирования вод Саррэзского озера, целесообразно рассматривать в комплексе с развитием и разработкой экономических мощностей Центральной Азии в целом. При этом первостепенное внимание следует уделить таким, как разработка экономически выгодных проектов в области гидроэнергетики (строительство гидроэлектростанций, разработка полезных ископаемых, развитие цветной металлургии); увеличения мощностей по производству сельскохозяйственных культур (хлопок, зерно, шелк, фрукты); строительство новых трансконтинентальных магистралей (нефте- и газопроводы, автомобильные и железные дороги), соединяющих ЦА с внешним миром по оптимальным физико-географическим направлениям, так как тем самым были бы созданы необходимые предпосылки для быстрой и выгодной окупаемости вкладываемых в экономику региона средств.

С привлечением достижений научно-технического прогресса достигалось бы синергетическое решение как экономических, так и экологических проблем. В итоге реализация этих проектов значительно повысила бы материальное благосостояние в странах ЦА, что способствовало бы укреплению не только экономической, но и политической безопасности в регионе.

Конкретные инвестиционные проекты, предлагаемые правительством Таджикистана, предусматривают вложение средств в выгодные объекты, которые не только принесут выгоду инвесторам но и позволят решить экономические и экологические проблемы всего региона.

Таджикистан, например, является одной из самых больших на нашей планете кладовых гидроэнергетических ресурсов, весьма удобно расположенной вблизи одного из наиболее динамично развивающихся мирохозяйственных регионов. Исходя из этого таджикское правительство уже сейчас предлагает деловым кругам проекты инвестирования в строительство каскадов гидроэлектростанций на реках Вахш и Пяндж. Подготовлены также инвестиционные проекты строительства крупных Рогунской и Сангтудской ГЭС, а также строительства значительного числа средних и малых гидроэлектростанций. Перспективными потребителями электрической энергии является быстроразвивающиеся соседние страны — Китай, Пакистан и Индия с населением, составляющим около 40 процентов человечества.

В настоящее время практически завершено строительство автодороги соединяющей республику с портами Индийского океана (Душанбе —

Куляб—Хорог — Каракурум — Карачи), что в два раза короче существующих дорог до Европы. Строительство этой магистрали не только имеет экономическую выгоду для государств региона, стран Европы и Юго-Восточной Азии, но и параллельно будет способствовать решению многих экологических проблем. Но для его полного завершения нужны инвестиции и капиталовложения, которые быстро окупятся за счет огромных запасов полезных ископаемых, практически всей таблицы Менделеева, расположенных вдоль этой магистрали.

* * *

Для реализации огромного положительного потенциала, кроющегося в будущем включении центральноазиатского региона в мировую экономику, весьма важно преодолеть мировоззренческие предрассудки, уходящие корнями в глубь “холодной” войны. К сожалению на Западе все еще склонны рассматривать регион как удаленную периферию мирового сообщества, “колониальную окраину бывшей Советской империи”. При таком подходе целиком игнорируется значительный промышленный потенциал региона, ресурсы квалифицированной рабочей силы и технической интеллигенции. Делается по существу шаг назад в поступательном историческом развитии стран, уже пробужденных к современной технологической цивилизации.

ОБСЕ как международная организация с огромным опытом достижения политических компромиссов может сыграть значительную положительную роль в формировании нового международного облика центральноазиатских государств, соответствующего как интересам мирового сообщества, так и, прежде всего, народам самих этих государств.

Необходимо также объединить усилия других многочисленных международных организаций и вести их координацию. В регионе в настоящее время параллельно ведут работу ООН, ЕС, МВФ, МБРР и другие международные организации (проекты ТАСИС, СПЕКА, ЮНИДО и др.) Однако, как показывает практика, координации и связи между этими проектами нет.

В настоящее время в ОБСЕ активно обсуждается вопрос об учреждении должности личного представителя Действующего председателя Организации по Центральной Азии. Как представляется, для того, чтобы принимать решение по этому вопросу необходимо прежде всего определиться с общим подходом ОБСЕ к региону. Совершенно очевидно, что такой подход может быть только сбалансированным и всесторонним. ОБСЕ не может более иметь в глазах центральноазиатских государств искаженный имидж назойливого и малопонятного ментора по вопросам прав человека. Организация должна взять соответствующую ответственность по всем направлениям ее деятельности, включая как политические, так и экономические, экологические аспекты безопасности. Тогда и только тогда имело бы смысл учреждение упомянутой должности спецпредставителя ОБСЕ по ЦА.

На наш взгляд, необходимо также значительно расширить роль экономического координатора ОБСЕ, активизировать деятельность страновых присутствий Организации в столицах центральноазиатских государств на экономическом и экологическом направлениях.

Для реального осуществления упомянутых проектов необходимо преодоление весьма стойких стереотипов части международного финансово-инвестиционного сообщества, придерживающегося в основном мнения о слабой перспективности Центральной Азии как реципиента инвестиций. Ссылаются на политическую нестабильность, нехватку инженерно-технических кадров, отсутствие на Западе должных навыков работы в этом регионе.

Между тем при наличии более широкого подхода к проблеме региона все эти трудности преодолимы к удобству всех участников возможной кооперации. Для этого необходимо лишь отказаться от рецидивов мышления "холодной" войны и подхода к региону как военно-политическому трофею Запада в этой войне, "отобранныму" у России.

В этом случае открывается уникальная возможность использования в хорошем смысле этого слова "советского наследства" для быстрого и высокоеффективного освоения природных ресурсов Центральной Азии с учетом интересов и потребностей как самих центральноазиатов, так и потенциальных инвесторов. Как известно, одним из важнейших звеньев, связывающих цепочку взаимодействия между инвесторами-донорами и реципиентами потенциальной помощи являются экономические операторы — подрядные организации, которые в состоянии стать посредниками в этом важном деле. Как правило, выбор их происходит по тендерной системе.

Российские фирмы, безусловно, имеют ряд преимуществ перед возможными конкурентами. Они располагают необходимым опытом работы в регионе и именно в наиболее важных сферах его хозяйственной деятельности — строительстве гидротехнических сооружений и транспортной инфраструктуры. Единственное, чего не хватает российским экономическим операторам, это финансирования. Так, например, в 1998 г. доля России в инвестиционные вложения иностранных государств в совместные предприятия с таджикскими партнерами составила всего 0,1 процента от общего объема в 140 млн. долларов.¹⁸

Как раз финансирование могли бы обеспечить на взаимовыгодных условиях западные международные финансовые организации. "Заодно", кстати говоря, делался бы вклад в решение не менее важной мирохозяйственной проблемы — оказания содействия России во вхождении в мировую экономику.

Естественно, что контроль над вкладываемыми в регионе капиталовложениями сохранился за инвесторами. Но тем самым они приняли бы свою долю политической ответственности и за поддержание стратегической стабильности в регионе, которую в настоящее время Россия практически несет в одиночку. Дислоцированный в Таджикистане двадцатидвухтысячный российский воинский контингент, включающий 201-ю мотострелковую дивизию (7,5 тыс. чел.) и пограничников (14,5 тыс. чел.)¹⁹, является в настоящее время главной опорой стратегической стабильности в регионе.

В целом ожидания ОБСЕ и центральноазиатских государств в понимании друг друга во многом являются обоюдными и в какой-то степени взаимодополняющими друг друга. Развитые государства ОБСЕ ожидают от центральноазиатских столиц большей готовности к восприятию общепринятых в Организации стандартов в области человеческого из-

мерения. В самих этих столицах хотели бы большего понимания практических потребностей в решении насущных задач социально-экономического развития.

Центральная Азия — один из наиболее древних очагов цивилизации на нашей планете. Еще задолго до того как корабли Магеллана и Колумба пересекли Мировой океан, здесь в Хорезме великий мыслитель человечества Бируни умозрительно совершил эти путешествия на созданном им первом глобусе Земли.²⁰ Спустя десять веков отсюда из Байконура стартовал первый космический корабль, воплотив в себе соединение исторического наследия прошлого и высокие технологии будущего.

Полнокровное и всестороннее включение этого богатого традициями региона в пространство ОБСЕ дает новые огромные возможности для взаимного обогащения культур и взаимовыгодного экономического сотрудничества. Для реализации этих возможностей необходимо окончательно и навсегда отказаться от гегемонистских амбиций и строить новые отношения на основе подлинного равноправия и взаимного уважения.

¹ До Будапештской встречи глав государств и правительстве 5—6 декабря 1994 г. называлось Совещанием по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ).

² *Rywin M., Moscow's lost empire/M.E. Sharpe, Armonk, New York — London, England, 1994, p. 39.*

³ Содружество независимых государств в 1995 г., Статистический ежегодник, Международный статистической комитет СНГ. — Москва, 1996 г., с. 32. Далее везде: "СНГ СТАТ 1995..."

⁴ СНГ СТАТ 1995, с.23.

⁵ *Michael MIHALKA, Restructuring European Security, Transition, vol. I, no. II, 30 June 1995, p.3.*

⁶ "The OSCE in 1995: A Year in Print" Compilation of articles and speeches on the OSCE in 1995.

⁷ *Michael MIHALKA, Restructuring European Security, Transition, vol. I, no. II, 30 June 1995, p.3.*

⁸ Справка агентства РИА "Новости" "Положение Республики Таджикистан" Документ ИТАР-ТАСС ИДЕ-001101057.

⁹ *Michael MIHALKA, Restructuring European Security, Transition, vol. I, no. II, 30 June 1995, p.3.*

¹⁰ Там же.

¹¹ OSCE document PC.DEL/350/99 9 July 1999 Statement by *H.E. Abdulaziz Kamilov*, Minister for Foreign Affairs of the Republic of Uzbekistan to the Permanent Council July 8, 1999, p. 5.

¹² OSCE document PC.DEL/350/99 9 July 1999 Statement by *H.E. Abdulaziz Kamilov*, Minister for Foreign Affairs of the Republic of Uzbekistan to the Permanent Council July 8, 1999, p. 6.

¹³ *World Drug Report, United Nations International Drug Control Programme, Oxford University Press, 1997, p. 20.*

¹⁴ Выступления посла Республики Таджикистан *Зарипова Х.* на VII Экономическом форуме ОБСЕ, (Права 28.05.99 года) Документ ОБСЕ EF.DEL/52/99 26 May 1999.

¹⁵ Там же.

¹⁶ OSCE document SEC.FR/535/98 20 November 1998. Mission to Tajikistan Special Report Sarrez-Lake: a "Time bomb" for Central Asia.

¹⁷ Выступление Президента Киргизской Республики Аскара Акаева на Постоянном Совете ОБСЕ 38 января 1999 г. Документ ОБСЕ РС. DEL/27/99 28 января 1999 года.

¹⁸ Сообщение корреспондентов ИТАР-ТАСС Г. Гриденевой и В. Жукова от 15 апреля 1999 г., документ ИДЕ-001101262 от 15 апреля 1999 г.

¹⁹ Военное сотрудничество между Россией и Таджикистаном. Материал Справочной службы ИТАР-ТАСС, документ ИДЕ-001101060 от 15 апреля 1999 г.

²⁰ *Бируни, аль Бируни Абу Райхан Мухаммед Ибн Ахмад* (973—048). Философский энциклопедический словарь. — М., Издательство СЭ, 1983, с. 57.

Статья поступила в редакцию в июле 1999 г.

ШЕСТЬДЕСЯТ ЛЕТ “ЭТНИЧЕСКОЙ ЧИСТКИ”

Томмазо ди Франческо*
Джакомо Скотти**

В ходе Второй мировой войны оккупанты истребляли сотнями тысяч евреев и цыган, а также сербов, хорватов и словенцев. Полвека спустя развал Югославии спровоцировал новую резню, в которой каждый ее период поочередно был и жертвой и палачем.

“С апреля до самой осени деревни Косово предавались огню и разграблению. Я лично был там: пожары и мародерство длились до середины октября. Я никогда не забуду жуткую картину, представшую перед моими глазами 18 октября, после того как я спустился с плоскогорья Ибарских гор, — длинную и жалкую колонну переселяющихся из Черногории сербов. Они убегали в город, прихватив с собой тот жалкий скарб, который им удалось спасти на телегах, тачках или в тяжелых тюках просто на плечах”.

Кажется, этот рассказ вышел сегодня из-под пера представителя ОБСЕ. Но это не так. Речь идет о выписке из “Отчета об югославской кампании итальянского агронома Джованни Лорензони, составленного в 1941 году. Это говорит о том, что “этническая чистка” на территории бывшей Югославии уходит своими корнями в историю. Если режим г-на Милошевича навязывает албанцам в Косово (они составляют там 80% населения по переписи 1991 года) эту трагическую чистку-миграцию, то в глазах сербов речь идет здесь об ответных действиях на бомбардировки НАТО Сербии, а также и в ответ на ту “чистку”, жертвами которой они были в свое время.

*Заведующий международным отделом римской газеты “Иль манифесто”.

**Историк-балканист, живущий в Хорватии.

Во Второй мировой войне фашистские и нацистские оккупанты развалили Югославию и создали на ее месте марионеточные государства, во главе которых они поставили фашистские диктатуры Анте Павелича в Хорватии и Милана Недича в Сербии, а другие части территории аннексировали. Черногория стала провинцией Италии, которая аннексировала также часть Словении, большую часть далматских островов и часть хорватской территории.

III Рейх присвоил себе основную часть Словении. Венгрия, со своей стороны, прихватила оставшуюся часть Словении и большую часть Воеводины. Болгария наложила свою руку почти на всю Македонию. Косово и западная часть Македонии были аннексированы “Великой Албанией”, находившейся под контролем Италии. Во всех таким образом аннексированных районах каждая сторона начала прибегать к террористическим методам по германизации, италинизации, мадьяризации и болгаризации прихваченного куска Югославии.

Германия депортировала сотни тысяч сербов в Сербию или концлагеря. Десятки тысяч словенцев и хорватов, в большей своей части интеллектуалов, были заключены в итальянские тюрьмы: 10000 из них умерло от голода, болезней и пыток. Тысячи других были расстреляны в захваченных районах. “Мало расстреливали”, — писал в своем циркуляре от 8 августа 1942 г. генерал Марио Роботти. Будучи вдохновленным директивой Муссолини от июня 1942 года, он предписывал: “Я не буду возражать если все словенцы будут посажены в тюрьмы и заменены на месте итальянцами. Одним словом, необходимо сделать так, чтобы политические и этнические границы совпадали”.

Хорватии усташей, превращенной в немецкую колонию, сербам устраивали жуткие кровавые бойни, а оставшихся в живых бросали в концлагеря — Слано (Паго), Ядовно, Стара Градишака, Ясеновац и другие, — и там их систематически добивали. Всего в этих концлагерях погибло не менее 600 тыс. сербов, евреев, цыган и хорватских антифашистов.

Немецкие оккупанты в Сербии также создали лагеря по уничтожению. В Садмисте с конца 1941 года до весны 1942 года нацисты уничтожили около 75000 евреев, 600 цыган и узников других национальностей, а всего 47 тыс. чел. В Бандице эта жуткая цифра поднялась до 80 тыс. погибших. Десятки тысяч других интернированных депортировали в немецкие концлагеря Аушвиц, Бухенвальд, Дахау и другие, где почти все привезенные погибли. С 1942 года в Семидеревска Паланка был создан концлагерь даже для детей.

По общим данным, опубликованным в 1964 году, жертвами “этнической чистки”, организованной странами Оси и их пособниками, за период оккупации Югославии стало более миллиона человек.

Косово

Из этой цифры больше всего приходится на сербов и черногорцев в Косово. С апреля 1941 по октябрь 1944 года почти все они были уничтожены “балистами”. “Балисты” — фашистская албанская милиция из Косово совместно с националистами “Бали Комбтар” — сначала сотрудничали с итальянскими “чернорубашечниками” в “Великой Ал-

бании" (присоединившей к себе Западную Македонию), оккупированной войсками Муссолини, а с сентября 1943 года они стали на службу эсэсовцам. На службе тех и других "балисты" безжалостно уничтожали сербов.

С победой партизан Тито Народная Республика Сербия восстановила свой суверенитет над Косово, но изгнанным оттуда сербам не помогли вернуться домой. Сербское Сопротивление хотело поставить на свою сторону албанцев в Косово и направить их против немецких войск на линии Срема, которую нацисты удерживали с сентября 1944 года по апрель 1945 года. Для посылки на фронт молодых албанцев все средства были хороши, включая и пренебрежение разоблачениями первого съезда сербских коммунистов в 1945 году по поводу зверств албанцев в Косово.

Эта самокритика не помешала министру внутренних дел Александру Ранковичу в течение первых послевоенных лет проводить кровавые репрессии против косовских албанцев, за что Тито вывел его из состава Политбюро. Намного позже, благодаря предоставленной Белградом автономии Косово по конституции 1974 года, албанцы этого края смогли осуществлять настоящую политическую, культурную и социальную гегемонию в нем. Она проявлялась настолько явно, что с 1980 года косовские сербы стали протестовать. Поощряемые руководством Белграда, и прежде всего Слободаном Милошевичем, они активизировали столкновения с албанцами, а те, со своей стороны, не отставали в провокациях. Спираль этого противостояния националистически настроенных противников, включала столкновения в деревнях, "этнические насилия" над сербскими женщинами, новые террористические акты, приводящие к кровавым репрессиям. Все это привело после введения чрезвычайного положения к ликвидации в 1989 году автономии Косово. Таким образом была создана база для сегодняшней трагедии.

За последние десять лет Косово покинуло около 400 тыс. его жителей. Большая часть из них ушла из-за нищеты. Но убегали также из-за кровной мести враждующих сторон и гнетущего военного контроля, навязанного г-ном Милошевичем. Среди беженцев имеются албанцы, турки, но также и сербы, которые составляют 10% от общего числа населения края. Цифры показывают: что в период с 1989 года по 1998 год, включительно, в результате давления албанского большинства, к которому за последние три года добавились жестокости Освободительной армии Косово (ОАК) уехали из края 10 тыс. сербских крестьян, предварительно продав свои дома.

Воеводина и Истрия

В послевоенное время подверглись также "чистке" два других многонациональных региона — это Воеводина и Истрия. Из них также изгнались "неугодные", т.е. неславяне, которых всесильный министр внутренних дел Югославии Ранкович обвинил в сотрудничестве с оккупантами. Большое число немцев Воеводины, живших в районе Баска и бывших крупными фермерами действительно во время войны служили в нацистской милиции, за что все были выселены (около 10 тыс.), а их

земли были розданы бывшим партизанам из бедных, прибывших из менее плодородных районов юга края.

В Истрии и Карнери “чистка” была менее радикальной, так как сразу же после войны “иногородники” подверглись атакам со стороны людей, пришедших из других районов Югославии и зачастую не имевших никакого отношения к партизанскому движению, и были вытеснены. С июня 1945 года до конца 1947 года страну покинули 180 тыс. итальянцев. К ним следует еще добавить 100 тыс. человек других национальностей, включая и бывших партизан и антифашистов, уехавших после разрыва Сталина с Тито (1948—1949 гг.) и кризиса с Триестом (1953 г.). Сейчас на территории бывшей Югославии насчитываются менее тысячи немцев и около 40 тыс. итальянцев.

Всем больше известна кровавая “этническая чистка” в Хорватии, Боснии и Герцеговине в 1991—1995 годах. Но необходимо сказать, что ей предшествовало десятилетие разжигания ненависти, в котором участвовали националистические лидеры, пришедшие к власти в Загребе, Белграде и Сараево после смерти Тито, а средства массовой информации им вторили, постоянно призывали к этническому размежеванию, в том числе и силовыми методами.

От Лики до “Бури”

В Хорватии с возрождением организаций усташей возобновилась охота на сербов. Реакция сербов не заставила себя ждать, особенно в районах с сербским преобладанием — Славонии, Кордуне, Бановине и Лике. В них сербы жили в течение веков и это послужило для них поводом, чтобы выдворить оттуда около 80 тыс. хорватов. Хорватская контратака последовала в мае и августе 1995 года с одобрения США и с помощью НАТО. Армия президента Хорватии Франко Туджмана организовала в Западной Славонии операцию “Молния” и “Бурю” в Крайне и Книне. Оба района были “отвоеваны” и оттуда были изгнаны 360 тыс. сербов. Кроме того десятки тысяч сербов были вынуждены покинуть остальные города и районы Хорватии. Г-н Туджман недавно похвастался, что он сократил сербское население Хорватии с 12% в 1991 году до 2% или 3% на сегодняшний день.

Единственным районом, где сербское население составляет большинство является Восточная Славония, которая сначала находилась под опекой ООН, а с июля 1997 года была передана под суверенитет Загреба. С той поры там также продолжается “этническая чистка”, тихая и внешне незаметная, но между тем около половины сербов уже вытеснены с помощью политического давления и уголовных методов “неизвестного” происхождения...

Босния

В Боснии и Герцеговине “этническая чистка” была осуществлена радикальным методом и почти повсеместно. Из 4 млн. нынешних жителей (против 5 млн. дооценного периода) менее 1 млн. находилось в деревнях, где они родились. Хорваты очистили “свою” Герцеговину, изгнав, оттуда сербов и мусульман. Такая же операция была проведена

в некоторых районах центральной Боснии и боснийской Позавине. Со своей стороны мусульмане изгнали из Сараево сербов и хорватов (от 80 тыс. до 100 тыс. человек ушли вовремя в ходе бомбардировки НАТО сербско-боснийской войск в марте 1995 года). Такая же чистка была осуществлена и в других районах Федерации. Что касается сербов, то они отделались от мусульман и хорватов в Республике Сербской. Во всеобщей взаимокровавой "этнической чистке" главным средством были физический и психологический террор, варварские методы, применяемые в хорватских и сербских лагерях для военнопленных и, особенно, в сербском лагере Омарска, знаменитом своим насилием над женщинами. Мусульмане делали то же кровавое дело, в частности в лагерях Тарцине и Селебичах, но в меньших масштабах. Кроме того мусульмане проводили чистки среди бунтующих единоверцев самопровозглашенной "республики" в главе с сомнительным бизнесменом Фикретом Абдичем.

В общей сложности сейчас около 2 млн. боснийцев — сербов, хорватов и мусульман — являются беженцами. Часть из них живет за границей, другая часть — в Боснии и Герцеговине или в других республиках бывшей Югославии. Одна только Сербия приютила около 700 тыс. беженцев. Почти каждый из двух миллионов беженцев знает, что имеется очень мало шансов вернуться к своему очагу. Все или почти все они обречены на вечное изгнание.

В балканских войнах имеются победители, но там же постоянно рождается бешеная злоба и неистребимая потребность мести. Так что, история повторяется, и столкновения возобновляются, так как конфликты в прошлом "разрешались" с помощью жестоких методов. Отсюда и проистекает цепь ужасов под названием "этническая чистка", разорвать которую можно только политическими методами.

Статья поступила в редакцию в декабре 1999 г.

ПРАВО КОНТРОЛИРОВАТЬ СИЛУ. ВОЙНА НА БАЛКАНАХ

Моник Шермилль-Джендро*

Восемь лет назад Соединенные Штаты Америки со своими союзниками от имени Организации Объединенных Наций вели военные действия против Ирака. Они также развязали войну против Республики Сербии, но уже от имени Организации Североатлантического договора без какой-либо ссылки на ООН, хотя она была и остается единственной международной организацией, в компетенции которой находятся вопросы войны и мира.

Все драматические события, театром которых стала бывшая Югосла-

*Профессор права университета Дени Дидро в Париже-VII.

вия, настоятельно требуют от каждой конфликтующей стороны юридически обоснованной позиции. К международному праву, хотя оно довольноrudиментарно, рвутся как с одной, так и с другой стороны. Открытое или замаскированное принятие той или иной стороной позиции вынуждает говорить противоположные вещи о международном праве: или то, что никакое вмешательство в дела суверенного государства недопустимо и все национальные вопросы, какими бы они ни были, должны решаться в его политическом пространстве; или то, что вмешательство извне изощренно обосновано гуманитарными соображениями и наличием законной базы, содержащейся в определенных положениях резолюций Совета Безопасности ООН.

Одних любезностей здесь недостаточно ни для выхода из тупика, созданного ракетно-бомбовыми ударами НАТО, ни для сохранения шатких основ международного права, которое с конца "холодной войны" потерпело ряд, может быть, даже смертоносных поражений, оставив человечество в нынешний период глобализации без такого хрупкого инструмента, каковым является право. Хотя, если хорошенько подумать, оно даже сейчас содержит в себе возможности, которые могут заменить отсутствующую волю государственных деятелей.

Основной задачей ООН является поддержание мира на Земле, анализ различного рода обстоятельств, объявление угрозы миру или его нарушения. Ее Совету Безопасности здесь принадлежит главная роль, но не исключительная. Генеральная Ассамблея в отличие от Совета Безопасности включает в свой состав всех членов ООН с правом одного голоса для каждого из них, и она принимает решения простым большинством голосов. В соответствии со статьями 10 и 11 Устава ООН она также имеет право заниматься вопросами войны и мира. Искомый мир зиждется на мире между государствами, которому угрожают разногласия международного характера. Целью ООН является обеспечение и гарантирование прав человека и права наций распоряжаться собой. Но иногда эти права не могут быть гарантированы при наличии нерешенных противоречий между внутригосударственными правами и международными обязательствами.

Современные конфликты могут принимать, как это видно на примере проблемы Косова, крайние формы, но при этом не выходить за пределы государства. Поскольку государство сегодня составляет ядро международного сообщества, правительство в своей политике может прикрыться принципом невмешательства во внутренние дела.

Это должно решаться в каждом конкретном случае отдельно. В свое время Генеральная Ассамблея ООН вывела колониальные вопросы из-под юрисдикции государств. Обычно СБ ООН вправе определять международный характер того или иного спорного вопроса. Если ответ утвердительный, то решать его следует мирными средствами (Глава 6 Устава ООН) или принудительными методами (Глава 7 Устава ООН). Использовав Главу 7 в связи с косовским кризисом, Совет Безопасности тем самым довольно серьезно ущемил суверенитет Сербии (имеются в виду резолюции 1160 от 31 марта 1998 г. и 1199 от 22 сентября 1998 г.).

Исходя первоначально из необходимости поддержания мира при постановке вопроса о Косове, СБ ООН в результате последующих своих

действий или, вернее, своего бездействия оказался в катастрофической ситуации. СБ и вся ООН находится лишь на начальном долгом пути своей дискредитации. Нарушения положений Устава ООН были вопиющими во время войны в Персидском заливе. После принятия резолюции о военных действиях против Ирака СБ ООН оставил ее исполнение на совести государств-членов, которые взяли на себя военные и политические аспекты этого вопроса в нарушение 43—48 статей (резолюция 678 от 29 ноября 1990 г.). В ходе боснийского кризиса, СБ ООН, начиная с 1994 года, сотрудничал с НАТО, но не дал ни малейшего убедительного объяснения такому направлению своей деятельности.

Устав ООН предусматривает выделение ее СБ соответствующих вооруженных сил, которые никогда не предоставлялись ему. Впрочем, в главе VIII говорится, что “противоречия локального масштаба” могут быть урегулированы “региональными” организациями. Как видно, речь идет о кризисах и их урегулировании в географически ограниченных регионах. Некоторые объясняют отсутствие резолюций СБ ООН тем, что НАТО было делегировано применение силы в Боснии, и как предполагается в Косово. Но в таком случае это является нарушением процедуры (резолюция 1203 от 24 октября 1998 г.). НАТО, не являясь “региональной” организацией, предвосхищает выполнение плана США, то есть установление их господства над Севером и наведение порядка в хаотичных и неуправляемых регионах мира, в так называемых “серых зонах”. Некоторые правительства с брюзжанием присоединяются к этому плану, так как в противном случае они сами не смогут справиться с “серыми зонами” и самостоятельно выйти на путь права и демократии.

Поле для маневра здесь остается очень узким. ООН является единственной законной организацией для решения проблем международного масштаба. Процедуры в данном случае вырисовываются альтернативными:

или Совет Безопасности ООН работает без права вето с реальным разделением ответственности между своими постоянными и непостоянными членами и в таком случае он должен полностью выполнять Главу VII (Устава), не игнорируя ни одного положения, что вынудит его самостоятельно выработать план использования вооруженных сил совместно с генеральным штабом (статья 46);

или Совет Безопасности ООН остается парализованным вето одного из пяти постоянных членов (Китай, Россия, США, Соединенное Королевство, Франция). Здесь необходимо вспомнить, как при других обстоятельствах (с совершенно другой расстановкой сил) была пересмотрена компетенция между органами ООН и стала возможной интервенция в Корею (резолюция Дина Ачесона — 377 — названная “Объединение для поддержания мира” от 3 ноября 1950 г.). Чтобы ООН смогла выполнить свою задачу, компетенции ее Совета Безопасности были переданы Генеральной Ассамблее, бывшей более сговорчивой в отношении Соединенных Штатов и в которой положение обстоит далеко не так на сегодняшний день. Процедура использования Генеральной Ассамблеи ООН вместо ее Совета Безопасности повторялись после этого много-кратно. Для народов мира ГА ООН является более представительной. Кроме возможной ссылки на чисто обсуждаемые и поддерживаемые

прецеденты, передача Генеральной Ассамблее компетенций СБ по вопросу Югославии в юридически приемлемых рамках была бы для малых и средних государств поводом к их возвращению на арену международной политики со своего нынешнего положения фантомных актеров или вообще нищих.

Для разрешения спорных вопросов Устав ООН предусматривает как дипломатию, так и вооруженную силу. В дипломатическом плане региональная конференция государств должна созываться под эгидой Генеральной Ассамблеи. Эти полномочия ГА дают гарантию использования всех положений Устава и Всеобщей декларации прав человека: защита прав на возвращение на родину, право народов распоряжаться собой, поддержание мира без ссылки на "временную администрацию", которая уже попахивает неоколониализмом. Генеральная Ассамблея ООН также правомочна принять решение, в случае вето СБ, продолжать военные действия.

Генеральная Ассамблея ООН столкнется с вопросом об отсутствии вооруженных сил, предусмотренных статьей 43 Устава. Необходимо создать их незамедлительно, иначе это будет концом ООН. На данный момент передача ответственности ООН региональной организации за военное вмешательство позволяет решить проблему отсутствия собственных вооруженных сил, но без права трансформации этой региональной организации в трансатлантическое образование с общемировыми замашками. Европейский Союз окажет себе честь, если поставит перед Генеральной Ассамблеей ООН такую задачу, и если в то же время предоставит ООН необходимые вооруженные силы, что, в свою очередь, предоставит Европе право не только на оборону, но и на так ожидаемую самостоятельную политическую жизнь.

Статья поступила в редакцию в декабре 1999 г.

Морское право

МОРСКАЯ ПРАВОСПОСОБНОСТЬ И ДЕЕСПОСОБНОСТЬ ГОСУДАРСТВ

М.И. Лазарев*

§ 1. Сущность проблемы

В течение почти 60 лет понятие правоспособность и дееспособность в международных отношениях почти не упоминалось в советской литературе по международному праву, не говоря уж о раскрытии содержания этого понятия. А между тем, раскрытие этого понятия в современном, многогранном международном праве, его сущности и значения интереснейшая область дальнейшего развития современной теории международного права.

В советской литературе международного права написаны очень полезные и глубокие работы о международной правосубъектности, международных правоотношениях и праве, но ничего не написанного о таких важных элементах правосубъектности, как международная правоспособность и международная дееспособность и их соотношении; хотя они здимо или незримо присутствуют и просятся в научное исследование.

По нашему мнению, наиболее полный анализ международной правосубъектности государства, а также раскрытие соотношения права и правоотношения возможны только в результате выявления правоспособности и дееспособности субъекта международного права.

И от этого вопроса никуда не уйти, потому, что правоспособность и дееспособность, реальные элементы правосубъектности и правоотношения.

Существует ряд причин, по которым в доктрине международного права, в частности в советской международно-правовой литературе вопрос о международной правоспособности и дееспособности перестал освещаться.

Одна из причин состоит в том, что современная доктрина международного права считает, что разрыв между международной правоспособностью и дееспособностью государства не имеет большого значения, не влияет на его правоспособность, не меняет правосубъектности государства.

Государство считается субъектом международного права, даже если

* Профессор, доктор юридических наук. Подробнее об авторе см. в № 1 нашего журнала за 1992 год.

оно обладает малой дееспособностью (малые, слабые, зависимые государства).

Вторая причина состоит в опасении совершить теоретическую ошибку, против которой уже не раз поднимался голос, а именно: переносить категории гражданского права на международно-правовые отношения. Некоторые ученые-международники считают, что правоспособность и дееспособность — категории сугубо гражданско-правовые и их рецепция в науке международного права недопустима.

Однако, как мы это покажем, это не так. Рецепция гражданско-правовых конструкций с определенными оговорками, связанными с современным, державным характером отношений государств допустима, возможна и в области науки международного права и в других системах науки права. Гражданско-правовые конструкции уже давно и широко с пользой для дела применяются в теории и практике международного права.

Кроме того, как это будет показано дальше, категории правоспособности и дееспособности не являются монопольными категориями только субъекта гражданского права и имманентны для субъекта права вообще.

Еще одной из причин, по которой в нашей литературе вопрос о международной дееспособности государств был забыт и игнорировался или считался несуществующим являлось то, что в эпоху колониализма давалась колониальная, реакционная интерпретация такому важному элементу международной правосубъектности, как международная дееспособность, а колониальные народы объявлялись недееспособными и подлежащими опеке как маленькие дети.

Но, как известно, колонизаторы и империалисты давали свою реакционную интерпретацию не только дееспособности, но и правоспособности, что, однако, не помешало демократической науке продолжать заниматься правоспособностью и давать ей новое правильное демократическое толкование.

Кроме того, колониальная, империалистическая интерпретация тех или иных категорий права и международного права, в том числе, не только не снимает необходимости демократической разработки основных вопросов государства и права, но наоборот, предполагает ее, ибо, нравится ли это кому-нибудь, или нет, идеология незримо всегда присутствует.

Вопрос о дееспособности стал особенно актуальным в нашу эпоху. Значение четкого представления вопроса о дееспособности государств сегодня возросло, особенно в связи с усилением международно-правового регулирования отношений государств на Мировом океане в условиях, когда, например, их международная правоспособность, основанная на десятках и сотнях международных договоров и соглашений позволяет им совершать самую разнообразную деятельность в акваториях Мирового океана, но в силу тех или иных причин, они этого не делают и их дееспособность ограничена.

Особая актуальность выяснения причин расхождения между правоспособностью и дееспособностью государств в международных морских

отношениях и способов преодоления этих расхождений, дает о себе знать повседневно.

Но, пожалуй, нигде так ясно и определенно не заметен разрыв между правоспособностью и дееспособностью государств, как в области космического, а также ядерного права.

Если в ряде других отраслей международного права, например, в области международного морского права, этот разрыв с каждым годом все больше и больше сокращается для многих государств, осваивающих морскую и океанскую технику, экономику, политику, то в области космического и ядерного права этот разрыв особенно контрастен. Объясняется это тем, что космическая и ядерная деятельность пока еще, является уделом немногих стран, а освоение космической и ядерной энергии упирается в дорогостоящую подготовку кадров специалистов, создание и освоение сложной и дорогой космической и ядерной техники.

Разрыв между правоспособностью и дееспособностью. Касаясь вопроса об отставании дееспособности большинства государств от их правоспособности следует указать, что такое отставание может быть, вызвано не только чисто объективными причинами (слабая экономика, недостаточная техническая оснащенность данной страны, отсутствие у нее соответствующих средств и кадров и т. д.), но и субъективными причинами.

Последние могут состоять, например, в том, что по тем или иным причинам, то или иное государство не считает возможным или необходимым трансформировать свою правоспособность в дееспособность. Например, определенная группа государств входит в определенную международную организацию международного целевого характера, в то время как другие государства не считают для себя выгодным и целесообразным участвовать в этой или подобной международной организации.

Такое расхождение между правоспособностью и дееспособностью является добровольным, и может быть отнесено к субъективному фактору, хотя, в конечном счете, в основе этого субъективного решения правительства может лежать экономическая мотивация.

Можно заметить, что "ножницы" между дееспособностью и правоспособностью на суще значительно меньше, чем на море.

Это объясняется теми дополнительными трудностями, которые ставит человеку гидросфера. Это особенно верно в вопросах добычи полезных ископаемых со дна моря и другой деятельности, возможной лишь при наличии высокоразвитой науки и техники.

Это объясняется также тем, что освоение сухопутных территорий, прокладка железных, шоссейных и воздушных дорог в основном уже, как правило, завершены. Геологические и иные потенции материков и континентов, в основном, уже разведаны и используются, чтобы не сказать, что они близки к исчерпанию в пределах нашего столетия.

Между тем, Мировой океан, его глубины и дно до сих пор еще представляют, в значительной мере, *terra incognita** в силу тех препятствий, которые ставит человеку гидросфера. Последняя требует сложную, мощную и совершенную морскую и океаническую технику, которой располагают пока еще немногие государства.

* Земля незнаемая, неизведанная (лат.)

Отсюда ясно, что в то время как современное международное право и режим океана предоставляют всем государствам и народам и на суше и на море равную правоспособность, дееспособность государств на море сильно отстает и тормозится отсутствием соответствующих технических и иных возможностей.

Приведем пример правоспособности. Каждое государство имеет право ловить рыбу в открытом море. Это общая правоспособность, вытекающая из принципа свободы открытого моря и конкретизирующего его принципа свободы рыболовства.

Государство заключает соглашение о порядке лова рыбы в определенной акватории. Это уже конкретная, специальная правоспособность. Если государство начинает лов рыбы, у него возникает конкретная дееспособность — реализуется ряд прав, обязанностей и ответственности в этой области. Это конкретная дееспособность. Если же государство не начинает лова рыбы, налицо лишь конкретная правоспособность, правоотношение не реализовано, ибо здесь отсутствует такой важный элемент как дееспособность.

Игнорирование такого важного элемента, как дееспособность означало бы, признание, что еще до фактического лова рыбы, государство, на основе права, уже имеет рыбный улов, что, конечно, нонсенс.

Международное правоотношение — это правоспособность плюс дееспособность государств в международных отношениях.

Пример дееспособности. На основе ранее заключенного соглашения о сотрудничестве в области рыболовства, одно государство, во исполнение этого соглашения, помогает другому государству в разведке рыбных запасов, строительстве рыбного порта, подготовке кадров и поставке рыболовецких судов. (Такова была большая помощь Советского Союза Перу, демократическому правительству Альянде в Чили и другим странам). Если эти реальные действия совершаются (на основе международного договора), то они составляют международную дееспособность, а правоспособность, дополненная дееспособностью образует правоотношение.

Если же эти действия не совершаются и правоспособность сторон не дополняется дееспособностью, правоспособность остается правоспособностью (на бумаге, на которой написан договор), в результате чего не возникает правоотношения.

Наконец, легко заметить разницу между правоспособностью и дееспособностью в случае, когда на основе международного соглашения Международный союз электросвязи предоставляет государствам радиочастоты, в том числе и над Мировым океаном, а конкретные государства уже могут использовать или не использовать это свое право.

Хотя расхождение, а иногда и большой разрыв, между правоспособностью и дееспособностью детерминирован, и как показывает исторический опыт, преодолеть его волонтерскими мерами невозможно, тем не менее, принятие новых норм, направляющих и развивающих научно-технический прогресс, научно-техническое сотрудничество государств и их соответствующую политику способно содействовать сокращению этого разрыва.

Примером разрыва между правоспособностью и дееспособностью

является также дистанция, образовавшаяся между нормами американо-советского торгового соглашения 1972 г., с одной стороны, и невозможностью их реализовать на практике в результате его срыва в 1975 г. американской реакцией через сенат США.

Разрядка международной напряженности вдохнула жизнь в ряд латентных статей Устава ООН¹, открыла путь к заложенным в нем потенциям, создала определенные условия для превращения правоспособности государств и народов в области поддержания мира и всех форм международного сотрудничества в дееспособность государств.

Факторы, влияющие на правоспособность и дееспособность государств. Все факторы, влияющие на политику государств, на их существование в современном мире, влияют самым непосредственным образом на правоспособность и на дееспособность государств. Среди этих факторов: политика других государств, национальное и международное общественное мнение, географический, экономический, социальный и демографический. Так, касаясь последнего, отметим общепризнанность того, что в связи с сильным увеличением населения страны усиливаются ее экономические, продовольственные трудности, растут потребности.²

Все это побуждает правительство соответствующей страны, с одной стороны, расширять конкретную правоспособность своего государства в целях легализации определенных международных потребностей и международных интересов и узаконения возможных действий данного правительства в международных отношениях в данной области (например, ассигнований на исследование морей, строительство платформ в интересах добычи морских ресурсов, а также для научных, рыбопромысловых и других целей и т. д.).

С другой стороны, все это побуждает правительства расширять дееспособность государства, переводя латентные нормы в динамичные. Таким образом, рост населения влечет рост потребностей, а последние стимулируют, наряду с научно-техническим прогрессом увеличение правоспособности и дееспособности государств.

Необходимо отметить, что в силу основных принципов современного международного права все государства сегодня не только правоспособны, но и дееспособны. Сегодня нет неправоспособных или недееспособных народов. Но было бы неправильным считать, что правоспособность и дееспособность слиты, что это одно и то же, ибо, как будет показано дальше, это различные элементы правосубъектности государств.

Способность претворить право в жизнь у разных государств по тем или иным причинам, объективным или субъективным, разная.

Общая "эталонная" правоспособность и дееспособность государств, вытекающая из основных принципов современного международного права, при расшифровке ее в конкретных специальных международных правовых отношениях, превращается в специальную правоспособность и в ряде случаев в сильно отстающую от нее специальную дееспособность.

Сущность концепции. Для того чтобы яснее представить себе тот смысл, который мы вкладываем в понятие международной морской правоспособности и международной морской дееспособности сошлемся

еще на пример. Так, все современные государства имеют право бурить морское дно и добывать нефть, газ и другие минеральные ресурсы. В этом отношении все государства обладают морской правоспособностью. Однако, пока еще немногие государства могут заниматься “морским горным делом”. В этой связи мы констатируем, что их морская дееспособность отстает от их морской дееспособности. В этой специальной области “морского горного дела” дееспособность большинства государств сильно отстает от их правоспособности.

Другой пример. Все государства имеют право держать в Мировом океане свой научно-исследовательский, например, космический флот для всевозможных космических научных исследований и в этом все они правоспособны. Но пока еще, только Россия и США могут содержать этот очень сложный, дорогой и очень важный для науки, для всего человечества флот.

Из этого следует, что в части реализации этого своего специального права, государства не достигли еще соответствующей специальной дееспособности.

Хотя в настоящей работе применяются термины правоспособность и дееспособность, это не означает, что они механически переносятся из цивилистики на международно-правовые категории.

Но обойтись без этих терминов и понятий, и в международном праве и в международных отношениях мы не считаем возможным, так как они выражают определенное юридическое и фактическое состояние государств в международных отношениях и помогают лучше понять эти отношения.

Небезынтересно отметить, что ст. 6 Венской конвенции о праве договоров 1969 г., указывает, что “каждое государство обладает правоспособностью заключать договоры”. Причем не вызывает сомнения, что речь идет здесь о публично-правовой правоспособности, а не правоспособности заключать гражданско-правовые контракты. Но, где правоспособность, там неизбежно должна быть и дееспособность, т. е. способность не только “заключать договор”, но и “исполнять договор”, реализовать свою правоспособность.

Таким образом, этот международно-правовой документ современности в нормативном порядке, частично высказывает то, что давно назрело, реально существует и не может игнорироваться ни в теории, ни на практике, а именно: наличие у государств международной публичной правоспособности и дееспособности, как важнейших сторон их международной правосубъектности.

Кроме того, ясно, что государство обладает правоспособностью не только в одной единственной области, указанной в статье 6, а именно в области заключения международных договоров.

Очевидно, что государство обладает суверенной, международной правоспособностью во всех других областях современных международных отношений. Такова, например, правоспособность каждого суверенного государства устанавливать дипломатические и консульские отношения, бороться за мир, предотвращение войны, осуществлять научно-техническое сотрудничество, в том числе на морях и океанах и т. д., и т. п.

Напомним, что о международной публичной правоспособности Совета Экономической Взаимопомощи говорит ст. 1 Конвенции о правоспособности, привилегиях и иммунитетах СЭВ.

Этот термин и понятие, также как термин и понятие международной дееспособности государства встречаются в трудах отдельных советских ученых — Т.Б. Ванданова, В.Г. Эмина, И.Е. Тарханова, В.М. Шуршалова и других ученых.

Таким образом, имеются серьезные теоретические и практические причины для такого прочтения проблемы международной правосубъектности государств и их международных правоотношений через призму правоспособности и дееспособности государств.

Эту задачу настоящая работа пытается разрешить на примере международной правоспособности и дееспособности государств в их взаимоотношениях в Мировом океане.

Хотя в нашей литературе общепринята точка зрения об отсутствии у государств международной дееспособности, которая как утверждается, слита с международной правоспособностью государств, мы приняли на себя труд доказать, что невозможно исключать элемент дееспособности из понятия правосубъектности и правоотношений государств в международных отношениях, ибо образно говоря “Гладко было на бумаге, да забыли про овраги, а по нимходить”.

§ 2. Дееспособность — объективная или субъективная способность государства реализовать свою правоспособность

Нельзя отрицать, что то или иное государство, по тем или иным объективным или субъективным причинам может быть не в состоянии в течение краткого или длительного времени, а иногда, практически, постоянно реализовывать свою правоспособность. Таково, например, положение связанное с реализацией Панамой ряда своих суворенных прав над Панамским каналом.

Инструментом, осуществляющим международную дееспособность государства, является само государство, его разнообразные органы, его внутригосударственное право, международные договоры и международные обычаи в действии или конкретизирующие более широкие международные договоры и соглашения, например Устав ООН, или реализующие основные принципы современного международного права.

Круг органов, осуществляющих дееспособность государства значительно шире круга органов, создающих правоспособность государства. Так, нормы международного права, фиксирующие права и обязанности и ответственность государства, могут создать только законодательные органы, а также органы центральные и зарубежные органы внешних сношений, специально уполномоченные на то лица (например, в прошлом МИД СССР, дипломатические представительства, представители Минморфлота СССР и Минречхоза СССР, ныне России).

А исполнять эти нормы может довольно широкий круг государственных органов, юридических и физических лиц. Например, соглашение о торговле и мореплавании заключается от имени государства узким кругом специально уполномоченных на то лиц и утверждается опреде-

ленным правомочным на то по внутреннему законодательству органом, а исполняют его несколько министерств и ведомств, десятки пароходств и других организаций.

Инструментами создания и конкретной международной правоспособности государства и его конкретной дееспособности являются центральные и зарубежные органы внешних сношений государства, а также международные (в том числе морские) организации, международные конференции, международный договор и международный обычай. Например, органом, призванным приводить в "равновесие" морскую дееспособность государства с его морской правоспособностью является консул данной страны за рубежом, в пределах соответствующего консульского округа. Это зафиксировано в ст. 71 Консульского Устава СССР. Здесь говорится, что консул следит чтобы в портах, внутренних и территориальных водах его консульского округа судам его страны предоставлялись в полном объеме права и иммунитеты в соответствии с законодательством государства пребывания и международными договорами, участниками которых являются СССР и государство пребывания.

Таким образом, из этой нормы видно, что 1) существует правоспособность с одной стороны и дееспособность с другой, 2) между ними может быть разрыв, 3) консул является реализатором превращения правоспособности своего государства в определенных вопросах в дееспособность.

В различного вида международных правоотношениях государства располагают различными органами, средствами, инструментами перевода их правоспособности в дееспособность.

Это могут быть органы самого государства, это могут быть их юридические и даже физические лица. Это могут быть, не в последнюю очередь, межправительственные организации, ООН, специализированные учреждения и другие.

Морская внешняя политика и морская дипломатия государства являются мощным рычагом перевода правоспособности данного субъекта международного права в его дееспособность.

В то время, как правоспособность государства централизована на уровне государств — субъектов международного права, дееспособность государства, т. е. реализация его правоспособности, может быть децентрализована. Например, международный договор заключен на уровне правительства, а реализация его осуществляется на уровне правительства, министерств и ведомств, всесоюзных объединений, общественных и профсоюзных организаций, пароходных и судоходных компаний и предприятий, торговых судов и военных кораблей и т. д.

В капиталистических странах эта децентрализация, в соответствии с частнокапиталистической структурой общества, распространяется на частных лиц, частные фирмы, корпорации и монополии.

В новой России и ныне существующих еще социалистических странах она наряду с этим охватывает и широчайшие органы трудящихся, партийные, профессиональные, молодежные, женские организации.

В осуществлении дееспособности государств могут участвовать как

национальные, так и международные неправительственные организации.

Государство может делегировать свою дееспособность каким-либо общественным организациям. Это особенно характерно для правоотношения социалистических стран, где государства создают на основе своей правоспособности определенные правоотношения, в которых элемент дееспособности может выполняться общественными организациями, организациями трудящихся, их коллективами.

Создание правовых условий для их творческой деятельности и активности народа и его организаций и делегирование большей или меньшей части своей дееспособности общественным организациям — специфическая черта социалистического государства.

Эта специфическая черта социалистического государства полностью соответствуют закону развития международных отношений, в которых все большую и большую роль играют широкие общественные массы, их общественные организации.⁴

Превращение правоспособности в дееспособность. Чтобы стать дееспособностью правоспособность должна получить импульс. Таким импульсом могут быть различные обстоятельства. Например, стремление правительства поднять экономику страны; стремление правительства улучшить оборонное или политическое положение страны (субъективные обстоятельства, как правило, вызванные объективными обстоятельствами), рост населения страны, энергетический голод и другие.

С прогрессом человеческого общества идет процесс постоянной активизации и правоспособности и дееспособности государства.

Не вызывает сомнения, что в современных сложных международных отношениях международная дееспособность государства, по ряду причин, может оказаться в состоянии депрессии.

Дееспособность государств, например, по претворению в жизнь заключенного между ними прогрессивного соглашения может встретить сопротивление со стороны реакции в той или иной договаривающейся стране. Заключение в 1974 г. между СССР и США серии важнейших соглашений по разрядке международной напряженности и обеспечению мира, потребовало значительных усилий для преодоления сопротивления реакционных американских кругов.

Очевидно, что одной правоспособности здесь мало и безусловно недостаточно.

Дееспособность государства в международных отношениях — это также способность адаптировать, приспосабливать свою правоспособность к постоянно изменяющимся условиям жизни.

Переход международной правоспособности государства в его дееспособность осуществляется не автоматически за счет наращивания техники и развития научно-технических средств и результатов, а посредством развития деятельности и определенной политики, в том числе и правовой.

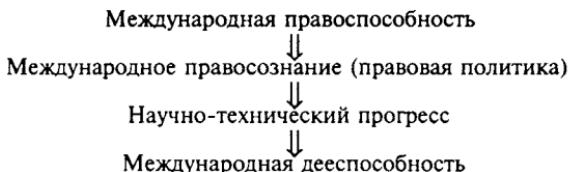
Как известно, конкретные действия человека находятся в прямой зависимости от его мировоззрения.

Применительно к вопросу о превращении международной правоспособности государств в их дееспособность это означает, что между первым и вторым лежит международно-правовое сознание.

Именно оно показывает точную цель и возможные методы и средства ее достижения посредством превращения норм в правовые действия, правил поведения — в правовое поведение, наполненное эффективным содержанием.

Таким образом превращение международной правоспособности в международную дееспособность идет не только через научно-технический прогресс, и другие категории прогресса, но и разумеется, через международное правосознание.

Схематически это можно изобразить следующим образом.



Примером высокой эффективности превращения международной правоспособности государства в его международную дееспособность по сравнению с общим уровнем в мире дают СССР/Россия, США, и некоторые другие государства. Причем эта формально “одинаковая” эффективность превращения своей правоспособности в дееспособность по своему содержанию в целом конечно, различна.

Целью Советского Союза являлось использование международной правоспособности для построения коммунизма в своей стране, помохи другим социалистическим странам в построении социализма и развивающимся странам в упрочении своей независимости и выборе социалистического пути развития, если конкретные народы этого желают, содействие максимальному удовлетворению потребностей трудящихся.

Целью капиталистических держав является использование своей международной правоспособности для сохранения и упрочения капитализма, насаждения неоколониализма и максимального извлечения прибыли.

Правоспособность должна постоянно подтверждаться дееспособностью. Это сообщает жизнь международному праву.

Одним из примеров тому является постоянное упоминание, подтверждение и поддержка основных принципов международного права — суверенитета, невмешательства, равенства и взаимной выгоды, мира и мирного сосуществования, верности взятым на себя договорным обязательствам и других в периодических заявлениях правительств, их министров иностранных дел, дипломатических представителей и других уполномоченных.

Правоспособность только тогда что-то значит, когда она хоть немнога, но получает отражение в дееспособности.

Возможны случаи, когда частичная, узкая правоспособность одного государства реализуется не им самим, не через его дееспособность, а через дееспособность другого государства.

Так, права Советского Союза/России на демилитаризацию Аландских островов реализуются через дееспособность Финляндии.

Как уже говорилось, дееспособность может заключаться в действии или воздержании от действий. Например, одно государство обязано воздерживаться от нарушения морских границ другого государства. Воздержание от нарушения морских государственных границ государства "А" со стороны государства "Б" будет дееспособностью государства "Б" в данном конкретном правоотношении, т. е. реализацией им своего права на неприкосновенность своих государственных границ.

Однако в тех случаях, когда государство "Б" не осуществляет предписанного ему нормами воздержания от действий и нарушает права другого государства, права на неприкосновенность морской государственной границы другого государства, это последнее имеет право действовать для реализации нормы, в которой оно заинтересовано. В нашем примере оно может защитить свои границы, удалить нарушителя, потребовать его наказания и т. д.

В этом случае, все эти действия государства "А" по защите своих прав на неприкосновенность морских границ будут его дееспособностью. Таким образом, права определенного государства могут быть защищены, как его собственной дееспособностью, так и дееспособностью других государств.

Превращение правоспособности в дееспособность зависит не только от самого государства или благоприятных условий объективного окружения, но и от легальных условий. Например, от внутреннего законодательства одного государства по отношению к другому (преференциальный или наоборот ограничительный режим, установленный, например, в отношении торгового судоходства, военного мореплавания, рыболовства и т. д. в акваториях подпадающих под юрисдикцию государства законодательства).

Превращение правоспособности международной организации в ее дееспособность в значительной мере зависит от внутреннего законодательства того государства, на территории которого находится международная организация (например, ООН и США).

Здесь можно констатировать, что государство реализует определенную часть своей правоспособности через международную организацию, а международная организация реализует свою правоспособность через государство.

В соответствии с правоспособностью, дееспособность государств предполагает реализацию государством не только своих прав, но и своих обязанностей.

Это определяется тем, что в международных отношениях переход правоспособности государств в их дееспособность возможен не только в случае, когда государство само реализует свои права, само действует, но и в тех случаях, когда его правоспособность реализуется через действия других государств. Например, права конкретного государства на невмешательство в его внутренние дела часто определяются не столько наличной силой защитить себя, не допустить вмешательства в свои дела, сколько добросовестным соблюдением этого права другими государствами.⁵

Иными словами, соблюдение этими другими государствами своей обязанности не вмешиваться во внутренние дела определенного госу-

дарства является средством реализации права на невмешательство определенного государства. Известно, что очень большое число государств: малых, слабых, просто микрогосударств, "мини-государств", реализуют свою правоспособность в области суверенитета, невмешательства, ненападения, равноправия и т. д. не потому, что они сами силой защищают каждый раз эти свои права и таким образом свою дееспособность в этой области, а потому, что другие государства соблюдают свои обязанности, корреспондирующие правам этих малых государств.

Такое соблюдение государствами своих обязанностей, вытекающих из основных принципов современного международного права, стало возможным благодаря Великой Октябрьской социалистической революции и последовавших за нею глубоких кардинальных изменений в международных отношениях.

Правоспособность и дееспособность — как проявление диалектического закона "парности"

Как известно для всех процессов и явлений объективного мира характерна парность. Она например, выражается в таких противоположных категориях, как: живая и неживая природа; материя и сознание; производство и потребление; базис и надстройка; объективное и субъективное; право и обязанность и др.⁶

По нашему мнению эта же закономерность отражена и в таких категориях, как правоспособность и дееспособность субъекта правоотношения.

В то время как жизнь постоянно напоминает о законе парности, при освещении в международно-правовой литературе вопросов, связанных с международно-правовыми отношениями этот закон почему-то предан забвению. Указывается на правоспособность и умалчивается о дееспособности. Вообще же вопрос о международных правоотношениях и международных морских правоотношениях в литературе освещен очень слабо. Исключение составляет очень интересная и теоретическая глубокая монография В. М. Шуршалова о международных правоотношениях, в которой автор не касается вопросов международной дееспособности государств.

Когда то в международно-правовой литературе оба этих элемента (правоспособность и дееспособность) выделялись, но им давалась реакционная, колониалистская интерпретация, что совершено исключается современной наукой и практикой, ставящими другие программные цели.

Конечно международная правоспособность и дееспособность государств — это категории глубоко отличные от правоспособности и дееспособности физических лиц.

Правоспособность и дееспособность первых также сильно отличаются от правоспособности и дееспособности вторых, как государство — субъект международного права отличается от физического лица — субъекта гражданского права.

В этой связи сразу надо внести ясность и сказать, что в определение того, что такая международная правоспособность и дееспособность вкладывается совсем другое, нежели в гражданском праве, содержание.

Стоит подчеркнуть удивительное и малообъяснимое положение су-

ществующее в науке международного публичного права, когда широко употребляют термин правоспособность государства и почти не употребляют (а иногда просто отрицают) термин “дееспособность” государства, в то время, как первое предполагает второе.

Интересно отметить, что противники термина “дееспособность” не возражают против термина “правоспособность”. Но почему? Если признается одна часть целого — правоспособность, то должна признаваться и другая его часть — дееспособность.

Это, в частности, опять-таки вытекает из диалектического закона “парности”. Не будем забывать, что диалектика — это “учение о развитии в его наиболее полном, глубоком и свободном от односторонности виде, учение об относительности человеческого знания, дающего нам отражение вечно развивающейся материи”⁷.

§ 3. Общая и конкретная (специальная) правоспособность и дееспособность государств в международных морских отношениях

Будучи субъектом международного права, каждое государство располагает общей, а также конкретной (специальной) правоспособностью и дееспособностью.

Общая правоспособность и дееспособность государства вытекают из основных принципов современного международного права, из основных принципов Устава ООН.

Каждый такой принцип означает для государства определенные фундаментальные, незыблемые права, обязанности и ответственность. Общая правоспособность государства может рассматриваться как юридическая расшифровка каждого основного принципа международного права.

Общая дееспособность государства является реализацией его общей правоспособности на практике.

Конкретная (специальная) правоспособность и дееспособность вытекают для государства из специальных (конкретных) договорных отношений в определенной области.

Пример общей правоспособности и дееспособности: в силу принципа свободы открытого моря (ст. 3 Женевской конвенции об открытом море): внутренконтинентальные страны могут пользоваться открытым морем и морским берегом.

Но этого внутренконтинентальному государству мало, нужна конкретная, специальная правоспособность и дееспособность: право на пользование определенным берегом, транзитный выход к морю через соответствующий порт, пользование определенными донными участками и т. д. и т. п., что достигается конкретизирующими соглашениями в специальных областях.

Таким образом, помимо общей формулы ст. 3 Женевской конвенции необходимо еще специальное, конкретное соглашение, а затем и его реализация, т. е. конкретная дееспособность.

Общая правоспособность государства — не отменяемая волей государств, ибо она связана с *jus cogens* (основные принципы — *лат.*) современного международного права.

Специальная правоспособность — отменяема. Она может быть прекращена с отказом от соответствующих международных договоров и соглашений (мы здесь не касаемся вопроса о том, правомерен или нет отказ от специального международного договора или соглашения, что является самостоятельным вопросом факта).

Государство может отказаться и от своей специальной дееспособности. Для этого ему достаточно прекратить выполнять нормы поведения, предписанные в специальных международных договорах и соглашениях.

Как правило, государство не может отказаться от своей общей дееспособности, поскольку она опять-таки связана с *jus cogens*.

Специальная дееспособность государства — это способность государства реализовать свою специальную правоспособность.

Создавая, конкретные нормы международного права по специальному вопросу государства уже реализуют свою общую правоспособность, т. е. переводят общую правоспособность (например, способность заключать международные договоры) в конкретную дееспособность фактом заключения международного договора.⁸

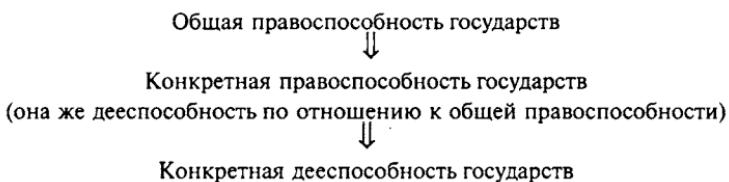
Общая правоспособность всех государств на суше, на море, в воздушном и космическом пространствах однозначна и равна.

Однако на Мировом океане дееспособность государств резко отставала от их правоспособности. То же происходило, если не в большей степени, в воздушном пространстве. А в космическом пространстве до выхода туда человека общая дееспособность государств, а также их общая правоспособность соотносились друг к другу как 0 : 100. Лишь научно-технический прогресс и потребности общества способствовали движению дееспособности государств навстречу их правоспособности.

Общая правоспособность государств начала расшифровываться в конкретной правоспособности государств, когда способность иметь права, обязанности и нести ответственность в определенной сфере стала указываться определенно в виде специальных норм, фиксирующих права, обязанности и ответственность в специальной области отношений государств.

В этом плане, конкретную правоспособность государств можно рассматривать как продукт деятельности государств по реализации их общей правоспособности и, следовательно, как вид дееспособности государств, их промежуточную дееспособность между общей дееспособностью государств и их конкретной дееспособностью.

Таким образом, схема выглядит следующим образом:



Общая дееспособность государств может считаться вытекающей, как из

- 1) их имманетных прав, так и из
- 2) общей совокупность основных принципов и норм международного права, содержащихся в действующих международных документах общего характера.

Говоря о первом, укажем на совершенно справедливую трактовку естественных прав В. А. Тумановым.

Говоря о втором, сошлемся на оценку значения этих принципов и норм в трудах советских ученых Ф.И. Кожевникова, Е.А. Коровина, Г.И. Тункина.

Возможны случаи, когда в одном и том же правоотношении при общей одинаковой правоспособности договаривающихся государств (например, право сторон на всеобщий мир, мирное сосуществование и международную безопасность), их конкретная правоспособность будет разной (например, одно государство имеет право требовать от другого демилитаризации определенной территории, определенных островов, а другое обязано срыть определенные военно-морские укрепления, ликвидировать военно-морские базы, не создавать новых укреплений и т. д.). Разной в этом случае будет их дееспособность и по виду действий и по объему этих действий.

В этом случае схема отношений государств может выглядеть следующим образом. Государство "А" и государство "Б" участники специального международного соглашения. Их общая правоспособность равна. Но их конкретная правоспособность не равна друг другу. Она может быть больше или меньше, чем у контрагента. Не равны друг другу и дееспособность государства "А" и дееспособность государства "Б". Она также может быть больше или меньше, чем у контрагента.

Возникает интересный теоретический вопрос: существует ли в международных отношениях положение, когда государства не имеют ни правоспособности, ни дееспособности, так сказать, "вакуумное положение"?

Ответить на этот вопрос не так-то просто, если учесть, что в современном мире все сколько-нибудь значительные отношения между государствами на литосфере, в атмосфере и в космосе подлежат регулированию нормами права. А общие принципы следуют в любое пространство деятельности государств (например, в космос). Следовательно, даже там (в тех международных отношениях, где нет конкретных норм и принципов международного права), действуют общие принципы и нормы международного права и, следовательно, существует общая правоспособность государств.

Но общей правоспособности совершенно недостаточно для реализации прав, обязанностей, а иногда и ответственности государств. Для этого необходима конкретная правоспособность.

В этом плане можно говорить, что отсутствие на каком-то отрезке времени конкретной правоспособности государств есть своеобразное состояние лакуны, правовой вакуум в специальной области, который государства хорошо чувствуют, когда возникает необходимость правового регулирования и, который они стремятся в этом случае заполнить.

В этой связи можно отметить, что не случайно даже наличие деклараций Генеральной Ассамблеи ООН государства по таким вопросам

сам, как о запрещении ядерных испытаний, о невыводе на космическую орбиту объектов с ядерным оружием на борту и другие, государства заменяли конкретными международными договорами по соответствующим вопросам.

Следовательно, в определенной мере, для конкретных целей, общая правоспособность государств это еще определенный специальный правовой вакуум в смысле отсутствия конкретных правовых обязательств и конкретных регуляторов. Но общая правоспособность не означает вообще отсутствия права или неприменимости права к определенным отношениям, как это утверждали сторонники известной теории "правового вакуума". Последние вообще отрицали применимость права к определенным отношениям, например, в космосе.

В современную нам эпоху общая правоспособность и общая дееспособность государств всегда универсальны, т. е. вытекая из общепризнанных фундаментальных принципов международного права *jus cogens* они охватывают все государства и народы нашей планеты.

Конкретная же правоспособность и дееспособность государств, связанные с заключением и исполнением международных договоров и соглашений по специальным вопросам, охватывают определенные круги государств, определенный круг объектов и связанных с ними отношений.

Кодификационная работа в какой-либо специальной области международного права на основе общих принципов международного права или крупных основополагающих документов (Устав ООН, Женевские конвенции 1958 г. по морскому праву, Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. и др.) может рассматриваться как дееспособность (так как она осуществляется на основе права и для права), создающая правоспособность.

Таким образом, в случае специальной кодификации в какой-то конкретной области отношений государств, дееспособность создает правоспособность, предшествует ей, в отличие от общей схемы: при которой правоспособность предшествует дееспособности.

§ 4. Фактические действия государств в международных морских отношениях, не являющиеся дееспособностью.

Возражавшие против введения понятия "дееспособность" государств в международные правоотношения говорят, что эта категория якобы не юридическая, а фактическая и, что поэтому такое введение означает смешение факта (факта реализации права) с самим правом. Но они при этом забывают, что без реализации права нет и самого правоотношения. Право не будучи реализованным не дает нам правоотношения и остается только правом. Правоотношение образуется действием, совершаемым на основе права.

А это означает, что дееспособность является составным элементом всякого правоотношения. Это означает, что дееспособность является категорией юридической.

Дееспособность в одних видах правоотношений может быть большей, в других меньшей, но она никогда по сумме реализуемых прав и

обязанностей не может быть больше правоспособности государства, которой дееспособность должна соответствовать.

По одному виду международных отношений дееспособность может быть более интенсивной, по другому виду международных отношений — менее интенсивной, в зависимости от многих факторов (потребность государства, возможность государства, объективная международная обстановка и др.).

Если фактическая деятельность государства в определенной области международных отношений превышает правоспособность государства в этой области, то это уже не дееспособность, а фактическая деятельность государства, выходящая за рамки его правоспособности.

Таким образом, термин “дееспособность” государства нами отнюдь не смешивается с фактическими действиями государства.

На самом деле наоборот. Мы отделяем действия государств, основанные на международном праве от действий государств, не основанных на международном праве.

Нет причин смешивать действия государств на основе и во исполнение международного права с действиями, не опирающимися на это право. Такое смешение также неправильно, как неправильно смешивать правомерные действия с действиями неправомерными.

Таким образом, дееспособность государств есть их фактические действия по реализации международного права и на основе этого права.

Международное право плюс действие и создает международное правоотношение.

При анализе взаимодействия дееспособности и правоспособности можно заметить, что дееспособность по отношению к правоспособности может занимать одну из следующих трех позиций:

1. реализовать правоспособность частично (наиболее типичный случай),

2. реализовать правоспособность полностью,

3. выходить за рамки правоспособности.

В последнем случае выход дееспособности за рамки правоспособности может быть также различным

— *inter legem* (в пределах права в широком смысле — *лат.*),

— *contra legem* (против права — *лат.*),

— *preter legem* (около права — *лат.*)

В последних двух названных случаях дееспособность как бы перерастает фактические, не основанные на праве, действия и, таким образом, перестает быть дееспособностью.

Фактическое действие государства может, таким образом, либо подтвердить, либо отрицать роль и значение правоспособности в конкретной области, по конкретному вопросу.

Общеизвестно, что практика применения правовой нормы имеет огромное значение. Практика может фактически “дописывать” норму. Так, во времена Лиги Наций, по ее Уставу в состав Совета Лиги Наций избирались две группы государств: постоянные и непостоянны члены. Фактически же образовалась и третья группа, так как некоторых непостоянных членов избирали на второй и третий срок и на практике их стали именовать “полупостоянными” членами.

Существует не только практика применения, но и практика неприменения прав, правовой нормы. Так, не получили применения нормы Устава ООН, касающиеся деятельности Военно-Штабного комитета. Остались на бумаге правовые положения о создании Свободной Территории Триест. Реальности политики оказались сильнее "фантазии" законодателя.

Фактические действия некоторых государств по занятию 200 мильных территориальных вод, или установлению таких морских экономических зон, в которых отрицаются свободы открытого моря и права международного сообщества, являются не реализацией правоспособности этих государств, а олицетворяют нарушение права, так как у них нет соответствующего правового титула.

Поскольку современное международное право является правом координационным, важнейшим условием признания этих фактических действий государств является, прежде всего, признание их соответствующей дееспособности.

Попытка введения нового режима Мирового океана посредством ликвидации принципа свободы открытого моря и легализации односторонних захватов некоторых прибрежных стран не только не приведет к сокращению разрыва между их правоспособностью и дееспособностью, но наоборот.

Если даже признать такую легализацию в международно-правовом порядке, то хотя права определенных прибрежных государств и будут увеличены, их дееспособность не может возрасти иначе, как за счет процесса развития их производительных сил, экономики и научно-технического прогресса. В результате эти государства по-прежнему не смогут более или менее полно реализовать свою пусть даже вновь приобретенную правоспособность, к тому же расширенную за счет отказа от принципа свободы открытого моря, столь важного для всех государств, для международного экономического оборота, для внутриконтинентальных государств, для технически развитых стран, число которых постоянно увеличивается и будет увеличиваться.

Это означает, что новый режим, если он будет построен на отказе от принципа свободы открытого моря, равноправия всех государств и сочетания интересов всех государств в процессе морепользования, останется мертвой буквой.

Учитывая, однако, что многие государства и мировое общественное мнение осознает все значение принципа свободы открытого моря для мирового экономического и политического общения, а также для реализации национальных интересов (например, выполнения функции обороны государств, имеющих обширные морские границы), скорее всего, что новый режим Мирового океана не будет выработан на основе отказа от принципа свободы открытого моря к чему призывали определенные силы (например на 2 симпозиуме на Мальте в 1971 г., "Мир на морях") и положение будет оставаться без изменения, пока сама логика мирового развития и определенных интеграционных процессов не приведет к осознанию этого факта всеми.

Итак, ставя вопрос о том, чем отличается дееспособность государства от его фактических действий в международных отношениях можно

сказать, что дееспособность государства — это способность государства реализовать свою правоспособность и сам факт ее реализации. Это действие в рамках права и по реализации права, в то время, как фактические действия государств в международных отношениях, выходят за пределы международного права или совершаются вопреки ему. Фактически, как правило, это нарушение международного права.

Можно заметить, что в современных международных отношениях есть два рода фактических действий государств, не основанных на международном праве и не являющихся следовательно дееспособностью.

Это, во-первых, правомерные фактические действия государств, не являющиеся дееспособностью, и это, во-вторых, неправомерные фактические действия государств, также не являющиеся дееспособностью.

Поясним это примерами.

Фактически правомерные действия и ретроспективная правоспособность государств

Поскольку обычна норма является результатом повторяющихся действий государств, частота которых и последующее признание за которыми юридической силы делают их нормами международного права, следует признать специфику правоспособности и дееспособности государств в области международного обычного права.

Она состоит в том, что действия государств, за которыми в последующем будет признана сила международного права (международного обычая), хотя и являются действиями, не основанными на конкретном писанном действующем праве, тем не менее могут быть признаны просто в качестве фактических действий (не основанных на праве), но должны быть признаны в качестве дееспособности государств.

Такую дееспособность можно назвать “ретроспективной дееспособностью государств”. Вместе с тем было бы неверным думать, что ретроспективная дееспособность государства возникает до его правоспособности в этой области. Ибо раз определенные действия государства в итоге признаются в качестве международного обычая, это значит, что эти действия совершаются на основе права, которым государство руководствовалось в момент их совершения.

Хотя, разумеется, признание этого права также имеет ретроспективный характер и, следовательно, обычная правоспособность также может быть названа ретроспективной.

Таким образом, суммация определенных фактических действий государств в определенной области, за которыми государства признают свойства юридического обычая, приводит к формуле права и правоспособности, а сами эти действия, в силу признания их правомерности *ab initio* (с самого начала — *лат.*), становятся дееспособностью.

Поскольку между фактическими действиями, не основанными на праве, с одной стороны, и дееспособностью, с другой, — существует принципиальная разница, а в констатации международного обычая не всегда присутствует четкость и уверенность, давно признано, что международный обычай, как строго юридический источник международного права сильно уступает международному договору в качестве такого источника. Это однако не значит, что в современном международном

праве не возникают или не могут возникнуть новые международные обычай. Так, известны примеры возникновения обычая в наши дни в области космического права (право пролета космического аппарата (ракеты) одного государства через воздушное пространство другого на большой высоте); в области международного морского права (право объявления определенных относительно ограниченных участков акватории Мирового океана временно опасными для торгового судоходства в связи с проведением запуска ракет или стрельбы; обычай упрощения морского дипломатического протокола и церемониала, в частности, отмена в ряде случаев пушечного салюта военных кораблей и ответного салюта береговых батарей и ряд других).

§ 5. Несостоятельность нескольких презумпций, отрицающих необходимость вычленения и сравнительного изучения правоспособности и дееспособности государств, как элементов их международной правосубъектности

Презумпция принадлежности терминов правоспособность и дееспособность только к науке гражданского права.

Часто утверждают, что дееспособность — это гражданско-правовая категория, неприменимая в международном праве.

Действительно, гражданско-правовое содержание этого термина, предполагающего, что недееспособно лицо малолетнее или душевнобольное, совершенно неприменимо к такому субъекту отношений (международных отношений), как государство.

Но термин дееспособность является не только термином гражданского права. Термин дееспособность — это термин общей теории права и мы полагаем, что всякий субъект права располагает этими двумя элементами — правоспособностью и дееспособностью со своим специальным, присущим только данной отрасли права, содержанием.

Для того, чтобы понять значение правоспособности и дееспособности государств в международных отношениях, необходимо полностью освободиться от гражданско-правового понимания этих категорий, когда речь идет о них применительно к государству, как субъекту международного права.

В международно-публичном праве содержание этих элементов наполнено совершенно другим смыслом.

Как известно, физическое лицо может быть недееспособным в силу болезни или малолетства. Ничего подобного нет в международных отношениях в отношении государства.

Но государства часто не могут реализовать свою правоспособность в каждом конкретном случае (в определенных случаях), не могут стать дееспособными в силу каких-либо объективных или субъективных причин.

Заключив какой-либо международный договор, государство может годами не торопиться реализовать его, только потому, что у него нет материально-технических или денежных средств для его реализации (объективные препятствия), то ли потому, что оно не считает на определенном этапе целесообразным его реализовать (субъективные препятствия).

Если читатель данной статьи механически будет переносить гражданско-правовое понимание терминов правоспособность и дееспособность на международные отношения и международную правосубъектность государств, то он может дальше не читать ее и закрыть журнал.

Если отсутствие дееспособности в гражданском праве влечет за собой опекунство или попечительство, то отсутствие дееспособности государства в конкретном международном отношении не влечет за собой никакой опеки или попечительства. Государства суверенны и равноправны.

Недееспособность государств в международном праве понятие особое. Например, каждое государство-субъект международного морского права в любой момент способно приобрести научно-исследовательские или рыболовные суда, или морские буровые платформы. Но это может оказаться невыгодным государству экономически, или государство может быть в неблагоприятном географическом положении. Очевидно, что такая недееспособность государства не имеет ничего общего с гражданской недееспособностью физического лица.

То же самое следует сказать и в отношении международной правоспособности. Если правоспособность физического лица в гражданском праве появляется в определенных случаях еще с момента зачатия ребенка в утробе матери, а тем более с момента рождения, то общая правоспособность государств на международной арене возникает с момента провозглашения образования государства, но конкретная правоспособность государства появляется только в случае участия данного государства в тех или иных международных договорах и соглашениях.

Как мы видим и термин “правоспособность”, (который в науке международного права принят без каких-либо оговорок полностью и, который противники применения термина “дееспособность” не отвергают), имеет в международном публичном праве свое содержание и свою специфику.

Если в гражданском праве дееспособность ребенка или душевнобольного лица обеспечивается опекуном или попечителем, назначаемым государством, то дееспособность государства в ряде случаев в международном праве может быть обеспечена самим государством. Например, если государство не может отлавливать нужное ему количество рыбы в открытом море, на основе международных рыболовных конвенций, участником которых оно является, то, как правило, никакое другое государство не будет это делать за него и для него.

Вместе с тем, жизнь, которая сложнее научных схем, показывает, что в определенных случаях отсутствие дееспособности какого-то государства может быть компенсировано помощью другого государства или международной организацией.

Так, государство, лишенное возможности отлавливать необходимое ему количество рыбы, может покупать ее у иностранного государства. Иностранное государство может осуществлять поставку рыбы данному государству безвозмездно, международная организация может помочь иностранному государству реализовать его права в области освоения им его морских ресурсов и т. д.

Ярким примером помощи одного государства другому в осуществлении их дееспособности являлись отношения нового типа, имевшие место между социалистическими странами, отношения в рамках СЭВ, помочь социалистических стран развивающимся. Таковы помощь Советского Союза Кубе, Чили (во времена правительства Альенде) и другим странам в проведении научных исследований на море, подготовка кадров специалистов и т. д.

Если гражданско-правовое содержание (понимание) правоспособности и дееспособности совершенно неприменимо к международной правосубъектности государства, то возникает и другой вопрос: а применимы ли вообще понятия "правоспособность" и "дееспособность" к государству?

На этот вопрос следует ответить утвердительно, так как понятия правоспособности и дееспособности не являются категориями, присущими только гражданскому праву и монополизированными наукой гражданского права.

Это категории права вообще, они являются элементами всякой правосубъектности.

Не случайно, в 3-ем издании БСЭ указывается на общую применимость понятия дееспособности в науке права.

"Дееспособность в праве, — сказано здесь, — способность своими действиями приобретать права и порождать для себя юридические обязанности. Понятие дееспособности наиболее разработано и чаще всего применяется в отношениях, регулируемых гражданским правом".⁹

Из приведенного положения видно, что: 1. понятие дееспособности является элементом права вообще, а не только какой-либо его отрасли (определение говорит о "дееспособности в праве"), 2. понятие дееспособности может быть разработано не только в гражданских правоотношениях ("понятие дееспособности наиболее разработано и чаще всего применяется в отношениях, регулируемых гражданским правом").¹⁰

Таким образом, рецептируя термины "правоспособность" и "дееспособность", мы не заимствуем гражданско-правовые термины, так как эти термины могут быть присущими различным отраслям права, 2) не заимствуем содержания гражданского права, так как содержание этих терминов в различных отраслях права будет определяться спецификой отрасли и субъекта ее правоотношений.

То обстоятельство, что термины "правоспособность" и "дееспособность" получили наибольшую разработку в науке гражданского права, еще не означает, что эти термины не могут быть использованы в других отраслях права со включением в них иного содержания, соответствующего профилю отрасли права.

Но, если бы даже эти термины "принадлежали" только гражданскому праву, то и в этом случае указанный довод не является препятствием к его терминологическому использованию в науке международного права. Ведь хорошо известно, что вся юриспруденция часто опирается на конструкции гражданского права, а наука международного права нередко использует термины гражданского права, наполняя их своим содержанием.

Можно назвать десятки терминов гражданского права, навеянных римским правом — “наиболее разработанным техническим правом”.

Среди них: “правопреемство”, “правопреемник” /государство-преемник/; цессия/территории/; дестинатор/ признания/; контрагент /государство-контрагент/; концепции — “общего пользования”, “общего наследия”; международные сервитуты, анклав, и многие другие.

Введение терминов и понятий “правоспособность” и “дееспособность” применительно к межгосударственным отношениям, в связи с правосубъектностью государств не противоречит и канонам общей теории государства и права. Во-первых, потому что общая теория государства и права, умалчивая по этому вопросу применительно к международной правосубъектности государства, не содержит и “запретов” на этот счет. Во-вторых, касается этого вопроса лишь применительно к гражданскому праву и ни в коей мере не обязывает переносить гражданско-правовое понимание этих категорий в международное публичное право.

Таким образом, наука имеет возможность проявить инициативу в развитии этого вопроса применительно к международному морскому публичному праву.

По нашему мнению, именно к такой инициативе и творчеству призывает современная теория государства и права специалистов других отраслей права. Как правильно указывает проф. А. И. Денисов, нужна “всесторонность” в изучении государства и права и борьба с “омертвением понятий” (в данном случае омертвлением понятия международной правосубъектности государства).

Мы полагаем, что изложенные нами взгляды, обоснованию которых посвящен также последующий текст настоящей главы, соответствует известным тезисам современной теории государства и права о том, что правоотношение — это норма права в действии¹¹, что нормы права сами по себе недостаточны и необходимы волевые усилия субъекта права¹², что преобразование правоспособности в дееспособность протекает отнюдь не автоматически.¹³

Таким образом, термины “правоспособность” и “дееспособность” и как термины общей теории государства и права и как термины гражданского права (по форме, но не по содержанию) вполне применимы в международном праве со своим, специфическим содержанием.

При этом, однако, нужен творческий подход с позиций данной отрасли права, в данном случае международного публичного права.

Допустим ли такой подход и такая рецепция? Вполне, ибо наука международного права, как всякая наука, является творческой.

Возникает также вопрос, для чего рецептировать термины “правоспособность” и “дееспособность”, если с ними, как правило, ассоциируются гражданско-правовые представления?

Не лучше ли принять какие-либо новые термины?

Нам представляется, что нет необходимости в изобретении новых терминов характеризующих правоспособность, по следующим причинам: 1) термины “правоспособность” и “дееспособность” являются устоявшимися терминами общей теории международного права. 2) эти

термины применимы к различным отраслям права, при анализе право-отношения и его субъектов.

3) термины “правоспособность” и “дееспособность” являются очень емкими, выразительными. Они хорошо передают и качественное и количественное состояние субъекта права.

Главное, как правильно отметил Ю. А. Тихомиров, в том, что “каждая отраслевая наука должна найти свой угол зрения”.¹⁴

Может также возникнуть вопрос: зачем пользоваться сложными конструкциями правоспособности и дееспособности государств в международных отношениях и не достаточно ли говорить о ситуациях де-юре, с одной стороны, и де-факто, с другой?

На этот вопрос надо ответить отрицательно.

Обращает на себя внимание, что устоявшиеся термины общей теории государства и права: “правоспособность” и “дееспособность”, просто незаменимы. В них удачно сочетается емкость понятия с его флексибильностью и доступностью понимания в различных отраслях права. Если даже понятие де-юре и рассматривать, как равнозначное понятию “правоспособность”, применительно к международному статусу государств, то этого нельзя сказать о понятиях де-факто и “дееспособность” государств.

Это определяется тем, что сама фактическая деятельность государств может быть трех видов.

Понятие де-факто не равнозначно понятию международной дееспособности государства. Объясняется это тем, что понятие де-факто может означать:

1. Фактическую, но законную деятельность государства, не предусмотренную прямо действующим международным правом (например, установление государством в открытом море систем сбора океанских данных (ССОД), проведение научных исследований, промышленной разведки дна международного района и др.),

2. Фактическую, незаконную деятельность государства, являющуюся отрицанием действующего международного права и, следовательно, не являющуюся дееспособностью.

3. Фактическую деятельность государства, предусмотренную действующим международным правом, т. е. международную дееспособность государства.

Кроме того, как уже отмечалось ранее, международная дееспособность государства может быть реализована через а) дееспособность другого государства и б) через дееспособность международной организации.

Например, дееспособность некоторых развивающихся государств, не имеющих своих кадров, техники и капиталов в вопросах стока реки, протекающей по территории этой страны и какой-либо другой страны может быть осуществлена при помощи другого государства или государств, или при помощи соответствующей международной организации.

Презумпция “автоматической” дееспособности государств в международных отношениях

Фактически в международно-правовой литературе бытует мнение,

что наличие у государства, как субъекта международного права правоспособности означает, тем самым, наличие у него и дееспособности.

Существует своеобразная презумпция “автоматической дееспособности” государства. Между тем, ни о каком автоматизме перехода прав, обязанностей и ответственности государства в дееспособность не может быть и речи.

Для перевода международной правоспособности государства в его международную дееспособность, требуются действия и притом действия, основанные на международном праве.

В определенной мере можно говорить об автоматизме появления общей правоспособности государства, как субъекта международного права в целом.

В современную эпоху всеобщего юридического равноправия всех государств и одинаковой юридической силы для всех государств основных принципов современного международного права, можно говорить, что *ipso facto* (в силу самого факта — *лат.*) все государства правоспособны и таким образом можно говорить об “автоматической общей правоспособности государств”, вытекающей из общих принципов современного международного права.

Но уже для перевода общей правоспособности государства в его конкретную правоспособность (заключение конкретизирующих международных договоров и соглашений, по самым различным вопросам) нужны действия.

Поэтому “автоматичность” правоспособности в современную нам эпоху не идет дальше вопроса об общей правоспособности государства, как субъекта основных прав и обязанностей, т. е. общей правоспособности государства, как субъекта международного права.

Что касается конкретной международной правоспособности то здесь уже государство является правоспособным не в силу общих основных принципов международного права, например, вытекающих, в первую очередь из Устава ООН, а в силу тех конкретных международно-правовых обязательств, которые государство приняло на себя в результате своей деятельности в качестве субъекта международного права.

Концепция “автоматической” дееспособности несостоятельна уже потому, что дееспособность предполагает действия, основанные на праве, в то время как автоматический перевод прав и обязанностей в дееспособность предполагает отсутствие действий.

Презумпция “слитности” правоспособности и дееспособности государств в международных отношениях

Важной причиной, по которой вопросы правоспособности и дееспособности государств не разрабатывались в нашей литературе являлось убеждение в том, что поскольку государства суверенны и могут совершать любые властные действия на международной арене, их правоспособность и дееспособность “сливаются”.

Такой взгляд содержится, например, в коллективном учебном пособии по международному праву, в целом очень удачном и интересном, изданном Свердловским юридическим институтом.

Здесь говорится, что правоспособность и дееспособность государств всегда “органически слита”.¹⁵

В содержательной и полезной книге о роли личности в международном праве, по данному вопросу тоже утверждается, что в международном праве правоспособность и дееспособность, как правило, совпадают.¹⁶

Однако жизнь показывает, что правоспособность и дееспособность государств и народов далеко не сливаются и между ними существует большое расстояние, которое нужно преодолеть в упорном труде и борьбе, чтобы их слить.

Ход рассуждений авторов, считающих, что правоспособность и дееспособность "слиты" в субъекте международного права — государстве, следующий. Каждое суверенное государство, говорят они, обладает правоспособностью, т. е. способностью иметь права и обязанности в международных отношениях. Но, раз государство суверенно, раз оно является имманентным носителем суверенных прав и обязанностей, то, следовательно, оно, безусловно, и дееспособно, т. е. способно реализовать присущие ему суверенные права и обязанности.

Если, думают эти авторы, ставить под сомнение дееспособность государства, то тогда, это уже ставит под сомнение и само суверенное государство: какое же оно суверенное государство, если не способно реализовать свои суверенные права, бесспорно присущие каждому государству?

Такой ход рассуждений имеет два недостатка.

Во-первых, он не реалистичен и страдает автоматизмом — автоматически сообщает государству и способность реализации норм международного права и саму реализацию, чего нет в действительности.

Государство может обладать рядом прав, но десятками лет не превращать их в реальность (например, многие внутриконтинентальные страны имеют право на всестороннее пользование открытым морем, но не делают этого; имеют право на установление дипломатических и консульских отношений, имеют право, в частности, открыть свое консульство в порту иностранного государства, но годами не устанавливают отношений и не открывают своих консульств).

Во-вторых, рассматриваемый ход рассуждений страдает догматизмом. Без должного анализа и без обращения внимания во внутреннюю суть явления поверхностно оценивается международная правосубъектность государства и сливаются воедино такие два важных элемента правосубъектности, как правоспособность и дееспособность. А между тем, эти два элемента также сильно отличаются друг от друга, как правовая норма на бумаге, с одной стороны, и правовая норма в действии, с другой; или же как нереализованное еще голое правовое предписание, с одной стороны, и реализуемое (или реализованное) уже правило поведения, — с другой. Очевидно, что должное и сущее — не одно и то же.

Концепция раздельного существования правоспособности и дееспособности государств в международных отношениях субъективно направлена на повышение эффективности международного права и усиление деятельности и действий государств по достижению максимально полезного результата из функционирования соответствующих норм.

В этом ее отличие от концепции "сливности" или "автоматичности" перехода правоспособности государства в его дееспособность.

Презумпция реакционности термина “дееспособность” применительно к правосубъектности государств в международных отношениях

В XVIII–XIX вв. колониальные теоретики международного права для того, чтобы обосновать господство колониальных держав над зависимыми, малыми, слабыми и угнетенными народами, по-своему использовали не только термины “правоспособность” и “дееспособность” и всю теорию международной правосубъектности, но и все международное право, в целом. Все его институты, почти все термины.

Это однако не помешало современной науке послеоктябрьского международного права сохранить, развить и наполнить новым, подлинно демократическим содержанием те нормы и институты, которые использовались буржуазией в своих классовых сугубо эгоистических целях.

Использование буржуазией в своих колониалистских, часто антиобщественных целях таких терминов и институтов основополагающей юридической конструкции, как “суверенитет”, “государство”, “право”, “гуманность”, “невмешательство” и многие другие не скомпрометировало их само по себе в глазах социализма или мирового демократического общественного мнения.

Социалистическая наука международного права не может отбросить фундаментальные юридические категории не только потому, что эти категории использовались в иных классовых целях.

Эти категории при правильном использовании и толковании, наполнении их новым смыслом в интересах демократии вообще и трудящихся классов, в особенности, могут служить и по-прежнему служат, но уже в другом аспекте и другим прогрессивным классам.

Сказанное справедливо и для таких основных юридических категорий международной правосубъектности, как правоспособность и дееспособность государств.

Чтобы убедиться в этом, рассмотрим сначала интерпретацию этих категорий, буржуазными учеными в середине XIX в., в период господства колониализма и империализма, а затем проанализируем то новое и отличное, что характерно для использования этих категорий в послеоктябрьский период.

Если взять классический буржуазный учебник международного права эпохи колониализма и империализма Франца Листа и посмотреть страницы, посвященные вопросам правосубъектности государств, положения связанные с международной правоспособностью и дееспособностью, то мы увидим следующее.

Буржуазная наука международного права исходила из следующих приемов:

1. правоспособность физического и юридического лица механически распространялась на народы, имея ввиду чисто цивилистическое гражданское правовое содержание и толкование;

2. отрицала дееспособность за колониальными и зависимыми народами;

3. связывала международную правоспособность со способностью совершать деликты и нести ответственность за свои действия;

4. связывала правоспособность со способностью вести войну и заключать мир;

5. говорила о полусуверенных государствах и трактовала их, как имеющих ограниченную дееспособность.¹⁷

Иными словами, буржуазная наука международного права, отражая интересы колониализма, использовала эти понятия для того, чтобы доказать, что: 1.не каждый народ правоспособен, 2. не каждый правоспособный народ дееспособен, 3. для того, чтобы доказать, что дееспособность одного народа может быть узурпирована другим народом, имеющим государственную организацию, без его на то добровольного согласия.

Нетрудно заметить, что если старая интерпретация говорила о неправоспособности и недееспособности народов, то новая указывает лишь на определенную ограниченность дееспособности государств, а это далеко не одно и то же.

За колониальными народами раньше отказывались признать право на международную правоспособность и дееспособность и фактически мешали им создать свое собственное национальное государство.

Теперь такие государства созданы практически всеми народами (за немногими исключениями, которые недолговечны) и речь идет не об ограничении какого-либо народа или государства, а о выявлении реальных потенций всех государств на международной арене в целях оказания им содействия в достижении дальнейшего прогресса.

Если старая трактовка термина “дееспособность” применялась только к колониальным народам, то новая трактовка это полностью исключает. Старая концепция утверждала, что есть недееспособные народы. Новая → исходит из того, что все народы дееспособны, но дееспособность всех народов (государств) в большей или меньшей степени отстает от их же правоспособности.

Отличие новой концепции от старой интерпретации состоит и в том, что, если старая предписывала разрыв между дееспособностью и правоспособностью лишь определенным народам (колоний), то новая указывает на наличие определенного разрыва между дееспособностью и правоспособностью у всех народов в специальных конкретных правоотношениях.

Не только малые и малоразвитые государства, но и большие и технически развитые государства демонстрируют в своих международных отношениях расхождение между присущим им объемом прав, как субъектов международного права, с одной стороны, и в ряде случаев меньшим объемом реально претворяемых в жизнь указанных прав, с другой.

Это обстоятельство, т. е. признание универсальности разрыва правоспособности и дееспособности для всех государств очень важно, так как оно показывает отсутствие какой-либо дискриминации в отношении каких-либо народов.

Новая концепция дееспособности не направлена против какой-либо группы государств, она одинаково применима, как к технически развитым странам, так и развивающимся странам, как к большим, так и к малым государствам.

Что касается действительно имеющего место разрыва между правоспособностью и дееспособностью каждого государства и всех государств между собой, то это несомненный объективный факт.

Вряд ли кто-либо может его отрицать.

Этот факт является отражением всесилия теории неравномерности развития капитализма, которая продолжает сохранять свою силу. Концепция международной правоспособности и дееспособности государств на современном этапе ее отражает.

Старая концепция в основу международной правоспособности и дееспособности помещала прямые аналогии с гражданским правом (нессовершеннолетие, незрелость народа).

Новая это полностью отвергает и в основу анализа помещает суверенные действий государств или воздержание от действий.

Импульсом для этих действий являются такие объективные факторы, как наличие материальных и технических средств для реализации норм международного права, отсутствие помех со стороны других государств и многие другие.

Новая концепция правоспособности и дееспособности государств имеет совсем другие причины появления, а также другие цели и задачи.

1. Она, как уже отмечено, опирается на открытый В. И. Лениным закон неравномерности развития капитализма.

2. Она соответствует детерминированному историей определенному разрыву в уровнях международной правоспособности и международной дееспособности различных государств.

3. Она опирается на объективный закон выравнивания уровней развития социалистических стран.

4. Она опирается на объективный закон выравнивания уровней развития развивающихся стран с одной стороны и технически развитых, с другой.

Если старая концепция была реакционна, так как служила колониализму и империализму, то новая служит делу прогресса и является прогрессивной.

Это, прежде всего, выражается в реалистичности новой концепции — она не закрывает глаза на исторически неизбежный разрыв между правоспособностью и дееспособностью всех государств между собой, а также разрыв между правоспособностью и дееспособностью каждого конкретного данного государства.

Если старая концепция имела целью увековечить разрыв между правоспособностью и дееспособностью колониальных народов, то новая направлена на обратное, на сокращение и ликвидацию такого разрыва и указывает пути для этого (социалистическая ориентация, научно-технический прогресс, индустриализация экономики развивающихся стран, более тесное международное сотрудничество, техническая, научная, политическая и экономическая помощь развитых стран странам развивающимся, содействие ликвидации разрыва при помощи ООН, специализированных учреждений и других международных организаций).

Презумпция отсутствия значимости (пользы) разработки категорий правоспособность и дееспособность применительно к правосубъектности государств в международных отношениях

Наконец, существует еще одно мнение, которое не содействовало разработке вопросов международной правоспособности и дееспособности государств. Мы имеем в виду взгляд, согласно которому выяснение

вопросов, связанных с правоспособностью и дееспособностью государств не представляет сколько-нибудь значительного интереса и ничего не дает теории, а тем более практике международного права.

С этой точкой зрения также трудно согласиться.

Выяснение сущности правоспособности и дееспособности представляет интерес как для теории, так и для практики международного права, потому, что помогает глубже вникнуть в содержание и в форму право-субъектности государств и народов и понять, как правосубъектность, так и форму правосубъектности.

Что касается международно-правовой практики, то и здесь изучение элементов правосубъектности — правоспособности и дееспособности помогает государствам в их вековом движении от минимальной дееспособности к максимальной дееспособности, помогает постоянно сокращать разрыв, существующий между правоспособностью с одной стороны и дееспособностью с другой, присущий каждому государству и, следовательно, содействует укреплению правосубъектности государства, расширению его не только "бумажных", но и реальных прав, обязанностей и ответственности.

Изучение вопросов правоспособности и дееспособности государств содействует поиску средств, методов и стимулов сокращения разрыва между правоспособностью всех государств вообще и, следовательно, содействует максимальному не только юридическому, но и фактическому уравнению их прав и возможностей во всем том, что, разумеется, не зависит от таких чисто количественных категорий, как размер территории, численность населения, запасы естественных ресурсов, географическое положение и т. д.

Более того, можно даже сказать, что точное уяснение правоспособности и дееспособности государств и путей их возможно максимального сближения является, в ряде случаев, инструментом, вносящим поправки в невыгодные и количественные условия существования государств.

Так, если какое-либо государство слишком мало для реализации своих каких-либо прав, то оно может объединиться с другими государствами в достижении этой цели и реализовать свои права в рамках коллективной дееспособности.

Другой пример. Если территория какого-либо государства слишком мала для совершения какой-либо акций, например, испытания самолетов, запуска ракет, изучения морского дна и т. д., то это государство может превратить свою правоспособность в данной области в дееспособность, вступая в контакты с другими государствами, арендя у них наземную территорию, акватории, стоянки и порты для судов, станции наблюдения за космической аппаратурой и т. д.

Сравнительный анализ правоспособности и дееспособности государств может содействовать ускорению социального прогресса народов.

Ценность рассматриваемой концепции в том, что акцентируя внимание не только на праве и правоспособности, но и на дееспособности, она полнее раскрывает содержание правоотношений, а главное, зовет к действию. Между тем, именно действия субъекта могут создавать действенность, эффективность правовой нормы и эффективность правоотношений.

Важность этого обстоятельства легко оценить, если вспомнить, что именно с принятием правовой нормы миссия права еще никак не заканчивается, а, наоборот, только начинается.

Все зависит от того, будет ли правовая норма применяться и, как, вообще, применяться и как именно применяться на практике. Ни для кого не секрет, что имеется большое число правовых норм, которые были торжественно приняты сторонами, но так и не стали действующими нормами, по тем или иным причинам.

Концепция право-дееспособности государств, таким образом переносит центр тяжести в оценке норм и правоотношений с создания нормы на ее исполнение, а это главное.

Еще нет исследования, посвященного анализу причин неэффективности в тех или иных случаях, норм международного права, причинам их бездействия, но это не мешает констатировать ряд таковых.

Вступившая в законную силу норма международного права может полностью остаться на бумаге, на которой написан договор и никогда не увидеть света по таким причинам, как: 1. империалистическая или неоколониалистская политика, создающая барьер "движению" нормы, 2. изменение обстоятельств, на которые рассчитывали обе или одна из сторон договора, 3. охлаждение политических отношений сторон, 4. инертность сторон, вызванная экономическими и другими причинами, 5. отсутствие денежных средств для введения определенной системы норм в действие (например, об ответственности за ущерб, нанесенный загрязнением моря) и другие.

Мы уже не говорим о том, что идеальное правоотношение всегда лучше реального, хотя бы в силу того, что задумать всегда легче, чем исполнить.

Из теоретических положений, связанных с анализом правоспособности и дееспособности государств следует и другие важные выводы.

1. Не всякие фактические действия государств на Мировом океане создают права, обязанности и ответственность для государств, а только такие, которые совершаются во исполнение норм или принципов международного права.

2. Любые фактические правонарушающие действия государств влекут, однако, ответственность для государств.

3. Выяснение наличия и причин расхождения между правоспособностью и дееспособностью как одного, отдельно взятого государства, так и различных государств между собою содействуют преодолению их неравного положения по отношению к Мировому океану, способствует утверждению и более полному раскрытию принципа равноправия всех государств на Мировом океане.

4. Объясняются причины неравной дееспособности различных государств на морях и океанах.

5. Утверждаются права колониальных и бывших колониальных и зависимых народов, за которыми теоретически и практически старое дооктябрьское международное право отрицало правосубъектность. Создаются основания для дальнейшего развития государств, их активности в международных отношениях и в первую очередь для развивающихся.

6. Стимулируется достижение возможного максимума выгод и благ,

проистекающих из большего акцента на использование норм международного права.

Концепция дееспособности оказывает прямую помощь развивающимся странам.

Поскольку констатируется, что развивающиеся страны, в ряде специальных правоотношений имеют невысокую дееспособность, а как подчеркивается, современное международное право имеет своей целью максимальное содействие установлению не только формального, но, по возможности, и фактического равенства всех государств в реализации их прав, сразу возникает практический вопрос о содействии технически развитых государств и международных организаций развивающимся странам в поднятии их дееспособности.

Именно установление факта высокой или невысокой дееспособности страны является морально-политическим основанием для международно-правовых мероприятий. Это — помощь и содействие той или иной стране в ее развитии.

Уровень дееспособности является критерием и основанием для освобождения той или иной страны от определенных финансовых и иных обязательств. (Именно реальный учет уровня дееспособности пяти основных держав в области охраны мира и международной безопасности был учтен авторами Устава ООН при предоставлении им постоянных мест в Совете Безопасности ООН. И, как известно, история это полностью оправдала).

Например, экономические возможности развивающихся стран и потребности их развития учитываются в Неофициальном Сводном тексте для переговоров, подготовленном, III Конференцией ООН по морскому праву (см. напр., ст. 208, п. 4).

Вместе с тем, не всегда возможны определенные привилегии. Например, послабления в области права охраны окружающей среды, как это правильно указывает Л. В. Сперанская, может повести к нежелательным для нашей планеты последствиям.¹⁸

Расхождение между правоспособностью и дееспособностью, а также сама констатация такого разрыва, ни в коем случае не должны восприниматься, как знак пессимизма и обреченности дела регулирования международных отношений и их революционного преобразования в интересах народов.

Наоборот, этот разрыв должен восприниматься, как стимул, генератор для все более возрастающих действий, направленных на оптимальное достижение объективно стоящих перед народами целей.

Поскольку именно разница между правоспособностью и дееспособностью толкает государства и народы к ее преодолению и, следовательно, движению. Более того, диалектика такова, что разрыв между правоспособностью каждого государства и его дееспособностью (включая все технически развитые страны) может даже рассматриваться, как явление положительное.

Именно в процессе движения от правоспособности к дееспособности происходит максимальная творческая мобилизация сил государств и народов, их активная и целенаправленная деятельность, приводящая к запланированным желаемым международно-правовым демократическим результатам.

§ 6. О расширении или сужении правоспособности и дееспособности государств в международных морских отношениях

Можно ли вообще изменить правоспособность и дееспособность государств в сторону их уменьшения или увеличения?

Можно, если, например, аннулируется какое-то право, например, право на рыболовство в определенной морской акватории на период ее консервации или право возводить укрепления в недавно демилитаризованной зоне. Понятия правоспособности и дееспособности динамичны. Все зависит от того, на что направлена эта динамика, прогрессивна она или реактиона.

В годы развернутой империалистами “холодной войны” можно было заметить сильное “замораживание” в ряде вопросов, как правоспособности, так и дееспособности государств.

С одной стороны уменьшились контакты между государствами различных социально-экономических систем и, в этой связи, почти не возрастила конкретная правоспособность государств этих систем во взаимоотношениях друг с другом.

Почти не заключались соглашения по политическим вопросам, заключалось ограниченное число международных соглашений по политическим вопросам и совершенно не заключались соглашения по вопросам международной военной безопасности (например, об ограничении вооружений и т. д.).

Таким образом можно сказать, что в годы “холодной войны”, во взаимоотношениях государств различных систем, эти государства в своих, так сказать, “межсоциальных” отношениях имели незначительную конкретную правоспособность в области политических вопросов (политическая правоспособность), весьма ограниченную правоспособность в области экономических вопросов (экономическая правоспособность) и совершенно не имели конкретной правоспособности в военной области (военная правоспособность).

Последнее обстоятельство легко понять в связи с тем, что такие военные соглашения исключались с участием государств различных социально-экономических систем по вине империализма. Военно-политические блоки и организации, исключали в годы “холодной войны” какое-либо сотрудничество (военные блок и под эгидой США — НАТО, СЕАТО, СЕНТО, АНЗЮС и др., — с одной стороны, и оборонительная Организация Варшавского Договора, — с другой).

Все сказанное о “замораживании” конкретной правоспособности государств различных систем в годы “холодной войны” не относится к общей правоспособности государств, которая вытекает для любых государств, в том числе для государства различных социально-экономических систем независимо от конкретных международных договоров и соглашений, непосредственно из основных принципов международного права и Устава ООН.

Общая правоспособность, вытекающая из этих принципов, продолжала разумеется сохраняться и поскольку юридически эти принципы, а также Устав ООН и другие основополагающие международные договоры и соглашения не отменялись и продолжали сохранять свою юридическую силу, общая международная правоспособность государств различ-

ных систем существовала, (но не увеличивалась) и в годы “холодной войны”.

Уменьшение контактов между государствами различных систем в годы “холодной войны” отразилось не только на их конкретной правоспособности, но и, конечно, на их дееспособности.

Что касается общей дееспособности государств различных систем, то она также оказалась, в значительной степени, “замороженной”.

В отношениях государств различных систем существовал лишь минимум и даже минимум отношений, переводящих их общую правоспособность в общую дееспособность.

Даже такие фундаментальные принципы современного международного права, как принципы уважения суверенитета, невмешательства во внутренние дела и другие часто не соблюдались по вине империалистических держав.

Что касается конкретной дееспособности государств различных систем, т. е. дееспособности, связанной с международными договорами и соглашениями не основного характера, то, во-первых, она потерпела урон в связи с тем, что часто не соблюдались уже заключенные до “холодной войны” и формально-юридически сохранявшие силу договоры и соглашения (например, соглашения о торговом судоходстве, о паспортно-визовом режиме моряков и др.).

Во-вторых, не заключались новые международные договоры и соглашения, в связи с чем не рождалась новая международная дееспособность государств в их взаимоотношениях друг с другом.

Именно в годы “холодной войны”, в связи с “замораживанием” правоспособности и дееспособности государств (общей и конкретной), как правильно отметил Р. Л. Бобров, действовал “минимальный кодекс мирного сосуществования”.

В буржуазной литературе это же явление, объективно существующее, было отмечено канадским ученым Э. Макуни. Последний предложил даже легализовать минимум отношений между социалистическими и капиталистическими государствами в своей концепции так называемого “межблочного права”, которое на деле являлось своего рода эрзацем нормального международного права.

Успешная реализация Программы мира, выдвинутой Советским Союзом, объективные условия разрядки в современных международных отношениях после европейского Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинки, 1975 г.), рост влияния антиимпериалистических и антиколониалистических сил привели к возрождению дееспособности, усилению международных связей государств различных социально-экономических систем во взаимоотношениях друг с другом.

Дальнейший рост получила и их конкретная международная правоспособность.

Этому процессу возрождения и дальнейшего развития и правоспособности и дееспособности содействовала успешная разрядка международной напряженности во взаимоотношениях СССР с Францией, СССР с ФРГ и СССР с США. В частности, важный вклад в это дело внесли двусторонние международные соглашения и договоренности СССР и

США, заключенные в различных областях международных отношений в 1972—1974 гг. и в последующий период.

Во время ухудшения международных отношений, вооруженных конфликтов и войн в значительной степени ухудшается и уменьшается международная дееспособность государств.

В виде исключения она возникает только в военное время в таких вопросах, которые составляют правоспособность государств, предусмотренную специально на случай возникновения войны (например, право на морскую блокаду, право на оккупацию и т. д.).

Приведем пример ограничения правоспособности государства во время войны. Так, каждое государство имеет право вести торговлю с другими государствами, осуществлять морские перевозки грузов и т. д.

Однако, ввиду того, что идет война и риск потери судов и грузов на международных морских путях велик, государства ограничивают свою заморскую торговлю и морские перевозки.

Таким образом дееспособность государств в области морской торговли и навигации в условиях вооруженного конфликта может оказаться значительно меньшей, чем в условиях мира.

Но ограничение дееспособности государств на море возможно и в условиях мирного времени. Так, объявление одним государством “опасной зоны” в Мировом океане ограничивает дееспособность других государств в определенной акватории и на определенное время в области торгового и военного мореплавания.

Таким образом, применение правоспособности и дееспособности одним государством может лишать дееспособности другое государство. В. А. Серков указывает, что указывает, что в наше время десятки государств ежегодно объявляют об “опасных зонах” в Мировом океане числом до одной тысячи размером более 3-х млн. кв. миль.

Но, при этом, нельзя, конечно, абстрагироваться от целей подобного ограничения дееспособности государств, решающим здесь является выяснение вопроса, правомерна ли или противоправна цель, служит ли установление таких зон целям мира или целям агрессии.

Так, если государство “А” ограничивает противоправные действия государства “Б” на море — это не есть ограничение дееспособности государства “Б”, так как государство “А” может реализовать свои правомерные интересы.

Но, если государство “А” ограничивает правомерные акции другого государства “Б”, то это уже будет ограничение дееспособности государства “Б” (таково, например, препятствие свободному проходу через традиционные морские пути в международных проливах или архипелажных водах).

Ограничение дееспособности государств в международных морских отношениях случается нередко.

Излишне, конечно, говорить, что к государству, как суверенному субъекту международных отношений никак не применимо ограничение дееспособности по признаку малолетства¹⁹ или душевного заболевания.²⁰

Но ограничения дееспособности государств имеют место не только в силу исторически детерминированных причин, но и по ряду других обстоятельств.

Так, ограничение дееспособности государства может иметь место в результате установления ответственности определенного государства за агрессивную войну.

Наиболее ясный пример тому дают Потсдамские соглашения 1945 г., предусматривающие, что, хотя Германия, как государство, остается, она ограничивается в своей дееспособности, в части, касающейся военных учреждений, вооружений, армии, военно-морского флота и т. д.

В этой же связи можно отметить ограничение прав Германии посредством введения на ее территорию гарантитных оккупационных войск союзников, что вытекало из решений по предотвращению рецидива агрессии со стороны Германии и ограничение морской дееспособности Германии.

Другой пример. Конвенция Монтре 1936 г. устанавливает ограничения нечерноморских государств в области военного мореплавания в Черном море.

Третий пример. Временное ограничение дееспособности государств может наступить на пользование определенными морскими путями, может наступить в случае создания определенными государствами своих технических сооружений, например буровых платформ, вышек и других сооружений в определенных широтах, о чем помещается соответствующая информация для безопасности навигации других государств в специальных "Извещениях мореплавателям".

Такая же временная частичная недееспособность для всех государств возникает в случае одностороннего использования определенного квадрата морской акватории тем или иным государством для производства ракетных стрельб.²¹ И в этом случае, все государства, согласно основному принципу свободы открытого моря имеют право и правоспособность навигации в данном районе, однако это их право временно парализуется действиями того или иного государства.

Из приведенных примеров видно, что ограничение дееспособности государств может быть, как генеральным, касаться широкой сферы суверенитета (пример с ограничением суверенитета фашистской Германии после второй мировой войны), так и партикулярным, касаться менее широких, хотя и суверенных прав государства (пример с ограничением дееспособности государств в области военного мореплавания в Черном море).

Ограничение морской дееспособности государств, как правило, бывает локализованным, т. е. связанным с определенной акваторией Мирового океана.

Однако ограничение морской дееспособности государства может и не быть связанным с определенной акваторией. Таков, например, случай запрещения определенному государству или государствам строить определенный вид военных кораблей.

В широком философском смысле слова, все международное право построено на определенных ограничениях государств в том плане, что не все дозволено государству в его общении с другими государствами (запрет вмешательства, угрозы силой, мирной морской блокады, агрессии против флота и т. д.).

Однако такого рода ограничения а) касаются всех государств без

ограничения, б) выходят за рамки общепризнанного правового поведения государств и следовательно не являются ограничением дееспособности государств в международно-правовом смысле.

Поэтому, такого рода ограничения (правовые запреты) следует квалифицировать как ограничения не дееспособности, а фактических действий государств.

Правомерное ограничение дееспособности государств. Хотя на первый взгляд кажется, что никакое государство или группа государств не могут ограничить морскую дееспособность другого государства или группы государств на Мировом океане, тем не менее, это не совсем так.

Одно государство или группа государств могут ограничить морскую дееспособность другого государства или группы государств, если такое ограничение опирается на принципы международного права и, в частности, опирается на принцип международного процессуального права, принцип добровольности, а также, как правило на принцип равенства и взаимной выгоды.

Возьмем, к примеру, вопросы рыболовства. Здесь можно привести несколько случаев, когда международная дееспособность государства или государств в области рыболовства может быть ограничена и даже существенно.

Так, если традиционно, какое-либо государство осуществляло лов рыбы в территориальных водах другого государства, то это последнее, в случае угрозы обезрыбления его территориальных вод, может запретить другому государству осуществлять лов рыбы в своих традиционных и признанных территориальных водах.²²

Здесь мы присутствуем при случае, когда согласно принципу свободы открытого моря и принципу свободы рыболовства, государство располагает специальной правоспособностью в отношении рыболовства, однако, дееспособность такого государства в отношении рыболовства ограничена другим государством в силу законно примененного права территориального суверена в собственных территориальных водах.

Другой пример. В связи с необходимостью обеспечить воспроизводство биоресурсов Мирового океана, группа наиболее заинтересованных государств, если она включает в свой состав представителей государств различных социально-экономических систем, морских держав и правильно выражает интересы международного сообщества, может установить определенные условия лова рыбы и морского зверя, запрещения лова и соответствующие зоны консервации морской фауны в пределах открытого моря, далеко за пределами границ прибрежных государств.

Третий пример. Компетентная международная организация, если эта прерогатива предусмотрена ее уставом, может ввести в действие в определенных морских акваториях (в водах открытого моря) соответствующие квоты отлова рыбы или забоя морского зверя или полностью запретить соответствующий морской промысел на более или менее длительный срок, тем самым, ограничив дееспособность государств в области рыболовства и промысла морского зверя.

Наконец, возможны случаи, когда ограничение морской дееспособности может быть установлено тем или иным государством в одностороннем порядке самим для себя.

Такой случай возможен теоретически, когда то или иное государство, исходя, как из собственных интересов, так и из правильно понятых интересов других государств международного сообщества, может сделать заявление соответствующего рода, ограничивающее в добровольном порядке собственную морскую дееспособность (например, полный отказ от предоставленной ему квоты убоя китов, отлова рыбы, захоронения допустимых квот отходов и т. д.).

Такие случаи одностороннего, добровольного отказа государств от реализации своей морской правоспособности и, следовательно, самоограничения своей морской дееспособности, имеют место и на практике.

Поскольку на Мировом океане особенно заметно воздействие положения диалектического материализма о том, что все происходящее имеет место во времени и в пространстве, такое самоограничение государством своей дееспособности, а также ее ограничение каким-либо государством, группой государств или международной организацией является срочным и может иметь место на более или менее длительный срок, на большей или меньшей акватории.

Необходимо отметить, что ограничение морской дееспособности того или иного государства, группы государств или всех государств, на определенный срок, в отношении определенной акватории или всего Мирового океана, не имеет ничего общего с отказом от определенного принципа международного морского права, лежащего в основе такой специальной дееспособности.

Так, например, ограничение дееспособности государства в области рыболовства не означает отказа от принципа свободы рыболовства в открытом море.

Принцип свободы рыболовства в открытом море не исключает, а предполагает рациональное регулирование рыболовства. Он освящен веками, является разумным и справедливым принципом для всех государств и не может, и не должен быть отменен.²³

Временные и пространственные ограничения дееспособности государств в этой области — это только исключения из правила, а их целью является восстановление ресурсов морских акваторий и, следовательно, сообщение нового пространства для действия принципа свободы открытого моря, в котором заинтересованы все страны.

Принцип свободы рыболовства государств, их физических и юридических лиц в открытом море может регулироваться и, если этого требуют ресурсы биомассы, такое регулирование может быть достаточно жестким, если оно справедливо по отношению ко всем заинтересованным странам. Но он также не отменяется, как не отменяется право человека дышать воздухом, общим для всех жителей нашей планеты.²⁴

Неправомерные ограничения дееспособности государств.

Ограничение международной дееспособности государства или народа может иметь место в международных отношениях и посредством ограничения правоспособности и дееспособности их физических или юридических лиц.

Происходит это в тех случаях, когда от правоспособности или дееспособности определенных лиц зависит дееспособность государства. Например, капитан судна имеет право на “мирный проход” через

иностранные территориальные воды. Отказ ему (его судну) в этом в то же время является и ограничением дееспособности государства его флага на мирный проход через территориальные воды.

Если расистами отрицаются права человека за консулом африканского или азиатского государства в морском порту, то тем самым, может быть ограничена морская дееспособность государства консула, так как создаются невыгодные условия или просто отрицаются условия для осуществления функций консула по обслуживанию флота своей страны в данном иностранном порту. Например, отказ ЮАР принять консула определенной страны будет мешать этой стране реализовать свою специальную морскую правоспособность.

Другой пример. Если по международному соглашению лицо имеет право оптации гражданства, но государство ему в этом неправомерно отказывает, то тем самым отрицается не только дееспособность лица, но и дееспособность государства, потому что по международному соглашению государство имеет право на применение к своим гражданам принципа оптации, но реализовать это право не может.

Тем самым, через ущемление прав отдельной личности достигается лишение государства его дееспособности в определенных отношениях.

Если консул государства "А" должен выехать из столицы государства "Б" в портовый город своего консульского округа на территории государства "Б", но ему, под разными предлогами, не продают билета, то тем самым ущемляется и дееспособность государства "А", его право на нормальное функционирование своего консула, контакты с судами отечественного флота в иностранном порту.

Односторонние действия государства по расширению своей правоспособности

В связи с тем, что большинство стран не имеет пока еще специальной техники для сколько-нибудь широкого освоения недр морского дна или осуществления современного рыболовства, а ряд технически развитых стран такой возможностью в значительной мере уже располагает, но в то же время ряд новых нетрадиционных видов морепользования пока еще не урегулирован международным морским правом, можно констатировать следующее любопытное явление.

Многие развивающиеся страны делают попытку в одностороннем порядке расширить свою правоспособность: они объявляют "своими" обширные территориальные воды, обширный континентальный шельф, морские экономические зоны с "исключительными" широкими правами, хотя эти их притязания, как уже отмечалось в литературе, не находят основания, легального титула в действующем международном праве, основанном на принципе суверенного равноправия всех государств.

Если некоторые развивающиеся страны таким образом расширяют свою правоспособность, то технически развитые страны расширяют свою дееспособность, т. е. способность реализовать существующее право, на основе действующего международного морского права (добыча минералов, рыболовство на основе принципа свободы открытого моря и т. д.), так и фактическую деятельность, не основанную на международном морском праве.

Препятствия для реализации правоспособности государства. В связи с относительным уменьшением размеров земного шара (из-за увеличения народонаселения, насыщения планеты современными инженерными объектами, техническими средствами транспорта и связи и т. д.) не исключается, что реализация правоспособности одного государства, в определенной мере, временно или постоянно лишает дееспособности другое государство.

Занятие участка дна одним государством лишает аналогичных прав другие государства. Раньше, лет двадцать назад, этого не могло быть. Во-первых, потому, что не было соответствующей техники освоения дна и дееспособность многих государств на Мировом океане была более ограниченной. Во-вторых, не было жгучей потребности в обращении к донным ресурсам.

Международно-правовое регулирование призвано содействовать оптимальной для всех государств дееспособности: чередование пользования, совместные разработки, объединение в организацию и т. д.

Дееспособность одного государства может влиять на дееспособность другого государства. Это может выражаться в различных вещах. Например, реализация одним государством своего права на разработку донных полезных ископаемых исключает для других государств возможность вести разработку на том же участке.

Отлов рыбы одним государством в одном месте может исключить дееспособность других государств и оставить их правоспособность в области рыболовства в латентном состоянии и т. д.

Конкретная правоспособность одного государства также может влиять на конкретную правоспособность другого.

Например, если одно государство предоставляет свои коралловые рифы другому государству для научно-исследовательской деятельности по международному соглашению, то другие государства уже не могут приобрести эту конкретную правоспособность (в том же месте, в тот же срок и на тех же условиях).

Другой пример случая, когда реализация правоспособности одного государства лишает дееспособности другое — это объявление одним государством опасных зон для плавания судов других государств. Раньше это делали единичные государства, сейчас — десятки. Раньше в этом не было большой необходимости, так как военные флоты были не столь многочисленными, ими обладали не все страны, и они не требовали столь обширных маневров и военных учений, как этого требует современное военно-морское искусство.

Сегодня, по вине империализма, степень морской милитаризации государств возросла неизмеримо.

В этих условиях выход опять-таки заключается в международно-правовом регулировании отношений государств, предотвращении инцидентов в море, частичное, а в последующем и полное разоружение.

Те или иные международные договоры, которые “замораживают” претензии, например, в Антарктике, не дают тем самым возможность превратить правоспособность (мнимую или реальную) в дееспособность. В этом случае, те или иные фактические действия государства не могут рассматриваться как его дееспособность, так как они не являются

действиями на основе признанного права, не имеют под собой право-основания, не имеют “юридического титула”.

Дееспособность развивающихся стран может получить развитие при помощи развитых стран.

Если в наши дни все государства правоспособны и дееспособны, но могут не располагать специальной дееспособностью в определенных конкретных областях, то в силу международного сотрудничества и технической помощи индустриальных стран и на строго добровольных началах для обеих сторон, дееспособность развивающейся страны может получить развитие при помощи технически развитой страны.

Так, если перуанский народ не мог полностью реализовать свою правоспособность в области научных исследований рыболовства, то ему на помощь пришел Советский Союз, благодаря научно-исследовательским судам и персоналу которого перуанские коллеги получили ценную информацию в области научной организации рыболовства и организации соответствующего промысла и производства.

Этот пример, взятый из практики, хорошо показывает социальную сущность советской помощи в прошлом и ту пропасть, которая лежит между концепцией правоспособности и дееспособности периода колониализма, с одной стороны, и концепцией этих элементов международной правосубъектности государств — в советский период.

В связи с универсализацией международного права отмеченной Г.В. Игнатенко, а также В.Н. Лихачевым идет процесс расширения правоспособности и дееспособности государств, переход этих элементов на широкие просторы не только материков, но и морей, воздушного и космического пространства, расширяется круг дееспособности, т. е. реализованной правоспособности.

Отметим также, что взаимность прав, обязанностей, ответственности государств-контрагентов, по какому-либо международному договору (правоспособность государств), еще не означает непременной взаимности их реализации, т. е. взаимности дееспособности.

Действительно, два или несколько государств заключают договор, но одно государство может широко использовать свою правоспособность, а другое — временно или более или менее постоянно не реализует по тем или иным причинам свою правоспособность, не переводит ее в дееспособность. В результате — равноправный международный договор приводит к неравным для сторон последствиям.

Не случайно, что в комментариях Ассоциации международного права к проекту декларации о принципах, применимых к международному дну указывается, что в пользу равного участия всех стран в выгодах от разработки минеральных ресурсов международного морского дна и, особенно, участия развивающихся стран, говорит ряд доводов и особенно тот, что “(III) хотя, в принципе все государства имеют равные права, отсюда, однако, не следует с неизбежностью, что все государства имеют равные возможности”²⁵

Эта констатация отражает реальности международной жизни, к смягчению, если не к полному исправлению которых стремится современное международное право.

Соотношение правоспособности и дееспособности государств

Во временных рамках дееспособность государства может расширяться и сужаться, в зависимости от различных обстоятельств, в первую очередь, в зависимости от потребностей государства и его возможностей.

Правоспособность государства всегда больше его же дееспособности, в идеальном случае правоспособность и дееспособность того же государства равны.

Зато дееспособность государства никогда не может быть больше его правоспособности. Это и понятно, ибо дееспособность — это реализация прав и обязанностей и, следовательно, она никак не может большей, чем сумма этих прав и обязанностей.

В философском смысле слова правоспособность и дееспособность соотносятся, как статика и динамика, как покой²⁶ и движение, как должное (по праву) на основе права и в рамках права и сущее (фактические).

Для приобретение конкретной, (а не общей, эталонной") правоспособности нужны такие факторы, как: 1. желание данного правительства (государства) урегулировать конкретными нормами конкретные общественные отношения; 2. аналогичное желание другого правительства (государства); например, правоспособность одного государства не может быть установлена на территории другого государства без согласия того другого 3. объективная возможность установления правоспособности данного и других государств в определенной сфере отношений (в море, в космосе, в области ядерной энергии, в области транспортных отношений и т. д.)

Для приобретения международной дееспособности необходимо: 1. наличие международной правоспособности; 2. наличие средств и способов реализации правоспособности; 3. желание правительства (государства) осуществлять свою дееспособность или уважать правоспособность контрагента.

К числу способов и средств достижения дееспособности относится также наличие соответствующей технической или географической возможности (например, морской техники, доступа к морю и т. д.).

В ряде институтов современного международного права правоспособность и дееспособность совпадают, между ними нет разрыва, правоспособность государства полностью покрывается его дееспособностью.

В основном, это те институты, реализация которых не зависит от силы или от технических потенций государств.

Пример 1. В современном международном праве каждое государство имеет право на уважение своего флага. Реализация права государства на уважение своего флага не зависит от фактической способности этого государства защитить его, не зависит от силы государства. Любое малое государство, если оно имеет флот, дееспособно реализовать это свое право, потребовать сатисфакции и других видов ответственности за оскорбление своего флага.

Пример 2. Каждое государство имеет право на соблюдение его суверенного равноправия и связанных с этим последствий процедурного характера. Это означает, что на международных конференциях (например на III Конференции ООН по морскому праву) и малые и большие

государства одинаково пользуются правом равного голоса и соблюдение этого права государства не зависит от его экономической и военной потенции, от его технической оснащенности.

Из этого положения, однако, могут быть исключения, связанные со спецификой международных конференций и международных организаций. Например, в Совете Безопасности ООН, при решении вопросов предотвращения войны и обеспечения мира, располагающие для этого наибольшими потенциями (постоянные члены Совета Безопасности) имеют и большие права.²⁷

Но совпадение конкретной правоспособности и дееспособности — это идеальный случай.

Хотя правоспособность и дееспособность тесно связаны и взаимозависимы они далеко не слиты и, как уже сказано редко совпадают.

Общая правоспособность государства всегда предшествует его конкретной правоспособности и его конкретной дееспособности. Но возможны случаи, когда не общая правоспособность, а именно общая дееспособность являются первичной основой конкретной дееспособности. Ведь для того, чтобы был заключен конкретный международный договор нужно, чтобы государства действовали (назначили своих представителей, дали им полномочия, созвали конференцию, утвердили правила процедуры, повестку дня и т. д.) и действовали не вне сферы международного права, а на основе международного права, на основе комплекса более общих суворенных прав, обязанностей и ответственности государств.

Таким образом, конкретная, в данном случае договорная правоспособность может основываться на общей правоспособности и дееспособности государств.

Движение от правоспособности к дееспособности не происходит непрерывно, оно прерывисто. Оно может быть скачкообразным.

Все это определяется многими факторами, потребностями, влияниями, например такими, как влияние политики других государств.

Современное международное право — право координационное, а не субординационное. Соответственно этому скоординирована общая правоспособность всех государств.

Координация может быть на локальном, региональном и глобальном уровнях.

Мало координируется дееспособность государств, ибо дееспособность государств определяется многими факторами, различными для разных государств и их неравными возможностями.

Объективные и субъективные возможности у государств реализовать свою правоспособность весьма вариативны.

Правоспособность государства может, в отдельных конкретных ситуациях, существовать без дееспособности.

Например, такова договорная правоспособность государства, предусмотренная Конвенцией о праве договоров. Государство располагает договорной правоспособностью, но, разумеется не всегда входит в договорные отношения и, в ряде случаев, не осуществляет свою договорную дееспособность.

Но дееспособность не может существовать без правоспособности, ибо дееспособность является реализацией правоспособности.

Если государство осуществляет какие-то действия, которые не основываются на его правоспособности, то это уже не дееспособность, а фактические действия против права, в обход права или без достаточного правового основания.

(И правоспособность, и дееспособность могут быть общей, вытекающей из основных принципов современного международного права, и специальной, например, морской правоспособностью, договорной правоспособностью и т. д.)

Эта специальная правоспособность может быть классифицирована по отраслям международного права, его институтам и отдельным нормам.

Пример существования правоспособности без дееспособности.

Два государства устанавливают дипломатические отношения, но не обмениваются послами, консулами, военно-морскими атташе, не ведут морской торговли или каких-нибудь других дел.

Иногда они обмениваются послами через 5, 10 или 15 лет после официального установления дипломатических отношений.

В этом примере видно, что:

1. правоспособность может существовать отдельно от дееспособности,

2. разрыв между правоспособностью и дееспособностью может продолжаться длительное время,

3. установление дипломатических отношений и обмен послами, консулами, морскими атташе и т. д. соотносятся как правоспособность и дееспособность (реальная расшифровка акта установления дипломатических отношений),

4. если установление дипломатических отношений в виде подписания соответствующих актов играет роль правоспособности по отношению к обмену послами, консулами, военно-морскими атташе и морской торговле, то, вместе с тем, само установление дипломатических отношений играет роль дееспособности по отношению к присущей государству общей правоспособности в этой области, так как каждое государство как субъект международного права правоспособно устанавливать дипломатические отношения. Права и обязанности, которыми государства располагают в силу своей правоспособности могут быть неравными при претворении их в дееспособность. Так, например, государства могут иметь определенные права и не быть в состоянии их реализовать, т. е. не иметь определенной специальной дееспособности в каком-то конкретном случае, на данном этапе своего развития и научно-технического прогресса (например государства имеют право строить ядерные суда, но фактически этого не делают).

Но государство может быть дееспособно для реализации своих обязанностей. Например, каждое государство, в силу нормы международного права и своей правоспособности обязано не чинить препятствий в строительстве и эксплуатации ядерных судов.

Не имея в данный момент специальной дееспособности в отношении своих прав на ядерный флот, эти государства, тем не менее имеют дееспособность для реализации своих обязанностей по отношению к ядерному флоту других государств. Например, разумеется, при соблю-

дении определенных международно-согласованных условий технической безопасности, иностранных судов к проходу через свои территориальные воды, заход в торговые порты и т. д. (Такая же обязанность, например, существует на пролет, пропуск иностранных космических ракет через свое воздушное пространство на большой высоте).

Нередко большое расстояние между правоспособностью и дееспособностью определяется нереальностью норм права, их "отрывом" от реальных возможностей государств.

Например, Брюссельская конвенция об ответственности операторов ядерных судов и, как указывают С. А. Малинин и В. А. Мусин, не вступит в силу. "Она может явиться лишь основой будущих переговоров о заключении нового соглашения".

Другой пример. По мнению американского ученого — профессора Гэмбла Дж. К., конвенция которая разработана на III Конференции ООН по морскому праву нереалистична и не представительна. По его мнению, спустя несколько лет, после заключения этой конвенции, ряд морских технически развитых держав соберется для заключения "реалистической конвенции".

Этот пример относится уже к области предположения, но и он иллюстрирует нашу мысль о том, что возможен большой разрыв между правоспособностью и дееспособностью, вызванный, в частности, отрывом правовых норм от реалистических возможностей или интересов государств.

В этом явлении нет ничего удивительного, ведь авторы законодательных или международно-правовых норм — это те же живые люди, которые могут ошибиться в оценке реализуемости норм.

И хотя правовые нормы в современном международном общении являются результатом коллективных усилий большого числа идей (коллектива специалистов), как на национальном, так и на международном уровнях, и здесь возможны недооценка и переоценка определенных факторов.

Международная правоспособность или дееспособность могут отсутствовать либо по субъективным причинам, либо по причинам объективным.

Государство может приобрести ряд прав, обязанностей, а также ответственность по конкретным международным морским соглашениям, но умышленно в них не участвует и следовательно, не имеет конкретной правоспособности в данной области отношений.

Таков, например, случай, когда государство, может заключить международное соглашение о рыболовстве, но не заключает его и, следовательно, имея абстрактную морскую правоспособность, не имеет, тем не менее конкретной морской правоспособности.

С другой стороны, отсутствие правоспособности по объективным причинам может быть в том случае, когда государство желает участвовать в определенном конкретном международном морском соглашении, но по тем или иным причинам, не может этого сделать. Это может быть в том случае, если тот или иной морской договор является закрытым, или, если нарушается принцип универсальности.²⁸ Или же, наконец, этому участию мешают финансовые и другие трудности, с которыми сталкивается то или иное государство.

В этом случае государство невольно лишается конкретной морской правоспособности.

Государство может оказаться лишенным и морской дееспособности в силу, опять-таки объективных или субъективных причин.

Отсутствие дееспособности может иметь место по различным причинам. Так, например, США, по собственной воле недостаточно дееспособны в области международного рыболовства. Это означает, что имея обширные права в области международного рыболовства, США, по ряду причин, сами до сих пор не развили и не создали свой современный рыболовный флот в такой степени, как это сделали некоторые другие страны. И их уловы находятся далеко не на первых местах, в то время, как, например, в эти же годы уловы такой небольшой страны, как Перу, занимали первое место в мире.

Учитывая экономические и другие потенции США, никто не сомневается в том, что США могли бы развернуть реализацию своих широких рыболовных прав по действующим международным соглашениям, под которыми стоят их подписи.

Однако, по ряду причин (традиции питания, экономические расчеты и т. д.) они сознательно не реализуют своей правоспособности в этой области.

Но недееспособность может быть и невольной, когда правительство и народ определенной страны, хотели бы развернуть свою дееспособность, но по ряду причин объективного характера не могут этого сделать. Так, многие страны Азии и Африки желали бы развернуть свою дееспособность на своем континентальном шельфе, однако, отсутствие капиталов, океанского технического оборудования и специалистов не позволяет им это сделать. Такая недееспособность является вынужденной.

Таким образом, отсутствие конкретной морской правоспособности и дееспособности может быть результатом сознательной целенаправленной политики правительства определенного государства, не ставящей своей целью приобретение определенных прав и обязанностей в определенных морских отношениях и введение их в жизнь.

Определение международного морского правоотношения.

В литературе указывается, что правоотношение — это урегулированное правом отношение. Но при этом опускают элемент дееспособности. А между тем, урегулированное правом общественное отношение, это еще не динамика, а статика.

Если заключен международный договор, то это еще не означает, что международное общественное отношение урегулировано реально и до конца.

Для того, чтобы возникло правоотношение необходимо действие. В противном случае, пришлось бы считать, что существует правоотношение в статике и правоотношение в динамике. Но, как известно, правоотношение в статике не может быть, ибо "правоотношение в статике" это фактически только право, а не правоотношение.

А правоотношение в динамике — это реализация права на практике, это право плюс действие во исполнение права.

В этом втором случае мы имеем дело опять с действием (на основе права), т. е. с дееспособностью.

Следовательно, исследователь не может игнорировать такой важный элемент правосубъектности и правоотношения, как дееспособность.

Исключение дееспособности из анализа правоотношения означает стирание грани между правом как правилом поведения с одной стороны, и правоотношением, как самим поведением, урегулированным правом. Очевидно, что это две разные категории. Правила плавания и само плавание — это не одно и то же. Для того, чтобы правила плавания стали плаванием необходимо действие.

Международное морское правоотношение можно определить как урегулированное правом определенное межгосударственное морское отношение, в котором каждое государство, на основе своей морской правоспособности осуществляет свою морскую дееспособность.

Каждое государство использует свою правоспособность и дееспособность в качестве инструментов достижения своих классовых, политических целей в общих или конкретных международных морских отношениях.

В определенной мере, можно сказать, что правоспособность и дееспособность соотносятся с одной стороны, как цель, и с другой, — как средство ее достижения, как задача и способ ее решения, как правовая декларация и правовая реализация, как юридический план и его выполнение.

Правоотношение — это движение во времени и пространстве.

Международное правоотношение — это действие государств во времени и пространстве. Это взаимодействие государств через их границы и в международных пространствах (средах) постоянно в условиях мира или вооруженных конфликтов.

Поскольку научно-технический прогресс ведет за собой право почти во все области своего проникновения, следует признать, что и понятия международной правоспособности и дееспособности распространяются на все области действия международного права. Морская и правоспособность, и дееспособность могут быть сгруппированы по видам деятельности государств на Мировом океане.

Это: 1. правоспособность и дееспособность государств в области торгового судоходства,

2. правоспособность и дееспособность государств в области военного мореплавания,

3. правоспособность и дееспособность государств в области рыболовства,

4. то же в области морского промысла,

5. то же в области морской геологии,

6. то же в области научных исследований,

7. то же в области охраны морской среды,

8. то же в области международного морского туризма и так далее.

§ 7. Правоспособность и дееспособность государств в институте ответственности государств в международных морских отношениях

В теории международного права появилось уже немало работ по проблеме ответственности в международном праве, которые сущест-

венно восполнили имевший место пробел. Однако почему-то, при определении международного правоотношения, ответственность не рассматривалась в качестве необходимого элемента правоотношения и не включалась в него.

Происходит это видимо от того, что в нормальных международных отношениях большинство норм международного права (если не подавляющее большинство), соблюдается, и реальные правоотношения, т. е. правоотношения не оставшиеся на уровне правоспособности, но переведенные в плоскость дееспособности, не завершаются вопросом об ответственности за ненадлежащее исполнение государством его правоспособности.

Однако, если правоотношение не увенчивается постановкой вопроса об ответственности, означает ли, что оно лишено этого элемента? Далеко нет!

Люди ежедневно соблюдают десятки и сотни правовых норм, не нарушая их и вопрос об их ответственности не встает. Но это не означает, что правоотношения в которых они участвуют не содержат пункта об ответственности.

Он постоянно присутствует. Достаточно убрать его молчаливое, незримое на первый взгляд присутствие и правоотношение перестанет быть правоотношением, оно станет отношением морали или благим пожеланием.

Поэтому следует признать, что элемент ответственности является непременным пятым элементом ответственности всякого международного правоотношения.

Правоотношение, лишенное элемента подразумевающейся ответственности превращается в моральное отношение, оно перестает быть правоотношением.

Таким образом, ответственность должна рассматриваться, как составной элемент правоотношения, (хотя и не всегда реализуемый, например, если право соблюдается, или если ответственность не удается реализовать), потому, что реализация ответственности — это тоже правоотношение между государствами, хотя и носящее специфический характер.

К международным отношениям полностью приложим важный теоретический вывод о том, что правоотношение постоянно включает в себя элемент ответственности, который не является чем-то иностранным для каждого правоотношения, вывод о том, что юридическая ответственность — это не только применение принудительных мер за нарушение правовой обязанности, но и само исполнение юридической обязанности.²⁹

Является ли ответственность государства категорией международной публичной правоспособности или это категория международной публичной дееспособности?

С одной стороны кажется, что ответственность это категория дееспособности, так как она возникает, как правило, как следствие действия (нарушающего международно-правовое установление) и сама означает действие — влечет последствия за определенные действия, нарушающие нормы международного права.

Но, с другой стороны, ответственность государства за определенные

действия уже заранее “запрограммирована” в общих основных принципах современного международного права, в Уставе ООН и в конкретных международно-правовых нормах (содержащихся в международных договорах, соглашениях, конвенциях).

С этой второй точки зрения, ответственность является категорией правоспособности, так как она определена нормами международного права.

Следовательно, анализ указывает, что категория ответственности государства в международном праве является (или может являться) одновременно составной частью и правоспособности государства, и его дееспособности.

Ответственность государства, как категория правоспособности — это установленное в нормах международного права долженствование.

Ответственность государства, как категория дееспособности — это претворенное в жизнь долженствование, установленное в норме международного права.

Ответственность фашистских государств после второй мировой войны также показала важный характер элементов правоспособности и дееспособности государств.

После окончания второй мировой войны при помощи совершенно естественной и справедливой безоговорочной капитуляции фашистских держав, возникла проблема их ответственности за бесчисленные и чудовищные злодействия против народов.

Эта ответственность выразилась в ряде факторов:

1. ликвидации фашистской партии и фашистских органов государственной власти,

12. гарантийно-превентивной оккупации территории государств-агрессоров,

3. репарациях,

4. ограничении внутренней законодательной деятельности государств-агрессоров,

5. подчинении государств-агрессоров, их властей и населения законодательным актам и другим нормативным актам и органам держав антифашистской коалиции и другим аналогичным мероприятиям.

Таким образом, в то время как державы-агрессоры, как всякое суверенное государство, принципиально суверенны и правоспособны, они были вполне правомерно на основе принципа ответственности за попрание важнейших норм международного права и агрессию, ограничены в своей дееспособности, в том числе международной.

Такое положение рассматривалось доктриной, как временное, а сама концепция ограниченной дееспособности государств-агрессоров, как исключение из общепринятого признания каждого государства и право- и дееспособным.

Мы полагаем, что в этом случае, связанном с ответственностью государств-агрессоров, речь идет не только об ограничении их дееспособности, но и о значительном ограничении их правоспособности, поскольку, строго говоря, эти государства были лишены не только способности реализовать свои права, но и самих определенных прав (до поры, до времени).

В качестве примера отметим, что по решению союзных держав, Германия, Италия и Япония были ограничены в своей и право- и дееспособности, связанной с морскими вооружениями, их сохранением и воссозданием.

С вопросом о международной ответственности государств связан вопрос о так называемой деликтоспособности государства.

Под деликтоспособностью понимается способность государства нести ответственность и все вытекающие из нее по современному международному праву последствия за совершенные данным государством международные правонарушения и международные преступления.

Вместе с тем, следует отметить, что понятие деликтоспособности может быть растворено в правоспособности и в дееспособности, поскольку правоспособность предполагает способности приобретать не только международные права и обязанности, но и вытекающую отсюда ответственность. А дееспособность предполагает способность реализовывать на практике не только права и обязанности, но и вытекающую отсюда ответственность.

Отсюда следует, что данное выше определение деликтоспособности находится "так сказать" в чистом виде, отделенном от правоспособности и дееспособности, в которые деликтоспособность, несомненно, входит составной частью.

Такое выделение деликтоспособности в чистом виде оправдано для практических и теоретических целей установления и в праве и в его практическом применении в жизни ответственности государств за неправомерно содеянное в их правоотношениях, затрагивающих интересы других государств. Это означает, что указанные правоотношения могут иметь место, как международный, так и внутренний характер (например, дискриминация законных морских интересов иностранных государств в своих территориальных или внутренних водах, в экономической зоне и т. д.)

Анализ деликтоспособности государств выходит за рамки о правоспособности и дееспособности государств, поскольку деликтоспособность — это большая и самостоятельная тема об ответственности государств.

По нашему мнению, изучение этой проблемы, как и всех других институтов и отраслей современного международного права возможно в свете, с одной стороны, правоспособности государств (ответственность государств, как она отражается в праве, в общей и конкретной правоспособности государств), а с другой, в свете дееспособности государств (ответственность государств, как она может быть и действительно реализуется в общей и конкретной дееспособности государств).

Об увеличении разрыва между правоспособностью и дееспособностью государств.

Хотя научно-технический прогресс содействует сокращению разрыва между правоспособностью и дееспособностью, тем не менее, при колониалистском, империалистическом и неоколониалистском использовании науки и техники научно-технический прогресс способен привести к обратному результату.

Империалистическое использование науки и техники в международ-

ных отношениях с развивающимися и слабыми странами может привести не к сокращению разрыва между правоспособностью и дееспособностью, а, наоборот, к его увеличению.

Известно, что определенная тенденция в этом направлении в международных экономических отношениях уже имеется. Эта же "закономерность" может появиться и на Мировом океане, в международных морских отношениях, если роль и влияние капиталистических монополий и принципы их хозяйствования не будут ограничены.

Говоря об ограничении дееспособности, следует обратить внимание еще на один феномен — некоторые государства стремятся ограничить дееспособность других государств посредством расширения своей правоспособности в той же самой области международных отношений, в которой проявляется дееспособность других государств. Так, устанавливая свои территориальные воды размером в 200 миль, эти государства в одностороннем порядке увеличивают свою правоспособность (точнее претензию на правоспособность, которая находит признание со стороны ряда государств) и, вместе с тем, не дают иностранным государствам возможности реализовать свою дееспособность, основанную на действующем международном морском праве и вытекающую из неморской правоспособности.

Другой пример. Все государства, в соответствии с действующим международным правом имеют право посыпать свой рыбопромысловый флот в воды открытого моря, проводят там научно-исследовательскую работу и совершают другие акции.

Однако, некоторые государства, объявив "своими" 200-мильные "территориальные воды" явочным порядком лишают другие страны их правоспособности.

Кроме того, многие государства объявили своими национальными законами обширные районы дна континентального шельфа вне допустимых границ, нарушая аналогичные права других государств.

Действия некоторых государств на море, выходящие за рамки международного права и их морской правоспособности, так как последняя, как уже говорилось, основывается на общепризнанной норме международного права. Эти действия должны рассматриваться как нарушение международного права и выходящие за рамки правоспособности соответствующих государств.

Международная морская организация, как инструмент реализации правоспособности и повышения дееспособности государств.

Помимо международной публичной правоспособности и дееспособности, присущей государствам, этими признаками (качествами) обладают и международные организации.

Каждая из этих организаций в рамках своих уставных целей и задач имеет целевую правоспособность и дееспособность.

Различные межгосударственные морские организации также обладают международной публичной правоспособностью и дееспособностью.

Учитывая, что часто объединение государств сильнее, чем отдельное государство (или государства), можно констатировать, что дееспособность международной организации, в ряде вопросов, может оказаться

большой, чем дееспособность отдельного государства (или отдельных государств).

Если, то или иное государство не в состоянии по финансовым техническим или материальным причинам осваивать море и его дно и, следовательно, реализовать свою правоспособность, от объединение государств — международная организация является формой и средством осуществления их международной публичной дееспособности.

В специальной области эта дееспособность международной организации может быть больше и глубже дееспособности отдельного государства (таковы, например, различные рыболовные организации, ФАО и др.).

Основной целью любой подобной организации должно быть объединение усилий государств для достижения таких задач, которые они не могут достичь разрозненно будь то одно государство, два государства или группа государств в региональных или глобальных масштабах.

Иными словами, такая международная организация нужна государствам, в значительной степени, для достижения максимального результата по превращению международной морской правоспособности государств в их международную морскую дееспособность.

В этом плане проект создания международных гражданских судов под флагом ООН или других международных организаций является одним из наглядных примеров поиска развивающимися странами способов реализации своей морской правоспособности через дееспособную международную организацию.

Весь вопрос здесь заключается в том, чтобы такая организации или международные суда под ее флагом не выходили за рамки международной правоспособности соответствующих государств или целевой, ограниченной правоспособности, делегированной государствами этой организации и (или) международным морским кораблям. Таким образом, международная организация выступает, как форма дееспособности государств. Вопрос заключается в том, чтобы фактическая деятельность этих международных кораблей действительно была проявлением дееспособности государств, а не фактической деятельностью вне рамок международного права (шпионаж, вмешательство в дела государства порта захода, диктат и т. д.).

Вопрос о правоспособности и дееспособности международной организации государств является очень интересным и сложным.

Например, возникает вопрос имеет ли международная организация свою самостоятельную правоспособность и дееспособность или же таковые являются деформацией правоспособности и дееспособности государств, создавших эту организацию?

§ 8. Великая Октябрьская социалистическая революция в России и международная морская правоспособность и дееспособность государств

До Октябрьской революции морская правоспособность государств разделяла участь правоспособности государств вообще — она определялась правотворчеством сильных империалистических морских держав, служа их интересам, отражая волю их господствующих классов.

Неравноправный характер международного морского права до Октября определялся, во-первых, господством морских империалистических держав на море и, во-вторых, опорой международного морского права на принципы общего международного права, имевшего ряд фундаментальных недемократических положений, хорошо показанных в трудах советских ученых (право на войну, право сильного, право на вмешательство, колониальное право и т. д.)

Это, однако, не мешало существованию в международном морском праве до Октябрьского периода ряда гуманных и равноправных норм, в частности, вызванных влиянием России, бывшей по ряду причин, законодательницей гуманных идей, особенно в области права войны на морях.

После Октябрьской революции природа общего международного права стала постепенно меняться, во-первых, в связи с теорией и практикой первого в истории человечества советского социалистического государства. Во-вторых, в связи с образованием социалистического содружества государств и, в-третьих, с распадом одиозной колониальной системы.

Однако, движение в этой области международного права, т. е. в международном морском праве, в сторону прогресса, было намного медленнее, чем в области общего международного права.

Это объяснялось, во-первых, невозможностью изменить природу специального международного права в сторону демократии до того, как это же самое будет сделано с общим международным правом, поскольку последнее уже тогда являлось основой международного морского права.

Во-вторых, прогресс человечества и научно-техническая революция только за последние 10—15 лет привели к четкому выделению международного морского права в отдельную отрасль.

Известно, что главная антиимпериалистическая сила, которая оказалась способной и содержание, и форму значительного числа норм международного права поставить на демократическую основу, — Советский Союз смог развить свой торговый и военный флоты лишь после второй мировой войны. А без широкого выхода Советского Союза на Мировой океан невозможно говорить о демократизации норм международного морского права.

Именно так и получилось. Нормативным отражением этого явилось заключение Женевских конвенций по морскому праву 1958 г., с одной стороны, кодифицировавших обычное международное морское право, а с другой, отразившее, в значительной мере под влиянием СССР определенные демократические положения послеоктябрьской эпохи.

На современном международном морском праве сказалась закономерность международного права — отход его от основного крена в сторону "права войны" к "праву мира", закономерность, в проявлении которой роль Советского государства также была главной и ведущей.

Кстати, это положение лишний раз опровергает клеветническое утверждение о том, будто Советский Союз действовал заодно с империалистическими державами и, якобы как великая держава выступал против интересов малых и развивающихся стран.

Говоря об изменении морской правоспособности государств под

влиянием Советского Союза, следует иметь ввиду, что этот процесс являлся и является довольно медленным и сложным, потому что:

1. установление норм международного права, требующее согласования позиций многих государств, а тем более классово различных — процесс сложный и длительный.

2. общее развитие темпов международного нормотворчества до второй мировой войны было значительно более медленным, чем после второй мировой войны. Это определялось различными обстоятельствами, как политического, так и технического характера: отсутствием более или менее крупной группы государств демократической, антиимпериалистической, антиколониальной ориентации, отсутствием международной организации, способной обеспечить переговоры государств и разработку ими проектов новых договоров. В последующем этим занялись Комиссия международного права ООН, Шестой (Юридический) комитет ООН, Комитет по мирному использованию дна морей и океанов за пределами действия национальной юрисдикции и другие организации.

Положение в области международного морского правотворчества резко изменилось под влиянием выхода Советского государства и других социалистических стран (например, Польши, Болгарии и других) на моря и океаны, благодаря общему росту флотов под влиянием НТР.

Международная морская правоспособность государств, опираясь на юридическую платформу Устава ООН и другие акты мирного сосуществования, с одной стороны, а с другой, на могучую поддержку стран социализма, — стала демократичной.

Однако, международная морская дееспособность многих государств еще значительно отстает от их международной морской правоспособности, что впрочем, составляет общую закономерность развития международного права вообще.

Тем не менее, заметна тенденция, согласно которой демократическая морская правоспособность плюс демократические фактические акции государств все больше влияют на демократизацию морской дееспособности государств и всей теории и практики международного морского права в целом.

Важнейшее влияние Октября на международное право заключается и в том, что внутренняя система государственного права Советской страны, как активного рычага, исправляющего фактическое неравенство граждан, была перенесена в международные отношения и международное право, и тоже становится уже не формальным регистратором отношений неравных субъектов, а правом, помогающим ликвидировать это неравенство.

На смену формальному пассивному международному праву постепенно приходит неформальное активное международное право. Этот процесс характерен и для международного морского права, создание норм которого в этом плане даже опережает создание норм общего международного права.

Таким образом, современное международное право в самом себе уже несет активные начала его реализуемости.

Современное международное право “заботиться” о своей реализуе-

мости. А это означает, что современное международное право — послевокругобольское международное право само способствует повышению дееспособности всех государств и других субъектов международного права.

Роль социализма в повышении и развитии морской правоспособности и дееспособности государств.

Эта роль исключительно велика. Она определялась энтузиазмом и творческой активностью раскрепощенного народа, не только на суше, но и на море, большими возможностями планового хозяйства, коммунистической научной организацией труда, социалистическим государственным управлением и государственным финансированием, отсутствием частных компаний и фирм, руководствующихся принципами алчности, личной наживы, отсутствием кризисов и безработицы.

Она определялась также высокими идеями достижения всеобщего мира, мирного сосуществования государств различных социальных систем и, в конечном счете, разоружением, как идеалом социализма.

Важным импульсом для развития дееспособности государств являлся принцип пролетарского (социалистического) интернационализма. Будучи принципом братских, товарищеских, бескорыстных отношений государств-единомышленников, принцип социалистического интернационализма содействовал максимальному раскрытию прав и правооснований государств и народов, которые придерживались этого принципа.

Благодаря принципу пролетарского (социалистического) интернационализма дееспособность социалистических государств во взаимоотношениях друг с другом существенно отличалась от дееспособности государств капиталистической системы во взаимоотношениях друг с другом.

Именно благодаря дееспособности отношения между социалистическими странами были намного демократичнее, глубже и являлись образцом отношений нового типа.

Основные принципы современного международного права приобрели во взаимоотношениях социалистических стран качественно новую окраску и содержание, что дало основание В.М. Шуршалову и А.С. Бахову говорить о качественно новом содержании принципов общего международного права во взаимоотношениях социалистических стран, а Е.Т. Усенко выдвинуть тезис о наличии во взаимоотношениях социалистических стран "одноименных" принципов общего международного права с новым содержанием, присущим только странам социализма.

Можно с полным основанием утверждать, что именно дееспособность социалистических стран внесла новое качество в общую международную правоспособность присущую государствам.

Во взаимоотношениях социалистических стран имелись оптимальные условия для максимального перевода правоспособности этих государств в дееспособность:

В основе таких оптимальных условий лежал великий и многогранный принцип социалистического интернационализма.

Это, конечно, не исключало возможности определенной дистанции между правоспособностью и дееспособностью каждого социалистичес-

кого государства, а также различного уровня дееспособности у каждого социалистического государства, что определялось их фактическими различиями, наследством прошлого и присущей всем государствам общей закономерностью отставания дееспособности государства от его правоспособности.

Если колониалистское толкование элементов правоспособности и дееспособности народов было направлено на оправдание установленного колониализмом неравенства и угнетенного положения, то социалистическая концепция правоспособности и дееспособности государств, являвшихся суверенными и равноправными, и относившаяся ко всем и к любому государству, имела своей целью реалистический анализ международных правоотношений, содействие повышению эффективности международного права, оптимальному развитию и правоспособности и дееспособности всех государств и, в первую очередь, развивающихся стран.

Экономическое содействие и помощь социалистических стран развивающимся, внешняя политика социалистических стран, направленная против империализма, колониализма и неоколониализма, содействовала быстрому укреплению позиций развивающихся стран в международных отношениях, их экономической самостоятельности и политической независимости. Все это широко известно и позволяет говорить об активном и широком содействии социалистических стран развитию как конкретной правоспособности, так и дееспособности развивающихся стран в международных отношениях.

Конкретная правоспособность развивающихся стран ширилась благодаря тем равноправным и демократическим международным договорам и соглашениям, на которые столь неохотно, и то под влиянием стран социализма, шли капиталистические державы, бывшие метрополии и, которые не только на безкабальных условиях, но и на основе различных льгот заключали социалистические страны.

Конкретная правоспособность и дееспособность развивающихся стран ширится за счет их контактов и соглашений между собой. Достаточно отметить, что после второй мировой войны, благодаря поддержке СССР и других социалистических стран, на обломках колониальных империй возникло более 100 новых государств.

Их международные договорные отношения между собой создают обширную сеть международно-правовых отношений, международную правоспособность каждого из них.

Таким образом, в наши дни, благодаря тому, что были в мире социалистические страны, национально-освободительные движения и научно-техническая революция, шло бурное развитие и правоспособности и дееспособности новых государств, возникших на развалинах колониальных империй.

В этой связи, в современную эпоху можно говорить о начале массовости и массированности правоспособности и дееспособности как по видам международных отношений, так и по интенсивности применения этих институтов. Например, в международных морских отношениях — это уже не только традиционное торговое и военное мореплавание и рыболовство, но и морская геология — добыча нефти,

газа, металлов и др.; охрана морской среды; научно-исследовательская работа и т. д.

§ 9. Правоспособность и дееспособность государств на Мировом океане вчера, сегодня и завтра

Вчера и правоспособность и, тем более дееспособность государств не только на море, но и на суше были уделом немногих государств.

Большинство народов и государств было лишено не только дееспособности, но и правоспособности, потому, что они не могли от своего имени заключать международные договоры и соглашения (колониальные и зависимые страны).

Объем правоспособности и дееспособности у тех немногих государств, которые ею пользовались, также был ограничен в силу ограниченности круга международных отношений, а также круга отношений, регулируемых международным правом.

С прогрессом человечества и возрастанием роли и организованности народа, благодаря революциям — этим подлинным “локомотивам истории” (К. Маркс), эти круги отношений постоянно расширялись и шли по спирали из рабовладельчества в феодализм, из феодализма в капитализм, из последнего в социализм, благодаря Великой Октябрьской социалистической революции.

Сегодня нет государств, которые не были бы международно правоспособны или дееспособны. Современное международное право признает все государства, международно правоспособными и дееспособными.

Но существует большой разрыв между правоспособностью и дееспособностью многих государств, не все государства располагают достаточной дееспособностью на Мировом океане, а значительное число государств (многие внутренние страны и др.) ее почти не имеют.

Можно полагать, что “завтра”, в результате научно-технического прогресса все государства будут увеличивать свою и правоспособность и дееспособность.

Разрыв между правоспособностью и дееспособностью каждого государства будет сокращаться, а правоспособность и особенно дееспособность разных государств будут максимально близки друг к другу.

Вместе с тем, по-видимому, не может быть, с одной стороны, полного совпадения между правоспособностью и дееспособностью данного государства, поскольку, по тем или иным причинам, государство может считать нецелесообразным превращать свою правоспособность в дееспособность в том или ином конкретном вопросе или случае и может довольствоваться сохранением своих прав в потенции. Например, внутренне континентальное государство имеет право содержать научно-исследовательские суда на морях и океанах, но оно не пожелает реализовать это свое право, предпочтя посыпать своих учёных-океанологов на научно-исследовательское судно другого государства, или просто получать от последнего соответствующую научную информацию.

Или другой пример. Имея право содержать свой рыболовный флот

на Мировом океане, определенное государство предпочтет не заниматься сложным делом рыболовства и рыбопроизводства, а предпочтет закупать готовую рыбную продукцию и полуфабрикаты у традиционно рыбопромышляющих государств, исходя из сложившегося международного разделения труда и обмена. Здесь можно констатировать, что дееспособность разных государств будет, в значительной степени, оставаться качественно различной именно в силу различий производства и обмена различных стран, в силу международного разделения труда.

С другой стороны, можно полагать, что не может быть в будущем равного объема дееспособности всех государств.

Неравенство специальной дееспособности различных государств Земного шара будет, по-видимому, сохраняться в связи с международным разделением труда, в результате которого одни государства будут специализироваться на добыче нефти и газа в большей мере, чем другие, или даже исключительно, другие будут заняты организацией и устройством морских ферм, плантационных хозяйств и аквакультуры, третьи — преуспевать в морском туризме (например, небольшие карликовые государства). Четвертые будут развивать свою дееспособность в торговом судоходстве и/или рыболовстве и так далее.

В этом случае, неравенство дееспособности государств будет, как бы, видовым, т. е. по видам морепользования.

Кроме того, это неравенство дееспособности может быть и по объему: одни государства будут использовать те или иные свои права на море в большей степени, другие — в меньшей.

Так, в ближайшие годы (пока еще будут сохраняться военно-морские флоты) одни государства будут иметь больше военно-морских сил, большее число единиц боевых кораблей, другие меньше, а третьи по соображениям географическим (внутриконтинентальные страны) или экономии (средства понадобятся для других целей), вообще не будут содержать военно-морской флот или содержать небольшой флот.

Таким образом, даже "завтра" в эпоху расцвета НТР и существенного прогресса и процветания государств, морская дееспособность государства не обязательно будет равна его морской правоспособности.

Однако это расхождение между правоспособностью и дееспособностью главным образом уже будет не вынужденное, в силу отсутствия у государства тех или иных возможностей, экономических и технических потенций, а добровольным, в силу субъективного нежелания соответствующей страны, ввиду отсутствия необходимости реализовать свою морскую правоспособность.

Такова эволюция вопроса о соотношении правоспособности и дееспособности с начала их возникновения и на ближайшее обозримое будущее.

¹ См. об этом Морозов Г. И. ООН в свете тенденций будущего, изд-е ИМЭМО АН СССР, 1974, июнь, стр. 8 (ротатор).

² О потребностях населения и их значении в международных отношениях и политике государств см. материалы конференции ЮНИТАР, состоявшейся в июне 1974 г., в Москве.

³ См. Богуславский М. М. Международное частное право, М., 1974.

⁴ См. об активной роли и международно-правовом значении национальных и международных организаций трудящихся работы М. И. Лазарева, Г. П. Задорожного, В. В. Кравченко и других ученых.

⁵ Так, по мнению американского профессора Дж. К. Гэмбла для реальной охраны своей морской экономической зоны государство должно выделить часть своего военно-морского флота на патрулирование, что большинству государств совершенно не под силу.

⁶ Васильев А. В. Правовые категории, М., "Юридическая литература", 1976.

⁷ В. И. Ленин. Полное собр. соч., т. 23, с. 43—44.

⁸ Совершенно правильно В. М. Шуршалов указывает, что "создание международных норм немыслимо без вступления государств в правовые отношения" (см. Шуршалов В. М. Международные правоотношения, М., "Международные отношения", 1976, стр. 91) На с. 102 того же труда В. М. Шуршалов приравнивает правоспособность к правосубъектности, тем самым полностью исключая дееспособность государств. Упоминание о дееспособности встречается у него только один раз.

⁹ В гражданском праве правоспособность — это "признанная государством способность физических лиц (граждан) и юридических лиц иметь права и нести обязанности, предусмотренные и допускаемые законом (БСЭ, 3-е изд-е, т. 20).

¹⁰ См. "Дееспособность в праве", БСЭ, 3-е изд-е, т. 8, автор статьи доктор юридических наук, профессор В. А. Кабатов.

¹¹ "Теория государств и права", М., "Юридическая литература", 1972, под ред. А. И. Денисова, стр. 32—33.

¹² "Теория государства и права", под ред. А. И. Денисова, стр. 455

¹³ Там же, стр. 456.

¹⁴ Тихомиров Ю. А. Проблемы теории социалистической Конституции, "Советское государство и право", 1978, № 2, с. 10.

¹⁵ "Международное право", Свердловск, 1974, под ред. Остапенко Д. Д., Игнатенко Г. В.

¹⁶ Черниченко С. В. Личность и международное право, М., 1974, с. 155.

¹⁷ См. Лист Ф. Международное право в систематическом изложении, перевод с пятого немецкого издания под редакцией В. Э. Грабаря, Юрьев (Дерпт), 1909, с. 60—61.

¹⁸ Сперанская Л. В. Международно-правовая охрана морской среды, М., "Наука", 1977, стр. 172.

¹⁹ Например, не может являться причиной ограничения дееспособности государства его "малолетство" — молодые государства с первых же минут своей независимости пользуются полной правоспособностью, а их дееспособность не ограничена мотивами их ранней стадии развития.

²⁰ Применительно к государству, случай душевного заболевания правительства является внутренним делом данного государства и разумеется, гипотетичен, что лишний раз свидетельствует о неприменимости гражданско-правового содержания тех или иных институтов к государствам без соответственного их изменения в спектре государственных и межгосударственных отношений.

²¹ Со временем этот источник ограничения дееспособности должен исчезнуть, так как все прогрессивное человечество, Советский Союз (а ныне Россия) и другие социалистические страны был борются за решение проблемы разоружения. СССР вынужден был временно проводить ракетные испытания в Океане в интересах самообороны от агрессивных планов.

²² Мы говорим "в традиционных и признанных территориальных водах", так как о подобной постановке вопроса не может быть и речи применительно к произвольно, в одностороннем порядке установленным некоторыми государствами.

вами так называемых "территориальных вод, размером, превышающим норму международного обычного права в 12 морских миль, в частности, в так называемых 200-мильных "территориальных водах".

²³ См. об этом *Бекяшев К. А.* О несостоительности попытки коренного пересмотра принципа свободы рыболовства в открытом море, "Рыболовное хозяйство", 1972, № 2, стр. 29—30.

²⁴ Своекорыстный характер предложений об ограничении принципа свободы рыболовства в открытом море, с которыми выступают американские авторы Кристи, Скотт и Крачфилд справедливо подчеркнут в указанной ранее статье *К. А. Бекяшева* (там же стр. 29).

²⁵ "A Constitution for the Oceans" *Pacem in Maribus II, Draft Declaration of Principles*, Malta, June 29 — July 5, 1971, p. 20.

²⁶ Имеется ввиду относительный покой. Кроме того, здесь мы не касаемся вопроса о собственном движении права, например, в результате кодификации.

²⁷ См. труды *Коровина Е. А.*, *Левина Д. Б.*, *Ушакова Н. А.* и других ученых.

²⁸ В течение длительного времени империалистические страны проводили на международной арене политику жесткой изоляции ряда социалистических стран — ГДР, ДРВ, КНДР и других.

²⁹ См. *Братусь С. Н.* Юридическая ответственность и законность. (очерк теории), М., "Юридическая литература", 1976, стр. 4, 85, 95, 103 и след.

Статья поступила в редакцию в январе 2000 г.

Международное ядерное право

МЕЖДУНАРОДНЫЙ КОНТРОЛЬ В МЕЖДУНАРОДНОМ ЯДЕРНОМ ПРАВЕ (К Договору о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний от 10/IX 1996 г.).

Р.М. В а л е е в *

Международное ядерное право является сравнительно новой отраслью современного международного права. В отечественной международно-правовой литературе возникновение данной отрасли рассматривают в связи с возникновением межгосударственных отношений по использованию атомной энергии. Появление нового источника энергии обусловило его применением как в военных целях, так и для мирного использования. Потенциальная опасность, которую таит в себе применение ядерного оружия, столь же большая опасность радиоактивного заражения в результате нарушения ядерной технологии в промышленности, судоходстве, в атомных электростанциях и в других объектах, поставила перед государствами неотложный вопрос о конкретном и более полном правовом регулировании международных и внутригосударственных отношений по использованию ядерной энергии. По существу на исходе XX века сложилась группа международно-правовых норм по регулированию отношений государств в связи с появлением принципиального нового источника энергии, открывающего новые перспективы для развития человечества.

Само название данной отрасли первоначально было связано с получением энергии от деления атома, затем научно-технический прогресс позволил получать более мощную энергию в результате осуществления цепных реакций деления тяжелых ядер и реакции термоядерного синтеза легких ядер.

В международно-правовой литературе данную отрасль одни авторы именуют атомным правом, другие ядерным правом¹. Если исходить из правового регулирования современных более высоких технологий получения энергии и их использования, то более логичным и справедливым

* Доктор юридических наук, профессор кафедры государственного и международного права юридического факультета КГУ. Подробнее об авторе см. в № 3 нашего журнала за 1997 год.

было бы назвать данную новую отрасль международным ядерным правом², которое базируется как на основополагающих принципах современного международного права, так и на специальных принципах, возникших вместе с самой отраслью:

- принцип мирного использования ядерной энергии;
- принцип обеспечения ядерной безопасности на Земле, в том числе от радиоактивного заражения;
- принцип обеспечения безопасности развития ядерной энергетики;
- принцип нераспространения ядерного оружия.

В научных исследованиях называются и другие специальные отраслевые принципы³.

Нормы международного ядерного права регулируют отношения государств, а также международных организаций в различных сферах их деятельности по использованию ядерной энергии: по защите окружающей среды, по использованию космического пространства, мирового океана, эксплуатации морских и речных судов, режима международных и государственных территорий и т. д. По существу нормы международного ядерного права носят комплексный характер. За полвека XX столетия в международном ядерном праве принято и кодифицировано довольно большое количество международно-правовых норм. Данный процесс продолжается и в настоящее время, поскольку в этом есть особая необходимость, что вытекает из разработки современных ядерных технологий и их усовершенствования. Применение ядерной энергии интенсивно развивается как в мирных целях, так и в военно-промышленном комплексе. В связи с этим, важное значение для мирового сообщества приобретает неукоснительное соблюдение имеющихся международно-правовых норм в данной области. Наряду с соблюдением принципа добросовестного выполнения государствами своих международно-правовых обязательств первостепенную роль в международных соглашениях по ядерному праву отводится международному и национальному контролю.

Прежде чем приступить к анализу контрольного механизма, установленного в международных соглашениях по ядерному праву, попытаемся сгруппировать нормы международного ядерного права по предмету регулируемых ими отношений:

И. В сфере разработки, испытания, размещения ядерного оружия:

- а) Договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой от 5 августа 1963 г.
- б) Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний от 24 сентября 1996 г.

в) Договор о нераспространении ядерного оружия от 1 июля 1968 г.

- г) Договор о запрещении размещения на дне морей и океанов и в его недрах ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения от 11 февраля 1971 г.

д) Договор о запрещении ядерного оружия в Латинской Америке от 14 января 1967 г.

- е) Договор о безъядерной зоне в южной части Тихого океана от 6 августа 1985 г. и другие соглашения о безъядерных районах, свободных от ядерного оружия.

В стадии разработки находятся соглашения по ядерному оружию, в том числе Конвенция о запрещении радиологического оружия, Конвенция о запрещении применения ядерного оружия⁴.

II. В сфере радиоактивного заражения планеты:

а) Международная конвенция о предотвращении загрязнения моря сбросами отходов и других материалов — 1972 г.

б) Конвенция о физической защите ядерного материала 1980 г.

в) Конвенция об оперативном оповещении о ядерной аварии и о помощи в случае ядерной аварии или радиоактивно аварийной ситуации 1986 г.

г) Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удаления от 22 марта 1989 г.

III. Нормы, предусматривающие ответственность за ядерную деятельность и защиту трудящихся.

а) Конвенция о защите трудящихся от ионизирующей радиации 1960 г.

б) Международная конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1963 г.

в) Конвенция об ответственности перед третьей стороной в области ядерной энергии 1960 г.

г) Конвенция об ответственности операторов ядерных судов 1962 г. (не действует).

д) Конвенция о гражданской ответственности в области морских перевозок ядерных материалов 1971 г.

Многие из названных международных соглашений регулируют отношения государств по защите окружающей среды, обеспечивают международную безопасность, защищают права и свободы человека и по существу являются источниками и других отраслей международного права.

Отдельные нормы, относящиеся к международному ядерному праву, содержатся в Соглашениях, принятых по другим отраслям международного права. В частности, в Конвенции ООН по морскому праву 1982 года, Договоре по космосу 1967 г., Договоре о Луне 1979 г. и др.

Кроме того, государства заключают двусторонние соглашения по использованию ядерной энергии в различных областях экономической жизни. В стадии разработки находятся международная конвенция по борьбе с актами ядерного терроризма⁵, договор о запрещении производства расщепляющихся материалов⁶ и др.

Таким образом, формирование и кодификация норм международного ядерного права развивается успешными темпами. Для достижения их эффективности требуется добросовестное выполнение государствами положений действующих соглашений, а также осуществление эффективного контроля как самими государствами, так и международными организациями, в том числе международными органами, специально созданными в соответствии с соглашениями.

Отечественными учеными довольно подробно рассмотрены контрольный механизм Договора о нераспространении ядерного оружия⁷.

Являясь величайшим международным документом современности, Договор доказал свою жизнеспособность в деле нераспространения

ядерными державами ядерного оружия и других ядерных взрывчатых устройств. Он установил обязательство для неядерных государств не приобретать и не создавать такого оружия или таких устройств. В связи с истечением 25 летнего срока Договор в 1995 году был продлен на бессрочное время. В настоящее время 178 государств являются его участниками, что свидетельствует о его универсальном характере. Систему международного контроля за его выполнением осуществляет МАГАТЭ. Сам механизм контроля заложен как в Договоре о нераспространении, так и в Уставе МАГАТЭ. Более того, МАГАТЭ, как гарант за соблюдением Договора его участниками, заключило соглашение с Европейским Сообществом по атомной энергии и с неядерными странами. Агентство осуществляет полный контроль за всей ядерной деятельностью его участников, не обладающих ядерным оружием. В своей деятельности МАГАТЭ поддерживает тесные связи практически со всеми государствами мира и многими международными организациями, в том числе с ООН и с ее специализированными учреждениями. Как заметил В. Н. Мишарин, контроль МАГАТЭ в области нераспространения ядерного оружия — сложный материально-технический процесс, который охватывает важнейшие стадии производства и мирного использования атомной энергии⁸.

Ежегодно Агентство представляет услуги сотен технических экспертов, которые обучают, консультируют, проводят исследования с целью оказания государствам-членам помощи в развитии самостоятельных программ в области ядерной науки. Значительная часть деятельности Агентства посвящена развитию ядерной энергетики, включая вопросы ее безопасности и обращения с отходами, и проверке того, что ядерная технология используется исключительно для мирных целей.

Играя ведущую роль в деле предотвращения дальнейшего распространения ядерного оружия, Агентство проводит инспекции более чем 1000 установок во всем мире, привлекая свыше 200 инспекторов.

Международно-правовой режим нераспространения ядерного оружия, созданный главным образом Договором о нераспространении ядерного оружия, является всеобщей, обязательной нормой современного международного права. Ее обязаны соблюдать все государства мира вне зависимости от их участия или неучастия в данном договоре⁹.

Ряд соглашений, входящий в источники международного ядерного права, были анализированы автором монографии по вопросам осуществления контроля в системе права международной безопасности¹⁰.

Из принятых в последние годы международных соглашений в международном ядерном праве особое внимание привлекает Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний. Генеральная Ассамблея ООН в резолюции 48/70 от 16 декабря 1993 года призвала все государства поддержать многосторонние переговоры по договору о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний. Данная резолюция, которая была принята единогласно, обеспечила Конференции ООН по разоружению сильную политическую поддержку в самом начале переговоров по договору. При подготовке проекта договора перед участниками Конференции стоял вопрос огромной важности — разработка многостороннего и эффективного механизма международного контроля

для реализации его положений. Принятие договора, как подчеркнул Генеральный секретарь ООН, оказало бы значительное влияние на нераспространение ядерного оружия, на процесс ядерного разоружения и, следовательно, на укрепление международного мира и безопасности¹¹.

В последующие годы работа Конференции по разоружению в Женеве по подготовке Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний успешно продолжалась и в 1996 году Договор был предъявлен на рассмотрение Генеральной Ассамблеи ООН. 10 сентября 1996 года Генеральная Ассамблея ООН приняла Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний. Принятие данного Договора явилось венцом согласованных усилий, предпринимавшихся международным сообществом в течение более четверти века. Он дополняет и расширяет свод норм международного права в области разоружения и контроля над вооружениями. Он имеет огромное символическое значение для конкретного подтверждения приверженности государств, как обладающих, так и не обладающих ядерным оружием, делу достижения конечной цели, заключающейся в построении мира, полностью свободного от ядерного оружия. Договор установил всеобъемлющие и жесткие положения контроля, которые будут способствовать значительному повышению уровня международного сотрудничества в ядерной области.

Обращаясь к государствам, обладающим ядерным оружием, несущим главную ответственность за достижение поставленных в Договоре целей, Генеральный секретарь ООН призвал их добросовестно вести между собой и на международных форматах дальнейшие переговоры, направленные на углубление их приверженности делу построения мира, свободного от ядерного оружия, путем сокращения их ядерных арсеналов и ослабления роли последних в деле обеспечения безопасности¹².

Как ранее было отмечено, Генеральная Ассамблея ООН на заключительном заседании своей 50-й сессии одобрила проект Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний и обратилась к Генеральному Секретарю ООН с просьбой в качестве депозитария договора открыть его для подписания. В преамбуле отмечается, заключение универсального и поддающегося международному и эффективному контролю договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний издавна является одной из приоритетных целей международного сообщества в области разоружения и нераспространения ядерного оружия.

В соответствии с Договором каждое государство-участник обязуется не производить любой испытательный взрыв ядерного оружия и любой другой ядерный взрыв, а также запретить и предотвращать любой такой ядерный взрыв в любом месте, находящемся под его юрисдикцией или контролем. Каждое государство-участник обязуется далее воздерживаться от побуждения, поощрения или какого-либо участия в проведении любого испытательного взрыва ядерного оружия и любого другого ядерного взрыва (ст. 1).

В отличие от Договора 1963 года, запретившего испытания ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой независимо от распространения юрисдикции государства-участника, Договор 1996 года обязывает государство-участника вообще не производить

любых других ядерных взрывов в любой части Земного шара и, более того, запретить и предотвращать любые такие взрывы другим государствам и иным лицам в любом месте, находящиеся под его юрисдикцией или контролем.

Кроме того, речь в Договоре идет не только о запрещении испытания ядерного оружия, но и любого другого ядерного взрыва.

По Договору для достижения его объекта или цели, обеспечения осуществления его положений государствами-участниками, включая вопросы контроля за его соблюдением, предусмотрено учреждение Организации по всеобъемлющему запрещению ядерных испытаний. Членами Организации являются все государства-участники Договора. Для выполнения поставленных перед нею задач создаются соответствующие органы, такие как Конференция государств-участников, Исполнительный совет, Технический секретариат с Международным центром данных. При выполнении своих функций государства-участники сотрудничают с Организацией, проводят консультации непосредственно между собой или через Организацию, либо используя механизмы Устава ООН.

При осуществлении контроля Организация запрашивает только ту информацию и те данные, которые необходимы для выполнения ее обязанностей. При этом должны быть предприняты все меры предосторожности для защиты конфиденциальности информации о гражданской и военной деятельности на объектах проверки.

Государства-участники при использовании такой информации, полученной на доверительной основе от Организации, устанавливают особый режим обращения. Организация, в случае необходимости специальных знаний, вправе вступить в сотрудничество с другими международными организациями, включая МАГАТЭ.

Конференция в соответствии с положениями договора включает от каждого государства-участника одного представителя, которого могут сопровождать заместители и советники.

Ее работа организуется путем созыва ежегодных и специальных сессий. Наиболее важные вопросы принимаются путем консенсуса и, если это не удается в соответствии с процедурой Конференции, то большинством в две трети присутствующих и участвующих в голосовании членов.

Являясь главным органом Организации, Конференция наделяется правом рассматривать любой вопрос в рамках Договора и принимать рекомендации, а также решения по обеспечению реализации положений Договора, его объекта и цели.

Исполнительный Совет, избираемый Конференцией с учетом справедливого географического распределения, состоит из 51 члена. В его обязанности, как исполнительного органа Организации, входит обеспечение и осуществление рекомендаций, решений, руководящих принципов Конференции. Совет действует эффективному осуществлению и соблюдению Договора, надзирает за деятельностью Технического секретариата, представляет Конференции рекомендации относительно реализации объекта и цели Договора, сотрудничает с Национальным органом каждого государства-участника, заключает с одобрения Кон-

ференции и от имени Организации соглашения с государствами и международными организациями, выполняет и многие другие функции, предусмотренные в статьях 38—41 Договора.

Одним из органов, непосредственно осуществляющим контроль за соблюдением государствами-участниками положений Договора, является Технический секретариат во главе с Генеральным директором, назначаемым Конференцией по рекомендации Исполнительного совета сроком на 4 года.

Технический секретариат, в состав которого входит в качестве неотъемлемой его части Международный центр данных, выполняет контрольные функции, в которые среди прочего входят: контроль за эксплуатацией Международной системы мониторинга; получение, обработка, анализ данных Международной системы мониторинга; оказание помощи Исполнительному совету, оказание содействия в приготовлении к проведению инспекции на месте, в том числе технической поддержки в ходе их проведения; разработка и заключение с государствами соглашений по вопросу контроля за осуществлением договора и другие.

Договор предусматривает наделение Организации, делегатов государства-членов, членов Исполнительного совета, их заместителей и советников, Генерального директора, инспекторов такими привилегиями и иммунитетами, какие необходимы для независимого осуществления ими своих функций.

Для выполнения своих обязательств по Договору каждое государство-участник назначает или учреждает Национальный орган и информирует об этом Организацию. Каждое государство-участник обязуется принимать меры, запрещающие физическим и юридическим лицам заниматься любой деятельностью, запрещенной государству-участнику по Договору.

В соответствии с положениями Договора режим контроля включает:

- международную систему мониторинга;
- консультации и разъяснения;
- инспекции на месте;
- меры укрепления доверия.

Важнейшим положением Договора являются закрепленные в нем принципы, относящиеся к деятельности по контролю:

- представление государствами-участниками объективной информации;
- осуществление контроля на основе полного уважения суверенитета государств и как можно менее проникающим образом во внутренние дела государств;
- ограничение пределов контроля предметом Договора;
- воздерживание от любого злоупотребления правом на контроль;
- равенство государств-участников на проведение контроля независимо от их технических и финансовых возможностей;
- защита каждым государством-участником конфиденциальности любой информации, имеющей отношение к гражданской и военной деятельности и объектам, которая была получена в ходе контрольной деятельности.

Осуществление Договора не должно создавать помехи экономичес-

кому и техническому прогрессу государств-участников для дальнейшего развития применения ядерной энергии в мирных целях.

Договор подробно рассматривает методы осуществления контроля.

Так, в ст. VI освещается международная система мониторинга, которая включает объекты сейсмологического, радионуклидного, гидроакустического, инфразвукового мониторинга, соответствующие средства связи. Все объекты по мониторингу в рамках Международной системы мониторинга находятся в собственности государства, эксплуатируются ими, но под началом Технического секретариата Организации. Полученные в результате мониторинга данные хранятся и обрабатываются в Международном центре данных, и имеющая отношение к контролю информация распространяется Техническим секретариатом всем государствам-участникам, предоставляя им равный, открытый, удобный и своевременный доступ ко всем хранимым данным. Государства-участники могут самостоятельно на основе сотрудничества с Организацией предоставлять в распоряжение Международного центра данных дополнительные данные от национальных станций мониторинга, которые не входят официально в состав Международной системы мониторинга.

Каждое государство-участник имеет право запрашивать инспекцию на месте, на территории или в любом другом месте, находящимся под юрисдикцией или контролем любого государства-участника, или в любом районе, находящемся вне юрисдикции или контроля любого государства. В то же время положения Договора предусматривают необходимость проведения консультаций и разъяснений относительно возможного несоблюдения договорных обязательств, прежде чем сделать запрос на проведение инспекции (ст. IV, п. С). В документе довольно подробно рассматривается механизм инспектирования. Инспекционная группа назначается Генеральным директором Технического секретариата. Каждое государство-участник разрешает Организации провести инспекцию на месте на его территории или в местах, находящихся под его юрисдикцией или контролем в соответствии с положениями Договора и Протокола с соблюдением ранее названных принципов контроля. Инспектируемое государство оказывает содействие инспекционной группе на протяжении всей инспекции на месте и способствует выполнению ею своей задачи.

При проведении инспекции на месте с согласия инспектируемого государства может участвовать наблюдатель, который является гражданином либо запрашивающего инспекцию государства-участника, либо третьего государства-участника.

Доклад об инспекции на месте представляется Генеральным директором инспектируемому государству, которое имеет право делать свои замечания и пояснения, затем незамедлительно передается запрашивающему государству-участнику, Исполнительному совету и всем другим участникам Договора. Исполнительный совет, рассмотрев доклад, определяет соблюдение положений Договора, не было ли допущено злоупотребление правом запроса относительно проведения инспекции. В случае выявления надуманности и недобросовестности запроса на проведение инспекции, к запрашиваемому государству передается требование

ние об оплате расходов по инспекции, а также могут быть принят иные меры, предусмотренные в Договоре.

При установлении по итогам инспекции несоблюдения положений Договора, Конференция или Исполнительный совет предлагает государству-участнику исправить ситуацию, а в случае невыполнения в указанный срок, Конференция может ограничить или приостановить осуществление данным государством-участником его прав и привилегий по Договору.

В случае, когда в результате несоблюдения основных обязательств по Договору может быть причинен ущерб его объекту и цели, Конференция может рекомендовать государствам-участникам коллективные меры, соответствующие международному праву.

С целью скорейшего урегулирования спора путем переговоров или другими мирными средствами по выбору участников, включая обращение в Международный Суд ООН, государства-участники проводят совместные консультации. Более того, Конференция и Исполнительный совет с разрешения Генеральной Ассамблеи ООН самостоятельно наделены правом обращаться с запросом в Международный Суд о даче консультативного заключения по любому юридическому вопросу, возникающему в рамках сферы деятельности Организации. Эти вопросы регулируются специальными соглашениями между ООН и Организацией¹³.

В протоколе к Договору подробно рассматриваются международная система мониторинга и функции Международного Центра данных, Инспекции на месте, вопросы о назначении инспекторов, их помощников, виды и методы инспекционной деятельности, послеинспекционные процедуры.

Вступление в силу Договора о всеобъемлющем запрещении испытаний ядерного оружия явится важным событием для мирового сообщества накануне XXI века в деле сохранения международной ядерной безопасности и контроля над ядерным оружием и, с другой стороны, прогрессивного развития кодификации норм международного ядерного права.

¹ См.: Курс международного права в семи томах. М., 1992, том 5, с. 228.

² Такого названия, в частности, придерживается В. П. Пархитко, посвятивший свои исследования данной проблеме. См.: Пархитко В. П. Международное ядерное право. М., 1972.

³ См.: Международное ядерное право. М., 1987, с. 19–20.

⁴ См.: Договор ООН А/53/100 от 15 июня 1998 года.

⁵ См.: Кофи А. Аннан. Партнерство во имя всемирного сообщества. Годовой доклад о работе ООН за 1998 г. Нью-Йорк, 1998, с. 67.

⁶ См.: Бутрос Бутрос Гали. Навстречу новым вызовам. Годовой доклад о деятельности ООН за 1995 г. Нью-Йорк. 1995, с. 467.

⁷ Подробнее см.: Тимербаев Р. М. Мирный атом на международной арене. М., 1969; Международное ядерное право, М., 1987, с. 43–709; Малинан С. А. Мирное использование атомной энергии. М., 1971, с. 53–112; Осипов Г. А. Международно-правовой режим нераспространение ядерного оружия. М., 1987, с. 46–89; Мишарин В. Н. Мирное использование атомной энергии. М., 1986, с. 122–150;

Пархитъко В. П. Международное ядерное право. М., 1972, с. 28—33; Иойрыш А.И. Правовые проблемы использования атомной энергии. М., 1979, с. 4—32.

⁸ См.: *Мишин В. Н. Указ. соч., с. 122—149.*

⁹ Подробнее см.: *Осипов Г. А. Указ. соч., с. 89—93.*

¹⁰ Подробнее см.: *Валеев Р. М. Международный контроль. Казань, 1998.*

¹¹ См.: *Бутрос Гали. Во имя мира и развития. ООН. Нью-Йорк, 1994.*

¹² См.: *Boutros Boutros Ghali. The 50th Anniversary Annual Report on the work of the Organization. 1996. United Nations, New-York, 1996, p. 311—312/*

¹³ В соответствии со ст. XIV Договор вступает в силу через 180 дней после даты сдачи на хранение ратификационных грамот всеми государствами, перечисленными в Приложении 2, но ни в коем случае не ранее чем через два года, после его открытия для подписания. См.: *Действующее международное право. М., 1997, т. 2, с. 338—397.*

Статья поступила в редакцию в январе 2000 г.

МИРНЫЕ ЯДЕРНЫЕ СТАНЦИИ КАК ФАКТОР ВОЕННОГО СДЕРЖИВАНИЯ

Ю.И. К о р я к и н*

В начале 80-х годов одним из канадских издательств была выпущена монография Б. Рэмберга “Разрушение энергетических установок во время войны”. Книга — итог анализа проведенного в центрах международных и стратегических исследований Принстонского и Калифорнийского университетов США. Книга содержит большой исторический материал, связанный с мотивациями и целями ведения войн, способами достижения военных целей и их эволюцией в зависимости от появления новых средств нападения и ведения войны, а также появления новых техногенных объектов у возможного противника и различных последствий их разрушения или вывода из строя. Такими объектами являются электростанции всех типов. Среди них только ядерная электростанция (ЯЭС) как военная цель для нападающей стороны обладает сильным дополнительным свойством: разрушение ЯЭС сопровождается выбросом радиоактивности, что является дополнительным средством подавления противника. Серьезное внимание к книге было вызвано не только этим, но и приведенными в книге географическими картами. Они показывали катастрофический масштаб радиологических последствий вызванных массовым выбросом радиоактивности в случае отнесения НАТО к первоочередным целям во время войны электростанций противника, в том числе в СССР.

К тому времени в СССР было почти полностью электрифицировано

* Доктор экономических наук, доктор физико-математических наук, действительный член Нью-Йоркской академии наук. Подробнее об авторе см. № 2 нашего журнала за 1998 г.

народное хозяйство, а в Европейской части СССР были построены и работали более 40 крупных реакторных энергоблоков с суммарной электрической мощностью около 30 млн. квт, расположенных в промышленно развитых районах. Еще большее количество атомных энергоблоков строилось. Во всем же мире действовало около 400 энергоблоков. Санкционированное Ю. В. Андроповым межведомственное изучение проблемы, получившей кодовое наименование "Заслон" возглавил начальник Генерального штаба маршал С. Ф. Ахромеев.

По существовавшим в то время правилам, книги иностранных авторов, касающиеся жизненно важных проблем в СССР, не переиздавались. Книга Рэмберга безусловно интересна и о ее содержании с добавлениями и комментариями прошедших после выхода книги событий, имеющих отношение к теме разрушения энергетических установок, а также об основных результатах исследований группы экспертов Минсредмаша и Минобороны следует рассказать.

1. Исторические аспекты разрушения электростанций в войнах

История подтверждает обеспокоенность, которую выражает общество, население к тому большому вниманию и интересу, которое проявляют военные и вообще воюющие стороны к мирным техногенным объектам, разрушение которых усиливает эффект военного нападения или укрепляет оборону. В войнах прошлого эта тактика использовалась мало — главное внимание было направлено на выведение из строя живой силы противника.

Кардинальные изменения начались со второй мировой войны. Для военных целей использовалось разрушение не только мирных промышленных объектов, но и окружающей среды. Голландцы разрушили свои плотины для того, чтобы затруднить продвижение германских войск. Советский Союз придерживался тактики выжженной земли по той же причине. США во время вьетнамской войны широко использовали дефолианты и гербициды для демаскирования и идентификации целей.

Удивительно, но электростанции даже во время II-й мировой войны представляли собой сравнительно второстепенные цели для ударов по ним немцами и союзниками. А электростанция — это объект, в котором вырабатывается электроэнергия, без которой не может быть осуществлена практически любая промышленная или организованная человеческая деятельность на большой территории или даже в регионе. Частично объясняет проводившуюся во время II-й Мировой войны такую тактику географическая разбросанность бомбовых ударов, высокая стоимость большого количества бомб, необходимых для разрушения таких крупных материалоемких объектов как гидросооружения особенно ГЭС. Однако представляется, что главной причиной было плохое военное планирование, узость мышления проявленная при этом. После войны США провели оценку эффективности военной стратегии на основе полевых наблюдений, трофейных документов, бесед с немецкими промышленниками, техническими специалистами. Мнения их сводились к следующему.

Война закончилась бы на два года раньше, если бы союзники с самого начала занялись бы бомбардировкой электростанций Германии. Наилучшими объектами для бомбардировки являются теплоэлектро-

централи (ТЭЦ). Военно-воздушные силы Германии сделали ту же самую ошибку по отношению к Англии. Они не наносили ударов специально по английским электростанциям и не доводили дело до конца даже если непреднамеренно повреждали электростанции. Затем удары по электростанциям стали наноситься, но слишком поздно. Эту задачу надо было выполнять в 1940—1941 гг. Без электроснабжения не смогла бы Германия выпускать военную продукцию, а союзникам не пришлось бы разрушать города. Послевоенная Германия находилась бы в гораздо лучшем положении с точки зрения самообеспечения, а расходы по плану Маршалла для субсидирования восстановления Германии были бы неизмеримо больше.

В свою очередь Германия совершила аналогичную ошибку в войне против Советского Союза. С началом войны на восточном фронте Люфтваффе получила приказ не совершать нападений на советские промышленные объекты, включая электростанции, для того, чтобы их можно было использовать для работы под контролем оккупационных властей. Поэтому действия Люфтваффе были сосредоточены на достижении военного господства в воздухе и поддержки действий наземных войск. Как только военная ситуация изменилась в пользу Советского Союза, Германия пересмотрела концепцию действия воздушных сил. В качестве первостепенных целей были выбраны военные заводы и система советских железных дорог. К тому времени, когда было принято решение об уничтожении объектов энергетики, отступление немецких войск сделало невозможными дальние рейды бомбардировочной авиации. Нападения авиадесантников и удары самолетов-камикадзе, рассчитанные по топливонесущим возможностям на полет только в одну сторону, так и не использовались.

Только сравнительно недавно электростанции были отнесены к основным целям во время войны. В Корее (война 1950—1953 г. между северной и южной ее частями) такие удары были нанесены через два года после начала войны. Задержка была объяснена более ранним решением США не разрушать большую ГЭС на р. Ялу, электроэнергии от которой поставлялась в Китай и Северную Корею. Это решение было пересмотрено в июне 1952 г., когда переговоры зашли в тупик и казалось, что разрушение ГЭС необходимо для приближения конца войны и для препятствия ремонтным и восстановительным работам, которые велись Северной Кореей на промышленных предприятиях и в железнодорожных тоннелях.

На Среднем Востоке во время войны 1973 г. израильские самолеты разрушили электростанции в Дамаске и Хомсе (Сирия) с целью снижения военной активности Сирии и удержания соседних стран от вступления в конфликт. Во Вьетнаме США уничтожали электрические установки, но они не являлись основными целями, учитывая их небольшую мощность и весьма ограниченную промышленность Северного Вьетнама, который в войне с Южным Вьетнамом опирался на поставки извне.

Тем не менее ни в одном из этих случаев последствия разрушения объектов энергетики не анализировались столь тщательно, как в отношении Второй мировой войны. При этом, естественно, методы физи-

ческого прекращения электроснабжения на территории противника коррелировались в зависимости от экономических соображений и мирового общественного мнения. Значимость этих двух факторов в течение всего периода после II-й Мировой войны неуклонно возрастала. Одновременно возрастала с токи зрения уязвимости противника, значимость фактора его обеспеченности электроэнергией. Универсальность последней как энергоносителя почти абсолютная; электроэнергия определяет практически всю экономическую жизнь страны, включая и сам топливно-энергетический комплекс.

Примерами крупномасштабных военных операций с учетом этих факторов является операция НАТО летом 1999 г. и антитеррористическая операция в Чечне (осень того же года). В первой операции применялось дистанционное прекращение электроснабжения либо путем прямого разрушения ТЭЦ в Белграде, а затем перешли к использованию "графитовых" бомб, содержащих графитовые нити (это электропроводный материал), паутину из них для замыкания проводов магистральных и распределительных энергосистем. Короткое замыкание приводит к разрушению трансформаторно-силового хозяйства энергосистем. Характерно то, что разрушение энергохозяйства предшествовало разрушение неэнергетического потенциала экономики Сербии и Косово. Жителям Югославии как бы представлялась возможность и в темное время суток наблюдать руины экономики страны с целью подрыва их морального духа. Во второй операции был отключен чеченский регион, не имеющий собственных стационарных электростанций, от российской северокавказской энергосистемы.

При этом использовалось простое техническое знание, что для прекращения энергоснабжения военного противника или наказываемой противостоящей стороны совсем необязательно разрушать всю электростанцию, являющуюся весьма дорогостоящим объектом. В цикле производства и передачи электроэнергии есть ряд уязвимых компонентов, разрушение которых может остановить производство электроэнергии на недели и месяцы. Это турбогенераторы, повышающие трансформаторы, отходящие линии электропередачи, связывающие электростанцию с магистрально-распределительной электросетевой системой и др. Разрушение любого из этих компонентов достаточно для того, чтобы остановить выработку электроэнергии надолго, не разрушая центральный узел электростанции — паровой котел на ТЭС или ядерный реактор на ЯЭС. Но для этого требуется точное бомбометание, четкое руководство и управление, а в целом убежденность в том, что характер и масштаб разрушений в точности соответствуют достижению желаемого результата. Он, как случалось в Сербии, может заключаться в том, чтобы остановить только выработку электроэнергии, оставив в целости не только паровой котел или ядерный реактор, но и другое внутристанционное оборудование в расчете на будущее возобновление производства электроэнергии. Такой вариант почти наверняка был бы осуществлен и по отношению к действующей ЯЭС в Каско (мощностью 630 тыс. квт эл.) в бывшей югославской республике Словении, если бы там сложилась военная ситуация, аналогичная ситуации в Сербии.

2. Цели и последствия разрушения ЯЭС во время войны

Однако может быть и другая цель — долговременный подрыв экономического потенциала противника: разрушение ЯЭС, сопровождающееся выбросом радиоактивности в окружающую среду. На любой ЯЭС есть два технологических крупноразмерных узла, в которых концентрируется высокая радиоактивность. Это ядерный реактор и бассейн выдержки отработавшего топлива. В них содержатся сотни миллионов кюри радиоактивности. В этом заключается скрытая опасность ЯЭС, но и в этом же, как оказалось, заключается их неприкосновенная сущность, своего рода ядерно-энергетический иммунитет.

Крупная ЯЭС, точнее ее энергоблоки, представляют собой одну из самых больших концентраций высокой стоимости в малом объеме, которая существует в современном техногенном мире. Капитальные затраты на энергоблок ЯЭС типовой мощностью в 1 млн. кВт составляют 1,5—2 млрд. долларов США. Число таких энергоблоков на ЯЭС России от одного до четырех-пяти. Трудно представить себе другие цели, сравнимые по стоимости, которые можно было бы вывести надолго, а может быть, навсегда, путем разрушения ядерного энергоблока.

Целями преднамеренного разрушения ЯЭС могут быть две — террористическая и военно-экономическая.

В первом случае расчет делается на достижение устрашительного распространяемого средствами массовой информации и потому усиленного в обществе, эффекта — взрыва с возможно большей гибелью людей и выбросом радиоактивности. Как минимум, может демонстрироваться только факт взрыва на ЯЭС без жертв и разрушений. Экономическими последствиями взрыва террористы не интересуются, важен только страх, возникающий в обществе, как способ самоутверждения значимости террористов.

Такая опасность стала актуальной с недавнего времени — усилением нестабильности в мире в последнем десятилетии XX века, ростом национального терроризма переросшего в международный. В частности, появлением высказываний угроз о планируемых диверсиях на российских ЯЭС со стороны главарей чеченских бандформирований вслед за совершенными ими в 1999 г. крупными террористическими актами в жилых домах, приведшими к сотням человеческих жертв.

Если говорить о степени реальности этой опасности, пожалуй, следует сослаться на наиболее компетентного, “отвечающего головой” за исключение этой опасности, человека: Евгения Адамова — министра по атомной энергии, руководителя института, в котором конструируются ядерные энергоблоки: “реально организовать аварию почти невозможно. Есть много технических и организационных мер по охране ЯЭС, некоторые из них, в частности, гарантируют, чтобы в коллективе не попал псих, чтобы психи не сумели договориться, объединиться. Пустить реактор в разнос чрезвычайно сложно. Степень защиты ядерных объектов существенно выше, чем в других областях потенциально опасной техники”.

Серьезное внимание уделяемое мировым сообществом угрозам террористов отражает начатая в ООН разработка Международной конвенции по борьбе с ядерным терроризмом.

Гораздо более технически и практически реализуемой является вторая опасность: военно-экономическая. Это разрушение ЯЭС оружием с целью прекращения производства электроэнергии, плюс выведение из строя большой материальной экономической ценности, плюс замедление и значительные усложнения послевоенного восстановления экономики пострадавшей стороны. Упомянутая монография Б. Рэмберга посвящена рассмотрению эффектов экономического и дополнительного устрашающего воздействия на противника, достигаемых выбросом в окружающую среду радиоактивности, накрывающей огромную территорию.

Принимая во внимание уязвимость ЯЭС изучался вопрос выбора вида оружия для разрушения — ядерное или неядерное? Эффективность поражения цели для оружия, используемого для повреждения или разрушения ЯЭС, является функцией точности доставки к цели достаточного количества энергии взрыва. Хотя повышение точности или взрывной силы увеличивает поражающую способность, она возрастает намного быстрее с повышением точности. Поражающая способность прямо пропорциональна двум третям мощности взрыва и обратно пропорциональна квадрату круговой ошибки вероятности (КОВ) попадания в цель. Таким образом, умножение мощности в 8 раз увеличивает поражение только примерно в 5 раз, тогда как снижение КОВ в восемь раз приводит к повышению поражения в 64 раза.

Проведенные в США сравнительные изучения состояния и перспектив увеличение проникающей и разрушающей способности различных видов оружия показали, что эти способности заведомо перекрываются успехами в точности доставки энергии взрыва к цели. Разнообразные механизмы наведения с использованием телевидения, лазерных лучей, инфракрасных систем, радиолокаторов, введения в память компьютеров географических карт адаптируются для использования в оружии доставляемом через космос или по воздуху крылатыми ракетами, обеспечивающими практически 100 %-ное поражение цели. Учитывались также дополнительные факторы: степени достижения цели, влияния на это климатических, погодных и атмосферных условий, стоимости применяемого оружия.

Упомянутая точность попадания неядерным оружием в любой энергоблок ЯЭС в любой точке мира была подтверждена специалистами Минобороны СССР в процессе работы по теме "Заслон". Разрушение реактора типовой мощностью 1000 МВт (эл) существенно увеличило бы долгоживущую радиоактивность окружающей среды сверх той, которая образовалась бы от взрыва ядерной бомбы. Остаточная радиоактивность от ядерного взрыва мощностью в 1 Мтн быстро падает со временем, тогда как радиоактивность от разрушенного реактора остается высокой, долгоживущей и к тому же содержащей наиболее токсичные концентрации радиоактивных продуктов. Наконец, масштабы территорий с эллипсообразными контурами радиоактивных выпадений сверх допустимого предела концентраций составляют по данным Б. Рэмберга до 320 км в направлении подветренной стороны и 100 км в поперечном направлении. Приведенные в книге карты США с нанесенными на них зонами радиоактивных выпадений в случае разрушения ядерным ору-

жием только промышленных центров США и в случае разрушения ядерно-энергетических установок показывали, что во втором случае, когда радиоактивные выпадения накладываются, территории с недопустимым уровнем радиоактивности как минимум удваивается и в сумме составляет не менее половины всей территории США.

С этих же позиций рассматривались территории Европейской части СССР, где тогда уже работали около 40 энергоблоков, а также территории других европейских, азиатских, дальневосточных и других стран, где велось ядерно-энергетическое строительство.

Надо сказать, что картина в целом получалась весьма удручающая, безысходная.

3. Подземное размещение электростанций и других промышленных объектов

Одним из первых шагов в работе по теме "Заслон" было проведение оценочного проектного изучения аспектов подземного сооружения ЯЭС как способа локализации выбросов радиоактивности, ибо другой альтернативы нет. Это было предпринято, несмотря на то, что в книге Б. Рэмберга была рассмотрена такая возможность. Результаты были в большей степени отрицательными, в меньшей — положительными.

Идея размещения промышленных предприятий под землей, чтобы избежать разрушения их во время войны, не нова.

Во время Второй мировой войны Германия разместила под землей ряд предприятий, чтобы уберечь их от бомбардировок. Среди них была электростанция в Мангейме мощностью 30000 квт и электростанция в Дентине, мощностью 8000 квт. Сооружение первой электростанции было экспериментальным, осуществленным руководством гитлеровской Германии, чтобы проверить разумность идеи подземного размещения. Вся электростанция в Мангейме, включая единственный турбогенератор и паровой котел, была размещена на глубине 15 м; защищена боковыми стенами толщиной 1,8 м и потолком из армированного бетона толщиной 3 м. Способность электростанции противостоять бомбовому удару была проверена, когда бомба упала на расстоянии 6 м от внешних стен. Генератору были нанесены некоторые повреждения, что привело к остановке электростанции на 10 суток. Затем, после ремонта она была пущена, но ее мощность понизилась до 22 тыс. квт.

После эксперимента в Мангейме в Германии решили больше не строить электростанций под землей, по-видимому, посчитав такую альтернативу размещения непрактичной. Действительно, позднее во время войны, когда потребовалось увеличить энергоснабжение в Мангейме, было принято решение расширить старую наземную, а не подземную электростанцию. После войны аналитиками была дана оценка бомбардировок стратегической авиацией союзников и германского опыта для защиты заводов и установок в будущем. Конечно, подземное укрытие промышленных установок уменьшает ущерб в случае нападения. Не больше, так как средства нападения становятся все более совершенными и проникающими. Поэтому опыт такой защиты рассматривался скептически и было выражено сомнение в том, что строительство электростанций под землей экономически оправдано.

Однако, учитывая высокую стоимость ЯЭС, их большой вклад в

экономику, а также радиологическую опасность, созданную при радиоактивных выбросах разрушенных во время войны реакторов, казалось бы, что подземное размещение ЯЭС является привлекательным. Тем более что есть некоторый мировой опыт сооружения подземных ядерных установок (табл. 1).

Подземные ядерные реакторные установки

Таблица 1

Название и размещение	Мощность	Назначение	Размещение турбогенератора	Размещение реактора
Халден, Норвегия	25 МВт (тепл.)	Экспериментальная	Нет	Пещера в скале
Агеста, Швеция	20 МВт (эл)	Тепло и электроэнергия	Надземное	— “ —
Шуз, Франция	266 МВт (эл)	Электроэнергия	Надземное	— “ —
Люцено, Швейцария	30 МВт (тепл) 8,5 МВт (эл)	Опытная	Подземное	— “ —
Красноярск, Россия	125 МВт (эл)	Производство плутония, электроэнергии и тепла	Подземное	Горная выработка

Все эти установки либо опытные, либо имели специальное назначение. Важно то, что все установки, приведенные в таблице, построены в природных пещерных образованиях. Экономических сведений, позволяющих судить о сопоставительной экономической картине размещения этих установок в надземном варианте, нет. Ясно одно — какого-либо развития подземного размещения ЯЭС нет. Это настораживало. Появившиеся сведения об экономике проектов подземного размещения атомных энергоблоков с большой единичной мощностью, обеспечивающей их экономическую конкурентоспособность, были неутешительными (табл. 2).

Увеличение срока и стоимости сооружения энергоблоков ЯЭС под землей

Таблица 2

Страна	Год проекта	Мощность, МВт (эл)	Защитная толщина, м	Увеличение срока строительства, мес.	Удорожание, %
Норвегия	1975	1000	100	24	24
Швеция	1977	1050	60	18	25
США	1977	1100	90	12—24	27—38
США	1978	1300	90	19	25
Канада	1973	4 × 850	400	16	31—36

Известно, что для энергетических установок, специально сконструированных для работы в военных условиях или даже в мирных, но в специфических условиях, стоимость сооружения и эксплуатации имеет второстепенное значение. В качестве примера можно назвать предложение построить в Москве, в глубокой подземной метровыработке под сооружаемым крупным международным деловым центром "Москва-Сити" небольшой ядерной ТЭЦ, для тепло- и энергоснабжения этого центра и прилегающей к нему части города. Это предложение было отвергнуто, в основном, по психосоциальным соображениям.

Разработка электростанции для использования в мирных условиях требует соблюдения баланса между двумя обязательными требованиями к двум взаимосвязанным экономическим критериям: максимальному снижению начальных капиталовложений и одновременно себестоимости электроэнергии. Другими словами цели, которыми руководствуются при разработке энергоустановок рассчитанных на эксплуатацию в мирных и военных условиях настолько различаются, что соединение этих двух целей: не учитывать экономику энергоустановки и одновременно придавать ей решающее значение невозможно.

Тем не менее, даже в рамках этого постулирующего принципа экономической несовместимости вариантов размещения ЯЭС можно, было бы искать какие-то палиативные решения, дающие некоторые облегчения экономических проблем, технических задач, или радиационной безопасности. Например, не все компоненты ЯЭС необходимо сооружать под землей (например, турбогенератор, электроподстанция). Подземное размещение ЯЭС позволяет вплотную приблизить ЯЭС к промышленным центрам и городам, что позволяет сократить расходы на транспортные службы ЯЭС (подъездные железные и шоссейные дороги, линии электропередач, социальные нужды — жилой поселок при ЯЭС и т. д.). Несомненно, что даже в случае разрушения подземной ЯАЭ масштаб выброса радиоактивности был бы меньше, чем при наземном сооружении. Можно было бы искать и предложить новые типы ядерных реакторов для подземных ЯЭС, менее уязвимые, чем принятые при наземном размещении или вообще рассматривать стратегические энергетические альтернативы, которые исключали бы ядерно-энергетическое строительство, как средство решения энергообеспечения страны. Но все это либо заменяло одну проблему другой, либо, как в случае выброса радиоактивности из разрушенной подземной ЯЭС, ставило перед большой неопределенностью последствий, связанных с постоянно увеличивающейся эффективностью наступательного оружия. При этом появилась отрицательная определенность — резкое повышение капиталовложений в подземные ЯЭС, т. е. ухудшение их экономических показателей.

Эта экономическая неуклонность как в СССР, так и в США да и во всем мире усиливалась технологической неуклонностью. К началу 80-х годов были уже потрачены десятки миллиардов долларов на освоение, развитие и выход на уровень экономической конкурентоспособности очень ограниченного числа типов энергетических ядерных реакторов — практически только двух — с водой под давлением и кипящих. В СССР последний тип использовался в виде канальной модификации почти с такими же, как в западных реакторах, параметрами теплоносителя. Эта

конструкция реактора в большей степени соответствовала возможностям энергомашиностроительной базы ядерной энергетики и энергопотребляющей экономической структуре. Последняя, являясь целиком государственной, позволяла реализовать экономические преимущества создания сверхмощных единичных мощностей реакторов — до 2-х и более млн. квт. Такие единичные мощности в канальной конструкции реакторов достигались значительно легче чем в корпусных.

Все эти типы и конструкции реакторов уже получили широкое распространение во многих странах мира; в первую очередь в индустриально развитых. Во всем мире действовало и находилось в стадии строительства более 300 ядерных энергоблоков. В СССР действовало около 30 и примерно столько же находилось в стадии строительства.

Разумеется, исключена возможность их зарывания под землю. Уже только этот факт настраивал на скептическое отношение к размещению будущих ЯЭС под землей. Экономические оценки и прочие аспекты размещения ЯЭС целиком или только сооружений содержащих радиоактивность привело к следующим выводам;

— гарантит противостояния подземной ЯЭС прогрессу в проникающей способности оружия нападения нет. Во всяком случае это будет требовать все большего и большего заглубления их размещения, с соответствующим удорожанием работ;

— размещение ЯЭС или их отдельных сооружений ниже уровня земли представляет непростую строительную, хотя и решаемую задачу тем не менее удлиняющую на 20—30 % срок сооружения ЯЭС;

— стоимость ЯЭС при этом увеличивается в 1,4—1,5 раза с сильным сомнением, что эти цифры удорожания не увеличатся. Опыт показывает, что проектная калькуляция стоимости сооружения всегда занижается в связи с появлением проблем, которые нельзя было предвидеть;

— к таким проблемам может относиться уязвимость подземных ЯЭС к аварийному затоплению в результате разрывов трубопроводов горячих и холодных водных контуров. Аналогичные проблемы могут возникнуть в связи с грунтовыми водами и вызываемой ими коррозией и разрушением конструкций. Все это требует предусматривать специальные системы дренажа и другие системы, отсекающие распространение утечек. Неизбежная стесненность подземных размещений усложняет их обслуживание, что, в свою очередь, увеличивает риск аварий;

— подземные и надземные ЯЭС подчиняются одним и тем же нормам и правилам безопасности, поэтому подземное размещение ЯЭС само по себе не повышает вероятность безаварийной работы, хотя и помогает увеличить психологическую приемлемость ЯЭС для активной антиядерной части населения;

— поэтому увеличивается риск для персонала ЯЭС. Он становится фактически заложником подземного размещения станции, как в случае аварии, так и особенно в случае частичного повреждения ЯЭС во время войны — невозможности, в лучшем случае затруднений, эвакуации персонала.

Все это говорило о том, что подземное размещение ЯЭС, существо которого сводится к замене имеющейся защитной оболочки ЯЭС (контейнента) толще земли не решает сколько-нибудь существенно всех

проблем безопасности. Эти неясности и допущения приводили ко все большему сосредоточению на одном вопросе. Он в том, оправдывает ли возможно меньший масштаб выброса на поверхность радиоактивности при подземном размещении ЯЭС в случае ее разрушения появление новых рисков и неизбежность дополнительных затрат в лучшем случае ставящих под сомнение или вероятнее всего исключающих экономическую конкурентоспособность ЯЭС, а значит смысл и перспективы существования ядерной энергетики вообще.

Таким образом, одна проблема заменялась другой стратегической проблемой — поиском альтернативы ядерному топливу, что еще больше увеличивало неопределенность перспектив энергоснабжения страны. К этому добавлялась новая проблема: как защитить действующие ЯЭС. Сооружаемые в них защитные реакторные оболочки, так называемые контейнменты, которыми стали оснащаться строящиеся ЯЭС с реакторами корпусного типа мощностью 1 млн. квт рассчитаны на защиту от возможных падающих предметов, но не от высокоточного оружия.

4. Международно-правовые аспекты разрушения ядерно-энергетических установок

Проблема разрушения мирных ядерных энергетических установок во время войны не получила достаточного отражения в международном праве. Сколько-нибудь четкого определения приемлемости и неприемлемости действий военных противников, вовлечения в эти действия или затрагивания в результате этих действий интересов третьих субъектов международного права не существует. Представляет интерес сделать краткий обзор международно-правовых мероприятий описываемых в этой области Б. Рэмбергом, а также аспектов деятельности Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ) в области физической защиты ядерных установок.

Законность применения радиологических веществ на войне международное право не рассматривает. Однако эти вещества могут быть отнесены к отравляющим веществам и, следовательно, к ним применены соответствующие международные положения. Но при этом возникает вопрос правомочно ли относить к отравляющим веществам радиологические вещества.

Существующие международные соглашения в области отравляющих веществ на дают четкого определения этого термина. Гаагские конвенции 1899 и 1907 гг. по соблюдению правил войны являются основой всех правил войн ХХ века. Эти конвенции определенно запрещают применение отравляющих веществ, как отравляющего оружия, а также использование снарядов с удушающими и вредными газами. Аналогичное запрещение применения отравляющих газов и бактериологических средств на войне содержится в Женевском протоколе 1925 г. На конференции комитета ООН по разоружению в 1971 г. было подготовлено соглашение о запрещении разработки, производства или накопления бактериологического оружия. Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, подтвердили международную поддержку этих соглашений. Тем не менее, ни в одном из этих документов не дается достаточно полного определения термина "отравляющее вещество".

Эта неясность порождает различные международные толкования

этого термина. Например, утверждается, что радиоактивность, выбрасываемая в окружающую среду при атомном взрыве или разрушении ядерного реактора может толковаться как отравляющее вещество. В современном употреблении этот термин на любом языке означает, вещество которое при поглощении живым организмом или при введении в этот организм лишает его жизни или подрывает его здоровье. Аналогичное действие приводящее к смерти или нанесению вреда здоровью оказывает применение физической силы, скажем смерть, нанесенная рана от попадания пули, осколка или взрыва. Следовательно, взрывное действие ядерного оружия можно рассматривать как подпадающее под запрещение использование отравляющих веществ.

Протокол о запрещении отравляющих веществ, по-видимому мог бы относиться к радиологическим воздействиям от радиоактивных выпадений от ядерного оружия и от выброса радиоактивности при разрушении реакторных установок, поскольку допустимо рассматривать радиоактивные изотопы и молекулы, в которые они входят, а также радиацию от них, как отравляющие вещества. Попадание в организм этих веществ в недопустимых количествах привело бы к смерти или ухудшению здоровья.

Международное право также пытается соединить военную необходимость с соображениями гуманности. Упомянутые Гаагские конвенции и Женевский протокол 1977 г. запрещают использование видов оружия, материалов и других средств ведения войны, предназначенных для того чтобы причинить чрезмерные страдания или повреждения человеку. Исходя из таких правовых ограничений сформулированы принципы так называемой военной необходимости и гуманности. Последние запрещают использование видов оружия, которое по своей природе является жестоким и не отвечает минимальным моральным принципам. Одновременно принцип военной необходимости допускает "такое разрушение и только такое, которое является необходимым, уместным и соразмерным для быстрого достижения правомерных целей".

Однако примирение этих двух принципов как теоретически, так и практически чрезвычайно затруднительно. Такие эмпирические категории, что применяемое оружие "взывает ненужные страдания", "является жестоким по своей природе", противоречит "минимальным принципам морали" или такие разрушения, которые являются "необходимыми", "приемлемыми" и "соразмерными" норят сугубо субъективный характер их можно истолковывать по разному в зависимости от желания, соответствие или иным предпочтениям разной направленности. Характерным примером разного толкования разных СМИ разных стран принципов военной необходимости и гуманности с минимальным разрывом по времени двух военных операций: НАТО в Сербии летом 1999 г. и антитеррористической операции России в Чечне осенью того же года. Многообразие этих толкований ясно отражало их политическую подоплеку.

То что по соображениям военной логики и тактики представляется необходимым, уместным и соразмерным для достижения военно-политической цели может быть, невзирая на наличие фактора математической вероятности поражения цели, истолковано или связано с неизбирательным применением оружия, техники и тактики, противоре-

чащим принципам морали. Во время Второй мировой войны союзники и противостоящие им государства рассматривали гражданское население и архитектурные ценности как правомерные цели для своих ударов. Поступая, таким образом они могли подрывать моральный дух противника. Не являются определенными и ясными решения вынесенные международным трибуналом после окончания войны по вопросу правомерности бомбардировок гражданского населения. Он не осудил такую тактику, поскольку, оценивая факт использования немецких ракетных установок ФАУ-1 и ФАУ-2 вызвавших многочисленные жертвы в английских городах, он должен был бы оценить и факт, скажем, жесточайшей ковровой бомбардировки англо-американской авиации Дрездена, вызвавшей в одну ночь гибель многих десятков тысяч жителей и разрушение многочисленных архитектурных ценностей.

В Уставе ООН содержится мало положений по этому вопросу и они противоречивы. Устав в статье 2 не дает членам ООН право использовать угрозу силой, но в статье 51 признает "неотъемлемое право на индивидуальную или коллективную самооборону в случае вооруженного нападения". Примирение этих двух статей невозможно, так как очевидно, что решающее значение будет иметь военное нападение первым, а значит маловероятно, что конфликтующие страны будут ждать пока произойдет такое нападение, прежде чем осуществить свое право на самооборону.

Попытки соединить гуманистические требований с нормами ведения войны и с практическими реалиями в способах достижения военной цели привели специалистов к пессимистическим взглядам на решение этой проблемы. Это не случайно, так как в основе таких попыток лежит нарушение формальной сущностной логики, как в словосочетании "горячий снег", допустимом только для художественных метафор.

Поэтому преобладает пессимистическое мнение, что "Исторически сообществу наций никогда не удавалось поставить вне закона любое оружие, которое имело существенное военное применение. Паритет в вооружении в конкретных ситуациях может побудить к взаимному отказу от использования отдельных видов оружия. Однако, как правило, успеха добивались в запрещении только того оружия, которое имеет второстепенное значение или же не имеет решающего военного значения, или же устарело, а также то оружие, которое не считается жизненно важным для вооруженных сил одной из великих держав". Примеров этому немало и они достаточно известны.

На некоторый оптимизм в том отношении, что страны будут соблюдать во время войны международное право и договоры во время войны в том случае, когда в этом имеется взаимная заинтересованность в соблюдении норм, основана на осознании собственной опасности возникающей при их игнорировании.

Применительно к гражданским ядерно-энергетическим установкам первые шаги по сочетанию принципов гуманности и военной необходимости были сделаны в 1977 г. Они нашли отражение в Дополнительном протоколе к Женевским конвенциям 1949 г. В статье 56 протокола рассматривается недопустимость нападений на ядерные электростанции в более широком контексте "установок, содержащих опасные силы", включая в этот контекст плотины и дамбы.

Провозглашается, что такие сооружения и установки “не могут быть объектами для нападения, даже если они имеют военное значение, если такое нападение может привести к высвобождению опасных сил и причинить большие потери среди гражданского населения”.

В связи с уточняющим условием, что потери должны быть большими, чтобы могло действовать это запрещение, возникает вопрос какие потери считать большими. Вопрос еще более усложняется тем фактом, что в результате выброса радиоактивности смерть или потеря здоровья могут наступить спустя годы после облучения. Чернобыль это продемонстрировал, равно как и то, что точное установление причинно-следственных связей между фактом облучения человека и спустя годы фактами его смерти или потери здоровья далеко не всегда возможно. Не говоря уже о том, что, как опять показал Чернобыль, в понятие потерь входят психосоциальные и психоэмоциональные эффекты, вызванные облучением или боязнью его. Формализация, учет, определение сравнительной значимости этих факторов, на фоне факторов, связанных с множеством других потерь, связанных с войной — категории которые могут толковаться по-разному.

Таким образом, двусмысленность статьи 56 можно формально использовать для нападения на ЯЭС.

Еще больше ослабляет эффективность правового запрещения нападения на ЯЭС положение ст. 56 о том, что это запрещение не будет действовать “для ядерных электростанций только в том случае, если они вырабатывают электроэнергию в целях регулярной, значительной и непосредственной поддержки военных действий и если такое нападение является единственным способом прекратить такую поддержку”. Такая формулировка является просто странной, так как любая ЯЭС поставляет электроэнергию в энергосистему любой страны, значит и для ее военных нужд, т. е. осуществляет “регулярную, значительную и непосредственную поддержку военных действий”, начало которых совпадает с моментом нападения на ЯЭС. Если же нет доказательства этой поддержки в мирное время, то отсутствие этого доказательства у нападающей стороны, всегда может быть ею использовано, как отсутствие запрещений на нападение. Такие или подобные логические построения для обоснования нападения на ЯЭС всегда можно найти.

В этой же статье, по-видимому, сделана попытка свести к минимуму последствия освобождающего от упомянутого запрещения нападения на ЯЭС следующей оговоркой: “Если специальная защита приостанавливается, то следует предпринять все практические меры предосторожности, чтобы избежать высвобождения опасных сил”. При разрушении ЯЭС — это выброс радиоактивности, исключение которого, очевидно, не может быть гарантировано выполнением требований оговорки.

Имеется еще ряд пояснений и оговорок, которые вполне могут быть интерпретированы в пользу отступлений от запрещений нападения на ЯЭС. В целом Женевский протокол касается только ЯЭС, т. е. одного звена ядерного топливного цикла. Он не касается других звеньев этого цикла, таких как бассейны выдержки хранилищ отработавшего ядерного топлива, транспортных средств для его перевозки, хранилищ радиоактивных отходов, установок для переработки ядерного топлива и других

ядерных объектов. Они могут содержать количество радиоактивности в несколько раз превышающее количество его в реакторе. Другими словами Женевский протокол не является всеобъемлющим.

Другой его недостаток заключается в том, что они не касается вопроса об угрозах разрушения ядерных энергетических установок. Если запрещать их разрушение, то логика требует запретить и угрозы военного нападения на них, а также иные вызовы безопасности стран.

Таким образом, принимая во внимание рассмотренные принципы, аспекты международного права возникает вопрос о том, разрешается ли или нет международным правом преднамеренно разрушать ядерные энергетические установки и другие ядерные объекты. Ввиду неясности правовых положений, их интерпретаций и сложившейся практики имеется возможность доказывать и то и другое.

По желанию, исходя из принципа и перспективы военной необходимости, выброс радиоактивности из ядерно-энергетических установок и ядерных объектов (преднамеренное или сопутствующее мерам по снижению производства энергии или духа сопротивления населения у противника) может быть логически и в правовом порядке обосновано, как соответствующее использованию высокоточного оружия в качестве соразмерного средства угрозе нападения. Тот факт, что такая акция привела бы в результате к гибели людей и огромным экономическим потерям материальных ценностей и выключению из экономического функционирования больших земельных территорий можно было бы оправдать таким аргументом, что война ведется между странами, а не между их вооруженными силами.

Но можно использовать и принцип гуманности, который дает другую интерпретацию. Война рассматривается как негуманное средство ввиду создаваемой ею огромной диспропорции между военным результатом и причиняемых ею людскими и экономическими потерями. Умышленное высвобождение радиоактивности из разрушенных ЯЭС представляет собой использование оружия более высокого порядка, чем, например, отправляющие газы или опасные силы, заключенные в дамбах и плотинах. Это не только связано с тем фактом, что преднамеренно высвобожденная огромная радиоактивность, создающаяся на больших территориях опасный уровень излучения, ухудшает здоровье больших масс людей. Но и с тем фактом, что это угрожает здоровью больших масс людей. Но и с тем фактом, что это угрожает отдаленными непредсказуемыми последствиями, которые не влияют на исход данного, протекающего в гораздо меньшие сроки военного конфликта.

Таким образом, существующее международное ядерное право имеет существенные недостатки.

Теперь рассмотрим международно-правовые аспекты интересующего нас вопроса в деятельности Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ). Эта организация является дочерней организацией ООН. Неотъемлемой частью деятельности МАГАТЭ в этой области является международно-правовая деятельность по физической защите двух групп ядерно-опасных объектов: во-первых, ядерных установок (к ним можно отнести ядерные реакторы любого типа и назначения, ядерные критические сборки, хранилища отработавшего ядерного топ-

лива и др.). Во-вторых, защиту так называемого ядерного материала (“специальных расщепляющихся ядерных материалов”) — обогащенно-го урана, плутония; “исходных ядерных материалов” — урана, тория, а также материалов необходимых для перевода исходного ядерного материала в специальный расщепляющийся материал (тяжелой водой, очищенного графита и циркония, кадмия, бериллия и др.).

МАГАТЭ является международной организацией, которая служит важным международным инструментом для оказания квалифицированной помощи в области обеспечения безопасного использования ядерной энергии, в том числе по обеспечению ядерной безопасности путем физической защиты ядерных установок и ядерного материала.

Задача работы МАГАТЭ в этой области для ядерных установок “способствовать достижению необходимых уровней оснащения и обслуживания обеспечивающих безопасность ядерно-энергетических установок, исследовательских реакторов” и других ядерных установок через усовершенствование документации по безопасности, оказание помощи в выполнении работы по обеспечению безопасности, сбор и распространение информации о практике безопасной эксплуатации установок, выполнение аналитических обзоров в этой области”.

Нельзя не обратить внимание на то, что это только часть большой сферы ядерной безопасности и даже часть сферы обеспечения физической защиты ядерных установок. Причем часть, наименее ответственная и наиболее легкая — по существу консультации и посредничество. Разумеется, МАГАТЭ не может брать на себя другие заботы по обеспечению физической защиты ядерно-энергетических установок — зенитно-ракетных установок и т. д. Это дело государств, эксплуатирующих ядерные установки. Но правовая защита, на основе выработки норм и рекомендаций международного права — это дело международных организаций. В частности, это могло бы быть МАГАТЭ, так как по крупному счету главная задача этой организации, записанная в ее уставе: стремиться к достижению более скорого и широкого использования ядерной энергии “для поддержания мира, здоровья и благосостояния во всем мире”.

Фактов, подтверждающих необходимость усовершенствования и разработки норм по международно-правовому обеспечению ядерной безопасности ядерных энергетических установок достаточно. К ним относятся:

- вышеупомянутые недостатки в Дополнительном протоколе к Женевским конвенциям позволяющие толковать их как в пользу, так и против нападения на ЯЭС;
- имеющиеся угрозы диверсий на ЯЭС, болезненно воспринимаемые мировой общественностью;
- вызванная Чернобылем приостановка в некоторых регионах мира строительства новых ЯЭС, мораторий на их сооружение в некоторых странах и вызванное этим ослабление внимания к увеличению доли физически и морально устаревших, а значит менее надежных ЯЭС;
- игнорирование имеющихся предложений и проектов международных оговорок по запрещению разрушения в военных целях установок ядерного топливного цикла, содержащих радиоактивные изотопы. Но визна рассматриваемых вопросов охватываемых такими договорами

придала бы самим переговорам и обсуждениям просветительное значение как для участников переговоров, так и для мировой общественности в целом, независимо от того увенчались бы они успехом или нет. Договор обеспечивал бы общие нормы и правила в области, в которой в противном случае пришлось бы полагаться на благородное суждение.

Конечно, нельзя быть чрезмерным оптимистом в отношении эффективности разъяснительной работы в процессе подготовки договоров или в эффективности декларируемых ограничений или сдерживанию реализаций военной необходимости.

Тем не менее в случае с ядерно-энергетическими установками, международная договоренность могла бы быть эффективной, потому что разрушение таких установок привело бы в результате к нанесению неизбирательных повреждений, которые будут проявляться и оказывать отрицательное действие еще долго после окончания конфликта. Наконец немаловажное значение имеет международно-правовой статус военных акций.

Нельзя упрекать МАГАТЭ в том, что оно занимается только малой и второстепенной частью общемировой проблемы ядерной безопасности. Хотя эта организация является субъектом международного права, однако ее правосубъектность носит вторичный характер в отличие от правосубъектности государств — главных субъектов международного права. Вторичный характер правосубъектности в той мере в какой государства члены наделили их такой правосубъектностью в том объеме, в каком они согласованно считают для себя необходимым или возможным. МАГАТЭ не занимается ядерной безопасностью в полном объеме потому, что не желает этого высший иерарх в организационной структуре этой организации, определяющий тематику и направления ее работы — Генеральная конференция. Она состоит из представителей всех государств — членов МАГАТЭ (их 132), является ее пленарным органом, который собирается на свои очередные сессии ежегодно.

Многодесятелетнее отсутствие в тематике МАГАТЭ работы по подготовке договора о запрещении разрушения во время войны ядерных энергетических установок, число которых несмотря на наличие упомянутых сдерживающих факторов, неуклонно растет означает, что страны по разному понимают необходимость введения узаконенных и общепринятых положений международного ядерного права для правового обеспечения ядерной безопасности во всем мире, как одной из уставных задач МАГАТЭ.

5. Неписаный кодекс международного ядерного поведения

Многостороннее изучение возможности решения проблемы физической защиты ядерных энергетических установок во время войны как путем их подземного размещения, так и международно-правовыми мерами все более приводило к убеждению в иллюзорности надежд на такие возможности.

Решение проблемы следует искать в формальной логике, мотивах предпочтения агрессором сторон диллемы — разрушать или не разрушать ЯЭС. В таком случае убедительными представлялись соображения, высказанные в книге Б. Рэмберга одним из руководителей Института анализа энергетики — Национальной лаборатории США в Окридже Ч. Купером. По его мнению “Концепция ядерных электростанций как потенциальных объектов — заложников состоит в том, что сооружая

ядерный реактор на своей территории, страна увеличивает свою уязвимость до серьезного, возможно неприемлемого ущерба в случае войны. Однако в результате этого руководители стран могли бы склониться в сторону повышения порога своей предрасположенности к агрессии. При существующей обстановке это не просто тривиальное соображение".

Время показало, что обстановка в мире, особенно после Чернобыля, неуклонно развивалась и развивается в пользу этого соображения.

Очевидно, что если бы каждая отрасль промышленности, содержащая в своем технологическом процессе опасные вещества, продукты (например химическая, нефтехимическая, нефтегазовая, медицинская промышленности), ориентировалась на обеспечение физической целостности ее объектов во время войны и в мирное время путем размещения их под землей, то выпускаемая ими продукция была бы неэкономичной. Возникал также вопрос, если уязвимость ядерно-энергетических установок во время войны является действительно проблемой, почему политические деятели и общественные критики не уделяют ей должного внимания.

Авария в Чернобыле показала, что даже выброс 3% радиоактивности, содержащейся в реакторе типовой мощности носит трансграничный характер континентального масштаба, а по мнению специалистов-экологов в возможных погодных ситуациях может носить глобальный, межконтинентальный характер. Радиоактивность, содержащаяся в ЯЭС, позволяет потенциальным военным противникам оперировать возможностями как обычного, так и ядерного оружия. Как и в случае использования ядерного оружия большие выбросы радиоактивности приводят к загрязнению и выключению из экономического использования огромные материальные ценности и земельные территории. При этом загрязнение реакторной радиоактивностью является более действенным, поскольку она имеет долгоживущий характер, в отличие от короткоживущей бомбовой. И это тоже продемонстрировал Чернобыль.

Уязвимость ядерно-энергетических установок постоянно возрастает, так как военно-технический прогресс создает все более точное и более глубокое проникающее оружие, тогда как конструкции и проекты ядерно-энергетических установок основываются на конституционированных принципах, и физические защитные меры для них вряд ли намного станут лучше.

Известна закономерность — наступательное оружие опережает в своих возможностях оборонительное. Американская бомба, получившая обозначение И61-11 предназначена для уничтожения подземных укрытий, сооружений и командных пунктов, упрятанных на сотни метров в глубь земли. Командующий стратегическим авиационным командованием США в интервью газете "Дифенс ньюс" сообщил, что эта бомба представляет собой модификацию существующих. "Все, что мы сделали — поместили компоненты в кожух из упрочненной стали, который может проникать в землю на весьма значительную величину, проходить через замершую землю тундры, сквозь толстые бетонные перекрытия". У этой бомбы изменен носовой конус и хвостовое оперение. Она заменила авиабомбу В-53, которая предназначалась для той же самой задачи — уничтожение укрытых под землей целей. Использовалась она в операции США в Ираке в январе 1991 г.

Разработка новой модификации этого оружия является важным военным фактором: "Вопрос о том каким сигналом это станет для русских, гораздо важнее того, как эта бомба будет способствовать укреплению ядерного сдерживания", — заметил один из специалистов в области неправительственного контроля над вооруженными силами США.

Масштабы выбросов приведенные выше относятся к одиночному разрушению ядерного энергоблока. Однако на ЯЭС группируется все большее число энергоблоков и число их более 4-х по требованию экономики становится проектно-типовой. Если произойдет выброс радиоактивности из них плюс выброс радиоактивности из бассейнов выдержки отработавшего топлива (его количество составляет несколько загрузок топлива в реакторы) то последствия могут быть многократно большими. Наконец, если учесть плотность размещения ЯЭС в регионах мира, то в России она в несколько раз меньше чем в США и Западной Европе.

Имея в виду потенциальные возможности загрязнения больших территорий, включающих в себя территории третьих стран, то разрушение или угроза его затронет их интересы, что несомненно будет способствовать возникновению региональной нестабильности даже в традиционно стабильных регионах. Все это может быть дорогой к предсказуемому "эффекту домино" — падение в бездну всей цивилизации.

Таким образом, разрушение ЯЭС агрессором исключает первоначальное условие достижения им победы, поскольку прямой и косвенный получаемый им ущерб намного превышает плоды победы. Таким образом ЯЭС в не меньшей степени, чем ядерное оружие, а по некоторым показателям в большей является мирным "оружием" взаимного ядерного сдерживания. Эффективность этого качества ЯЭС повышается пропорционально их количеству и единичной мощности реакторов, которые неуклонно растут даже в постчернобыльское время. Чернобыль продемонстрировал возможные последствия уязвимости ядерно-энергетических установок с наземным размещением. Но и он же с не меньшей убедительностью показал последствия конкретных ответных действий против них. Это подтверждает тезис укрепления международной военной стабильности по мере расширения масштабов ядерно-энергетического строительства, независимо от наличия или отсутствия симметрии между странами в количестве действующих и строящихся ЯЭС.

Взаимоотношения стран, обладающих ядерным оружием, как строящих или не строящих ЯЭС (первых подавляющее большинство), так и стран не обладающих ядерным оружием, строящих или не строящих ЯЭС (первых тоже немало), в ядерно-энергетическом отношении основываются на неписаном кодексе поведения. Он создавался по взаимному или молчаливому согласию стран со времени пуска первых демонстрационных ЯЭС, побудивших мировое сообщество к учреждению в 1957 г. Международного агентства по атомной энергии. Этот кодекс укреплялся наличием симметрии в военном развитии, а после аварий на ЯЭС Тримайл Айленд (США, 28 марта 1979 г.) и в Чернобыле (СССР, 26 апреля 1986 г.) усилился демонстрацией последствий этих аварий.

Соблюдение кодекса взаимного ядерного сдерживания неядерными факторами демонстрируется также примерами складывающихся и решаемых ситуациях, касающихся ядерных объектов стран. Израиль раз-

местил ядерную установку в тесной близости к границе с Египтом, а США во время военной операции в Сербии 1999 г. не тронули исследовательский реактор в ядерном центре Винча близ Белграда.

Если использование ядерного оружия дело тонкое, то наблюдаемое в течение 55 лет его не использование, а также не использование в течение 45 лет практически осуществимого разрушения обычным оружием ядерно-энергетических установок с момента их зарождения — дело несомненно мудрое.

С учетом комплекса вышеизложенных соображений свидетельствующих о самодостаточности эффектов разрушения ЯЭС, обеспечивающих приемлемую обоснованность взаимной их неприкословенности, были прекращены работы по тему "Заслон". В дальнейшем послечернобыльские рекомендации академика А. Д. Сахарова о необходимости подземного размещения ядерной энергетики СССР были сочтены чрезмерными и неоправданными.

Соблазн использования угроз или военных акций направленных против ядерно-энергетических объектов, нейтрализуемый угрозой возникновения неприемлемых для агрессора неизбежных последствий в случае их разрушения, добавляет позитивные аспекты к проблеме сохранения мира во всем мире в XXI веке и сведения к минимуму последствий войны и мотивов для ее начала.

К таким аспектам относится, в частности, то что нельзя называть ядерными войнами только такие, в которых используется оружие массового поражения — ядерное. К нему с полным основанием должно быть отнесено использование радиоактивности в качестве полноценной ядерной силы, высвобождаемой при разрушении ядерно-энергетических установок и других ядерно-опасных объектов, содержащих большие массы радиоактивности. Физические последствия использования ядерного оружия и последствия использования обычного оружия для разрушения упомянутых установок и объектов адекватны. В первом случае используется взрывная сила плюс ядерная сила радиоактивности; во втором случае также используется взрывная сила и та же ядерная сила радиоактивности. Все эти ядерные силы радиоактивности одного и того же ядерно-физического происхождения — цепной реакции деления ядер тяжелых элементов.

Поэтому угроза нападения на упомянутые установки и объекты должна быть приравнена к угрозе ядерной войной и соответственно учитываться стратегией ядерного сдерживания, принятой в "Военной доктрине Российской Федерации".

6. Экономическая география и безопасность России

Среди немалого числа нерадостных явлений в экономике постсоветской России есть и такой: на долю северотюменской нефтегазовой провинции приходится 96 %, а на долю полуострова Ямал, входящего в эту провинцию, 92 % общероссийского объема — газодобычи и около 70 % нефтедобычи. Доля природного газа в объеме топливо потребления всей страны достигла 55 %, а в европейской части, где проживает 88 % населения — 80 %. В производстве электроэнергии доля газа превысила 50 %. Эта тенденция быстро растет, так как послечернобыльское прекращение массового строительства ЯЭС привело к заполнению образовавшейся энергоэкономической ниши природным газом. Газ стал

доминирующим энергоносителем, а энергоэкономика страны движется к моногазовой.

Территория полуострова Ямал соответствует своему названию и занимает всего 0,76 % от территории России. Это значит, что послечернобыльское прекращение строительства ЯЭС привело к гигантской, невиданной в мире концентрации зависимости экономики страны от территориального ядра этой зависимости, к тому же отстоящего на расстояние до 3,5 тыс. км от центров потребления газа в том числе в электростанциях. Эта зависимость создала двойную уязвимость экономики с военной точки зрения: уязвимость упомянутого ядра зависимости и уязвимость нефтегазовой трубопроводной "иглы", на которую "посажена" топливно-энергетическая база страны.

Закачка природного газа в подземные хранилища общей емкостью составляющей примерно 10 % от годового объема добычи российского газа для компенсации сезонных колебаний потребности в нем не гарантирует в случае военного нападения продолжения функционирования моногазовой экономики страны. К вышеприведенным соображениям о высокой проникающей "через замершую землю тундры" России упомянутой бомбы США И61-11 вряд ли стоит что-либо добавлять.

Практически абсолютная уязвимость экономики страны от состояния газового "рубильника" безусловно определяется у агрессора доминирующий соблазн выключения именно этого "рубильника". Такое смещение приоритетов выбора военных целей от ЯЭС к газовому "рубильнику" к тому же разнесенных на расстояния в тысячи километров — дополнительная гарантия не разрушения ЯЭС в военных акциях. Из этого, а также принимая во внимание все вышеизложенное, следует более общий вывод: строительство ЯЭС гарантирует национальную безопасность развития ядерной энергетики в любой стране. Чего нельзя сказать об обычных электростанциях: чем больше их доля в электроэнергетике страны, тем больший риск их разрушения и больший ущерб в экономике страны.

Использованная литература

1. "Ядерное оружие есть оружие политическое". Независимая газета, 26.08.99.
2. B. Ramberg "Destruction of Nuclear Energy Facilities in War" Leksington Book D. C. Hit and Company. Toronto. 1980.
3. В. Михайлов "Забыть прошлое — не иметь будущего". Журнал Ядерного общества России. № 2–3, 1999.
4. Е. Адамов "Могу ли я устроить чернобыльскую аварию на АЭС". Столица. № 39, 1991.
5. А. Вавилов и др. "МАГАТЭ: политico-правовой статус". Наука, 1992.
6. "Военная доктрина Российской Федерации". Красная Звезда. 9.10.99.
7. The Annual Reports of International Atomic Energy Agency.
8. В. Г. Смирнов "Политические и экономические аспекты сооружения АЭС в Приморском крае". Бюллетень центра общественной информации по атомной энергии. 4/94. М., 1994.
9. И. Р. Степанов. "Подземные атомные электростанции". журнал "Энергohозяйство за рубежом". М., — № 6. 1986.
10. Интерфакс, 22.02. 1997.

Статья поступила в редакцию в ноябре 1999 года.

Международная безопасность

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВ ОТ ВОЕННЫХ ПОСЯГАТЕЛЬСТВ С МОРЯ

В.А. Романов*

Международно-правовое регулирование режима морских пространств, складывавшееся на протяжении более, чем трех столетий обрело в последние десятилетия существенную особенность, которая вносит крупную новеллу в традиционные представления об этом режиме и вместе с тем выходит за его рамки, непосредственно включая его в сферу военно-политических интересов и взаимоотношений государств, особенно в том, что касается проблемы ограничения военно-морской деятельности, ограничения и сокращения морских вооружений, распространения на морские акватории мер доверия, обеспечения безопасности государств от военных посягательств с моря.

Несмотря на обозначившийся к концу XX века общий отход от bipolarности международных отношений и конфронтационности в мире, а также снижение потенциала крупномасштабной конфликтности, военные посягательства на безопасность государств с моря не только не уменьшились, но стали все более частными и опасными. Это подтверждается многими примерами, начиная с военной акции США против Вьетнама в шестидесятые годы и кончая подобными же акциями против Югославии в самом конце столетия.

Принцип мирного использования как новое начало режима морских пространств

Одно из характерных, коренных отличий последних международных актов в этой области и, прежде всего, Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., от предшествующего международно-правового регулирования состоит в том, что впервые за всю историю его эволюции в комплексе международно-правовых норм нашел свое воплощение такой новый принцип как принцип использования морских пространств в мирных целях. Как сказано в преамбуле конвенции 1982 г., эта

*Профессор кафедры международного права Российского Университета дружбы народов, Чрезвычайный и Полномочный Посланник. Подробнее об авторе см. в № 1 нашего журнала за 1994 год.

конвенция направлена на установление такого правового режима, который способствовал бы “использованию морей и океанов в мирных целях”.¹ По существу же речь идет не просто о способствовании такого рода использованию, а о прямом правовом, обязывающем предписании использовать эти пространства именно так, а не иначе. “Открытое море, — сказано в конвенции, — резервируется для мирных целей”, — и это наряду с тем, что конвенция закрепляет и подтверждает свободу открытого моря, включая свободу судоходства, а значит, и военного мореплавания, и свободу полетов, в том числе военной авиации. Из статьи 58 конвенции видно, что положения о мирном использовании этих свобод относятся и к прибрежным пространствам, на которые распространяется режим экономической зоны шириной до 200 миль.

Применительно к морскому дну за пределами континентального шельфа принцип мирного использования выражен в конвенции еще более категорическим образом: “морское дно резервируется для использования исключительно в мирных целях” (ст. 141). С подобной же императивностью этот принцип установлен в отношении научных исследований на морском дне, континентальном шельфе и в экономической зоне, а также использования установок, возводимых для эксплуатации ресурсов зоны.

Расценивая в целом все эти положения конвенции, в их совокупности, можно говорить не только о том, что принцип мирного использования морских пространств занимает “важнейшее место” в конвенции, как об этом пишет Э. Майер в своей работе “Право разоружения и контроля над вооружениями: последствия для морского права”,² но и том, что этот принцип закреплен в конвенции “в виде основополагающей нормы”, — что было подчеркнуто и констатировано в докладе Секретариата ООН, представленном по поводу конвенции Генеральной Ассамблеей в 1985 г.³ Такой статус принципа использования морских пространств в мирных целях обусловлен, по оценке компетентных инстанций ООН, не самим по себе включением в конвенцию изложенных выше положений, а тем, что так отмечается в Исследовании в области гонки военно-морских вооружений, подготовленном группой правительственные экспертов ООН в 1985 г., и в упомянутом выше докладе Секретариата, в международном сообществе наблюдается “возрастающая тенденция” в отношении содействия мирному использованию морей и океанов.⁴ Использование морских пространств в мирных целях, пишут специалисты ООН, было постоянным лейтмотивом дискуссий на всех форумах ООН на протяжении почти четырех десятилетий.

Таким образом, принцип мирного использования морских пространств сложился в международном общении на объективной основе наметившихся потребности и тенденции к демилитаризации международных отношений, что не могло не найти своего нормативного выражения при выработке нового международно-правового акта о режиме морских пространств, каким является Конвенция 1982 г.

Принцип мирного использования и военная деятельность на море

Означает ли принцип мирного использования сам по себе какое-либо ограничение или тем более запрещение военной деятельности на море?

В ходе разработки конвенции, особенно в комитете ООН, занимавшемся подготовкой принявшей ее III Конференции ООН по морскому праву, и в его предшественнике — по морскому дну, а также в политических и научных кругах многих стран термин “исключительно” (в мирных целях) дал повод для дискуссий, в процессе которых делались и выводы о том, что применительно к морскому дну выраженная этим термином концепция означает недопустимость “его использования для военных целей”,⁵ “его полную демилитаризацию”⁶ и что формулу “исключительно в мирных целях” надо интерпретировать “как запрещающую всякую военную деятельность”.⁷ Некоторые специалисты шли еще дальше и такую интерпретацию пытались давать и соответствующей формуле конвенции, считая, что эта формула исходит из того, что “открытое море является районом, в котором военные операции теперь запрещены”.⁸

Дело, разумеется, не только в том, что такого рода интерпретацию понятию “мирные цели” давали или дают те или иные авторы и делегаты в ООН. Подготовительная работа к конференции и сама конференция показали, что за этим стоит и позиция немалого числа государств. Рассматривая мирное использование как эквивалент невоенного использования, малые и неморские страны, писал индийский специалист Рао, — “полагают, что ни один из видов военного использования не совместим с принятием обязательства резервировать океан исключительно для мирных целей”.⁹ Крупные державы, продолжал Рао, считают, что такое резервирование не ограничивает и не запрещает военное использование, которое отвечает требованиям самообороны и принципам Устава ООН.¹⁰ Индийский специалист в основном верно охарактеризовал позиции различных групп стран и расстановку сил на конференции в вопросе о принципе мирного использования морских пространств.

Однако, как бы ни казались внешне убедительными доводы в пользу интерпретации, даваемой со стороны малых стран, остается фактом, что конференция по морскому праву, вырабатывающая конвенцию, не занималась и не имела целью заниматься какими-либо разоруженческими вопросами. Группа латино-американских стран пыталась было внести на ее рассмотрение такого рода вопросы, включая проблему денюклиаризации океанов, и была поддержана представителями других групп развивающихся стран, но в мандат конференции просто не входило рассмотрение каких-либо аспектов ограничения и сокращения вооружений.

Международная практика свидетельствует о том, что сам по себе принцип использования в мирных целях и даже исключительно в мирных целях не означает недопустимости военной деятельности. Конвенцией по морскому праву эта деятельность допускается и признается правомерной. Конвенция даже говорит о праве государства не принимать предусмотренные в ней процедуры урегулирования в отношении “споров, касающихся военной деятельности” (ст. 248).

Но конвенция вовсе не означает, что военная деятельность на море ею никак не ограничивается. Во-первых, конвенция содержит немало конкретных положений, устанавливающих определенные ограничения на военно-морскую деятельность в соответствующих акваториях, в

особенности территориальных водах, архипелажных водах, международных проливах. Во-вторых конвенция устанавливает общее ограничение в том смысле, что в целом политика государств и их военная деятельность на море не должны выходить за рамки предписаний Устава ООН. В ст. 301, озаглавленной “Использование морей в мирных целях”, Конвенция предусматривает, что “при осуществлении своих прав и выполнении своих обязанностей согласно настоящей Конвенции государства-участники воздерживаются от угрозы силой или ее применения против территориальной целостности или политической независимости любого государства или каким-либо иным образом, несовместимым с принципами международного права, воплощенными в Уставе Организации Объединенных Наций”. Резюмируя это положение, Исследование ООН о гонке морских вооружений указывает, что конвенция, таким образом, “не запрещает военную деятельность, которая отвечает принципам международного права, предусмотренным в Уставе”, в частности в его статьях 2 (п. 4) и 51.¹¹

Заблуждаются (вольно или невольно) те западные исследователи, затрагивающие вопрос о влиянии конвенции на военную деятельность на море, которые склонны видеть в ней чуть ли не инструмент милитаризации морей. В своей работе “Право сила и дипломатия на море”, вышедшей в 1985 г., Кен Бут пишет, что иногда конвенцию рассматривают чуть ли не как “триумф военно-морских интересов”. Сам Бут обоснованно считает, что в конвенции получил свое воплощение “компромисс между традиционными военно-морскими интересами и современными политическими и экономическими устремлениями в отношении моря”. По его мнению, конвенция, с точки зрения военно-морских держав, “хорошо служит военно-морским интересам”, является “юридическим подкреплением традиционных ожиданий и практики в отношении военно-морской мобильности. Крупные задачи крупных флотов были хорошо обеспечены”.¹²

Говоря о том, что сам по себе принцип мирного использования морских пространств не означает и не может означать исключения военной деятельности на море, следует сослаться на сложившуюся договорную практику в отношении подобного рода принципов. Эта практика свидетельствует о том, что для того, чтобы принцип использования в мирных целях и даже исключительно в мирных целях означал недопустимость военной деятельности, он должен сочетаться с соответствующей нормой, прямо, *expressis verbis*^{*}, запрещающей такого рода деятельность. Именно подобное сочетание воплощено в таких характерных в этом отношении международных актах, как договор об Антарктике 1959 г., договор 1967 г. о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, Соглашение 1979 г. о деятельности государств на Луне и других небесных телах.

По пути прямого запрещения военной деятельности пошла договорная практика и в вопросе о немилитаризации морского дна. Известным договором 1971 г. запрещено размещение на дне морей и океанов и в его недрах ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения. Им было возложено на государства-участников договора обяза-

* Четко выраженный — лат.

тельство “продолжать в духе доброй воли переговоры в отношении дальнейших мер в области разоружения в целях предотвращения гонки вооружений на дне морей и океанов”.¹³ Соответствующий проект договора о запрещении использования в военных целях дна морей и океанов и его недр был внесен СССР еще в 1969 г. и предусматривал запрещение всякой военной деятельности на морском дне, включая создание военных баз, сооружений, установок, укреплений и других объектов военного назначения. В 80-е годы ООН вернулась к вопросу о запрещении военной деятельности на морском дне, дала соответствующее поручение конференции по разоружению и, рассмотрев в 1985 г. ее доклад о начатой работе в этой сфере, поручила ей продолжать рассмотрение соответствующих мер, а государства призвала воздерживаться от любых действий, которые могут привести к распространению гонки вооружений на морское дно. Эти шаги были предприняты ООН уже после того, как была подписана конвенция по морскому праву, закрепившая положение о том, что морское дно резервируется для использования исключительно в мирных целях.

Таковая договорная практика, подтверждающая, что само по себе закрепление в конвенции принципа использования морских пространств в мирных целях не означает запрещения их использования для законной военной деятельности.

Принцип мирного использования морских пространств и проблема военно-морского разоружения.

Но принцип мирного использования морских пространств, как и воплощающая его конвенция в целом, существуют не изолированно от других, имеющих отношение к Мировому океану явлений и процессов международной жизни, в особенности развертывающихся по линии ООН.

Почти сразу же после принятия конвенции по морскому праву с воплощенным в ней принципом мирного использования морей, ООН начала заниматься вопросом о военно-морском разоружении, что объективно действовало и в направлении материализации этого принципа. 20 декабря 1983 г. после первого же обсуждения этого же вопроса Генеральная Ассамблея принимает резолюцию “Обуздание гонки военно-морских вооружений: ограничение и сокращение военно-морских вооружений и распространение мер доверия на акватории морей и океанов”. Эта резолюция стала основополагающей, ибо она выдвинула триединую концепцию военно-морского разоружения, провозгласив настоящую необходимость переговоров об:

- ограничении военно-морской деятельности;
- ограничении и сокращении морских вооружений;
- о распространении мер доверия на морские акватории.

Свое решение ООН мотивировала необходимостью обуздания гонки морских вооружений и прекращения военной конфронтации на море, стремлением оградить от пагубных последствий этих явлений безопасность международных морских путей и нормальные условия разработки морских ресурсов и, общим образом, интересами международного мира, безопасности и предотвращения ядерной войны.

В другой принятой тогда же резолюции — о подготовке исследования в области гонки военно-морских вооружений ООН предложила, чтобы при подготовке этого исследования были проанализированы связанные с этим последствия не только для международной безопасности и функционирования международных судоходных путей, но и для таких факторов, регулируемых Конвенцией по морскому праву, как свобода открытого моря, разработка морских ресурсов.

По сути дела, связь проблемы военно-морского разоружения со статусом морских пространств, а тем самым и с конвенцией закрепляющей этот статус, была выявлена и зафиксирована решениями ООН с самого начала. Более того в уже упомянутой первой резолюции по военно-морскому разоружению ООН начала опираться на принцип мирного использования морских пространств, подчеркивая, “что моря и океаны, имеющие жизненно важное значение для человечества, должны использоваться в мирных целях”.¹⁴ Такого рода ссылка на принцип мирного использования морских пространств в контексте решения по вопросам военно-морского разоружения характерна и для последующих резолюций Генеральной Ассамблеи. Взаимосвязь этого принципа и военно-морского разоружения в его указанном выше триедином измерении была, таким образом, закреплена авторитетом ООН, узаконена ее решениями. В уже упоминавшемся Исследовании о гонке морских вооружений эта взаимосвязь получила свое обоснование и разработку. В Исследовании был поставлен вопрос о том, что конвенция по морскому праву создает важную предпосылку для военно-морского разоружения. В Исследовании утверждалось, что одна из причин недостаточного до недавнего времени внимания к вопросу об обуздании гонки морских вооружений заключалась в том, что его трудно было обсуждать, пока не была завершена разработка этой Конвенции и тем самым “не было четкости правового контекста” для соответствующих мер.¹⁵ Представительная группа правительственный экспертов от различных стран, готовившая Исследование, считает, что после вступления этой Конвенции в силу обсуждение мер военно-морского разоружения и связанных с этим вопросов можно было бы “вести на более прочной основе”.¹⁶

Еще более определено высказывается в этом же плане Секретариат ООН в уже упоминавшемся докладе о конвенции, в котором отмечается, что в Исследовании придается большое значение воздействию конвенции на стратегическое использование морских пространств и что в контексте военно-морской деятельности вступление Конвенции в силу “даст новую прочную основу режиму безопасности на море”.¹⁷ По существу аналогичных взглядов придерживаются те западные исследователи, по мнению которых, принятие Конвенции имело “самое широкое международное значение, которое могло бы привести к новому рассмотрению вопроса о контроле над морскими вооружениями”. Конвенция, пишет Д. Бусби в своей работе “Организация Объединенных Наций и ограничение морских вооружений”, окажет “крупное воздействие на международные отношения по морским делам” и неудивительно, что “внимание в рамках ООН теперь обращается к морской

деятельности и мерам ограничения и сокращения морских вооружений".¹⁸

Таким образом, в ситуации, когда ООН, под эгидой которой была выработана новая конвенция по морскому праву, начала сразу же заниматься проблемой военно-морского разоружения, и конвенция в целом и воплощенный в ней принцип мирного использования морских пространств, обретают роль существенного компонента этого нового направления в деятельности ООН и многосторонней дипломатии вообще, а также региональных и двусторонних усилий государств.

Естественно, возникает вопрос о том, каковы могли бы быть практические последствия этой складывающейся взаимосвязи в плане продвижения дела военно-морского разоружения.

О заключении соглашения относительно неприменения силы на море и с моря

Отвечая на этот вопрос, следует обратиться прежде всего к уже цитированной статье 301 конвенции, согласно которой принцип использования морских пространств в мирных целях и сама эта конвенция связаны с обязательством государств воздерживаться при осуществлении Конвенции от угрозы силой или ее применения каким-либо образом, не совместимым с целями и принципами ООН, иначе говоря, во всех случаях кроме осуществления законной самообороны в силу ст. 51 Устава или предусмотренных в нем санкций.

Конечно, такого рода обязательство лежит на государствах и независимо от Конвенции по морскому праву — оно возложено на них Уставом ООН. Но будучи воспроизведено в этой конвенции, оно выходит за рамки простого дублирования предусмотренного в Уставе общего запрета на применение силы, трансформирует его в более конкретную норму о недопустимости применения силы против государств на море и с моря, а, главное, указывает на наличие возможности и, как представляется, необходимости дальнейших мер в этой области, которые могли бы стать предметом более широкой и развернутой (чем в Уставе и Конвенции) регламентации в специальном международно-правовом акте.

Потребность в таком акте связана с тем, что военно-морские флоты как инструмент применения силы или угрозы силой выделяются как компонент вооруженных сил государств некоторыми существенными особенностями; свою специфику имеет, с точки зрения возможностей использования государствами силы или угрозы силой, и пространственная сфера деятельности ВМС — акватории морей и океанов.

В частности, ВМС в отличие от сухопутных войск значительно более мобильны; они способны перемещаться на дальние расстояния, воздействовать своим присутствием и оружием не только на непосредственных соседей, но и на самые отдаленные государства, обладая тем самым возможностью создавать угрозу или развязывать конфликт как локального, так и глобального характера.

Нельзя также не учитывать того, что весьма значительное большинство государств мира практически не имеет военно-морских сил, способных противостоять флотам морских держав, тем более крупных. Для

них, следовательно, право на самооборону от посягательств на море или с моря предстает чем-то мало осуществимым реально. Не случайно такие страны, как Финляндия и Швеция, в Комиссии ООН по разоружению поставили вопрос о разработке мер по обеспечению “безопасности побережья”. В финском рабочем документе, внесенном в комиссию в 1988 г., указывается, что хотя военно-морские силы обладают признанным правом находиться и осуществлять операции у побережья иностранных государств, прибрежные страны “выдвигают законные требования в отношении безопасности побережья, и они не должны становиться объектом проекции силы в результате такой деятельности”.¹⁹ В шведском рабочем документе, представленном в том же году, “безопасность морского побережья”, понимаемая как безопасность прибрежных государств от угроз или “проекции военной силы с моря”, выдвинута в качестве одной из целей военно-морского разоружения.²⁰

С точки зрения возможностей противодействия посягательствам с моря в наиболее ущербном положении находятся страны, не имеющие морского побережья. Угроза их безопасности, вообще говоря, может быть создана ракетами надводных кораблей, да и подводных лодок, размещенных в близлежащем морском районе, в то время как у этих стран в силу их географического положения нет и не может быть даже такого элементарного средства хотя бы символического воздействия на угрожающего, как размещение в этом же районе ракетных или хотя бы торпедных катеров.

Что касается морских пространств как театра развертывания и деятельности военно-морских сил, то эти пространства существенно отличаются от суши как арены размещения сухопутных вооруженных сил, тем, что на море, кроме внешней границы территориальных вод, не существует политических и вообще официально установленных рубежей и пределов для передвижения ВМС в направлении, или поблизости от побережья другого государства. На суше размещение крупных воинских контингентов, скажем на расстоянии 25 км от границы с другим государством — это уже признак военной угрозы этому государству и тем самым нарушения запрета прибегать к угрозе силой. На море эскадра или авианосная группа вправе приблизиться к чужому побережью на такого рода расстояние, претендуя на то, что она пользуется свободой открытого моря и не совершает ничего непозволительного с точки зрения международного права. Военные корабли даже могут войти в чужие территориальные воды и проследовать в них в порядке осуществления права мирного прохода.

Но и в тех случаях, когда сопоставимые морские силы действуют вдали от берегов государств своего флага, или, во всяком случае, за пределами территориальных вод, между этими силами не пролегает какая-либо граница или иной политический или военный рубеж. На практике, в условиях военно-политического противостояния на море они настолько тесно соприкасаются друг с другом, что государства их флага вынуждены заключать соглашения о предотвращении связанных с этим инцидентов.

В свете всех такого рода обстоятельств и с учетом взаимосвязанности принципа мирного использования морских пространств и проблемы

военно-морского разоружения представляется, что было бы целесообразным, чтобы для начала было заключено международное соглашение о неприменении силы или угрозы силой против безопасности государств, их морских вод и границ с моря и на море. Такое соглашение могло бы предусматривать соответствующие обязательства государств, особенно в тех случаях, когда их ВМС действуют вдали от своих, но вблизи чужих берегов или в районе, в котором происходит конфликт между третьими странами либо внутренний конфликт в какой-либо из таких стран или вообще, когда ВМС этого государства прибегают к так называемой проекции силы (power projection) против территории какой-либо страны.

В ООН уже ставился вопрос о заключении Всемирного договора о неприменении силы в международных отношениях — в развитие соответствующих обязательств по Уставу. Тем более была бы оправданной постановка вопроса о заключении предлагаемого международного соглашения относительно неприменения силы на море и с моря, которое в еще большей степени развивало бы и конкретизировало положения Устава с учетом охарактеризованных выше особенностей ВМС и морского театра, усиливало бы эффективность принципа неприменения силы.

Следует также иметь в виду, что применительно к военному времени действия ВМС регламентируются специально заключенными на этот счет на Гаагской конференции 1907 г. конвенциями, в том числе Конвенцией о бомбардировании морскими силами во время войны, наряду с тем, что были заключены конвенции, касающиеся военных действий на суше.

Имеется, наконец, прецедент заключения на этой конференции и специальной конвенции по вопросу об использовании военной силы на море — Конвенции об ограничении применения силы при взыскании по договорным долговым обязательствам. По этой конвенции договаривающиеся державы “согласились не прибегать к вооруженной силе для истребования договорных долгов, взыскиваемых правительством страны с правительства другой страны, как причитающихся ее подданным”.²¹

Поводом для заключения этой Конвенции, явившейся первым международным актом, ограничивавшим обращение государств в вооруженной силе в условиях, когда само по себе развязывание войны считалось нормальным и законным способом ведения международных дел, стала совместная военная акция Германии, Англии и Италии с моря против Венесуэлы в декабре 1902 г., включавшая захват ее канонерских лодок и потопление двух из них, блокаду берега и обстрел одного из фортов.

Но если в начале века, когда война рассматривалась как *ultima ratio** международного права, международное сообщество сумело подняться над этим представлением и в связи с проявлениями силового давления с моря достичь договоренности о некотором ограничении применения вооруженной силы, что практически имело в виду, главным образом использование ее военно-морского компонента, то тем более оправдано и необходимо предпринять подобный шаг теперь: заключить международное соглашение, полностью запрещающее применение силы или

* Последнее средство (лат.)

угрозы силой с моря и на море в условиях, когда обращение к военным мерам запрещено международным правом кроме случаев самообороны и санкций.

Такая мера была бы существенным шагом в воплощении и развитии принципа использования морских пространств в мирных целях.

Поскольку одним из основных элементов содержания рассматриваемого принципа является недопустимость применения силы или угрозы силой на море и с моря, кроме случаев самообороны для санкций, возникает еще один существенный для сложившейся в Мировом океане военно-политической обстановки момент: из принципа мирного использования морских пространств, как он сочетается со ст. 301 Конвенции ООН по морскому праву, следует, что сама концепция использования военно-морских сил, военно-морская доктрина должны быть оборонительными. Требование оборонительного характера этой доктрины предстает не только как политический императив, обусловленный сложившимися реальностями, но и как веление международно-правового порядка. А это, в свою очередь, означает, что практикуемая западными державами стратегия развертывания ВМС на передовых рубежах (forward deployment) вступает в противоречие с принципом мирного использования морских пространств.

Принцип мирного использования морских пространств и распространение на моря и океаны мер доверия

В условиях, когда все большую остроту приобретает проблема распространения на моря и океаны мер доверия, принцип использования морских пространств в мирных целях вместе с другими ключевыми положениями правового режима Мирового океана может и должен сыграть роль существенного фактора в решении этой задачи. Это относится к урегулированиям регионального характера, в частности, разрабатываемым в рамках общеевропейского процесса на Венских переговорах, в ходе которых отечественная дипломатия выступила с развернутыми предложениями о том, чтобы мерами доверия были охвачены не только военно-морская деятельность, осуществляемая в качестве компонента деятельности сухопутных сил, как это предусмотрено стокгольмскими решениями, но и военно-морская деятельность, проводимая самостоятельно в прилегающих к Европе акваториях. Это относится и к осуществлению решений ООН, предусматривающих в контексте других мер военно-морского разоружения распространение на моря и океаны мер доверия, которые предназначались бы для глобального применения.

И дискуссии на Венских переговорах и обсуждения на форумах ООН показывают, что вопрос о мерах доверия может решаться не только как составная часть более широких проблем (соответственно безопасности и сотрудничества в Европе и военно-морского разоружения), но и в качестве самостоятельного. Фактически это имелось в виду, когда представитель тогда еще СССР, говоря на Третьей специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН по разоружению о необходимости сдви-

нуть с места проблему военно-морского разоружения, призвал: "Давайте попробуем начать с мер доверия в военно-морской области".²²

Начать их разработку — а в рамках общеевропейского процесса ее продолжить — можно опираясь не только на реальности и потребности военно-политического развития в мире, но и на существующий режим морских пространств в сочетании с принципом их мирного использования, как он выражен, в частности, в Конвенции 1982 г.

В самом деле, если согласно ст. 87 этой Конвенции (как и ст. Конвенции об открытом море 1958 г.) государства, осуществляя свободы открытого моря, в том числе свободу военного мореплавания, обязаны должным образом учитывать заинтересованность других государств в пользовании свободой открытого моря, а в иностранной экономической зоне шириной до 200 миль — права и обязанности прибрежного государства, то меры доверия (уведомление о крупных учениях, перемещениях военно-морских сил и т.п.) как раз и могут выполнять роль одного из средств, позволяющих учитывать такого рода заинтересованность, права и обязанности при осуществлении военной деятельности в морских акваториях. Дело, следовательно обстоит так, что между правовым режимом морских пространств, включая принцип их мирного использования, с одной стороны, и мерам доверия применительно к военному использованию морей и океанов, с другой, просматривается объективно возникающая правовая связь.

Поэтому принцип мирного использования морских пространств и ключевые элементы их правового режима могут играть роль исходной основы для установления и развития мер доверия в том, что касается военно-морской деятельности. А комплекс мер доверия может рассматриваться как важный компонент этого принципа, один из необходимых элементов его формирующего содержания.

Отсюда возникает возможность при продвижении на глобальном уровне мер доверия обосновывать необходимость их установления, ссылаясь на принцип мирного использования морских пространств и на то, что установление мер доверия усиливало бы его эффективность. Поскольку этот принцип, как показала III Конференция ООН по морскому праву, пользуется широкой поддержкой среди подавляющего большинства государств-членов мирового сообщества, возможная инициатива (с нашей стороны, либо со стороны других стран) в ООН, направленная на такого рода усиление эффективности этого принципа, могла бы встретить благоприятный отклик и получить широкую поддержку.

На одной из очередных сессий Генеральной Ассамблеи ООН можно было бы предложить включить в ее повестку дня вопрос об усилении эффективности принципа использования морских пространств в мирных целях путем распространения на моря и океаны мер доверия. Для разработки этого вопроса по линии ООН можно было бы иметь в виду создание специального органа. Если в конце 60-х—начале 70-х гг. в связи с провозглашением принципа, согласно которому морское дно должно использоваться исключительно в мирных целях, был создан Комитет по мирному использованию дна морей и океанов, то есть все основания к тому, чтобы в условиях, когда принцип мирного использо-

зования стал охватывать все морские пространства, был учрежден специальный комитет, который занимался бы разработкой мер по усилению эффективности этого принципа, включая меры доверия в военно-морской области.

Как представляется, в рамках вопроса об усилении эффективности принципа мирного использования морских пространств сдвинуть с места разработку мер доверия удастся легче и скорее, чем это было бы сделано в рамках вопроса о военно-морском разоружении, в контексте которого нами до сих пор ставилась в ООН проблема распространения мер доверия на моря и океаны. Противодействуя рассмотрению вопроса о военно-морском разоружении, западные державы тем самым блокировали и разработку вопроса о мерах доверия применительно к военной деятельности на море. Возражать против разработки мер доверия в порядке усиления эффективности принципа мирного использования морских пространств, будет политически гораздо сложнее, так как это означало бы выступление против принципа, имеющего широкую поддержку.

Таковы некоторые общие возможности практического проведения в жизнь, которые принцип мирного использования морских пространств открывает в региональном плане.

Обеспечение безопасности государств от военных посягательств с моря как новая проблема международных отношений и международного права

Еще большие возможности выявляются в отношении более конкретной проблемы — обеспечения безопасности государств от военных посягательств с моря.

Как это ни парадоксально, но при общем продвижении, хотя и с откатами, в вопросах обеспечения международной безопасности и сокращения вооружений и вооруженных сил, — что естественно и закономерно происходило в процессе перехода международных отношений в постконфронтационное состояние — на военно-морскую составляющую средств ведения вооруженной борьбы это продвижение не распространялось. Более того, ее рассмотрение по линии ООН сначала застопорилось, а затем и вообще сошло на нет еще до того, как конфронтационность перестала быть господствующим фактором в мировых делах. Вместе с тем процесс преодоления bipolarности в международных отношениях и связанного с ней военного противостояния, носившего опасный характер и на морских театрах, создает условия для возвращения в международную повестку дня военно-морской проблематики. Работает в этом направлении и то обстоятельство, что СПС Россия—НАТО еще в октябре 1997 г. получил и отметил российское предложение по ряду вопросов сотрудничества двух сторон, включая “военно-морскую деятельность”. Но прежде всего возникает вопрос о подходах к выдвигаемой проблеме. В этой связи, взамен тех подходов, которые практиковались нами ранее, особенно по линии ООН были в немалой степени замещаны на конфронтационности с США и встречали их парализующее противодействие, особенно в вопросах сокращения морских вооружений и ограничения деятельности ВМС общего назначения.

чения*, можно было бы проводить линию на выдвижение во многом нового и свежего вопроса — о разработке политico-правовых средств обеспечения безопасности государств от военных посягательств с моря. Плюс выдвижения такого вопроса состоял бы и в том, что обеспечение безопасности с моря представляет жизненный интерес для действительно широкого круга стран, а не только узкой группы морских держав и их сторонников, как это имело место в прошлом, когда СССР выдвигал известные предложения в ООН, проявлял инициативы во Владивостоке, Красноярске. Дели, Мурманске, Белграде. При этом было бы важным сводить к минимуму какие-либо элементы заостренности рассматриваемого вопроса против США, и более того проводить линию — а она была бы новой и неординарной — на выдвижение этого вопроса совместно или параллельно Россией и США.

Сама по себе неординарность предлагаемого подхода была бы для нас политически выигрышной. Конечно, потребовалось бы немалая работа с США, в том числе зондирование, консультации с целью в возможно большей степени сблизить взгляды на существо дела и подходы к нему. Полезными могли бы быть всякого рода неофициальные контакты в тех американских военно-морских кругах, в которых еще при существовании СССР высказывались соображения о том, что как только режим контроля над сухопутными силами в Европе будет установлен, западники могут рассмотреть возможность введения ограничений на морские силы, что предметом переговоров могут быть численные, но не качественные параметры ВМС и т.п., и вообще давалось понять, что негативистская позиция США по контролю над военно-морскими вооружениями не является неизменной.

Необходимость в политico-правовых средствах, специально направленных на обеспечение безопасности с моря, становится все более настоятельной. Формирование на международном и региональном уровнях политico-правовых средств обеспечения безопасности государств до сих пор происходит таким образом, что в основном эти средства — ограничение и сокращение вооружений, меры доверия, предотвращение опасной военной деятельности, разъединение вооруженных сил и т.п., разрабатываются применительно к обеспечению безопасности от военных посягательств с суши. Применительно к посягательствам с моря, со стороны военно-морских сил, разрабатывать такого рода меры до сих пор не удавалось — обсуждавшийся в 80-е годы на форумах ООН вопрос об ограничении военно-морской деятельности сошел, как мы уже указывали, вследствие противодействия западных держав, особенно США с повестки дня этих форумов. В разработку мер доверия в военно-морской области не удавалось вовлечь даже региональные структуры.

* В данном случае речь идет о морских силах именно общего назначения, а не о стратегических силах в виде подводных носителей ядерного оружия. Вопросы безопасности, создаваемые их развернутостью в районах Мирового океана, касаются главным образом ядерных держав, изменившиеся отношения между которыми в сочетании с сохраняющимися элементами сдерживания в отношении использования этого оружия являются самостоятельной проблемой, и притом более крупного плана, и не затрагиваются в настоящей статье.

Конечно, — и это аксиоматично, — на деятельность ВМС распространяется общее, содержащееся в Уставе ООН запрещение применять силу, а также производные от этого запрещения положения, принятого ООН в 1974 г. Определена агрессия, включая квалификацию, в качестве таковой, блокады портов или берегов государства. Этим дело собственно и ограничивается.

Но в условиях, когда разработка политico-правовых средств обеспечения безопасности от военных посягательств с суши продвинулось весьма далеко, в том числе на региональном уровне, неразработанность такого рода средств, специально направленных на ограждение этой безопасности с моря, объективно акцентирует уязвимость государства именно от подобных посягательств и служит неким указателем того, что именно с морских подступов такие посягательства могут предприниматься с меньшими политическими издержками.

Да, в целом, и как реальность и как концепция, международная безопасность является неделимой, но вместе с тем она предстает и как неодномерная. Ее морской компонент — безопасность с моря и на море, все больше обретает и свои собственные измерения. Нуклеаризация и в целом военно-техническая революция, преобразовавшие военно-морские силы общего назначения основных держав, придают обеспечению безопасности государства с моря, характер все более специфической и неотложной проблемы.

Намного возросшая дальность и автономность плавания ВМС, их увеличившаяся мобильность превратили крупные флоты в мощную ударную силу глобального действия, что не оставляет неуязвимым для угрозы с моря практически ни одно незападное государство. Палубная авиация и крылатые ракеты морского базирования (КРМБ) большой дальности дают возможность силами флота по существу самостоятельно “вести сухопутную войну” даже против крупной державы.

Как свидетельствует эволюция военно-морской стратегии США, на эту способность их ВМС делается возросшая ставка.

Несмотря на то, что свои общие военно-стратегические установки США в целом адаптируют к изменениям военно-политической обстановки, вызванным затуханием силовой конфронтации, модификации, которые они вносят в свое видение стратегической роли американских ВМС, идут отнюдь не в плане уменьшения опасного характера их деятельности: скорее наоборот. Как отмечается в “Strategic Assessment 1995”*, подготовленной Институтом национальных стратегических исследований, даже по мере того, как холодная война идет на убыль, интересы и диапазон влияния США на “обозримое будущее остаются глобальными”.²³ В том, что касается непосредственно военно-морских стратегических установок, то, как видно из белой книги “... From the Sea and Forward... From the Sea”**, новое в этих установках состоит в том, что в отличие от стратегии “контроля над морями” вообще свойственной периоду холодной войны, современная американская концепция предусматривает “контроль над прибрежными районами и требует от ВМС США “действовать более активно” именно в прибрежных зонах.²⁴ Концепции действий “с моря” придается такое

* Оценка стратегии на 1995 г. (англ.)

** “... С моря и далее снова ... с моря” (англ.)

большое значение, что она фигурирует как бы “отдельной строкой” в качестве ключевого раздела доклада военно-морского министра США, являющегося приложением к Ежегодному докладу министра обороны Президенту и Конгрессу (как это видно, например, из доклада за 1997 г.). В этом докладе отмечается, что каждый данный день примерно 30% американских моряков и морских пехотинцев, а также 100 кораблей размещены по всему миру. И это при том, что в осуществление практиковавшейся еще во время холодной войны стратегии “передового базирования” (forward deployment) авианосные группы США выдвинуты далеко к чужим берегам с целью достичь “почти постоянного присутствия в трех крупных регионах: Средиземном море, Персидском заливе, Индийском океане и западной части Тихого океана”.²⁵

Акцентируемый нынешней морской стратегией США контроль в прибрежных водах других государств включает широкий и претенциозный набор многообразных “миссий”, которые ВМС США должны осуществлять в этих водах и в мирное время и в период конфликта: демонстрацию присутствия, стратегическое сдерживание, контроль над акваториями, реагирование на кризисы, проекцию силы, морские перевозки, эмбарго, противонаркотические и гуманитарные операции.

За исключением двух последних, все другие виды операций чреваты или могут быть чреваты посягательствами с моря на безопасность государства, включая такие случаи, когда речь шла бы об отступлении от сложившегося режима морских пространств.

Характерно, что перечень поводов для таких отступлений с указанием их конкретного характера и создающих эти поводы стран фигурирует в докладах Пентагона в качестве иллюстрации к тем их положениям, которые посвящены “свободе мореплавания”.

Реальное общее положение с обеспечением безопасности государств с моря, требует действий, как этого требует ситуация России. В условиях такого рода не просто существующей, но и в ряде отношений нарастающей опасности морского происхождения дело с обеспечением безопасности государств не только политико-правовыми, но и материальными средствами обстоит неблагополучно.

Около 100 государств вообще не имеют морских сил. Обладая формально правом на самооборону, в том числе с моря, они лишены реальных средств осуществления этой самообороны. Средства, которыми обладают большинство других государств, в лучшем случае имеющих флоты прибрежного действия, едва ли адекватны задаче обеспечения безопасности с моря.

И для нашей страны значение обеспечения безопасности с моря и на море политико-правовыми средствами не может не возрастать: по данным СИПРИ в последнем десятилетии XX века количество кораблей отечественного ВМФ, подлежащих выведению из боевого состава за истечением срока службы, значительно превзойдет то, что наше судостроение при его нынешних масштабах, и без того перенапрягающих экономику, будет в состоянии дать взамен.

Россия — государство, у которого протяженность морских границ больше, чем сухопутных. С распадом СССР, для России во многом осложнилась обстановка в прилегающих морских районах, особенно на

Юго-Западе. В частности, еще несколько лет назад заход в Черное море боевых кораблей США и европейских стран НАТО рассматривался бы как неординарное явление. Сегодня же черноморская акватория стала для них одной из операционных зон. Начиная с 1991 г. объединенные ВМС НАТО систематически осваивают этот район. Их командование явно ведет целенаправленную подготовку к возможному использованию здесь корабельных ударных и десантных соединений. Проведены совместные с ВМС Украины и некоторых других стран Причерноморья учения, правда в рамках программы "Партнерство ради мира".²⁶ Ограничения на заход и пребывание в Черном море военных кораблей нечерноморских стран, предусмотренные Конвенцией Монтре 1936 г., слишком призрачны. В то же время просматривается возможность внести корректизы в практику применения Конвенции, в частности сделав Турцию подотчетной в этом отношении Совету Безопасности ООН, как она была подотчетна Совету Лиги Наций.

Специфическое положение и не в нашу пользу сложилось в отношении Каспийского моря.

До распада СССР статус этого моря определялся договорами с Ираном, причем линия Астара—Гасан Кули (между пунктами выхода сухопутной границы к морю) являлась фактически охраняемой нашими пограническими советско-иранской границей на Каспии: Иран не имел там ВМС, что соответствовало Гюлистанскому (1813 г.) и Туркманчайскому (1828 г.) российско-иранским мирным договорам, согласно которым России представлялось "исключительное право" на содержание в Каспийском море военного флота.²⁷ С распадом Союза ССР это право должно считаться естественно возвратившимся его первоначальному носителю — России. По Гюлистанскому договору, любому другому государству, кроме России, запрещалось иметь на этом море военный флот. В Туркманчайском договоре было подчеркнуто, "что кроме России, никакая другая держава не может иметь на Каспийском море судов военных".²⁸

После образования СНГ в ходе контактов России с его другими прикаспийскими участниками и с Ираном на первый план выдвинулись ресурсные аспекты статуса Каспийского моря, как это стало ясно например, из Совместного российско-иранского заявления от 30 октября 1995 г. В это заявление вообще попали неосторожные, без необходимости широкие и общие формулировки наподобие того, что "все права в отношении Каспийского моря и его ресурсов принадлежат прикаспийским государствам, и только они вправе определять правила деятельности на Каспии".²⁹ Ссылка на "все права" выглядит в этом контексте так, как если бы вопрос об исключительном праве России иметь военный флот на Каспии снимался вообще. Более того, в последние годы свое военное присутствие на Каспии утвердил и наращивает Казахстан.

В результате всего этого для России возникает практически не существовавшая ранее проблема обеспечения безопасности от посягательств из района этой акватории, если там дойдет дело до появления и неприбрежного военного присутствия.

Чтобы упредить это, можно было бы пойти на то, чтобы в силу международных норм и практики правопреемства Россия, Казахстан, Туркменистан и Азербайджан рассматривали себя в качестве преемни-

ков того положения, которое сложилось на основе Гюлистанского и Туркменистанского договоров. В подходящий момент это можно было бы закрепить официальной договоренностью названных стран.

Нейтральность и обеспечение безопасности с моря. Следует, наконец, отметить и такой фактор, свидетельствующий в пользу постановки вопроса об обеспечении безопасности с моря, как озабоченность этим нейтральных стран. Для них такое флотское оружие, как КРМБ, создает дополнительные проблемы. В свое время президент Финляндии, а также шведские круги неоднократно выражали обеспокоенность тем, что оптимальные трассы таких ракет в случае конфликта Восток—Запад и пуска их из района Лафотенских островов, где крейсировала одна из наиболее мощных ударных авианосных групп США, пролегали бы через территории этих скандинавских стран, что создавало бы для них проблему обеспечения не только безопасности, но и нейтралитета. В Комиссии ООН по разоружению Финляндия и Швеция, как уже отмечалось, выдвигали вопрос об обеспечении безопасности государств с моря. Ныне законной была бы такого рода озабоченность и со стороны Туркменистана, а также Белоруссии.

Замысел постановки вопроса об обеспечении безопасности с моря состоит в том, чтобы, исходя из предпосылки, что безопасность с моря и на море остается компонентом международной безопасности в целом, привлечь внимание международных кругов, включая форумы ООН, к тому, что проблема обеспечения этой морской безопасности предстает вместе с тем и как новый притом специфический феномен международной жизни, становится крупным самостоятельным направлением регулирования возникающих в этой сфере вопросов.

На сегодня подобная постановка вопроса может, в отличие от прошлого, опираться на рассмотренный выше политico-правовой принцип мирного использования морских пространств. Этот принцип, действие которого распространяется на 2/3 поверхности планеты, привлекает все большее внимание мировых общественных, да и официальных кругов. Как отметил в своем обращении к Председателю Правительства России Президент Португалии в феврале 1996 г., на пороге третьего тысячелетия следует способствовать критическому и конструктивному осмысливанию взаимосвязи общества и океанов. Со ссылкой на работу Независимой Всемирной комиссии по океанам, в мандат которой входит, в частности, функция способствовать “развитию мирного использования океанов”, португальский президент подчеркнул, что это становится императивом современного развития.

В целом, в качестве производного от взаимодействия принципа мирного использования морских пространств и общего международно-правового запрета на применение силы выкристаллизовываются, как уже указывалось и более специфические концепция и принцип — неприменение силы с моря, а также и на море назревает проблема их специального признания и закрепления в сочетании с разработкой международных мер по усилению их эффективности и проведению в жизнь. Все это потребует конечно, немалых усилий и времени, но уже сейчас может служить международным правооснованием для формирования комплекса политico-правовых мер по обеспечению безопасности государств от военных посягательств с моря.

В вопросе о возможных мерах, включая политико-правовые, обеспечения безопасности государства от военных посягательств с моря следует исходить из того, что традиционные политико-правовые институты международной безопасности, такие как запрещение применения силы и угрозы силой, самооборона и другие, должны сочетаться с комплексом мер, свойственных морскому компоненту международной безопасности. При этом необходимо учитывать специфику статуса прибрежных районов, в которых могли бы находиться источники посягательств. Как известно, за исключением морской полосы шириной до 12 миль, входящей в состав территории государства, на остальных просторах морской акватории иностранное судоходство, включая военное мореплавание, может осуществляться свободно. Правда, при этом иностранные суда и корабли должны уважать законы и правила прибрежного государства, касающиеся его признанных в международном порядке прав в экономической зоне, и вообще должным образом учитывать его права и обязанности.

В контексте такого режима прибрежных вод, в качестве специфических мер по обеспечению безопасности государств с моря, можно было бы иметь в виду:

- разъединение (disengagement), понимая под этим неприближение иностранных боевых кораблей на определенное расстояние к побережью — таким расстоянием могла бы быть, в частности, дальность действия бортового оружия. “Разъединение” является достаточно утвердившейся в международной практике концепцией, используемой также и в тех случаях, когда речь идет о разведении или несближении на те или иные расстояния флотов конфликтующих государств;³⁰

- транспарентность выдвижения флотов (военных кораблей группами и в одиночку) в направлении иностранного побережья;

- предоставление государствам, не располагающим адекватными средствами защиты от угроз с моря, специальных гарантий безопасности от посягательств с морских акваторий, включая гарантии на региональном уровне;

- заключение международных соглашений, в том числе двусторонних и региональных, с участием заинтересованных прибрежных государств, о предотвращении опасной военной деятельности в прилегающих акваториях;

- такие меры доверия в военно-морской сфере, которые ранее уже предлагались, как например, исключение из сферы военно-морской деятельности акваторий, по которым пролегают международные морские пути или в которых ведется интенсивная разработка ресурсов моря;

- нейтрализация соответствующей акватории на случай вооруженного конфликта в прилегающем районе.

На перспективу можно было бы иметь в виду создание соответствующего органа консультативного характера по вопросам обеспечения безопасности государств с моря и на море, работающего под эгидой Совета Безопасности ООН или соответствующей региональной структуры. Такой орган мог бы заниматься и разработкой других политико-правовых мер обеспечения безопасности государств от военных посягательств с моря.

¹ Здесь и далее Конвенция 1982 г. цитируется по официальному документу А/Conf.62/122 "Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву".

² Mayer E. P.J. The Law of Disarmament and Arms Control. Implication for the Law of the sea. In the "Nuclearization of the Oceans. Roles, Missions and Capabilities", Ed. by R.B. Bayers, 1985, p. 110.

³ Док. ООН А/40/923.

⁴ Док. ООН А/40/535.

⁵ Док. ООН А/AC.135/SR.32, p. 5.

⁶ Док. ООН А/C.1/PV.1681, p. 21.

⁷ K. Rao. The Legal Regime of the Sea Bed and Ocean Floor. "The Indian Journal of International Law", 1969, N3, p. 16.

⁸ Connol D.P.O. New Laws for Old Nuckles: Military Implication of the law at the Sea "Survival", 1974, N6, p. 269.

⁹ R. Rao. Op. cit. p. 17.

¹⁰ R. Rao. P.S. Legal Resolution of Maritime Military Uses. "The Indian Journal of International law", 1973, N3, p. 45.

¹¹ А/40/535.

¹² Цитир. по Ken Booth. Law, Force and Diplomacy at Sea. London, 1985, pp. 72—74.

¹³ Действующее международное право, том 2, М., 1997, с. 406.

¹⁴ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 38/188.

¹⁵ Док. ООН А/40/535.

¹⁶ Там же.

¹⁷ А/40/923.

¹⁸ Ken Booth. The United Nations and Naval Arms Limitation. In the "Democratization of the Oceans", p. 704.

¹⁹ А/CN.10/Ren.1.

²⁰ А/CN.10/101/Ren.1.

²¹ Recueil de textes de Droit international public per Louis Lefebvre, Paris 1993, p. 202.

²² Вестник Министерства иностранных дел СССР, 1988, № 12, с. 20.

²³ Strategic Assessment, 1995. US Security Challenges in Transition. Institute for National Strategic Studies, p. 109.

²⁴ Ibid.

²⁵ Annual Report to the President the Congress. William S. Cohen, Secretary of Defense. April 1997. Report of the Secretary of the Navy, pp. 257, 301.

²⁶ Центр Стратегического развития. Россия и Черное море. Геополитические и геостратегические аспекты обстановки в Черноморском бассейне в свете национальных интересов и безопасности России.

²⁷ Министерство иностранных дел СССР/ Российской Федерации. Внешняя политика России XIX и начала XX века, Том седьмой, М., 1970, с. 919; Том XV, с. 399/411.

²⁸ Там же, том XV, с. 399/411.

²⁹ Дипломатический Вестник, 1985, № 11, с. 19.

³⁰ Романов В.А. Политические и международно-правовые вопросы разъединения военно-морских сил в условиях ядерного противостояния. XVII Международная конференция "Мир на морях", Москва, 1989.

Статья поступила в редакцию в ноябре 1999 г.

Международно-правовые вопросы СНГ

ГОСУДАРСТВЕННО-НАЦИОНАЛЬНЫЕ КОНФЛИКТЫ В РЕГИОНАХ СНГ И МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИХ УРЕГУЛИРОВАНИЯ

Л.М. Карапетян*

1. Истоки конфликтов и политico-правовые основы их урегулирования

История развития человечества свидетельствует, что все уровни его организации (семья, коллектив, государство, Содружество и т.п.) могут эффективно функционировать лишь при безусловном соблюдении выработанных ими политico-правовых и нравственных норм. Это требование составляет основу международно-правовых норм и конституций большинства государств мирового сообщества.

Национальная политика демократического государства, независимо от федеральной или унитарной форм устройства и управления, проводится в соответствии с этими принципами и нормами. Центральное место в их системе занимают принципы и нормы по защите прав человека, независимо от национальной, расовой и религиозной принадлежности; равноправие и суверенитет народов, их право на свободное самоопределение; территориальная целостность государств, которые не нарушают права человека и национальных меньшинств; решение межгосударственных и межнациональных конфликтов политическими, мирными средствами и т. п. Неуклонное соблюдение этих принципов и норм составляет гарантию прогрессивного развития каждой страны и всего человечества.

Государственные органы большинства стран мира соблюдают свои законы и международно-правовые нормы. Но в ряде стран к ним относятся выборочно. В итоге возникают непримиримые конфликты внутри данного государства, особенно по вопросам самоопределения народов и территориальной целостности государств.

Происходящие в разных государствах мира конфликты и вооруженные противостояния по вопросу самоопределения народов принято считать

*Доктор юридических наук, доктор философских наук, профессор.

“межнациональными”. Полагаем, что такая формулировка неадекватно отражает суть таких конфликтов, ибо они происходят не между народами данного государства и даже не между “титульной” нацией и желающим самоопределиться народом, а между государством в лице органов его власти и объединенным идеей самоопределения народом¹.

К примеру, очевидно, что генетически не было и не существует конфликта между англичанами и ирландцами, русскими и чеченцами, грузинами и абхазцами, народами других конфликтных регионов мира, а имеется противодействие государства в лице его бюрократических структур самоопределяющемуся народу. Конечно, возникающие в результате проводимой политики конфликты поддерживаются определенной частью населения и носят оттенок “межнациональных”, но по своей сути они являются государственно-национальными. Такие конфликты могут приобрести также “международный оттенок”, когда в их разрешение вовлекаются другие государства и международные организации.

Государственно-национальные конфликты имеют различные исторические корни и современные причины.

Наиболее существенной причиной возникновения таких конфликтов является нарушение государственно-бюрократическими структурами (представляющие в основном так называемую “коренную” или “титульную” нации) прав национальных меньшинств в разных сферах общественной жизни. Крайним проявлением противодействия последних становится их требование права на самоопределение. А если это меньшинство непосредственно граничит со своим основным этническим массивом в соседнем государстве, то, как правило, появляется естественное желание воссоединиться с ним.

Большинство исследователей этой проблемы приходят к обоснованному выводу, что одной из основных причин происходящих в разных регионах бывшего СССР непримиримых конфликтов является волюнтаристское определение границ и превращение части единого народа в “этноаreal меньшинства”, граничащего со своим “этническим массивом” в соседнем государстве.

Очевидный волюнтаризм выражался также в том, что такие *перекроjки границ осуществлялись не государственно-правовыми методами, а решениями высших партийных органов с последующим “само собой разумеющимся” закреплением в Конституции СССР и конституциях союзных республик.*

В политико-правовой литературе высказывается мнение, что произвольная перекроjка границ между союзными республиками породила такую особенность, когда они фактически не были межгосударственными. Поэтому большинство нынешних конфликтов на территории СНГ порождены в основном обострением вопросов национально-территориального размежевания после распада СССР.

Эксперты федеральной пограничной службы прогнозируют вероятность обострения конфликтов по территориальным проблемам у России с Украиной, Грузией, Азербайджаном и Казахстаном².

На переговорах и в опубликованных работах по проблеме рассматриваемых конфликтов доминирует мнение о практической невозможности их разрешения в связи с непримиримостью целей конфликтующих сторон, одна

из которых требует самоопределения народа, а другая сохранения территориальной целостности государства. При этом основная причина возникновения “тупиковой ситуации” усматривается в отсутствии политической воли обеих сторон, ориентированной на достижение разумного компромисса.

Однако, такая констатация не дает полного понимания сути проблемы и путей ее решения. По нашему мнению, главная причина формирования политической воли, которая мешает достижению компромисса на путях урегулирования любого государственно-национального конфликта, состоит в субъективном и волонтеристском отношении конфликтующих сторон к международно-правовым принципам и нормам, одностороннем их толковании и, в конечном итоге, — их игнорировании во имя своих интересов.

В связи с преобладающим разночтением этих принципов напомним их дословное содержание из основополагающих документов ООН и других международных организаций. Так, в главе I Устава ООН (1945 г.), в ряду основных целей Организации Объединенных Наций определяется: “развивать дружественные отношения между нациями на основе принципа равноправия и самоопределения народов...” (ст. I, п.2); в главе IX Устава ООН говорится, что “с целью создания условий стабильности и благополучия, необходимых для мирных и дружественных отношений между нациями, основанных на уважении принципа равноправия и самоопределения народов, Организация Объединенных Наций содействует...” решению социально-экономических и других важных проблем (ст. 55).

Эти установки Устава ООН нашли свое развитие в последующих международных пактах и соглашениях. В статье 2 Декларации “о представлении независимости колониальным странам и народам” (1960 г.) записано: “сознавая необходимость создания условий устойчивости и благосостояния и мирных и дружественных отношений, на основе уважения принципов равноправия и самоопределения всех народов и всеобщего уважения и соблюдения прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии... заявляют, что народы имеют право на самоопределение: в силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и осуществляют свое экономическое, социальное и культурное развитие”. В Международном Пакте “Об экономических, социальных и культурных правах”, (декабрь 1996 г.) говорится: “Все народы имеют право на самоопределение. В силу этого они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие (ст. I, п. 1). И далее: “Все участвующие в настоящем Пакте государства, в том числе те, которые несут ответственность за управление несамоуправляющимися и подопечными территориями, должны в соответствии с положениями Устава ООН поощрять осуществление права на самоопределение и уважать это право” (ст. I, п. 3). Эти принципы почти дословно закреплены в Международном Пакте “О гражданских и политических правах” (ст.1, п. п. I, 3).

Что касается принципа “территориальной целостности”, то в Уставе ООН нет такого понятия, там речь идет о “территориальной неприкосновенности”. Принцип территориальной целостности в полном объеме во взаимосвязи с другими принципами был закреплен в Декларации “О

принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества в соответствии с Уставом ООН", (октябрь 1970 г.). В ней упрахдаются любые действия, которые вели бы к расчленению или к частичному или полному нарушению *территориальной целостности или политического единства и независимых государств, соблюдающих в своих действиях принцип равноправия и самоопределения народов*³.

Принцип "территориальной целостности" в контексте с другими принципами был закреплен также и Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (1975 г.) в следующей формулировке: "Государства-участники будут уважать равноправие и право народов распоряжаться своей судьбой, действуя постоянно в соответствии с целями и принципами ООН и соответствующими нормами международного права, включая те, которые относятся к территориальной целостности государств" (Раздел VIII).

Этот вывод подкрепляется в "Декларации о воспитании народов в духе мира" (1978 г.), в Итоговом документе Венской встречи участников СБСЕ (1986 г.) и ряде других актах международных организаций.

В связи с обострившимися в разных регионах мира конфликтами, связанными с разными толкованиями принципов самоопределения и территориальной целостности государств, *эта проблема стала центральной на встрече "Хельсинки-2"* (май 1992 г.). В итоговом документе "Вызовы времени перемен" она обозначена несколько шире:

а) как совместить принципы соблюдения прав человека и невмешательство во внутренние дела суверенных государств; б) как совместить принципы права народов на самоопределение и нерушимость границ суверенных государств?

Как видно, суть "вызыва времени перемен" состоит в необходимости согласования этих принципов и обеспечении организациями международного сообщества (ООН, ОБСЕ и другие) содержательного и оперативного решения вопросов, связанных с нарушением прав человека и осуществления права народов на самоопределение в суверенных государствах.

Выразив одобрение процессу "объединение—воссоединение" Германии и других иных крупных государств, часть участников "Хельсинки-2" несколько неопределенно отнеслась к аналогичным стремлениям рядом проживающих других народов. Основная причина такого отношения состоит в том, что в Европе и других регионах мира немало спорных проблем, решение которых в процессе реализации права народов на самоопределение может встретить силовое противодействие со стороны государств, в составе которых они находятся. Перед лицом такой опасности организации мирового сообщества оказываются в тупике, проявляют свою беспомощность в реализации международных пактов, деклараций и конвенций, предусматривающих демократические и гуманные принципы защиты прав человека, национальных меньшинств.

В итоге прибегают к силовым методам решения проблемы. Трагическим свидетельством этого явилась трехмесячная бомбейка силами НАТО фактически всей территории Югославии "в целях противостоя-

ния этнической чистке" в Косово. Однако достижение, казалось бы, благородной цели защиты прав национального меньшинства обернулось гуманитарной катастрофой для всей Югославии, в том числе косовских албанцев. Более того, значительный экологический, экономический и морально-психологический ущерб нанесен соседним с Югославией европейским странам, да и всему человечеству.

Между тем, на сессиях Генеральной Ассамблеи ООН и разных международных форумах постоянно подчеркивается необходимость политического решения подобных конфликтов, все более обращается внимание на недопустимость абсолютизации и приоритетной оценки одного из международно-правовых принципов в ущерб другому. Практика показывает, что одной из существенных причин их абсолютизации или противопоставления является недостаточно четкое представление сферы их предназначения и применения: *не учитывается, что принцип территориальной целостности касается прежде всего межгосударственных отношений, а принцип самоопределения народов – сугубо внутригосударственных*⁴. Именно так сформулированы эти принципы в Хельсинском акте СБСЕ (1975 г.) и других международных документах. *Самоопределение присуще не государству, а народу или национально государственному образованию, которое реализуется не в межгосударственных отношениях, а в процессе развития данного государства.* Внутригосударственный характер принципа самоопределения определяется и тем, что он предполагает разные формы его реализации в составе определенного государства или выхода из него, а не в системе ООН или иных организаций международного сообщества.

Рассматривая названные и другие международно-правовые принципы по проблемам межгосударственных и межнациональных отношений и поиски компромиссов по урегулированию соответствующих конфликтов следует прежде всего выявить объективные критерии их взаимодействия и возможного согласования. Ведь провозглашая принципы межгосударственных и межнациональных отношений в Уставе ООН и закрепляя их в последующих декларациях и пактах, организации мирового сообщества достаточно четко обозначили их равную *первоочередную важность*. Эти принципы должны одинаково и неукоснительно применяться при интерпретации каждого из них с учетом других.

Такой взвешенный и единственно верный подход делает возможным снятие волюнтаризма и обеспечение подчинения политической воли конфликтующих сторон выработанному мировым сообществом цивилизованным путем урегулированию межнациональных конфликтов.

Решение вопроса о национальном самоопределении предполагает предварительное выяснение вопроса: что является предметом самоопределения и каковы возможные его формы и цели. Объективный ответ на этот вопрос дан в упомянутых и других международных документах. Однако, появляются попытки противопоставления "права наций" и "права народов". По мнению профессора В. Тишкова в международных документах нет выражения "права наций на самоопределение, ибо нации это уже самоопределившиеся образования", а подчеркивается "право народов на самообразование"⁵. Однако, понятия "нации" и "народы" в рассматриваемом аспекте обозначены в п. 2 ст. 1 Устава

ООН. А в контексте мнения В. Тишкова примечательно разъяснение известного ученого по данной проблеме Роберта Осборна: “Проще всего, сказать, что самоопределение народов (*nations*) приемлемо, тогда как самоопределение наций (*nationalitos*) неприемлемо. Очевидно, что такое утверждение опасно: оно дает большие возможности дискриминации национальных меньшинств. Кроме того, оно несет заряд нестабильности на мировой арене”⁶.

Еще в 50—60-е годы, напоминает Г.Б. Старушенко, советские юристы одни из первых в международном праве обосновали положения, что “субъектом права на самоопределение являются народы, нации, народности, а также народы, состоящие из нескольких наций, народностей или национальных групп, имеющих общую территорию, одну или несколько других общностей (историческую, культурную, языковую, религиозную и т.п.) и объединенных общностью цели, которой они хотят достичь посредством самоопределения”. Это положение в целом было положительно оценено в ООН, оно поддерживается большинством ученых и политиков в настоящее время⁷.

С такой интерпретацией субъектов права на самоопределение не согласны идеологи новых “мини империй”, которые призывают лишить целые народы их национальной принадлежности. Неприкрытые суждения такого порядка представил постпред Республики Азербайджан Г.З. Хакмет. Конкретизируя собственное толкование международно-правовых принципов по рассматриваемому вопросу на примере азербайджанско-карабахского конфликта, он пишет: “Речь здесь не может идти о “праве наций на самоопределение”: армяне Карабаха это по принятой в мире классификации не нация, а этническое меньшинство. Нацией в данном случае являются азербайджанцы — все граждане Азербайджана: тюрки, армяне, лезгины, русские... все без исключения по национальному признаку⁸. Несостоятельность такого мнения очевидна. Проживающие в Азербайджане русские, украинцы, евреи, лезгины, талыши, курды и другие национальности являются гражданами азербайджанского государства, более того, носителями его суверенитета, как и азербайджанцы, а по “национальному признаку” они принадлежат к своей нации. Некоторые из этих народов не могут входить в единую азербайджанскую нацию еще и потому, что проживают в непосредственном территориальном соприкосновении со своим основным этническим массивом, имеющим свое государство или национально государственное образование (русские, армяне, лезгины и др.).

Своеобразный подход государственных и иных деятелей в Азербайджане к этому вопросу не случаен: он служит обоснованием своей претензии решить судьбу других народов без учета их желания и стремления к самоопределению. Совершенно очевидно, что речь идет об установлении диктата одного народа над другим. Как метко заметил профессор Р. Г. Абдулатипов, “национальный диктат есть диктат наихудший, наиболее дикий и бесчеловечный”⁹. К этому можно добавить, что национальный диктат ведет к установлению этнократического режима, который неминуемо порождает межнациональные конфликты и их трагические последствия.

Вопрос о самоопределении конкретного народа, согласно вышеприведенным принципам международного права, решается именно им и другими проживающими на этой территории народами, а не по согласованию со всеми остальными гражданами страны, из состава которых он желает самоопределиться.

2. Возможности согласования принципов права народов на самоопределение и территориальной целостности государства

Бесспорно, самоопределение народа связано с проблемой территориальной целостности государства, в состав которого он входит. Но это противоречие не существенное, в большей мере кажущееся, если исходить из признания как территориальной целостности данного государства, так и права на территорию отдельных народов.

Право народов на самоопределение — неотъемлемое и постоянное, а “целостность территории” государства понятие относительное и переменное.

В первых же исследованиях данной проблемы видные специалисты международного права пришли к выводу, что *принцип неприкословенности государственной и национальной территории фактически представляет собой два принципа*.

Принцип неприкословенности государственной территории имеет своей правовой основой государственный суверенитет. *А принцип территориальной целостности включает также суверенитет проживающего на данной территории народа в составе этого государства.* Народ хозяин своей территории и никто не имеет права распоряжаться ею. Напомним, что в Декларации о представлении независимости колониальным странам и народам отмечалось: *“Все народы имеют неотъемлемое право на полную свободу, осуществление своего суверенитета и целостность их национальной территории”*.

Принцип территориальной целостности национально территориальных образований (автономий) бывшего Союза ССР был закреплен в статье 3 Закона ССР “О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации”, которая устанавливалась: *“Территория союзной, автономной республики, автономного образования не может быть изменена без их согласия”*. Аналогичное положение в последующем закреплено в новой Конституции Российской Федерации (часть 4, ст. 78).

Понятно, что конституционное законодательство и в других странах СНГ по вопросу принадлежности территории тому народу, который на ней проживает, должно проводиться в соответствии с международноправовыми нормами. При решении вопроса о самоопределении народов на этой основе не обнаружится противоречие с принципом территориальной целостности государства.

Как справедливо отмечает один из первых исследователей данной проблемы Г. Б. Старушенко, никакого противоречия между принципом территориальной целостности и принципом самоопределения не существует, ибо первый из этих принципов гарантирует территориальное верховенство государства только от посягательств извне, а в силу принципа самоопределения оно может быть нарушено изнутри, и это “нарушение” вполне правомерно. Поэтому принцип неприкословенности государственной

*и национальной территории вовсе не исключает возможности мирных территориальных изменений.. Современное международное право исходит не только из возможности, но в отдельных случаях считает даже необходимыми территориальные изменения при условии соблюдения и других основных принципов международного права. В частности, Устав ООН не предусматривает ограничений для мирных изменений политического и территориального статуса государств членов Организации. Если Устав ООН признает право наций на самоопределение и обязывает государства члены ООН претворять его в жизнь, то, естественно, что это может быть связано с необходимостью территориальных изменений. Не случайно конференция 1945 года в Сан-Франциско отвергла все предложения о включении в Устав ООН положения о гарантии неизменности территорий государств-членов Организации. Участники конференции исходили из того, что Устав, запрещая территориальные захваты, не может гарантировать неизменность границ государств-членов на вечные времена, исключить возможность мирных территориальных изменений. Более того, в Уставе ООН прямо предусмотрена необходимость таких изменений в отношении несамоуправляющихся и подопечных территорий, причем эти изменения рассматриваются в качестве одной из главных предпосылок укрепления международного мира и безопасности. Консервация территориального status quo * недопустима еще и потому, что внутренние условия существования народов в процессе их развития меняются, а потому возможны, а иногда необходимы изменения и внешних условий их существования. Следовательно, заключает Г. Б. Старушенко, применение к территориальным спорам принципа уважения границ, существовавших в момент получения независимости, возможно лишь постольку, поскольку это не противоречит принципам самоопределения, поддержания иссобщего мира и другим общепризнанным принципам международного права¹⁰. Отметим также, что в статье 73 Устава ООН устанавливается признание членами Организации Объединенных наций принципа первостепенности интересов населения самоуправляющихся территорий и их обязательство максимально способствовать его благополучию в рамках системы международного мира и безопасности.*

Проблема кажущейся “несовместимости” международно-правовых принципов “права народов на самоопределение” и “территориальной целостности”, по нашему мнению, преодолевается важным положением упомянутой Декларации “О принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества в соответствии с Уставом ООН”, в которой недопустимость расчленения или нарушения территориальной целостности суверенных государств ставится в прямую зависимость от соблюдения ими в своих действиях принципа равноправия и самоопределения народов.

Из этого следует: если какое-либо государство не соблюдает принцип равноправия народов и разными средствами препятствует (вплоть до военного подавления) их самоопределению даже в границах этого государства, то стремление компактно проживающего там народа на самоопределение, в соответствии с одним из основных международно-правовых способов, не может быть истолковано как нарушение принципа террито-

* Неизменность (лат.)

риальной целостности суверенного государства. Этими способами самоопределения в названной Декларации считаются: “создание суверенного и независимого государства, свободное присоединение к независимому государству или объединение с ним, или установление любого другого политического статуса, свободно определенного народом”.

Лидеры государства, которые не хотят считаться с названными международными принципами и нормами, прибегают к различным ухищрениям, толкуют их лишь в своих интересах. Они провозглашают приоритетность принципов нерушимости территориальной целостности и невмешательства во внутренние дела суверенного государства, противопоставляя их принципу права народов на самоопределение.

По нашему мнению, для объективного разрешения этого противоречия необходимо исходить прежде всего из общепризнанного и неспоримого принципа приоритетности прав человека. В преамбуле Устава ООН провозглашается: “преисполненные решимости... вновь утвердить веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности, в равноправие мужчин и женщин и *в равенство прав больших и малых наций...*”. В Уставе ООН отмечается, что освобождение того или иного народа может быть поставлено в любое время и чем скорее, тем лучше, т.е. *удержание народов в зависимом положении является нарушением основных прав человека и противоречит принципам, на которых зиждется ООН* (п.2, ст.1 и п. “с” ст. 55). Только на основе признания первичности прав человека можно вывести непредвзятое определение значимости принципов нерушимости территориальной целостности суверенных государств, невмешательства в их внутренние дела, права народов на самоопределение. А при таком подходе следует прежде всего ответить на неизбежный вопрос: *приоритетность какого из рассматриваемых принципов может гарантировать возможность максимальной реализации и защиты прав человека?* Очевидно, что ответ однозначен: *право народов на самоопределение*, разумеется, в одной из предусмотренных в международных документах форм и методов его реализации. Именно такой подход обозначен в статье I Декларации “О праве на развитие” (принятой Генеральной Ассамблеей ООН 4 декабря 1986 г.), которая гласит: “Право человека на развитие предполагает также осуществление *в полной мере* (подчеркнуто мною — Л.К.) права народов на самоопределение, которое отвечает соответствующим положениям обоих международных пактов о правах человека...”. Этот принцип нашел новое подтверждение в “Парижской хартии для народов Европы” (1990 г.), в которой достаточно четко записано: “Права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, должны полностью уважаться как часть всеобщих прав человека”. Это положение нашло отражение также в Документе Московского совещания и Конференции по человеческому измерению (1991 г.), Венской конференции по правам человека (июнь, 1993 г.) и ряде других международных документов. В частности, Венская конференция вновь подтвердив право народов на самоопределение, заявила, что считает “отказ в праве на самоопределение нарушением прав человека и подчеркивает важность эффективного осуществления этого права”.

Если попирается право народа на самостоятельное решение своей судьбы, то попирается также право личности, принадлежащей к данному народу. А если этот вопрос рассматривать в аспекте “сохранения целостности государства” или “права народов на самоопределение”, то очевидно, что приоритетным является последнее, ибо его реализацией можно обеспечить более эффективную гарантию защиты права личности.

Когда же на пути реализации права народов на самоопределение становятся принципы нерушимости территориальной целостности государств и невмешательства в их внутренние дела, то сужаются или исключаются возможности гарантий защиты прав человека.

Безусловно, само по себе самоопределение народа, нации не самоцель. Как отмечает Г.Б. Старушенко, “если та или иная форма самоопределения попирает права человека, она должна быть заменена на более приемлемую или же самоопределение не должно состояться в иной форме”¹². Такой подход требует применения и к принципу территориальной целостности, который также не должен стать самоцелью, тем более когда он становится преградой к обоснованному самоопределению в той или иной форме.

Разумеется, дело каждого государства предусмотреть или нет “право народов (наций) на самоопределение” в своих конституциях. Но как бы то ни было в последние годы даже в тех государствах, конституции которых не предусматривают это право, компактно приживающие этнические общности нередко добиваются его осуществления.

3. Особенности конфликтов и способов их урегулирования

Определение соотношения между принципами права народов на самоопределение, территориальной целостности государств и принадлежности территорий народам, которые там проживают, обуславливает необходимость конкретного подхода в каждом отдельном случае. Ведь нахождение народов в едином федеративном или ином многонациональном государстве имеет разную историю и специфическую реальность. В одних случаях это произошло добровольно, и они живут в едином государстве веками, в другом — в результате завоевания более могучими государствами территории других, в третьем носит отпечаток волюнтаризма в национальной политике в период более 70-летней истории многонационального государства, особенно по “перекройке” границ во имя “грядущей мировой революции” или “экономической целесообразности”, без “всякого соотнесения с этническим составом областей, местностей и их историческими традициями” (А. Солженицын). Понятно, что эти обстоятельства должны всесторонне изучаться в странах СНГ при решении вопросов государственно-национальных и межнациональных конфликтов.

По нашему мнению, источником (основой) объективных критерииов в решении вопроса о самоопределении народов бывшего Союза ССР должна служить история “перекройки” границ между союзными республиками, создания различных форм автономий в их составе и сегодняшняя реальность. Исходя из этого очевидно, что недопустим унифицированный подход к решению проблем Абхазии, Крыма, Народного Карабаха, Приднестровья, Южной Осетии, Чеченской Республики, Северной Осетии

— Ингушетии и т.д. Соответственно не может быть одной унифицированной модели, а требуется конкретный подход в каждом отдельном случае решения вопроса об их самоопределении и политическом статусе, воссоединении с государством своего этноса и т.п. Для некоторых из них это право может быть реализовано в рамках того же многонационального государства, (разные формы автономии или иных образований), для других отделение от этого государства и образование самостоятельной государственности или воссоединение с существующим пограничным государством своего этноса (ирредентиста), для третьих установление любого другого политического статуса, свободно определенного народом.

Объективный анализ, всесторонний учет истории и современных реалий позволяют высшим органам власти суверенных государств самостоятельно и бесконфликтно решить все потенциально конфликтные вопросы в каждой стране СНГ и между ними. Однако, печальная реальность состоит в том, что в силу борьбы разных политических партий, националистических движений и иных причин они не получают решения в соответствии с международно-правовыми принципами и нормами.

Если взять Российскую Федерацию, то идея самоопределения некоторых республик вплоть до выхода из ее состава, на наш взгляд, является утопичной и практически нереализуемой. Эта идея в определенной мере могла быть реализована в начале XX века, когда присоединенные к Российской Империи регионы в основном были моноэтническими и вели замкнутый, обособленный образ жизни. Именно тогда на заре демократических преобразований партия “Народной Воли” впервые в своей программе заявила, что “народы насильственно присоединенные к русскому царству, вольны отделяться или оставаться в общерусском союзе”. Однако, в последующем, в процессе объективного социально-экономического развития единого Российского государства во многих его регионах произошло практически неделимое глобальное полизтическое расслоение народов и их смешение, глубокая взаимосвязь различных отраслей экономики и быта. Поэтому становится практически невозможным территориальное или иное разделение народов Российской Федерации. История сделала свое дело. Такова объективная этнотERRиториальная и социально-экономическая реальность, которую никакие национальные движения не могут игнорировать.

Из сказанного вовсе не следует, что абсолютно исключается возможность компактно проживающим народам Российской Федерации поставить вопрос о своем самоопределении, вплоть до выхода из ее состава. Хотя Конституция Российской Федерации не устанавливает такое право народов, но в ней имеется положение о том, что “общепризнанные нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы” (статья 15, часть 4). Следовательно, в соответствии с ними народы Российской Федерации имеют возможность правового решения вопроса своего самоопределения в любой форме, но при безусловном выяснении воли проживающих на данной территории всех народов.

Такая возможность была проигнорирована дудаевским режимом,

который без выявления воли народов Чеченской Республики объявил о ее выходе из состава Российской Федерации.

Неправовыми средствами было начато решение проблемы Чеченской Республики также федеральными органами. После крайнего военно-политического обострения кризиса государственные деятели разных уровней стали осмысливать последствия силового разгона избранного народом Верховного Совета республики и установления дудаевского режима. Думается, что вместо разгона Верховного Совета республики следовало провести референдум по вопросу ее статуса с участием всех проживающих там граждан. Нельзя сомневаться, что подавляющее большинство населения Чеченской Республики выскажалось бы против ее выхода из состава Российской Федерации. Такое убеждение основывается как на анализе взаимосвязанного многонационального состава Чеченской Республики, так и уровня ее социально-экономической, политической и духовной интеграции с другими субъектами Российской Федерации и их народами. При всех случаях по результатам референдума федеральные органы смогли бы определить более гибкую политику по выходу из создавшегося кризиса, хотя, к сожалению, из существующих вариантов был выбран не самый лучший.

Проблемы Чеченской Республики невозможно решить по противоречивым рекомендациям различных политиков, одни из которых предлагают "отпустить Чечню", а другие — "удержать ее любыми средствами". Эту проблему могут решить все проживающие до начала конфликта народы Чеченской Республики путем свободного волеизъявления.

Рассматривая грузинско-абхазскую проблему, профессор В. Пустогоров пишет: "Согласие сторон на сохранение территориальной целостности Республики Грузия означает, что Абхазия и Грузия не станут самостоятельными, независимыми друг от друга государствами. На деле это означает, что они образуют государственную общность в пределах границ, которыми обладала бывшая Грузинская ССР по состоянию на 21 декабря 1991 года, то есть на момент прекращения существования Советского Союза.

Именно в этом заключается то ограничение, которое с согласия сторон налагается на признаваемое за всеми народами "право свободно определять без вмешательства извне свой политический статус и осуществлять свое экономическое, социальное и культурное развитие, закрепленное в декларации 1970 года. Ни грузинский народ, ни многонациональный народ Абхазии не могут быть лишены этого права"¹³.

Такое мнение вполне обоснованно, если речь идет о какой-либо форме самоопределения народа в составе данного государства. Но оно окажется противоречивым, если самоопределение народа предполагает отделение от него и образование самостоятельного государства.

Свои особенности государственно-национальные и межнациональные конфликты и пути их решения имеют в Нагорном Карабахе, Приднестровье и других регионах бывшего Союза ССР.

Вокруг проблемы Нагорного Карабаха в течение десятилетий сталкиваются два противоположных подхода. Руководство и различные поли-

тические деятели Азербайджана пытаются убедить международные организации и мировую общественность в том, что Нагорный Карабах является неотъемлемой частью Азербайджана как суверенного государства, которое правомочно лишить компактно проживающее и составляющее подавляющее большинство области армянское население права на самостоятельное решение своего политического статуса. А официальные органы НКР и Республики Армения на основе документов истории и современности доказывают необоснованность таких утверждений.

В этой связи комиссиям и наблюдателям СНГ, международных организаций (ООН, ОБСЕ и других), всем посредникам по решению этой проблемы, следует выяснить ряд кардинальных вопросов. *Вопрос первый*, на основании каких исторических данных Нагорный Карабах считается неотъемлемой частью Азербайджана, равно как и на каком основании областной Совет народных депутатов НКАО в феврале 1988 года принял постановление о выходе автономной области из состава Азербайджанской ССР и воссоединении с Армянской ССР, а теперь Нагорно-Карабахская Республика требует признания ее государственной независимости?

Объективный подход к выяснению данного вопроса требует поисков ответа прежде всего не в рассуждениях государственных деятелей и ученых противостоящих сторон, *а в мировой историографии, документах международных организаций, занимающихся этой проблемой с самого начала возникновения конфликта (1918–1921 годы) и в методах создания советской федерации.*

Не вдаваясь в дебри древности, напомним лишь историю Нагорного Карабаха за последние два столетия, основные вехи которой освещены в отечественных и зарубежных изданиях.

В предельно кратком обобщении известного дипломата, доктора исторических наук В.И. Ступишина показывается, что “территория Карабаха всегда была средоточием армянской культуры, языка, религии, государственности и называлась в древности Арцахом. И сейчас его так называют отнюдь не одни только “армянские националисты”.

Начиная с XI века сюда приходили огузы, сельджуки, татаро-монголы, персы, турки, но жители Арцаха, несмотря на смену сюзеренов, сумели защитить свою национальную самобытность, а меликства Нагорного Карабаха не только сохранили остатки армянской государственности, но стали инициаторами присоединения Карабахского ханства к России. Город Шуши был центром этой армянской области Закавказья, из которого армяне были изгнаны турками в марте 1920 года. Весь Нагорный Карабах, признанный советской властью за Арменией в декабре 1920 года был отторгнут от нее решением большевистских вождей в июле 1921 года, а в 1923 году объявлен автономной областью Азербайджана. Несмотря на сокращение доли армян в составе населения НКАО, и в советский период своей истории Нагорный Карабах упорно оставался преимущественно армянским. *Никаких аргументов в пользу иной принадлежности не найти ни в истории, ни в культуре, ни в современном праве.* И именно поэтому Нагорный Карабах признавался особой национально-государственной единицей в составе не только

АзССР, но и СССР, в высшем законодательном органе которого был представлен напрямую". Относительно муссируемого политиками Азербайджана вопроса о "двуобщинности" Нагорного Карабаха В. И. Ступишин разъясняет: "Двуобщинность" Нагорного Карабаха — такой же нонсенс, как бы мы попытались объявить, скажем, "двуобщинную" Армению в составе армянской (3,5 млн. человек) и русской (30 тыс. человек) общин. Кстати, и Азербайджан, в котором кроме тюрок живут лезгины, аварцы, талаши, таты, курды и многие другие никто "многообщинным" не считает"¹⁴.

С волюнтаристским включением Нагорного Карабаха не примирилось коренное население — армяне, составляющие более 90 процентов его состава и продолжало борьбу за воссоединение со своим национальным государством — Армянской ССР.

Именно поэтому вскоре, после нового взрыва конфликта в годы "перестройки", Генеральный секретарь ЦК КПСС М. С. Горбачев под воздействием неоспоримых фактов истории и современных реалий вынужден был заявить: "Проблема НКАО существует давно. Ее не поднимали лишь в годы войны, да и исторически этот вопрос был решен не лучшим образом".

Политико-правовые возможности решения Нагорного Карабаха были проигнорированы также во время принятия Конституции СССР 1977 года. Во время обсуждения ее проекта по данному вопросу поступили десятки тысяч писем из разных регионов страны. Рабочая комиссия по изучению писем и предложений к проекту Конституции в своем заключении написала: "Впоследствии ряда исторических обстоятельств несколько десятилетий назад Нагорный Карабах искусственно был присоединен к Азербайджану. При этом не было учтено историческое прошлое области, ее национальный состав, желание народа и экономические интересы. Прошли десятилетия и вопрос о Карабахе продолжает склоняться, вызывает беспокойство и моменты недоброжелательности между двумя соседними народами, связанными вековой дружбой. Надо присоединить Нагорный Карабах ("Арцах" по-армянски) к Армянской ССР. Тогда все встанет на свои законные места¹⁵. Однако, "отцы" новой Конституции в лице членов Политбюро ЦК КПСС отвергли всесторонне обоснованные рекомендации созданной ими же комиссии.

В феврале 1988 года, в условиях "гласности и демократии" высший орган власти НКАО областной Совет народных депутатов принял постановление о выходе из состава Азербайджанской ССР, вхождение в состав Армянской ССР и обратился к Верховному Совету СССР и соответствующим органам соседних республик по этому вопросу. В ответ на этот конституционно правовой акт в разных районах Азербайджана начался геноцид и изгнание армянского населения. Более того, Нагорный Карабах (попутно и Армянскую ССР) объявили агрессором, хотя суть проблемы состояла в освобождении его народа и территории от аннексий, осуществленной Азербайджаном при непосредственном содействии политического руководства советской России.

В свете документально подтверждаемых фактов становится очевидной, во-первых, полная несостоятельность утверждений руководства и

разных политических сил Азербайджана о мнимой государственной (соответственно территориальной) принадлежности Нагорного Карабаха Азербайджану; во-вторых, бесспорная принадлежность территории Нагорного Карабаха его коренному населению и обоснованность его устремления на самостоятельное решение своей судьбы.

В числе аргументов о государственной принадлежности Нагорного Карабаха Азербайджану указывается на то, что данный факт отражался во всех Конституциях Союза ССР и не был пересмотрен центральными органами страны в процессе обсуждения конфликта по ИКАО в 1988—1991 годах.

Выше отмечалось, какими путями “конституционно” Нагорный Карабах оказался в составе Азербайджана. Что же касается обсуждения данной проблемы в последние годы, то она с самого начала (как и 2070е годы) проводилась в высших партийных органах страны. Именно диктат Политбюро ЦК КПСС предопределял итоги очередных обсуждений данной проблемы в различных инстанциях центра, в том числе на заседаниях сессий Верховного Совета СССР. В промежутках между очередными заседаниями создавались комиссии по изучению сути конфликта, но в принимаемых решениях по итогам изучения не учитывались их рекомендации.

Безусловно, внесенные народными депутатами на заседании Верховного Совета СССР компромиссные рекомендации о промежуточных мерах по проблеме НКАО были обусловлены создавшейся конкретно-исторической обстановкой в регионе. Но даже такие рекомендации депутатских комиссий, выработанные на основе изучения истоков, эволюции и состояния конфликта непосредственно в регионе, фактически не нашли отражения в Постановлении Верховного Совета СССР по данному вопросу. Более того, важные положения ряда его постановлений порой противоречили Конституции СССР. И не случайно, что Комитет конституционного надзора СССР в постановлении от 28 ноября 1991 года № 28 (2-5) признал неконституционными: п. 3 ст. I Указа Президиума Верховного Совета СССР от 12 января 1989 года “О введении особой формы управления в НКАО”, которым была приостановлена деятельность Советов народных депутатов области; ч. вторую п. I Постановления Верховного Совета СССР от 28 ноября 1989 года “О мерах по нормализации обстановки в НКАО”, которыми создавались неконституционные органы управления в НКАО.

Безусловно, при рассмотрении подобных конфликтных проблем, связанных с вопросом о территориях, первостепенное значение имеет не столько история, сколько современная реальность. А реальность такова: что а) Азербайджан вышел из Состава Союза ССР, провозгласил свой государственный суверенитет, вернулся к своей конституционной государственности (1918 года); б) армянское население Нагорного Карабаха, составляющее ныне около 80% его состава, стремится к признанию своей республики.

Из этой реальности возникает вопрос второй: почему Азербайджанская ССР могла выйти из состава СССР на основе права народов на самоопределение, а Нагорно-Карабахская республика не должна быть освобождена от аннексии? Тем более, если учесть, что:

а) Азербайджанская ССР в составе Закавказской федерации добровольно явилась основателем Союза ССР, а Нагорный Карабах был отдан Азербайджану насильно, партийным решением Кавбюро РКП(б) и в течение десятилетий вел борьбу за выход из его состава;

б) многочисленными комиссиями центральных органов бывшего Союза ССР официально было установлено постоянное нарушение политических, экономических и других прав автономной области и ее граждан в течение десятилетий. Такие нарушения были зафиксированы, в частности, в совместном Постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР по Нагорному Карабаху в марте 1988 года, в материалах заседания Президиума Верховного Совета СССР от 18 июля 1988 года, в последующих решениях Правительства Союза и публикациях по данной проблеме.

Рассматривающие карабахскую проблему отдельные авторы утверждают, что в настоящее время Азербайджан может дать любую гарантию прав карабахских армян и обеспечить их безопасность. Однако подобные предположения не предусматриваются в международном праве и, что самое существенное, не согласуются с постоянными призывами Руководства Азербайджана о силовом решении конфликтной проблемы.

Эти призывы усилились после представления в ноябре 1998 года представителями Минской группы ОБСЕ по Нагорному Карабаху — представителями России, США и Франции нового плана урегулирования конфликта. Если власти Нагорно-Карабахской Республики и Республики Армения выразили свое позитивное отношение к этому плану в качестве возможной основы для дальнейшего переговорного процесса, то руководство Азербайджана выразило категорическое несогласие с ним. Более того, азербайджанскому народу внушается идея о неизбежности силового достижения своих притязаний. Так, Президент Азербайджана, верховный главнокомандующий Гейдар Алиев заявил: "если переговоры не дадут результатов (разумеется, согласно безоговорочным требованиям Азербайджана — Л. К.), мы все вместе любой ценой освободим оккупированные земли, восстановим территориальную целостность Азербайджана... Этот день мы встретим вместе... Верю, что наша армия, вооруженные силы уже встали на этот путь и будут по нему продвигаться". Более того, воинствующую риторику Президент Азербайджана распространил на всю территорию Республики Армения. "Армения, — утверждает он, — это не что иное, как "Западный Азербайджан"... Территория, называемая сейчас Арменией, Западный Азербайджан — это Иреванский, Гейча, Зангибасарский, Зангезурский махалы все это было место проживания азербайджанцев, мусульман... Не думаю, что ислам на этой земле стерпел навеки. Ислам опять вернется туда, где был. Я верю в это. Верю, что хозяева этой земли мусульмане, азербайджанцы вернутся туда. Поэтому эти земли никогда нельзя стереть с карты ислама"¹⁶

Подобные суждения изобилуют в речах других высокопоставленных руководителей Азербайджана. Они свидетельствуют о том, что затягивание переговорного процесса, фактический его срыв — основа государственной политики Азербайджана.

Неоспоримым фактом является то, что вся практическая политика всех поколений руководства Азербайджана многие десятилетия была направлена на силовую депортацию или “мирное вытеснение” коренного армянского населения Карабаха из его многовековой родины. Именно через такие “гарантии” они сумели вытеснить армянское население из Нахичеванской автономии. В результате там не осталось ни одного армянина, хотя автономная республика была создана в связи с преобладанием армянского населения. Между тем она поныне существует с тем же статусом в составе Азербайджана. Почти аналогичная участь постигла также автономию “Красный Курдистан”, созданную в 1923 году в составе Азербайджанской ССР. Она была ликвидирована в 30-х годах, а в последующем в паспортах курдов национальность стали записывать “азербайджанец”. Бессспорно, политика “национального нивелирования” проводилась с благословения сталинского режима и его последователей, вопреки мнению русского, азербайджанского, армянского, курдского и других народов.

В этом вопросе правители Азербайджана полностью следуют аналогичной политике, проводимой в Турции, где проживающие там другие народы именуются турками. Достаточно напомнить, что десятки миллионов проживающих в Турции курдов, именуются “горными турками”.

Новейшим примером “гарантий” прав других народов в Азербайджане являются августовские (1993 года) репрессии в Ленкоранском регионе, где была подавлена попытка демократического восстановления автономии талышского народа, созданной еще в 1919 году, но вскоре загубленной тоталитарным режимом.¹⁷

Сопоставление многочисленных фактов нарушения десятилетиями прав человека и равноправия народов властями Азербайджана в Нагорном Карабахе с положением Устава и ряда Деклараций ООН приводит к неоспоримому выводу: *если бы даже Нагорный Карабах входил в состав Азербайджана добровольно, но его права постоянно нарушались вплоть до геноцида, то требование НКР о признании ее самостоятельной государственности не противоречит принципу сохранения территориальной целостности Азербайджана.*

При рассмотрении проблемы Нагорного Карабаха в рамках СНГ или в международных организациях следует обратить внимание также на Декларацию о государственном суверенитете и независимости Азербайджанской республики, принятую его Верховным Советом в декабре 1991 года. Важнейшим положением этой декларации считается провозглашение о восстановлении Азербайджанского государства по его Конституции 1918 года. А по этой конституции Нагорный Карабах не входил в состав Азербайджана. Следовательно, согласно названной декларации *де-юре признается статус Нагорного Карабаха вне состава Азербайджана*. Иначе говоря, после распада Союза ССР *союзные республики и автономные образования вновь вернулись к исходным позициям канона его создания*.

В новых условиях народ Нагорного Карабаха пытается решить вопрос о своем политическом статусе и свободном развитии в полном соответствии с положениями международно-правовых документов.

После распада СССР здесь был проведен референдум по вопросу его политического статуса. На основании итогов референдума провозглашена Нагорно-Карабахская Республика, принятая Конституция, созданы конституционные органы власти и другие государственные органы власти и другие государственные структуры. Однако, НКР остается непризнанной в силу доминирующей концепции о приоритете территориальной целостности другого государства (Азербайджана), в состав которого ее территория была аннексирована.

*Обсуждающие проблемы Нагорного Карабаха международные организации должны учитывать также то важное обстоятельство, что вопрос о его новом политическом статусе решен не только на основании международно-правовых норм, но и в соответствии с положениями Закона СССР “О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР”, принятым Верховным Советом СССР 3 апреля 1990 года. Статья третья Закона устанавливала: “В союзной республике, имеющей в своем составе автономные республики, автономные области и автономные округа, референдум проводится отдельно по каждой автономии. За народами автономных республик и автономных образований сохраняется право на самостоятельное решение вопроса о пребывании в Союзе ССР или в выходящей союзной республике, а также на постановку вопроса о своем государственно-правовом статусе. Заслон на пути возможного волюнтаризма в союзных республиках в отношении автономий был установлен в Законе “О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами федерации” от 26 апреля 1990 года, где в качестве субъектов федерации признавались не только союзные республики, но также автономные образования. В частности, в ст. 1 Закона было записано: “отношения автономных республик, автономных образований с союзными республиками, в состав которых они включены, определяются соглашениями и договорами...” А статья 3 гласила: “территория союзной, автономной республики, автономного образования не может быть изменена без ее согласия”¹⁸. Исходя из названных и других правовых актов бывшего СССР как единого федеративного государства, очевиден достаточно обоснованный вывод: *после его распада конфликт между Азербайджанской Республикой и Нагорно-Карабахской Республикой перерос в межгосударственный*. Видимо в этом ракурсе и следует рассматривать проблему урегулирования данного конфликта.*

Однако парадокс состоит в том, что международные организации признали самоопределение и суверенитет союзных республик, осуществленный вне рамок Конституции и законов в СССР и норм международного права, но не признают определение народом своего политического статуса бывшего автономного образования, решенного в полном соответствии с указанными нормами. Совершенно очевидно, что двойной подход к этим проблемам обусловлен политическими интересами и отношением крупных держав к развалу СССР и целостности нефтеносного Азербайджана. *Проводятся необоснованные параллели между конфликтами в разных регионах мира с предложением их разрешения по аналогии*. Утверждается, что по схеме Боснии и Герцего-

вины возможно решить проблемы Нагорного Карабаха, Южной Осетии и некоторых других регионов. Во-первых, эта схема республикам бывшей Югославии была навязана без выявления воли их народов, в результате чего около полумиллиона сербов и десятки тысяч представителей других народов были изгнаны из своих исконных территорий. Во-вторых, последующие события показывают неэффективность таких переделов.

Межнациональная политика по образованию новых государств в результате раз渲а колониализма, разных империй и многонациональных государств свидетельствует о неизбежности признания права народов на самоопределение. Но необходимо стремиться к тому, чтобы этот принцип был реализован не после многолетних кровавых противостояний, а мирными политico-правовыми средствами без войн и гибели людей. Основой нового мирорядка должны быть не "право силы" и двойные стандарты сильных держав и альянсов, а общепризнанные принципы и нормы международного права, основные из которых воплощены в Уставе ООН и документах ОБСЕ.

В иерархии межнациональных и межгосударственных отношений не-преходящим правовым и нравственным императивом является безусловное признание свободы другого народа, его суверенитета и права на самоопределение. А насилиственное удержание другого народа в составе своего государственного образования не совместимо ни с демократией, ни с гуманизмом. Если какой бы то ни было народ удерживается в границах данного государства насилием и ему не предоставляется право решить без малейшего принуждения вопрос о формах государственного существования, то такая акция является аннексией, т.е. захватом и насилием. Но лидеры новых "мини империй" на территории бывшего СССР прикрываются принципом "территориальной целостности", не желая считаться с тем, что этот принцип может стать преградой на пути восстановления исторической справедливости, когда речь идет об освобождении народа и его территорий от имевшего места захвата и аннексии или осуществлению его права на самоопределение. Они даже не задумываются над тем, что нельзя претендовать на цивилизованность и одновременно вести войну против другого народа, стремящегося к определению своего политического статуса и свободного развития. Нельзя военную силу превращать в единственное средство разрешения конфликтов, прикрываясь принципом территориальной целостности и одновременно претендую на территорию народа, где веками проживали его предки.

* * *

Итак, в современных условиях освобождения народов от тоталитарно-унитарной системы и стремления к созданию самостоятельных национально-государственных и национально-территориальных образований в сознании народов (особенно компактно проживающих, подвергшихся массовым репрессиям и утратившим свою государственность) доминирует их право на самоопределение. Можно согласиться с реальной ситуацией или попытаться противостоять этой тенденции, но ясно одно: *при рассмотрении данной проблемы нельзя идти по пути*

унификации. А для дифференцированного подхода к ней необходимо выработать критерии относительно реализации каждым народом своего права на самоопределение в соответствии с международными принципами и конкретными возможностями их реализации.

Гарантией от возможных ошибок в таком историческом и судьбоносном вопросе служит безусловное участие в решении вопроса о самоопределении и его конкретных формах всех народов данной территории, а не только государственных органов власти, отдельных политических движений, народных фронтов или их лидеров.

Право народов на самоопределение в аспекте неизбежного отделения от единого государства, как и принципы нерушимости территориальной целостности и невмешательства во внутренние дела суверенного государства, нельзя возводить в закостенелую догму и толковать односторонне. Для мирного, политического разрешения рассматриваемых конфликтов важно, чтобы конфликтующие стороны признавали международно-правовые принципы во взаимосвязи и искали пути их конкретно-исторической реализации.

В этой связи подчеркнем, что урегулирование происходящих в некоторых государствах СНГ государственно-национальных и межнациональных конфликтов не являются их внутренним делом. *В их разрешении правопреемственную ответственность несут все бывшие союзные республики СССР — нынешние независимые государства.*

Поэтому в практической политике высших органов власти на всех уровнях по данной проблеме, как и научных исследованиях, необходимо максимально осмысливать исторические корни каждого конфликта в некоторых регионах СНГ и сложившиеся современные реалии, которые могут составить исходную базу для их мирного политического урегулирования в соответствии с действующими международно-правовыми нормами. Только при таком подходе возможно обеспечить гармоническое сочетание интересов каждого народа и государства.

¹ Конфликт в обычном смысле рассматривается как столкновение, серьезное разногласие, спор (от лат. *conflictus*). В научной литературе более подробно исследованы проблемы социально-психологических и политических конфликтов (из последних работ см. Конфликтология. Учебник под ред. Кармина А. С. Санкт-Петербург, 1999). Юридический конфликт — “противоборство сторон — государств и их органов, общественных объединений, граждан с целью противоправного изменения *статуса* и юридического состояния *субъектов права*. Нормы международного права не признают юридический конфликт как нормальное юридическое состояние, в них содержится механизм согласованного преодоления конфликтных ситуаций”. (См. Юридическая энциклопедия. М., 1999, с. 213). Бессспорно, что юридический конфликт нельзя признать нормальным юридическим состоянием. Но в то же время, как межгосударственные, так и внутригосударственные конфликты имеют правовое содержание. А в государственнонациональных конфликтах проявляются политические, правовые, социально-психологические конфликты в их взаимосвязи.

² См.: Бекмурзаев Б. А. Миротворческая роль России в урегулировании вооруженных конфликтов в СНГ. Государство и право, 1994, № 12, с. 3;

М. И. Клеандров. Нестандартные споры в СНГ — кому их решать? Государство и право. 1995, №10, с. 146—156 и др. публикации.

³ См.: Организация Объединенных Наций. М., 1981, с. 467.

⁴ См.: *Л. А. Маджорян.* Основные права и обязанности государств. Юриздат. 1965, с. 158; Г.Б. Старушенко. Нации и государство в освобожденных странах, М., 1967, с. 117—118.

⁵ См. Независимая газета, 7 декабря 1992 года.

⁶ См.: *Особорн Р.* Национальное самоопределение и целостность государства. Общественные науки и современность. 1995, с. 124.

⁷ См. *Г. Б. Старушенко.* Не только тушить, но и предупреждать конфликты. Московский журнал международного права. 1997, № 1, с. 29, 47.

⁸ См.: Литературная газета, 16 сентября 1992 г.

⁹ См.: Российская газета, 31 июля 1993 г.

¹⁰ См.: *Г. Б. Старушенко.* Нация и государство в освобожденных странах. М, 1967, с. 114—122.

¹¹ Организация Объединенных Наций. Сборник документов. М., 1981, с. 467.

¹² См. *Г. Б. Старушенко.* Указ. статья, с. 37.

¹³ См.: *В. Пустогоров.* Горячие точки СНГ и международное право. “Международная жизнь”, 1995, №1, с.49.

¹⁴ См.: *Ступин В. П.* Самоопределение народов: традиции и современность. Общественные науки и современность. 1994, № 2, с. 113.

¹⁵ См.: Письма из Арм. ССР, Груз. ССР. Нахичеванской АССР. НКАО. Предложения и замечания трудящихся. Протоколы заседания Президиума Верховного Совета СССР от 23 ноября 1977 г., № 61, 114—133.

¹⁶ См.: Бакинский рабочий. 15 декабря 1998 г.

¹⁷ См.: *И. Васильев.* Талышская Мугамская Республика. Начало и конец. Независимая газета. 19 июля 1994 г.

¹⁸ См.: Законы, Постановления и другие акты, принятые на третьей сессии Верховного Совета СССР. М., 1990, с. 328, 346.

Статья поступила в редакцию в сентябре 1999 г.

Права человека

ДВЕ СИСТЕМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА — ДВА КОМИССАРА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Г.Е.Лукьянцев*

7 мая 1999 года Комитет Министров Совета Европы на своей 104-ой сессии в Будапеште принял резолюцию (99)50 "О Комиссаре по правам человека Совета Европы". Таким образом, в рамках авторитетнейшей региональной организации, каковой является Совет Европы, появился новый институт, новое должностное лицо, которое должно стать органичной частью уже существующей системы защиты прав человека в Европе.

С 1994 года в рамках Организации Объединенных Наций уже действует Верховный комиссар ООН по правам человека, являющийся "должностным лицом Организации Объединенных Наций, несущим под руководством и эгидой Генерального секретаря основную ответственность за деятельность Организации Объединенных Наций в области прав человека"!. Нынешний Верховный Комиссар ООН по правам человека — Мэри Робинсон, бывший Президент Ирландии, занимает этот пост с 1997 года после ухода в отставку Хосе Айала-Лассо, первого человека, занимавшего эту высокую должность.

Цель данной статьи — дать небольшую историческую справку о том, в каких условиях создавались два упомянутых института; охарактеризовать место, занимаемое каждым из Комиссаров по правам человека в рамках системы защиты прав человека в ООН и Совете Европы; а также провести краткий сравнительный анализ функций и полномочий Верховного комиссара ООН по правам человека и Комиссара по правам человека Совета Европы.

При этом важно иметь в виду, что Верховный комиссар ООН уже действует в течение 5 лет, в то время как Комиссар Совета Европы еще не назначен² — принято только решение об учреждении этого поста. Поэтому в случае последнего написанное носит в большинстве своем теоретический характер. Очень многое будет зависеть как от конкретного лица, которое будет назначено на упомянутую должность, так и от

* Кандидат юридических наук, третий секретарь Постоянного представительства Российской Федерации при Отделении ООН и других международных организациях в Женеве

будущей практики функционирования института Комиссара по правам человека Совета Европы.

Верховный комиссар ООН по правам человека

Пункт 3 статьи I Устава Организации Объединенных Наций провозглашает в качестве одной из фундаментальных целей ООН в осуществление международного сотрудничества “в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии”³. Вместе с тем, как показывает исторический опыт, от фиксации данного принципа в Уставе ООН до принятия конкретных решений по созданию механизмов его реализации международному сообществу приходилось, да и все еще приходится, проходить достаточно тернистый путь. Можно вспомнить хотя бы историю разработки Международных пактов о гражданских и политических правах и об экономических, социальных и культурных правах. Для того, чтобы преодолеть все разногласия и согласовать итоговый текст государствам потребовалось 20 лет. На создание же поста Верховного комиссара ООН по правам человека ушла почти половина века.

В 1947 году во время разработки Всеобщей Декларации прав человека француз Рене Кассен, известный своим вкладом в создание Совета Европы и разработку Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, впервые озвучил предложение об образовании поста Генерального Атторнея (Attorney General), который был бы ответственным перед правительствами за защиту прав человека. Данная идея носила в высшей степени революционный характер, учитывая взгляды государств в то время на международное право и на международные отношения. Именно по этой причине идея Р.Кассена поддержки не получила.

В 1950 году на сессии Генеральной Ассамблеи ООН Уругвай внес предложение о создании постоянного органа Организации Объединенных Наций (Верховного комиссара или Генерального Атторнея), который действовал бы в рамках разрабатываемого в то время Международного пакта о правах человека⁴. Данный орган должен был быть наделен широкими полномочиями в отношении имплементации положений Пакта и наблюдения за его выполнением. Уругвайское предложение было передано Комиссии ООН по правам человека, которая изучала его в течение четырех лет и, в конце концов, отклонила на своей 10-ой сессии.

После пятнадцатилетнего молчания по этому вопросу в 1965 году уже другое латиноамериканское государство (Коста-Рика) внесло на 20-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН проект резолюции, озаглавленной “Выборы Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека”. Здесь важно отметить, что впервые предлагалось создать институт Верховного Комиссара в рамках не отдельно взятого договора по правам человека, а Устава и системы ООН в целом. В 1967 году идея была одобрена Комиссией ООН по правам человека, а затем и Экономическим и Социальным Советом ООН (ЭКОСОС), который рекомендовал проект соответствующей резолюции для принятия Генеральной Ассамблей.

Казалось бы, еще один шаг — и цель достигнута. Однако из-за “отсутствия времени”, точнее было бы сказать, из-за отсутствия на то политической воли со стороны государств-членов Организации Объединенных Наций) Генеральная Ассамблея не смогла рассмотреть рекомендацию ЭКОСОС, и лишь в 1973 году, вернувшись к вопросу о Верховном комиссаре, ограничилась общей констатацией о необходимости рассмотреть дальнейшие меры в области прав человека⁵.

На рубеже 1980—1990-х годов в мире произошли крупные политические изменения, которые, в свою очередь, коснулись и взглядов государств на международное сотрудничество в области поощрения и защиты прав человека. Таким образом, были созданы и благоприятные предпосылки для возобновления рассмотрения вопроса об образовании поста Верховного комиссара ООН по правам человека. Сторонники создания этого института использовали в данных целях процесс подготовки Всемирной конференции по правам человека.

В результате длительных дебатов в Венскую декларацию и Программу действий, принятую на Конференции в Вене в 1993 году, был включен пункт 18, рекомендовавший Генеральной Ассамблее на своей 48-й сессии “в первоочередном порядке” начать “изучение вопроса об учреждении поста Верховного комиссара по правам человека в целях поощрения и защиты всех прав человека”⁶. Решение же о функциях и полномочиях будущего Верховного комиссара должна была принять Генеральная Ассамблея. И вот 20 декабря 1993 года сорок восьмая сессия Генеральной Ассамблеи одобрила резолюцию 48/141 “Верховный комиссар по поощрению и защите всех прав человека”, подведя тем самым итоги почти пятидесятилетней дискуссии по этому вопросу.

В соответствии с резолюцией 48/141 Верховный комиссар по правам человека назначается Генеральным секретарем ООН и утверждается Генеральной Ассамблей Организации. Он должен быть лицом, характеризующимся “высокими моральными устоями и честностью” и обладающим “опытом, в том числе в области прав человека, и общими знаниями и пониманием разных культур, что необходимо для *беспрестрастного, объективного, неизбирательного и эффективного выполнения обязанностей Верховного комиссара*”⁷ (курсив мой — Г.Л.).

Представляется, что включение последней части данного предложения вызвано, прежде всего, боязнью части государств, что Верховный комиссар может стать чем-то вроде “мирового жандарма” в области прав человека. Вообще же борьба двух тенденций — стремления государств защитить свои интересы и осознания необходимости укрепления и повышения эффективности межгосударственного сотрудничества в правозащитной сфере — наложила свой отпечаток на итоговый текст резолюции 48/141. Это явствует, например, и из пункта 3 постановляющей части резолюции, где говорится о том, что Верховный комиссар ООН по правам человека должен действовать “в рамках Устава Организации Объединенных Наций, Всеобщей декларации прав человека, других международных документов в области прав человека и международного права, *включая обязательства уважать в этих рамках суверенитет, территориальную целостность и национальную юрисдикцию государств*”⁸ (курсив мой — Г.Л.). Можно было бы также процитировать

пункт восьмой преамбулярной части резолюции 48/141, в котором подчеркивается “необходимость руководствоваться в поощрении и защите всех прав человека *принципами беспристрастности, объективности и неизбирательности, в духе конструктивного международного диалога и сотрудничества*”⁹.

Верховный комиссар по правам человека занимает должность, равную Заместителю Генерального секретаря ООН. Как уже указывалось выше, Верховный комиссар является “должностным лицом Организации Объединенных Наций, несущим ... основную ответственность за деятельность Организации Объединенных Наций в области прав человека”¹⁰. В то же время, свою деятельность он осуществляет “под руководством и эгидой” Генерального секретаря и “в рамках общей компетенции, полномочий и решений Генеральной Ассамблеи, Экономического и Социального Совета и Комиссии по правам человека”¹¹. Таким образом, Верховный комиссар “ограничен” рамками компетенции и полномочий этих органов и обязан выполнять те функции, которые они ему поручают. Одновременно он вправе выносить рекомендации указанным органам “в целях содействия эффективному поощрению и защите всех прав человека”.

Компетенция и полномочия Верховного комиссара ООН по правам человека весьма обширно определены в пункте 4 резолюции 48/141. В то же время, всех их можно подразделить на 4 основные группы:

1. Поощрение и защита всех прав человека, в том числе поощрение и защита эффективного осуществления всех гражданских, культурных, экономических, политических и социальных прав; оказание консультативных услуг и технической и финансовой помощи по просьбе заинтересованных государств и, при необходимости, региональных организаций по правам человека с целью поддержать осуществление мер и программ в области прав человека; координация деятельности в области поощрения и защиты прав человека в рамках всех системы ООН.

2. Развитие международного сотрудничества в области поощрения и защиты прав человека, в том числе расширение такого сотрудничества.

3. Реагирование на ситуации, угрожающие правам человека, в том числе выполнение активной роли в деле устранения нынешних препятствий и решении новых задач на пути к полной реализации всех прав человека и в недопущении продолжения нарушений прав человека во всем мире, как это отражено в Венской декларации и Программе действий; поддержание диалога с правительствами всех стран в целях обеспечения уважения всех прав человека.

4. Осуществление рационализации, адаптации, укрепления и оптимизации механизмов Организации Объединенных Наций в области прав человека в целях повышения их действенности и эффективности.

Анализ текста резолюции 48/141 наводит на мысль о том, что Генеральная Ассамблея не восприняла выдвигавшиеся на рубеже 1940—1950-х годов концепции всемирного Генерального Атторнея или омбудсмана. Важно отметить также, что Верховный комиссар ООН по правам человека не занимается рассмотрением частных жалоб о нарушении прав и свобод человека на то или иное государство — эту функцию в

основном выполняют договорные органы по правам человека при условии ратификации соответствующего договора государством и его согласия на такое полномочие договорного органа.

При подготовке резолюции 48/141 было высказано предложение наделить Верховного комиссара ООН по правам человека возможностью напрямую обращаться в Совет Безопасности Организации Объединенных Наций в целях гарантии инкорпорации правозащитных элементов в решения Совета и в операции, проводимые на основе таких решений (в том числе миротворческие операции), а также для повышения эффективности превентивной и последующей деятельности в области прав человека. Однако ряд государств посчитал, что вопросы прав человека находятся вне компетенции Совета Безопасности, как она определена в Уставе ООН, и поэтому всякое упоминание Совета было изъято из окончательного текста резолюции.

Представляется, что данный подход является не вполне состоятельным. Во-первых, согласно Уставу ООН, Совет Безопасности вправе рассматривать любую ситуацию, которая угрожает международному миру и безопасности. Практически общепризнанно также, что грубые и массовые нарушения прав человека могут как раз являться источником такой угрозы. Кроме того, “поощрение и защита всех прав человека являются предметом законной обеспокоенности международного сообщества”¹². Во-вторых, сама последующая практика взаимоотношений Верховного комиссара ООН по правам человека и Совета Безопасности доказала возможность и даже необходимость их сотрудничества.

Важно также еще раз подчеркнуть, что одним из залогов успешной деятельности Верховного комиссара ООН по правам человека является его постоянный конструктивный диалог с правительствами государств, международными организациями и неправительственными организациями. Сотрудничество же с государствами возможно только при условии согласия на то самих государств. Ряд исследователей проблемы прав человека склонны считать это обстоятельство сдерживающим фактором, снижающим эффективность действий Верховного комиссара. Однако требование согласия государства на оказание ему помощи в области прав человека является реальностью в современных международных отношениях. Несоблюдение же этого условия грозит нарушением других общепризнанных принципов и норм международного права, а также обвинениями со стороны государств в превышении Верховным комиссаром своих полномочий и вмешательстве во внутренние дела.

Комиссар по правам человека Совета Европы

Созданная за 50 лет система защиты прав человека в рамках Организации Объединенных Наций достаточно регулярно подвергается критике за комплекс недостатков. Суть претензий большинства критиков ООН сводится к следующему: для данной системы защиты прав человека характерны такие несовершенства, как медленное реагирование на случаи нарушения прав человека, дублирование в работе механизмов защиты прав человека, слабый режим имплементации решений правоохранительных органов и т. д.

В то же время система защиты прав человека в рамках Совета Европы

(прежде всего имеется в виде деятельность Европейского Суда по правам человека и Европейской Комиссии по правам человека) практически единодушно превозносилась и превозносится почти всеми ее исследователями как некий идеал, лишенный каких бы то ни было недостатков, которому должны следовать все создаваемые в мире правозащитные механизмы. В качестве иллюстрации можно привести слова бывшего Председателя Европейского Суда по правам человека Рольва Рисдала, по мнению которого “в настоящее время невозможно создать европейскую систему защиты прав человека более эффективную, нежели та, которая была создана 40 лет назад в Страсбурге”¹³.

Подобное “преклонение” перед правозащитными институтами Совета Европы привело к тому, что их попытались “скопировать” и в других частях мира, в частности, при создании межамериканской системы защиты прав человека в рамках Организации Американских Государств (ОАГ). К чему это привело — достаточно хорошо известно. По мнению многих авторитетных исследователей проблемы межгосударственного сотрудничества в области прав человека, деятельность контрольных органов в рамках межамериканской системы “оказалась практически неэффективной”¹⁴.

Но так ли уже безгрешна система защиты прав человека в рамках Совета Европы, как ее представляют в книгах и газетных и журнальных статьях, или же ей также, как и ооновской системе, постоянно требуется совершенствование в целях повышения ее эффективности? Думается, что следует ответить утвердительно на вторую часть этого вопроса. “Пробуксовка” в работе Европейского Суда по правам человека и Европейской Комиссии по правам человека, вызванная резким увеличением количества дел, по которым им необходимо принять решение и вынести свой вердикт, была одной из основных причин предпринятой в рамках Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод реформы ее контрольных механизмов¹⁵.

Как показывает недавно обнародованная статистика деятельности нового единого Европейского Суда по правам человека, процесс реформирования идет достаточно трудно, и ощутимого уменьшения нагрузки на Суд пока достичь не удалось. По словам нынешнего Председателя Европейского Суда по правам человека швейцарца Люциуса Вильдхабера, “продолжающееся резкое увеличение числа петиций, направляемых в Суд, усиливает давление даже на новую систему. На сегодня имеется около 10000 зарегистрированных петиций и более 47000 временных досье... Объем работы уже велик, но он будет еще больше, в особенности после поступления петиций из стран, ратифицировавших Европейскую конвенцию по правам человека в конце 1990-х годов”¹⁶. Таким образом, надежды на то, что реформа контрольных механизмов Европейской конвенции поможет решить все проблемы системы защиты прав человека в рамках Совета Европы, развеялись.

Но это лишь одна сторона проблемы. Другая заключается в том, что европейская правозащитная система обладает еще одним крупным недостатком, общим с системой, созданной в рамках ООН. Дело в том, что контрольный механизм по Европейской конвенции приводится в действие уже после того, как нарушение прав человека имело место.

Отсутствует какой-либо предупредительный, превентивный механизм, который бы решал проблему недопущения нарушений прав и свобод человека.

Кроме того, рассмотрение дел в рамках европейских контрольных механизмов (Европейской Комиссией по правам человека и Европейского Суда по правам человека) длится в среднем 5–6 лет, а то и больше. В то же время, восместить ущерб и урон, нанесенный нарушением прав или свобод человека его жертве, спустя такой значительный отрезок времени бывает очень сложно, а порой и просто невозможно, если речь идет, скажем, о случаях пыток или о праве на жизнь.

Таким образом, повышение эффективности защиты прав человека на европейском пространстве является постоянной задачей Совета Европы, о чем неоднократно заявлялось организацией на самых разных уровнях. В частности, в Итоговой Декларации второй встречи на высшем уровне Совета Европы (Страсбург, 10–11 октября 1997 года), главы государств и правительств стран-членов Совета заявили о своем решении “укрепить защиту прав человека посредством обеспечения того, чтобы ... институты были способны эффективно защитить права частных лиц повсюду в Европе”¹⁷.

На той же самой встрече на высшем уровне руководители стран-членов Совета Европы приняли План Действий в целях укрепления демократической стабильности в странах организации. Именно в этом документе впервые на столь высоком уровне в качестве одной из ближайших задач, требующих принятия немедленных “практических мер”, провозглашалось создание института Комиссара по правам человека: “главы государств и правительств приветствуют предложение о создании поста Комиссара по правам человека в целях поощрения уважения прав человека в странах-членах и поручают Комитету Министров изучить меры по имплементации этого предложения, учитывая при этом компетенцию Единого Суда”¹⁸ (курсив мой — Г.Л.).

Выделенная курсивом последняя часть фразы особенно важна, так как она сразу установила положение будущего института в общей правозащитной иерархии Совета Европы. Разграничив сходу компетенцию Комиссара по правам человека и Европейского Суда по правам человека, авторы Плана Действий указали Комитету Министров Совета Европы — политкоустановливающему и исполнительному органу Совета — направление разработки полномочий будущего европейского института. Одновременно удалось сразу, еще до создания поста Комиссара по правам человека, не допустить создание ситуации, при которой орган Советы Европы (каковым будет Комиссар) воздействовал бы на деятельность чисто конвенционного органа (которым является Европейский Суд по правам человека).

10 декабря 1998 года Комитет Министров Совета Европы заявил о том, что “требуются дальнейшие усилия и улучшение сотрудничества в целях обеспечения эффективной защиты прав человека на национальном, региональном и международном уровнях”¹⁹. Именно в свете данного заявления следует рассматривать принятое в тот же день правительствами стран-членов Совета Европы обязательство “создать

пост Комиссара по правам человека Совета Европы как можно скорее в 1991 году”²⁰.

Как уже указывалось, “как можно скорее” произошло 7 мая 1999 года, когда Комитет Министров принял резолюцию (99)50 “О Комиссаре по правам человека Совета Европы”²¹. Согласно статье 1 данного документа, Комиссар является “несудебным институтом, который занимается поощрением образования, понимания и уважения в области прав человека, как они воплощены в документах Совета Европы”²².

Комиссар по правам человека избирается на шесть лет (без права переизбрания) Парламентской Ассамблей Совета Европы простым большинством голосов из списка трех кандидатов, представляемых Ассамблее Комитетом Министров. Комитету Министров, в свою очередь, кандидатуры предлагают государства-члены Совета Европы. Непременное условие – кандидаты должны быть обязательно гражданами или подданными государств-членов Совета.

Как и в случае с Верховным комиссаром ООН по правам человека, лица, претендующие на пост Комиссара по правам человека Совета Европы, должны быть известными “личностями, характеризующимися высокими моральными качествами и обладающими признанным опытом в области прав человека”²³. Одновременно кандидаты должны быть известны своей “приверженностью ценностям Совета Европы и обладать личным авторитетом, необходимым для эффективного выполнения функций Комиссара”²⁴.

Статья 3 резолюции Комитета Министров более конкретно определяет мандат будущего Комиссара по правам человека Совета Европы. Ряд функций, которые будет выполнять Комиссар, в общем-то схожи с обязанностями Верховного комиссара ООН по правам человека. В частности, как и его “коллега” из ООН, Комиссар по правам человека Совета Европы будет способствовать поощрению эффективного соблюдения и осуществления прав человека в странах-членах Совета; сотрудничать с другими международными институтами по поощрению и защите прав человека, “избегая при этом ненужного дублирования”; предоставлять консультативные услуги и информацию по защите прав человека и предотвращению нарушений прав человека и т. д.

В то же самое время, в полномочиях Комиссара по правам человека Совета Европы весьма четко прописана его обязанность сотрудничать как можно ближе с национальными правозащитными учреждениями. В тех случаях, когда такие национальные институты отсутствуют (как это нередко имеет место в новых членах Совета из числа стран Центральной и Восточной Европы), “Комиссар будет поощрять их образование”²⁵.

Весьма важное положение содержится в пункте (е) статьи 3 резолюции. В соответствии с данным пунктом Комиссар должен “определять возможные недостатки в законодательстве и практике государств-членов, касающиеся соблюдения прав человека, как они определены в документах Совета Европы, поощрять эффективную имплементацию данных стандартов государствами-членами и помогать им, с их согласия, в исправлении таких недостатков”²⁶.

Во-первых, Комиссару предоставляется инициатива в анализе зако-

нодательства и правоприменительной практики государств-членов Совета Европы — полномочие, которого лишен Европейский Суд по правам человека, ибо он (Суд) начинает действовать только после получения петиции о возможном нарушении прав человека.

Во-вторых, Европейский Суд по правам человека не проводит оценки того или иного нормативного акта. В соответствии с Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод, Суд лишь принимает решение о том, допустило ли в *данном конкретном случае* государство нарушение права или свободы согласно своим обязательствам по Конвенции. Компетенция же, предоставленная здесь Комиссару по правам человека, гораздо более широкая. Конечно, пока трудно судить о том, каким образом будущий Комиссар Совета Европы будет пользоваться данным ему (или ей) полномочием. Однако можно предположить, что при определенных обстоятельствах именно выполнение данной функции позволит сыграть Комиссару важную роль по предупреждению будущих нарушений прав человека. Безусловно, многое в данном случае будет зависеть от проявления политической воли со стороны отдельных государств-членов Совета Европы, от их готовности (в определенной степени) признать, что они допустили ошибку при принятии того или иного нормативного акта.

При анализе положений резолюции (99) 50 Комитета Министров (как уже указывалось в начале статьи, анализ этот имеет в значительной степени теоретический характер, ибо Комиссар по правам человека Совета Европы существует пока еще исключительно на бумаге) хотелось бы отметить еще один аспект. Принятый Комитетом Министров документ содержит в себе немало ограничений, оговорок насчет того, чем Комиссар не может или не должен заниматься. Подобная ситуация уже вызвала немало критики со стороны представителей неправительственных правозащитных организаций.

В частности, согласно пункту 2 статьи 1 резолюции, “Комиссар должен уважать компетенцию и выполнять функции иные, чем те, которые исполняются контрольными органами, созданными в соответствии с Европейской конвенцией по правам человека или другим договором по правам человека Совета Европы”²⁷. Кроме того, Комиссар по правам человека Совета Европы “не должен рассматривать частные жалобы”²⁸.

На первый взгляд, последнее положение выглядит по меньшей мере странным. Действительно, предоставление будущему Комиссару полномочия рассматривать жалобы частных лиц во многом усилило бы его возможности по оперативному реагированию на возможные нарушения прав человека.

Однако это выглядит странным только на первый взгляд. За данным решением Комитета Министров просматривается вполне очевидная, конкретная логика. Дело в том, что авторы резолюции не хотели подрывать сложившуюся систему, когда в случае нарушения права или свободы жертва такого нарушения может обратиться в Европейский Суд по правам человека. Тем более, что после вступления в силу Протокола №11 к Европейской конвенции по правам человека частные лица получили прямой доступ в эту правозащитную судебную инстанцию.

К тому же решения Европейского Суда по правам человека являются обязательными для исполнения государством, являющимся ответчиком по конкретному рассматриваемому делу, а выполнение рекомендаций Комиссара по правам человека обусловлено желанием на то самого государства. Поэтому остается надеяться, что в случае получения Комиссаром жалобы о нарушении права или свободы он порекомендует автору петиции обратиться в Европейский Суд по правам человека (подобное не запрещено Комиссару ни одним из положений резолюции (99) 50).

* * *

В заключение хотелось бы отметить следующее. Безусловно, учреждение поста Комиссара по правам человека является великолепной возможностью укрепить интегрированный и системный подход к поощрению и защите прав человека в рамках Совета Европы. Однако не следует ожидать скорых и мгновенных улучшений в правозащитной сфере после создания этого нового поста. Как уже подчеркивалось выше, Комиссар по правам человека Совета Европы и Верховный комиссар ООН по правам человека обладают одной важной общей чертой: эффективность их деятельности в значительной степени зависит от готовности сотрудничать с ними государств, от политической воли этих государств и их решимости улучшать ситуацию с соблюдением прав человека. Верховный комиссар ООН по правам человека и Комиссар по правам человека Совета Европы могут лишь помочь странам в достижении этой благородной цели.

¹ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 48/141 от 20 декабря 1993 года "Верховный комиссар по поощрению и защите всех прав человека". Международные акты о правах человека. Сборник документов. Москва, 1998 год.

² 28 июля 1999 года Комитет Министров Совета Европы принял решение представить Парламентской Ассамблее имена трех кандидатов на пост Комиссара. Ими стали: Альваро Хил-Роблес (Испания), Грет Халлер (Швейцария) и Моника Луиза Маковей (Румыния). Выборы состоятся в ходе сентябрьской сессии Парламентской Ассамблеи. Избранный Комиссар приступит к выполнению своих обязанностей с января 2000 года.

³ Устав Организации Объединенных Наций. Международные акты о правах человека. Сборник документов. Москва, 1998 г. С. 38.

⁴ Позднее на базе этого договора были разработаны два отдельных документа: Международный пакт о гражданских и политических правах и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах.

⁵ См. Резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН 3136 (XXVII) от 14 декабря 1973 года.

⁶ Венская декларация и Программа действий. Документ ООН A/Conf.157/24.

⁷ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 48/141 "Верховный комиссар по поощрению и защите всех прав человека". Международные акты о правах человека. Сборник документов. Москва, 1998 год. С. 97.

⁸ Там же. С. 97.

⁹ Там же. С. 96.

¹⁰ Там же. С. 98.

¹¹ Там же. С. 98.

¹² Венская декларация и Программа действий. Пункт 4.

¹³ Роль Рисдал. Проблемы защиты прав человека в объединенной Европе. Защита прав человека в современном мире. Москва, 1993 год. С. 122.

¹⁴ Карташкин В.А. Права человека в международном и внутригосударственном праве. Москва, 1995 год. С. 97.

¹⁵ См., в частности: Лукьянцев Г.Е. Реформа контрольного механизма Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (Протокол № 11). Правозащитник, № 4, 1997 год.

¹⁶ Резкое увеличение объема работы Европейского Суда по правам человека. Пресс-релиз Регистратора от 21 июня 1999 года. Страсбург, 1999 год.

¹⁷ The Final Declaration of the Second Summit of the Council of Europe, 10–11 October 1997 in Strasbourg. Strasbourg, 1997. P. 2.

¹⁸ The Action Plan of the Second Summit of the Council of Europe, 10–11 October 1997 in Strasbourg. Strasbourg, 1997. P. 1.

¹⁹ Declaration on the occasion of the 50th anniversary of the Universal Declaration of Human Rights (Adopted by the Committee of Ministers on 10 December 1998, at the 651 bis meeting of the Ministers' Deputies). Strasbourg, 1997. P. 1.

²⁰ Ibidem. P. 3.

²¹ Resolution (99) 50 "On the Council of Europe Commissioner for Human Rights" (Adopted by the Committee of Ministers on 7 May 1999 at its 104th Session, Budapest). Strasbourg, 1999.

²² Ibidem. P. 1.

²³ Ibidem. P. 3.

²⁴ Ibidem. P. 3.

²⁵ Ibidem. P. 2.

²⁶ Ibidem. P. 2.

²⁷ Ibidem. P. 1.

²⁸ Ibidem. P. 1.

г. Женева

Статья поступила в редакцию в августе 1999 г.

ПРОФСОЮЗНЫЙ КОМИТЕТ И ИНСТИТУТСКИЙ ОМБУДСМАН: СТОЛКНОВЕНИЕ ПОЗИЦИЙ ИЛИ СОВМЕСТНАЯ РАБОТА ПО ПРАКТИЧЕСКОЙ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА

В.П. Федяши^{*}

Охрана прав и свобод граждан не могла не привести к становлению института уполномоченного по защите основных прав и свобод. Сложилась определенная историография вопроса, которая, на наш взгляд, освещает, в основном, проблемы деятельности омбудсмана в рамках конкретного государства. Само слово “омбудсман” происходит от слова “umbud”, что в средневековом шведском языке означало силу или авторитет, лицо, которое было переводчиком или представителем других лиц. В государственно-правовом смысле омбудсман признается как достойное доверия независимое лицо, уполномоченное обычно парламентом охранять права и свободы человека и опосредованный парламентский контроль в форме обширного надзора за всеми государственными должностями и представителями, но без права изменять принятые ими решения.¹

Достаточно обширная зарубежная литература практически освещает различные стороны становления, формирования, развития института омбудсмана, а также сферу компетенции, порядок обращения граждан, правомочия и методы деятельности, формы реагирования омбудсмана. К таким изданиям следует отнести научную литературу европейских стран, но мы перечислим лишь небольшую ее часть.²

Заметим, что проблема разрабатывалась и в СССР и в России. Накоплен определенный блок научной литературы по исследуемой проблеме. Ряд ученых высказывали предположения, что либерализация общественных условий в начале XIX века обусловила возникновение конституционных норм в Швеции, что в значительной мере способствовало возникновению института омбудсмана.³ Так, например, В. Туманов усматривал тяготение французского института посредника больше к исполнительной ветви власти, чем к законодательной власти.⁴ Проблеме деятельности Европейского Омбудсмана посвятила свою работу В.В. Бойцова. Она рассматривает историю создания Европейского Омбудсмана и правовые аспекты его практической деятельности (форма и содержание жалобы, приемлемость жалоб, временные пределы, факторы, ограничивающие действия Европейского Омбудсмана и др.).⁵ Заметим, что в конце 80-х годов существовало около 100 омбудсманов в различных странах мира. В одних государствах это должностное лицо назывался омбудсман, в других — посредник (медиатор), в третьих —

^{*} Заведующий филиалом Кафедры ЮНЕСКО по правам человека и демократии при Башкирском государственном педагогическом институте.

парламентский уполномоченный, в четвертых — уполномоченный по правам граждан и т.п. Список терминов можно продолжить, но суть остается одной — во многих странах мира существовал специальный институт защитника прав и свобод человека, а многозначность наименований была связана с исторически различной средой, неодинаковой правовой культурой, различными историческими и философскими подходами и влиянием конституционно-политических систем.⁶

Вместе с тем отметим, что проблема института омбудсмана, довольно часто, рассматривалась лишь на примере омбудсмана всей страны, а омбудсманы более низшего звена, например, омбудсманы университетов выпали из поля зрения исследователей, хотя из материалов Кафедры ЮНЕСКО по правам человека и демократии МГИМО (У) известно, что институт университетского омбудсмана возник в 60-е годы нашего столетия в США в период обострения социальных отношений, связанных с войной во Вьетнаме, когда впервые в истории американских университетов на территорию одного из них (университет Беркли в Калифорнии) были введены войска в связи с беспорядками. В настоящее время в США омбудсманы функционируют более чем в 200 университетах. Практически каждый университет в Канаде имеет аналогичную структуру. По инициативе ПРООН офис университетского омбудсмана в 1998 году был создан в Московском государственном институте международных отношений — МГИМО (У). Два года функционирует институт омбудсмана для участников образовательного процесса в средней школе № 1832 г. Москвы.⁷

Почти параллельно с возникновением и деятельностью института омбудсмана, вся деятельность которого была направлена на защиту всех прав и свобод гражданина и человека, проводили определенную работу по защите, в основном экономических прав и свобод граждан профессиональные союзы различных стран мира и России, в частности. Однако позиции профессиональных союзов в период до 1917 года, в советский и постсоветский периоды были достаточно уязвимы, поскольку даже возникновение первых профсоюзов в нашей стране относят лишь к началу XX века. Известно и то, что лишь царский манифест от 17 октября 1905 г. законодательно разрешил создание в России политических партий и профессиональных союзов. Вместе с тем нельзя не заметить и тех обстоятельств, когда нормальная деятельность профкомов была затруднена то всевозможными войнами, то институтами либо авторитарного, либо тоталитарного режимов политической власти.

Отойдя от исторического ракурса исследуемой проблемы, важно заметить ряд обстоятельств, которые сближают и разъединяют деятельность профсоюзных комитетов и института омбудсмана, которые, в общем-то, занимаются практическими делами по обеспечению прав и свобод человека и гражданина или членов профсоюза, либо профком представляет и защищает интересы всех работников данного предприятия; осуществляют надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде и охране труда; участвуют в управлении высшим учебным заведением; защищают права граждан на труд; участвуют в практической реализации улучшения условий труда и заработной платы; проводят определенную работу по улучшению социальной защищенности членов

трудового коллектива; реализуют свои права в нормотворческой корпоративной деятельности; осуществляют правоприменительную деятельность. Следует заметить, что указанные направления деятельности профкомов высших профессиональных учебных заведений опираются, на достаточно весомую нормативную базу. Так, например, к источникам трудового права следует отнести: Кодекс законов о труде РСФСР от 7 декабря 1977 г. с изменениями и дополнениями; Закон РСФСР "О занятости населения в РСФСР" от 19 апреля 1991 г.; Закон РФ "О коллективных договорах и соглашениях" от 11 марта 1991 г.; Закон РФ "О коллективных договорах и соглашениях" от 11 марта 1992 г.; Закон РФ "О порядке разрешения коллективных трудовых споров" от 23 ноября 1995 г.; Закон РФ "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности" от 12 января 1996 г.; Правила возмещения работодателями вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанного с исполнением ими трудовых обязанностей. Утверждены Постановлением Верховного Совета РФ от 24 декабря 1992 г. и др. Не следует забывать и того обстоятельства, что поскольку наша страна провозгласила в статье 18 Конституции Российской Федерации одним из конституционных принципов признание и гарантию прав человека и гражданина "согласно общепризнанным принципам и нормам международного права". то в области трудовых прав, социальных гарантий Россия не может игнорировать такие нормативные акты, как: Конвенцию Международной Организации Труда (далее МОТ — В.Ф.) № 98 "О праве на организацию и заключение коллективных договоров" от 1 июля 1949 г.; Конвенцию МОТ № 79 "Об ограничении夜ного труда детей и подростков на непромышленных работах" от 9 октября 1946 г.; Конвенцию МОТ № 87 "О свободе ассоциаций и защите права на организацию" от 9 июля 1948 г.; Конвенция МОТ № 100 "О равном вознаграждении мужчин и женщин за труд равной ценности" от 29 июня 1951 г. и другие аналогичные документы международных организаций, присоединение к которым Российской Федерацией систематически демонстрирует путем ратификации тех или иных международных актов. Вместе с тем, не следует забывать о том, что деятельность профсоюзов не может обойтись без опоры на основополагающие документы международного сообщества наций в области прав человека, таких как: Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г.; Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г.; Международный Пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г.; Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. и др. Однако несмотря на обилие документов международного и внутреннего права, деятельность профсоюзов ограничивается защитой трудовых прав и некоторых социальных гарантий физических лиц.

Задачи вузовского омбудсмана значительно сложнее и шире, поскольку он обязан защищать права и свободы человека по всему спектру прав и свобод человека и гражданина, опираясь на нормы права, заложенные в международном и внутреннем (национальном) праве. "Зашита прав человека на международном уровне находит отражение в

Уставе ООН, Всеобщей декларации прав человека, Международных пактах о правах человека, других документах, которых в общей сложности к настоящему времени насчитывается около 80⁸. Только в Конституции Российской Федерации правовому статусу личности посвящена глава 2, озаглавленная "Права и свободы человека и гражданин"⁹. Аналогичный раздел имеется и в Конституции Республики Башкортостан, конституциях других республик в составе России.¹⁰ Данное обстоятельство накладывает на него особую ответственность, которая отягчается тем, что деятельность уполномоченных по правам человека в Российской Федерации только началась и нет сложившейся юридической практики по вопросам защиты прав и свобод человека на различных уровнях, а есть лишь отдельные фрагменты юридических прецедентов судебной ветви власти.

Именно поэтому, на наш взгляд, важно видеть и сходство и различия в деятельности профсоюзов и вузовского омбудсмана. Во-первых, в таком случае, видна значительная разница правовой основы деятельности профсоюзов и института университетского омбудсмана. Профессиональные союзы Российской Федерации действуют на основании федерального закона и осуществляют защиту экономических и социальных прав работающих граждан на основании ряда федеральных нормативных документов. Вместе с тем нельзя не признать того факта, что профсоюзы России на основании Конституции РФ могут применять в своей практике общепризнанные нормы и принципы международного права, которые касаются прав и свобод человека и гражданина, но согласно действующему законодательству профсоюзы занимаются, в основном и в частности, защитой экономических и части социальных прав и свобод работников предприятий и учреждений, акционерных обществ, учебных заведений и т.д. Да и сложившаяся практика деятельности профсоюзов различных стран мира говорит об этом же. Хотя следует отметить и ряд других обстоятельств по защите профсоюзами конкретных прав и свобод человека и гражданина, которые в значительной степени отходят от чисто экономических прав и свобод. В таком виде заглавной является проблема участия профсоюзов в управлении производством. В нашем случае данная проблема сводится к участию профсоюза в управлении сложным комплексом высшего учебного заведения. Даже на организационном уровне, возникают некоторые проблемы участия в управлении учебным производством, так как в любом вузе обычно существуют два профкома: один — для преподавателей и сотрудников, другой — для студентов. Указанные профкомы отнюдь не похожи на известных героев И.А. Крылова, но вместе с тем некоторая разница интересов, хотя и на единой законодательной базе деятельности профсоюза, не дает, на наш взгляд, возможности для их полноценной работы. Рассматривая степень практической реализации конкретных прав и свобод человека, мы не можем не видеть, что, например, сужается и само понятие участия в управлении лишь до уровня конкретного учебного заведения, а термин, которым руководствуется омбудсман, значительно шире, так как предусматривает право конкретного человека на участие в управлении государством.

Во-первых, деятельность омбудсмана основана на прочной базе нормативных актов международного и внутреннего права, но спектр защиты прав и свобод человека значительно расширен, поскольку практическому ведению уполномоченного по защите прав и свобод в вузе принадлежат все права и свободы человека и гражданина, которые закреплены законодательно и подлежат защите и практической реализации. Своебразной помощью омбудсману может служить юридическая практика деятельности института омбудсмана в различных странах мира, в том числе и в учебных заведениях, тем более, что современные возможности сети Интернет позволяют иметь современную информационную базу по рассматриваемому вопросу. Отметим, что нормативные документы международного права проникают и в деятельность профессиональных союзов, а вместе с ними и в юридическую практику деятельности профсоюзов различных стран мира. Совпадение позиций по приобретению международной информации в области защиты прав и свобод человека и омбудсманами и профсоюзами позволит на достаточно высоком правовом уровне решать вопросы практической защиты прав и свобод конкретного человека.

Вместе с тем деятельность омбудсмана учебного заведения несколько ограничивается нормами корпоративного права, кроме того в Российской Федерации нет еще прочной вертикали омбудсманов различного уровня, а у профсоюзов есть свои общероссийские ассоциации, которые они могут и умеют использовать для работы в области защиты прав и свобод граждан. Отметим, что нормативные документы международного права проникают и в деятельность профессиональных союзов, а вместе с ними и в юридическую практику деятельности профсоюзов различных стран мира.

В-третьих, работа омбудсмана в вузе значительно расширяет круг участников по воспитанию в коллективе современной правовой культуры всех участников образовательного процесса, независимо от должностей, которые они занимают. Деятельность омбудсмана способствует расширению практического правового поля в реализации прав и свобод граждан, где применяются нормы международного, внутреннего и корпоративного права по всем вопросам прав и свобод человека и гражданина. Данное обстоятельство помогает расширению правового кругозора членов трудового и учебного коллектиvos, способствует повышению их взаимной ответственности. Заметим и то, что накапливающаяся правовая практика рассмотрения жалоб и обращений будет помогать омбудсману выбирать наиболее действенные правовые методы исправления недостатков, а членам коллектива избегать ненужных столкновений в вопросах соблюдения прав и свобод человека и гражданина. В вопросах воспитания правовой культуры нет мелочей. Именно поэтому очень важен выпуск правовой литературы силами вуза, использование возможностей своей библиотеки, а также своевременное информирование членов коллектива о деятельности омбудсмана через печатные органы учебного заведения.

На современном этапе развития российского общества, когда осуществляются коренные политические и экономические преобразования, их решение во многом будет зависеть от эффективности процесса

формирования правовой культуры, от зрелости цивилизованных правовых навыков каждой человеческой личности. В литературе, так или иначе затрагивающей проблемы правовой культуры, сделаны определенные шаги по выявлению ее элементов и структуры. Так, почти все авторы относят к элементам правовой культуры знаний о праве, действующем законодательстве, а также правотворческую деятельность и участие в ней населения страны. Подчеркивается многогранность правовой культуры, а для достижения ее цивилизованных параметров указывается на “определенный уровень правового мышления и чувственного восприятия правовой деятельности; ... специфические способы правовой деятельности (работа правоохранительных органов, конституционный контроль и т.д.); результаты правовой деятельности в виде духовных и материальных благ, созданных людьми (законы, система законодательства, судебная практика и т.д.)”¹¹. В работе Т.В. Кашаниной и А.В. Кашанина в числе основных условий правонарушений значится низкий уровень общей культуры и правовой культуры, в частности¹². Выделяя элементы правового государства, Ф.М. Раянов подчеркивает, что “нужно преодолеть отсутствие правовых знаний, правовой культуры широкого населения, для которого право, закон зачастую ассоциируется как деятельность только органов милиции, суда и прокуратуры”¹³.

В настоящее время в литературе, посвященной проблемам правовой культуры населения выделяется аспект, когда “в деле формирования правовой культуры населения необходимо использовать накопленный человечеством опыт взаимоотношений личности и государства. Этот опыт сконцентрирован в ряде международно-правовых документов по гуманитарным вопросам и правам человека. Идеи международных соглашений имеют громадную нравственно-правовую ценность”¹⁴.

Другими словами важнейшей составляющей формирования правовой культуры личности становятся идеи международного гуманитарного права, касающиеся прав и свобод человека. Тем более, что правосознание и правовая культура в области прав человека формируется под влиянием норм международного права, которые (по Конституции РФ и нормативным актам субъектов Российской Федерации) становятся нормами внутреннего права и подлежат реальному воплощению в жизнь.

Заметим, что правосознание (правовая идеология) современного цивилизованного государства реализуется в нескольких направлениях: собственно в праве, а также особым феномене правовой действительности — правовой культуре. Последняя предполагает “своего рода юридическое богатство, выраженное в достигнутом уровне развития регулятивных качеств права, накопление правовых ценностей, тех особенностей права, юридической техники, которые относятся к духовной культуре, к правовому прогрессу. Правовая культура, принадлежа к духовной культуре общества, имеет прикладную, практическую направленность (она находится в одном ряду с культурой управления, культурой государственного аппарата и т.д.)”¹⁵. Некоторые авторы выделяют решающую роль юридического образования, специалистов-юристов в формировании правовой культуры¹⁶. Очевидно, что подобное пере-

числение элементов, которые относятся к правовой культуре, без выявления структурных связей, объединяющих их в единое целое, не может дать точного и полного представления о правовой культуре как системе.

Вполне естественно, что системный анализ правовой культуры должен иметь своей предпосылкой выяснение оснований для выделения тех или иных ее элементов. Как известно “система (от греческого — целое, составленное из частей; соединение), совокупность элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, которая образует определенную целостность, единство”¹⁷. Но, заметим, одни и те же явления (особенно социальные) могут принадлежать к различным системам в зависимости от тех отношений, которыми они связаны. Следовательно, выделение элементов правовой культуры предполагает выяснение того, какова их функциональная взаимосвязанность.

Общее структурирование правовой культуры не может не быть связано с существованием ее в основных формах. Во-первых, в объективизированной форме, где главную роль играет сущностный, т.е. субстанциональный, аспект. Во-вторых, в функциональной форме, где важна форма деятельности. В реальной жизни обе эти формы связаны в единое целое, следовательно, существовать и развиваться правовая культура может лишь при их единстве. Вместе с тем, это не пограничное различие, а единство сторон одной субстанции. Их рассмотрение как более или менее самостоятельных субъектов дает возможность глубокого понимания целостной правовой культуры. Следует отметить, что и части рассматриваемого целого — правовой культуры, также имеют сложную структуру. В литературе выделяются, как части целостной системы, так и части подсистем, хотя такое различие носит весьма условный характер.

Первым шагом в анализе структуры функциональной стороны правовой культуры является выделение основания для такого структурирования. В качестве такого основания обычно берутся субъективно-объектные отношения в деятельности. В рамках такого основания выделяются способы взаимодействия субъекта с объектом. Независимо от характеристики субъекта (общество, класс, слой, страта, группа, личность) он может действовать с объектом деятельности тройко: оценивать, преобразовывать, познавать. Выделение основных способов взаимодействия субъекта и объекта позволяет утверждать, что “деятельная активность человека структурно расчленена на три класса или три типа отношений: познавательное, оценочное и предметно-преобразовательное. Вследствие этого имеется основание для расчленения субъектно-объектной сферы... на три аспекта: гносеологический, аксиологический и праксиологический”¹⁸. Различие гносеологического и ценностного аспектов отражения четко проводилось и в марксистской литературе. Так, например, подчеркивалось двоякое значение практики: “И как критерий истины и как практический определитель связи предмета с тем, что нужно человеку”¹⁹.

Известно, что ценностное отношение включает элемент познания, а всякое познание не обходится без моментов ценностного отношения. Признание взаимосвязей и единства познавательного и ценност-

ного отношения в деятельности свидетельствует и об их некоторой самостоятельности. Дело в том, что их ведущими признаками ценностного отношения являются: принятие, непринятие, утверждение, отрицание тех или иных явлений, поскольку ценностное отношение все-таки ближе к реальному действию. В знании же раскрывается сам объект, но как абстрактная величина. Оценочный показатель отражает субъектно-объектные связи и отношения; здесь превалирует позиция субъекта — он выражает свой интерес, свое отношение к объекту. Посему оценка — это не только связующее звено между знанием и действием, но и шаг к действию и его подвидам: бездействию, нейтралитету. Следовательно, оценочное отношение играет субъектно-регулятивную роль.

Сказанное позволяет выделить аксиологический блок правовой культуры. Три названных блока вместе и составляют процесс функционирования правовой культуры, выражая содержание, характер действий субъекта правовой культуры, отражая изменение, развитие субъекта во всех элементах социально-политической деятельности и соответствующих элементах правовой культуры.

Однако состав функциональной формы правовой культуры будет явно неполным без соответствующих предпосылок правовой культуры, своего рода базы, либо исходной подсистемы, куда входят интересы субъекта правовой культуры и деятельности. Следовательно, надлежит установить субординационную связь блоков названной подсистемы. Из анализа сущности правовой культуры следует, что специфическая ее характеристика выражается в повседневном следовании власти права (Rule of Law) всеми группами населения и каждым конкретным индивидом, то есть она присуща всем и существует в любом обществе (государстве), невзирая на его название. Наличие определенной правовой культуры — одна из завершающих стадий конкретной деятельности каждого индивида и может выражаться в материальном (стоимостном), нравственном и других отношениях. Без практического воплощения правовая культура общества и конкретного индивида существует лишь в возможности, эвентуально. Естественно, что праксиологический блок не может не составлять как бы основу, базу правовой культуры, ее реальное существование. Именно такой подход позволит нам определить праксиологический блок в качестве субординирующего элемента правовой культуры. Но здесь вкрадывается явная неточность. Дело в том, что правовая культура полностью не совпадает с социально-преобразующей деятельностью, она лишь качественная характеристика такой деятельности, показатель формирования и развития человека в процессе данной деятельности. Поэтому в правовой культуре очень важно выяснить, во имя чего она создана и продолжает создаваться как часть общей культуры человека, каковы ее цели и идеалы, критерии оценки. Иными словами, в правовой культуре выявляются функциональная и человеческая стороны. Наконец, ценностный блок задает направление, характер, способы реализации и т.д. правовой культуры в практике. Поэтому, на наш взгляд, ценностный блок можно назвать определяющим, субординирующим в системе функционирования правовой культуры. Прак-

сиологический блок обязан выступить в качестве завершающего элемента системы правовой культуры.

Разумеется, что разделение правовой культуры на упомянутые блоки и подсистемы — это лишь первый шаг структурного анализа. Дальнейшие шаги должны выявить остальные элементы правовой культуры, хотя каждый из них, в свою очередь, представляет собой достаточно сложную систему.

Наша попытка определить основные элементы правовой культуры в ее деятельностной форме приводит к тому, что функциональный организм правовой культуры будет выглядеть достаточно прозаично: потребности и интересы, знания, метод анализа социальных процессов и правотворческой деятельности, идеи, ценностные ориентации и правовые чувства, убеждения, цели и идеалы, мотивы, навыки, умения, опыт, способы деятельности на правовом поле и др. Но мы не можем утверждать, что указанные элементы одновременно не входят в другие системы. Так, например, правовые знания являются элементом правового сознания, но одновременно они являются и элементом гуманитарного знания. Навыки правовой деятельности предстают и как элемент самой правовой деятельности, и как элемент системы необходимых навыков обычной, повседневной человеческой деятельности. Поэтому важно понять, каким образом все указанные явления включаются в систему правовой культуры, а также в чем специфика существования каждого элемента в данной системе.

Возможно, что плодотворным шагом в этом направлении будет определение критерии отнесения тех или иных явлений к правовой культуре. На наш взгляд, вполне обоснованным является использование сущностных характеристик правовой культуры, ее специфики как части культуры личности, общества, государства. Специфика связей элементов правовой культуры заключается в том, что она выражает своеобразное единство духовного и практического в деятельности человека. Следовательно, требуются значительные правовые знания, кои являются элементом правовой культуры не сами по себе, а потому, что знание международного и внутреннего законодательства может воплотиться в цивилизованные ценностные ориентации, затем в убеждения личности, групп людей, общества в целом, и только после этого знания вопросов права могут перерости в цивилизованные правовые действия.

Здесь мы не можем обойтись без рассмотрения вопроса о правовом сознании, которое отражает борьбу и единство идеального и материального, знания и конкретных действий, но вполне возможно и разделение ряда элементов и их анализ как идеального отражения социальных процессов. Однако более справедливым будет включение в систему правовой культуры не только процесса познания вопросов права, но и опыт социальной и экономической жизни как выражение развития индивида, государства, сообщества наций, как способ объективизации.

Нельзя обойти и вопрос об образцово-ценостном взаимодействии, взаимоотношении власти и граждан. Вместе с тем, сведение правовой культуры только к действию властных структур государства значительно

сузит ее понятие. В таком случае на первый план выходит скорее производство нормативных актов, правовое поведение и правовая культура органов управления. При этом вне нашего поля зрения остается за бортом правовая культура значительной части населения, хотя не следует выпускать из поля зрения проблемы правового взаимодействия и культуры органов власти и граждан.

На наш взгляд, специфика правовой культуры в том и состоит, что она связана с реализацией сущностных сил человека в конкретной реальности развития человеческого сообщества, в управлении государством, то есть в том блоке, где происходит реализация человека как личности, как гражданина, как представителя класса (слоя, страты, группы), общества, мирового сообщества.

Нам представляется возможным начать анализ отдельных элементов функциональной системы правовой культуры с базового блока — с потребностей и интересов, а это детерминанты человеческой деятельности и основа активности социального субъекта. Ограниченные размеры статьи не позволяют нам рассмотреть все элементы системы, поэтому остановимся на анализе некоторых из них.

В основе функционирования общества лежит потребность регуляции, управлении общественными процессами в реально существующей экономико-политической деятельности, но при этом нельзя забывать о разнице интересов и поведенческих факторов отдельных личностей, классов и групп людей, а также и властных структур. Главный интерес личности заключается в реальном осуществлении на правовой основе своих прав и свобод. Тем самым личностный элемент может преобладать на конкретном этапе деятельности, но, заметим, что при этом формируется особая правовая культура без участия, или почти без участия остальных членов общества. В истории общества и в обыденной жизни такой правовой культуры быть не может, поскольку нормативную базу поведения граждан создают властные структуры при участии (или без участия) народных масс. К счастью, в ряде случаев мировой практики в создании "правового поля" принимали посильное участие и народные представители (например, деятельность народных собраний в Древней Греции, вече, курултая и др. — в России). Следовательно, мера развитости потребности и интересов и характеризует меру реализации сущностных сил социума в конкретный отрезок истории, уровень его общей культуры и ее части — правовой культуры.

Но именно тогда, когда личность или группа осознают необходимость правовой корректировки взаимоотношений в обществе (государстве), создаются объективные условия для возникновения субъекта правовой культуры. При этом потребности и интересы являются активной направляющей силой.

Разумеется, что потребности и интересы как часть функциональной системы правовой культуры становятся побудительным мотивом преобразующей деятельности в обществе. Но из этого вытекает, что следующим элементом правовой культуры являются фундаментальные знания вообще и правовые знания в частности, которые являются мерой правового функционирования человека как общественного субъекта.

Если речь идет об обширности знаний, которые должны быть присущи каждому человеку, то приведем один пример, связанный с нарушителями законов, не вдаваясь в подробности идеологической и юридической формы власти. Так, например, количество дезертиров в Уфимской губернии в 1920 г. приближалось к 16 тысячам. Подавляющее большинство из них (96,2%) было неграмотными²⁰, что красноречиво, хотя и слишком прямолинейно, демонстрирует связь общей и правовой грамотности и правового поведения. Разумеется, в реальной жизни все было сложнее, но правовые знания как элемент системы правовой культуры, явно оставляя желать лучшего. Последнее не могло не сказаться на правовом поведении военнослужащих частей Красной Армии, расквартированных в Уфимской губернии. Но речь идет о знаниях в нескольких ипостасях: во-первых, нужны правовые знания, чтобы бороться с правовыми нарушениями; во-вторых, знания, должны способствовать выработке повседневных прочных навыков цивилизованной правовой культуры поведения; в-третьих, содержание: объем знаний носит конкретно-исторический характер; в-четвертых, знание вопросов права должно вносить заметный вклад в правотворческую деятельность и т.д.

Следует подчеркнуть, что правовые знания существуют на двух уровнях: эмпирического сознания и теоретического знания. Специфика правовой деятельности требует выхода на теоретический уровень, иначе весьма проблематичной будет не только правотворческая, но и правоприменяющая деятельность. Вместе с тем формирование эмпирического правового сознания на современном уровне просто невозможно без знания основополагающих документов и принципов международного гуманитарного права. И здесь свою роль должен сыграть опыт работы вузовских омбудсманов, что послужит, во-первых, формированию правовой культуры членов трудового и учебного коллектива; во-вторых, послужит основой складывания правовой культуры студента, а затем специалиста. Последнее дает возможность надеяться, что современная правовая культура будет проникать в те коллективы, где будут трудиться выпускники вузов конца XX—начала XXI веков.

¹ См.: Охрана прав граждан в зарубежных странах: институт омбудсмана: (сравнительный аспект). Сборник обзоров. Специализированная информация по общеакадемической программе: "Человек, наука, общество: комплексные исследования". — М., 1991. — С. 4.

² См.: Rowat D. The Parliamentary Ombudsman: should the Scandinavian scheme be transplanted? // Intern. Rev. for administrative science. — Vol. 28; Rowat D. Ombudsman — Cifizens' Defender. — L., 1968; Stacey F. Ombudsman compared. — Oxford, 1978; Hurwitz S. The activities of the Ombudsman. — Copenhagen, 1966 и др.

³ См.: Шемшученко Ю., Мурашин Г. Институт омбудсмана в современном буржуазном праве // Советское государство и право. — 1971. — № 1. — С. 139.

⁴ См. Туманов В. Права человека и исполнительная власть // Советское государство и право. — 1990. — № 2. — С. 51.

⁵ Бойцова В.В. Европейский Омбудсман // Московский журнал международного права. Специальный выпуск. Декабрь 1998. — С. 168—179.

- ⁶ См.: Охрана прав граждан в зарубежных странах: институт омбудсмана: (сравнительный аспект)... — М., 1991. — С. 13.
- ⁷ См.: Архив и рабочие материалы Кафедры ЮНЕСКО по правам человека и демократии МГИМО (У).
- ⁸ Колосов Ю.М., Котляров И.И. Вступительная статья // Международное гуманитарное право в документах. — М., 1996. — С. 9.
- ⁹ См.: Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года. — М., 1996.
- ¹⁰ См.: напр., Конституция Республики Башкортостан. Принята Верховным Советом Республики Башкортостан 24 декабря 1993 года. — Уфа, 1995 и др.
- ¹¹ См.: Общая теория права. Учебник для юридических вузов. — М., 1997. — С. 301.
- ¹² См.: Кашанина Т.В., Кашанина А.В. Основы российского права. Учебник. — М., 1996. — С. 91.
- ¹³ См.: Рязанов Ф.М. Введение в правовое государство. — Уфа, 1994. — С. 113.
- ¹⁴ Гуманитарная сфера и права человека: (Сб. документов): Кн. для учителя. — М., 1992. — С. 5.
- ¹⁵ Алексеев С.С. Теория права. — М., 1995. — С. 206—207.
- ¹⁶ См.: Борисов А.В. О юридическом образовании // Вестник Международной Академии наук высшей школы. — 1998. № 3 (5). — С. 35.
- ¹⁷ Философский энциклопедический словарь. — М., 1983. — С. 610.
- ¹⁸ Алексеев П.В. Предмет, структура и функции диалектического материализма. — М., 1978. — С. 44.
- ¹⁹ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 42. — М., 1965. — С. 290.
- ²⁰ Подсчитано автором по источнику: Центральный государственный исторический архив Республики Башкортостан (ЦГИА РБ). — Ф. 3172. — Оп. 1. — Д. 24. — Л. 1 — С. 124.

г. Уфа

Статья поступила в редакцию в марте 1999 г.

Международное гуманитарное право

ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ИНТЕРНИРОВАННЫХ ЛИЦ И ИХ СОБСТВЕННОСТИ

В.В. А л е ш и н*

С началом вооруженного конфликта привычный уклад жизни любого государства претерпевает значительные изменения. Это касается практически всех жизненно важных сфер общества, которые начинают работать в особом, чрезвычайном режиме. Такой особый режим, связанный с войной, напрямую влияет на правовое положение иностранных граждан и особенно граждан неприятельских государств, а также граждан государств, оказывающих различную поддержку неприятелю, находящихся на территории воюющих сторон. Такие иностранные граждане могут быть интернированы.

Под интернированием следует понимать санкционированное государством временное ограничение прав и свобод граждан враждебного государства, исходя из интересов обеспечения государственной безопасности воюющей стороны. Данное определение позволяет сделать ряд важных выводов для дальнейших рассуждений.

Во-первых, интернированы могут быть только граждане одной воюющей стороны, находящиеся на территории другой воюющей стороны. В нейтральных странах могут быть интернированы военнослужащие воюющих государств, оказавшиеся в ходе войны на территории нейтрального государства. В данном случае должна существовать причинно-следственная связь между военными действиями и интернированием.

Во-вторых, не возникает сомнения в том, что интернирование ограничено во времени и крайним пределом его действия является период окончания вооруженного конфликта. В ряде случаев конфликтующие стороны могут договариваться об ином, например, о прекращении режима интернирования для женщин и детей и разрешении выезда им в страну проживания или на территорию другого государства.

В-третьих, временное ограничение прав связано исключительно с

* Кандидат юридических наук.

войной. Поэтому интернирование не может рассматриваться в качестве наказания, так как отсутствуют признаки состава преступления, а является превентивным средством обеспечения государственной безопасности во время войны.

В-четвертых, интернирование в принципе должно быть связано с угрозой безопасности государства, участвующего в войне. Данное обстоятельство позволяет обозначить ряд достаточно сложных и нормативно не урегулированных проблем, в частности: какие действия иностранных граждан могут представлять угрозу безопасности конкретному государству в период войны, а также какими критериями должны руководствоваться должностные лица государственных органов при определении наличия угрозы безопасности государству с их стороны. Закон Российской Федерации "О безопасности" 1992 года не дает четкого ответа на поставленные проблемные вопросы, а ограничивается лишь подтверждением правовой формулы "состояние защищенности".

Разрешение подобных проблем требует детальной научно-практической проработки и по мнению автора должно основываться на комплексном (всестороннем) анализе военно-оперативной обстановки, состояния законодательства и взаимоотношений с другими государствами, криминальной ситуации, настроения масс, резервных возможностей собственных вооруженных сил и армии противника, эффективности деятельности правоохранительных органов и спецслужб, устремлений противника и т. д.

В юридической и специальной литературе данный вопрос мало исследован. В частности, немецкий юрист М. Вольф в известном курсе "Международное частное право", рассматривая юрисдикцию английских судов, обращается к теме "враждебных" иностранцев. По его утверждению таковыми могут считаться лица, являющиеся гражданами враждебной страны¹. Основанием для интернирования граждан враждебного государства может служить исходящая от них потенциальная угроза государству пребывания или желания властей обеспечить их личную безопасность от последствий военных действий.

Следует учитывать тот факт, что государство, исходя из конкретной обстановки, реальных и потенциальных угроз безопасности государству, может принять решение об интернировании всех граждан враждебного государства, за исключением лиц, наделенных дипломатическим иммунитетом. Только государство в лице высших государственных органов дает оценку угрозам безопасности и принимает решения о конкретных мерах по их локализации, в т. ч. и интернированию иностранных граждан. По-видимому, решение об интернировании следует нормативно закреплять решением главы государства с последующей детализацией Постановлением Правительства.

В период вооруженного конфликта иностранные граждане, включая граждан неприятельских государств могут покинуть территорию воюющей стороны вместе со своим имуществом. Однако в соответствии со Ст. 35 Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны 1949 года (далее конвенция) выезд не должен противоречить государственным интересам страны. Данное положение конкретизируется Ст. 28 Федерального Закона "О порядке въезда в Российскую

Федерацию и выезда из Российской Федерации" от 15 августа 1996 года (№ 114-ФЗ). Речь идет об ограничении выезда из России иностранных граждан и лиц без гражданства, если они: а) задержаны по подозрению в совершении преступления либо привлечены в качестве обвиняемых — до принятия решения по делу или до вступления приговора суда в законную силу; б) осуждены за совершение преступления — до отбытия или освобождения от наказания; в) уклоняются от исполнения обязательств, наложенных на них судом, — до их исполнения или достижения согласия между сторонами; г) не выполнили обязательств по уплате налогов — до выполнения этих обязательств.

Можно утверждать, что данные нормативные положения распространяются и на период войны. Однако данную статью Федерального закона следует дополнить пунктом "д" и изложить его в следующей редакции "д) интернированы — до окончания вооруженного конфликта или заключения специального соглашения".

Вполне последовательным с точки зрения перехода от общих ограничений прав иностранных граждан в период войны к частным (конкретным) ограничениям служат положения статей 27, 35, 41, 42 Конвенции. В частности, закрепляется, что по соображениям безопасности стороны могут ввести специальные меры контроля в отношении иностранцев. Документ не раскрывает конкретные меры. По нашему мнению, к ним следует отнести — запрещение покидать определенное место жительства, ограничение мест посещений, введение строго разрешительной (а не уведомительной) системы относительно выездов в другие регионы страны, "отметка" в определенные часы о месте нахождения и т. д.

Далее установлено, что если специальные меры являются недостаточными, то государство может прибегнуть к более суровым мерам — принудительно поселить в определенном месте или интернировать, но лишь при условии, что это необходимо для безопасности задерживающего государства.

Таким образом, более строгими мерами по отношению к иностранным гражданам является принудительное поселение в определенном месте или интернирование. Законодатель вводит два термина, которые предполагают совершение определенных мер. На первый взгляд эти термины равнозначны и содержат в себе исполнение административно-принудительных мер. Важным моментом в анализе этих терминов является содержание ч. 2 Ст. 42 указанной Конвенции, определяющей, что интернирование, помимо принудительного характера, может быть добровольным. В этом смысле принудительное поселение служит более строгой мерой, применяемой к иностранным гражданам.

Содержание термина "принудительное поселение в определенной местности" конвенция не раскрывает. Российской законодательство предоставляет также свободу для размышлений. Поэтому, по нашему мнению, принудительное поселение в определенной местности следует рассматривать в двух аспектах: превентивно — карательном и охранительном.

Рассматривая первый аспект необходимо отметить, что именно с такой позиции решался вопрос в период Второй Мировой войны в

отношении лиц немецкой национальности. Перед компетентными органами стояла задача проведения упреждающей профилактики, осуществления “подстраховочных мероприятий”.

Второй, охранительный аспект представляет собой совокупность организационных и правовых мер, направленных на защиту иностранных граждан от последствия войны. Он связан с обеспечением безопасности гражданских лиц, которые находятся вблизи района боевых действий. Обеспечивая безопасность, их принудительно поселяют (переселяют) в иные безопасные места. Принудительный характер в данном случае проявляется в безоговорочном перемещении иностранных граждан в безопасные места, без учета субъективных желаний переселяемых, по соображениям безопасности.

Именно второй подход должен быть определяющим при разработке и анализе международных договоров и национального права.

Интернирование, по смыслу конвенции, может применяться к широкой категории иностранных граждан, которые по мнению государства представляют угрозу безопасности государства, и выезд которым по различным причинам на территорию другого государства воюющей стороной не разрешен. К таким категориям иностранных граждан могут относиться, например, специалисты, работавшие по соглашению на режимных объектах; военнослужащие, обучавшиеся на период начала войны в военных учебных заведениях; члены экипажей воздушных и морских судов (включая военные); различные специалисты в области оборонного комплекса и т. д. Кроме того, интернирование может применяться, как ответная мера на действие властей другой воюющей стороны.

В общем смысле применение ответных мер регламентировано российским законодательством. Ст. 162 Основ гражданского законодательства Союза ССР и республик 1991 года (данный раздел Основ действует в России до принятия соответствующей части Гражданского Кодекса – далее Основы) устанавливает, что правительством могут быть установлены ответные ограничения правоспособности граждан и юридических лиц тех государств, в которых имеются специальные ограничения отечественных граждан и юридических лиц. Ст. 433 ГПК РСФСР и п. 3 Ст. 210 АПК РФ закрепляют установление ответных ограничений в отношении иностранных лиц государств, в которых допускаются специальные ограничения процессуальных прав российских граждан. Ст. 34 ФЗ “О государственном регулировании внешнеторговой деятельности” также устанавливает ответные ограничения в случае принятия иностранным государством мер, нарушающих экономические интересы российских граждан. В ст. 3 действующего и поныне Закона СССР 1981 года “О правовом положении иностранных граждан в СССР” с изменениями и дополнениями 1996 года четко закреплено, что в отношении граждан тех государств, в которых имеются специальные ограничения прав и свобод граждан России, правительством могут быть установлены ответные ограничения. В Постановлении Правительства России от 31 августа 1994 г., № 1064 “О мерах по поддержке соотечественников за рубежом” предусмотрено установление ответных мер применительно к государствам, грубо нарушающим права наших соотечественников.

В любом случае удерживающее государство должно строго соблюдать права человека, пресекать любые противозаконные действия в отношении иностранных граждан, контролировать государственные органы, занимающиеся вопросами обращения с иностранцами. Следует согласиться с точкой зрения С. Домбровы, что сам факт обладания гражданством иностранного государства не является достаточным основанием для применения указанных мер². Основанием служит лишь принадлежность к гражданству враждебного государства.

Ст. 80 конвенции закрепляет, что только интернированные сохраняют свою гражданскую правоспособность и осуществляют соответствующие права в той мере, в какой это будет совместимо с интернированием. Речь идет о том, что на интернированных лиц распространяется особый, специальный режим. Такой режим предполагает запрещение покидать обычное или установленное для проживания места жительства, наличие установленного распорядка дня, определенные ограничения в личном имуществе и денежных средствах.

В данном случае следует согласиться с позицией английского юриста Л. Оппенгейма, который, в частности, отмечает, что воюющее государство вправе: а) не допускать вывоза частной собственности иностранных граждан, которая может быть использована неприятелем для военных операций (оружие, боеприпасы); б) захватывать и использовать различные транспортные средства, аппаратуру для передачи информации и т. д., которые являются частной собственностью; в) отсрочить платежи по задолжностям, причитающимся гражданам неприятельского государства, до заключения мира. Далее Л. Оппенгейм относительно захваченных и используемых предметов частной собственности выдвигает обязательное условие, что все они должны быть возвращены и за причиненные потери должно быть заплачено после заключения мира. Более того, в Великобритании еще в 1939 г. был принят Закон о торговле с неприятелем. Законом было предусмотрено назначение хранителей неприятельской собственности, с тем чтобы предотвратить выплату денежных сумм неприятельским гражданам и сохранить неприятельскую собственность до заключения мира³.

В России широко распространена коллизионная привязка — *lex res sitae* (закон места нахождения вещи — лат.). Она применяется в области права собственности и закреплена в Ст. 164 Основ. Данная норма закрепляет, что содержание права собственности и иных вещных прав на имущество определяется по праву страны, где это имущество находится.

Таким образом, к собственности интернированных иностранных граждан российскими властями могут быть применены различные ограничения. Однако возможные ограничения должны соответствовать нормам российского права (например, должен составляться протокол об изъятии, опись и т. д.). По окончании войны такое имущество возвращается их владельцам. Указанные вопросы целесообразно закрепить в отдельном нормативном акте. Например, в Федеральном Законе Российской Федерации “О собственности интернированных иностранных граждан в Российской Федерации”, где урегулировать: а) какие федеральные органы исполнительной власти России, а также субъектов решают такие вопросы; б) компетенция (права, обязанности, ответст-

венность) данных органов; в) процедурные вопросы; г) составление отчетности и т. д. Такой подход позволит избежать или свести к минимуму различные злоупотребления, обеспечить единообразное исполнение прав и обязанностей на данном направлении конкретных органов.

Достаточно проблемным представляется вопрос о возможности национализации собственности интернированных гражданских лиц, а также граждан враждебного государства, которые выехали из страны. Самый общий подход к решению этого вопроса изложен М. В. Щербиной, которая отмечает, что национализация — это акт государственной власти, осуществленный в государственных и общественных интересах, закрепленный в законе или ином нормативном акте, в силу которого имущество, находящееся в частной или общественной собственности, переходит в собственность государства при условии справедливой компенсации бывшим собственникам. Условия проведения национализации, в частности, вопросы компенсации определяются внутренним правом⁴.

Существует несколько точек зрения относительно установления компенсации иностранцам. Первая позиция — признание так называемых “приобретенных прав”, базирующихся на гражданском праве и выводимых из “неприкосновенности частной собственности”. Вторая позиция — правило “минимального международного стандарта”, согласно которому государство должно предоставлять иностранцам большие гарантии при национализации, чем собственным гражданам. Третья позиция обосновывалась в советской доктрине Г. Е. Вилковым, Л. А. Лунцем, В. В. Лаптевым и признавала, что компенсация иностранным гражданам последствий национализации является добровольным актом государства. Невыплата компенсации не является нарушением международного права⁵.

Применительно к условиям вооруженного конфликта воюющее государство вправе издавать нормативные акты, направленные на конфискацию и национализацию собственности иностранных граждан. Конфискация осуществляется исключительно по решению судебных органов. Ч. 2 Ст. 243 Гражданского Кодекса России (ГК) закрепляет возможность проведения конфискации в административном порядке. Если же государство принимает нормативный акт о проведении национализации, то на основании Ст. 306 ГК необходимо возмещение стоимости национализированного имущества. Правильной представляется позиция отечественного ученого-юриста И. И. Лукашука о том, что компенсация за национализированное имущество обойдется государству дешевле, чем восстановление в дальнейшем нормальных межгосударственных отношений⁶.

Однако возможен и третий вариант в отношении собственности иностранных граждан враждебного государства. Ст. 236 ГК “Отказ от права собственности” закрепляет, что гражданин вправе отказаться от собственности совершив, в частности, действия, определенно свидетельствующие о его устраниении от владения, пользования и распоряжения имуществом без намерения сохранить какие-либо прав на это имущество. Такими действиями во время войны могут быть: а) выезд из

государства без решения вопроса самим или через доверенных лиц по поводу собственности на территории государства, участвующего в войне; б) финансирование (после выезда в другое государство) подрывной деятельности, организации провокации, обучения наемников и т. д.; в) личное участие в расстрелях мирных жителей, разрушении городов и других деяниях, направленных на ослабление государства, в котором находится его собственность.

Принципиально важные подходы к определению правового режима собственности иностранных инвесторов и коммерческих организаций с иностранными инвестициями закреплены в нормативных положениях Федерального Закона "Об иностранных инвестициях в Российской Федерации" от 9 июля 1999 года (№ 160 — ФЗ). В соответствии с этим законом иностранному инвестору на территории Российской Федерации предоставляется полное и безусловная защита прав и интересов. Ст. 8 закрепляет, что имущество иностранного инвестора или коммерческой организации с иностранными инвестициями не подлежит принудительному изъятию за исключением случаев, которые устанавливаются исключительно федеральным законодательством или международным договором. При реквизиции (в указанных случаях) иностранному инвестору или коммерческой организации с иностранными инвестициями выплачивается стоимость реквизирируемого имущества. При прекращении действия обстоятельств, в связи с которыми была произведена реквизиция, — боевыми действиями, интернированием, — иностранный инвестор или коммерческая организация с иностранными инвестициями — вправе требовать в судебном порядке возврата сохранившегося имущества. При этом удерживающее государство обязано выплатить компенсацию с учетом потерь от снижения стоимости имущества.

Недвусмысленно закреплены проблемы, связанные с национализацией. При ее осуществлении полностью возмещается стоимость национализированного имущества и другие убытки.

Закон закрепляет гарантии обеспечения любых споров, возникающих в связи с осуществлением инвестиций и предпринимательской деятельности на территории России иностранным инвестором. В частности, спор иностранного инвестора, возникший в связи с осуществлением деятельности на территории России, разрешается в суде или арбитражном суде либо в международном арбитраже (третейском суде). Участником спора, помимо физических и юридических лиц может выступать и государство. В соответствии с отечественной доктриной государство обладает тремя иммунитетами: судебным, от предварительного обеспечения иска и от принудительного исполнения решения. Такой подход распространяется на государство — иностранного инвестора и государство, которое не обеспечивало соблюдения основных гарантий иностранных инвесторам в период вооруженного конфликта. Более того, аналогичная позиция, закрепляющая иммунитеты, содержится в Европейской Конвенции об иммунитете государств 1972 года. Положения конвенции регулируют, что иммунитет будет сохраняться, если сторонами в споре выступают государства⁷.

Кроме того, в 1985 году была принята Сеульская конвенция "Об учреждении Многостороннего Агентства по гарантиям инвестиций"⁸.

Цель конвенции связана с обеспечением защиты иностранных инвесторов от некоммерческих (политических) рисков. На основании конвенции была учреждена межгосударственная организация, занимающаяся страхованием инвестиционных рисков, — Многостороннее Агентство по гарантиям инвестиций. Согласно документу иностранные инвесторы заключают гарантитные соглашения с Агентством, на основании которых будут осуществляться выплаты денежных компенсаций при наступлении страхового случая. Условием предоставления гарантий является экономическая обоснованность капиталовложений. После выплаты соответствующей компенсации инвестору, Агентство приобретает право требования у государства — реципиента (государства, на территории которого находится объект инвестирования).

Среди видов некоммерческих рисков, от наступления которых страдает Агентство, в частности, закрепляются: экспроприация или аналогичные меры (любые действия государства, в результате которых инвестор лишается права собственности на свои капиталовложения); война и гражданские беспорядки.

Помимо гражданских лиц интернированными могут считаться и военнослужащие. Под интернированными военнослужащими понимаются лица, проходящие военную службу в установленном законом порядке в армии воюющей стороны, но в силу обстоятельств, связанных с войной, оказавшихся на территории нейтрального государства. Кроме того, вместе с комбатантами на территории нейтрального государства могут оказаться гражданские лица, как обслуживающие вооруженные силы — интенданты, переводчики, журналисты и т. д., так и примкнувшие к частям вооруженных сил беженцы. Такие гражданские лица также интернируются на территории нейтрального государства. Режим интернирования и принципы обращения для перечисленных категорий отличаются от ранее рассмотренных.

В самом общем виде принципы обращения с интернированными сводятся к следующему. Прежде всего, расходы, связанные с интернированием, медицинским обслуживанием интернированного, содержания его иждивенцев, полностью несет интернирующее государство. Однако интернированные могут работать исключительно при их добровольном согласии и при обязательной оплате труда.

Далее, интернированные родители имеют право взять с собой несовершеннолетних детей в места интернирования. Кроме того, члены одной семьи, лица, говорящие на одном языке, имеющие одинаковое гражданство и обычай, должны интернироваться вместе.

И наконец, интернированным должны предоставляться в достаточной мере пища, одежда, медицинская помощь, свобода в выполнении обрядов их религии, интеллектуальной и физической деятельности, а также возможность связываться с родными и близкими.

Места интернирования (лагеря интернированных) находятся под командованием должностных лиц. Ст. 99 Конвенции закрепляет, что они могут назначаться из офицеров или представителей гражданской администрации.

Интернированные гражданские лица должны размещаться отдельно от военнопленных и лиц, лишенных свободы по любым другим причинам.

нам. Лагерь для интернированных является гражданским объектом, даже если комендант — представитель вооруженных сил.

Принципиально важными с точки зрения соблюдения прав человека являются нормативные положения Ст. Ст. 100—104 Конвенции. В частности, закреплено, что дисциплина в местах интернирования должна основываться на принципе гуманизма и не содержать правил в соответствии с которыми интернированные подвергались бы издевательствам, татуированию, наложению клейма или других опознавательных знаков. Конвенция прямо запрещает заставлять интернированных стоять в течении длительного времени, подвергать продолжительным перекличкам, физическим упражнениям в виде наказания, военной муштровке и ограничениями в пище.

Интернированные имеют право подавать властям, в ведении которых они находятся, ходатайство по поводу установленного для них режима. Интернированным предоставлено право избирать комитет интернированных, который будет представлять их перед соответствующими властями, государствами-покровительницами Международным Комитетом Красного Креста и любой другой организацией, оказывающей им помощь.

Режим нахождения интернированных в лагере предполагает наличие определенной дисциплины и ответственности за ее нарушение. На интернированных могут быть наложены такие дисциплинарные взыскания, как штраф; лишение преимуществ, закрепленных в Конвенции; внеочередные наряды, не превышающие 2 часов в день и связанные с работой по содержанию лагеря; арест. Срок ареста в Конвенции не закреплен и поэтому он должен определяться сроками, закрепленными в национальном законодательстве конкретного государства. В Кодексе РСФСР об административных правонарушениях такой срок исчисляется сутками и Ст. 32 устанавливается только их верхний предел — до 15. Согласно Конвенции максимальный срок одного и того же наказания не может превышать тридцати календарных дней.

Недостаточно четко сформулирована Ст. 120 конвенции. Закреплено, что интернированные, пойманные после побега, при попытке к побегу, способствовавшие побегу, попытке к побегу, могут быть подвергнуты только дисциплинарному взысканию, но какому именно: аресту или внеочередным нарядам или иному, данная статья не закрепляет. Более того, ч. 2 Ст. 120 вводит новую меру взыскания “особый надзор”, который может применяться в качестве наказания за побег или попытку побега интернированными. Из содержания статьи не ясно, в каких случаях и кто из должностных лиц вправе применять данную меру. Не понятно также содержательная сторона “особого надзора” — меры дисциплинарного взыскания (но она не закреплена в Ст. 119) или меры административного в воздействия, которая, как правило, накладывает значительные ограничения на конкретное лицо (лиц). Такая правовая неурегулированность может вызвать значительные трудности при ее реализации. Поэтому в национальном законодательстве следует четко и недвусмысленно закрепить меры дисциплинарного взыскания, применяемые к интернированным.

Режим интернирования действует только в период вооруженного

конфликта, и поэтому интернированные лица освобождаются по окончании военных действий. Если в это время они находятся под судом за правонарушение, наказание за которое не связано с дисциплинарным взысканием, то интернирование может наступить по окончании суда и вынесения соответствующего судебного решения, а если лицо отбывает наказание в виде лишения свободы, то после его отбытия. Удерживающее государство обязано предпринять все необходимые меры дляозвращения интернированных на места их прежнего жительства.

Впрочем в соответствии со Ст. 132 конвенции интернированные могут быть освобождены во время военных действий, если воюющие достигнут взаимных договоренностей.

Однако договорная практика государств свидетельствует о том, что вопросы в отношении интернированных лиц решаются после окончания военных действий. В качестве примера можно обратиться к Ст. 21 Соглашения о прекращении военных действий во Вьетнаме от 20 июля 1954 года⁹. В п. "а" этой статьи указывается, что интернированные гражданские лица, захваченные после начала военных действий по Вьетнаме, в ходе военных операций или при любых других военных обстоятельствах на всей территории Вьетнама освобождаются в течении 30 дней, начиная со дня действительного прекращения огня на каждом театре военных действий.

Представляет определенный интерес п "в" Ст. 21, в котором закреплено определение термина "интернированные гражданские лица". Под ними в двустороннем соглашении понимаются все лица, которые участвовали в какой-либо форме вооруженной и политической борьбе между обеими сторонами и были арестованы или задержаны по этой причине одной из сторон в период военных действий. По сути эта статья не раскрывает содержательной стороны данного термина, не указывает на конкретные критерии, отличающие интернированных от иных лиц, а показывает варианты участия гражданских лиц в военных действиях и те последствия, которые могут наступить. Строго говорят, такая позиция сторон отличается от подхода, закрепленного в Женевских конвенциях 1949 года и, по-видимому, представляет компромиссный вариант между участниками соглашения — Францией и Вьетнамом. Однако на это есть свои причины, которые связаны: во-первых, с отсутствием в Женевских соглашениях четко закрепленного понятия интернированного лица и признаков его определяющих; во-вторых, со сложностью урегулирования последствий вооруженного конфликта и, в частности, с определением правового положения иностранных граждан, представляющих определенную угрозу государственной безопасности воюющей стороне.

Для создания действенного международного контроля за судьбой интернированных лиц, конвенция ориентирует государство на создание информационных бюро. Цель их деятельности связана с осуществлением широких информационных функций по различным вопросам интернирования (местом нахождения, перемещения, состоянием здоровья, освобождением и т. д.).

В заключении следует указать на ряд важных особенностей относительно интернирования: во-первых, действия интернирования по вре-

мени ограничено периодом ведения военных действий: а) начало интернирования связано с началом войны; б) окончание — с прекращением боевых действий. Кроме того, режим интернирования может прекратиться после подписания соответствующего соглашения; во-вторых, действие интернирования в пространстве не ограничено территорией воюющей стороны. Военнослужащие, беженцы и другие отдельные категории гражданского населения могут быть интернированы на территории нейтральных государств; в-третьих, интернированы могут быть только иностранные граждане. В этом случае на них распространяются режимные установления, закрепленные в указанной Конвенции 1949 года, других международных соглашениях и нормах национального права. Интернированные находятся отдельно от военнопленных (так как для них установлен иной, специальный режим) и других лиц, свобода которых ограничена с угрозой безопасности. В-четвертых, интернирование связано с угрозой безопасности государства. Поэтому государством целесообразно разработать: а) единые подходы к определению интернированных лиц; б) унифицированные критерии, позволяющие определить наличие угрозы безопасности государству со стороны конкретных иностранных лиц; в-пятых, кроме интернирования иностранные граждане могут быть направлены на принудительное поселение в определенные местности. Правовое положение иностранных граждан, направленных на принудительное поселение представляется малоизученным и поэтому требует детального анализа исторических документов и научно-правовой проработки.

Следует также указать, что интернированными не могут быть лица, наделенные дипломатическим иммунитетом. В случае вооруженного конфликта такие лица покидают страну, а воюющая сторона обеспечивает им беспрепятственный выезд. Данные нормативные положения содержатся, в частности, в Венской Конвенции о дипломатических сношениях 1961 года (Ст. 39, 44, 45), в Венской Конвенции о консультативных сношениях 1963 года (Ст. 26, 27, 53), в Конвенции о специальных миссиях 1969 года (Ст. 43, 45, 46)¹⁰.

¹ См. : Вольф. М. Международное частное право. М., 1948. — С. 61, 102, 289

² См.: Домброва С. Гражданское население в вооруженных конфликтах. Варшава, 1974. — С. 90. (на польском языке).

³ См.: Оттенгейм Л. Международное право. М., 1949. — С. 295.

⁴ Щербина М. В. К вопросу о компенсациях при национализации собственности иностранцев/Журнал международного частного права. № 1—2 (19—20). Санкт-Петербург. 1998. — С. 6.

⁵ Щербина М. В. Указ. соч. — С. 9.

⁶ Лукашук И. И. Международное право. Особенная часть. М., 1997. — С. 209.

⁷ См.: Международное частное право. Сборник документов / Составители Бекяшев К. А., Ходаков А. Г. М., 1997. — С. 41—55; Баратыц Н. Р., Богуславский М. М., Колесник Д. Н. Современное международное право: иммунитет государства / Советский ежегодник международного права. 1988, М., — 1989. — С. 168.

⁸ См.: Международное частное право. Сборник документов / Составители Бекяшев К. А., Ходаков А. Г. М., 1997 — С. 606—633; Краткий анализ Конвенции см. Федосеева Г. Международное частное право. М., 1999. — С. 150—151.

⁹ См.: Международное право в избранных документах. Том 3/Составители Моджсорян Л. А., Собакин В. К. М., 1957. — С. 371—389.

¹⁰ См.: Действующее международное право. Том 1/Составители Калосов Ю. М., Кривчикова Э. С. М., 1996. — С. 510—582.

Статья поступила в редакцию в декабре 1999 г.

КАК СТАЛИН ОТВАДИЛ МЕНЯ ОТ МЕЖДУНАРОДНОГО ГУМАНИТАРНОГО ПРАВА

Шел 1949 года. Мы, молодые международники, только что окончили МГИМО (Московский государственный институт международных отношений) МИД СССР.

Четверых с красными дипломами оставили по решению кафедры международного права и ученого совета института в аспирантуре. Я горжусь, что попал в компанию таких прекрасных молодых людей, которые впоследствии сделали очень много для родного государства и стали маститыми учеными или крупными государственными или партийными деятелями. Николай Мерзляков стал доктором юридических наук и много лет занимался преподавательской работой как в Советском Союзе, так и за рубежом. Он великолепно знал французский и, естественно, читал лекции в университетах Франции и франко-говорящей Африки.

Вадим Собакин много лет работал на руководящей работе в международном отделе ЦК КПСС, а последние годы как доктор юридических наук возглавлял отдел международного права в аппарате Конституционного Суда новой России.

Владимир Хренов после защиты диссертации был приглашен на работу в органы государственной безопасности и сделал там головокружительную карьеру, дослужившись до поста руководителя аналитического отдела — генерала по чину и светлой головы по уму, которая умела анализировать сложнейшие данные разведки и делать из них такие выводы, что шли на пользу и государству, и народу, и внешней политике страны.

Четвертым был я. Первые два года в аспирантуре прошли гладко и в норме. “В норме” потому, что были сданы все экзамены кандидатского минимума и “защищены” на заседаниях кафедры — тогда такая “защита поглавно” широко практиковалась. Мой научный руководитель — профессор Всеволод Николаевич Дурденевский очень внимательно следил за ходом моей работы.

А тему диссертации я выбрал самую свежую — “Женевские конвенции 1949 года”. Они только что были подписаны, к ним было приковано внимание всей научной и политической общественности. Они распахи-

вали ворота на новую стезю международного права — в международное гуманитарное право.

Написал “распахивали ворота” не случайно. Международное гуманитарное право существовало и ранее. В нем уже было немало международных документов, которые пытались и регламентировать действия государств в ходе вооруженных конфликтов, и облегчить участь как комбатантов, так и, особенно, некомбатантов, в первую очередь, гражданского населения во время войны. Женевские конвенции, с учетом опыта Второй мировой войны, собрали все прошлые договоренности в единый мощный пакет документов, которые работали на идею гуманизации средств и методов ведения вооруженных конфликтов, которые в максимально возможной для того периода степени защищали простого человека.

Работал над темой с вдохновением, переходившим в остервенение. Смолоду привык сидеть ночами над тем, что меня захватывало. Две главы на кафедре обсуждение прошли успешно. Оставалась третья, по которой собирали материал и главным в которой были сами конвенции, их анализ.

Одновременно работал в Антифашистском Комитете советской молодежи (АКСМ). Должность моя звучала загадочно и пышно: референт по Западному полушарию. На практике это означало, что предстояло изучать молодежное движение в этом полушарии, особенно в США и Канаде, с которыми тогда уже молодежные организации СССР развивали неплохие контакты.

Поскольку я знал английский, то руководство ЦК ВЛКСМ (АКСМ был в то время фактически негласным международным отделом комсомола) вызывало меня для работы переводчиком во время встреч с англо-говорящими делегациями и брал в поездки на международные встречи, где рабочим языком тоже был английский. Оказалось, что таких встреч немало, выезды становились все более частыми. Как-то после очередной трехдневной встречи в Праге секретарь ЦК ВЛКСМ уже в самолете на обратном пути сказал мне: “Готовься. Направляем тебя в Прагу в Международный союз студентов на длительную работу”.

Холодный душ на горячую голову. Я взмолился: “Вячеслав Иванович (а секретарем тогда был Кочемасов — тот самый, который потом много лет был послом СССР при Хоннекере в ГДР), подождите хотя бы полгода. Я хочу диссертацию дописать”. “Там допишите”, — лениво махнул рукой. “И слабым манием руки на русских двинул он полки”, — так, кажется, у дорогого Александра Сергеевича?

“Дописывание” затянулось на шестнадцать лет.

А тогда далее произошло все стремительно. Через день после приезда меня пригласили на заседание секретариата ЦК комсомола, и могучий комсомольский вождь Михайлов Николай Александрович сказал: “Переводит хорошо. Знаем. Рекомендуем”. На мой лепет о диссертации никто не обратил внимания. Вожди они и есть вожди.

Знал я, что это не последняя инстанция. Думал, пока затянется оформление, я что-то успею сделать по третьей главе.

Куда там! Через три дня меня таинственно поманил пальчиком

начальник первого отдела АКСМ — старый чекист-служака Иван Иванович Возный (умер он очень давно, царствие ему небесное!):

— Зайдем ко мне.

Мы спустились к нему в полуподвал. Там было холодно, сыровато. На окнах — железные решетки. Сумеречный свет. Первый отдел — он и есть первый отдел.

Сам Иван Иванович сел за свой широченный стол, на котором ничего не было, кроме массивного старинного чернильного прибора. Меня посадил напротив. Вытащил из стола амбарную книгу. Сказал:

— Сейчас я тебе покажу одну бумагу, ты ее прочитаешь, а потом вот здесь распишешься, что ознакомлен.

Вытащил широченный ящик из своего широченного стола, взял из него бумагу и, держа ее аккуратно за края пальцами развернул передо мной. В бумаге говорилось, что принимается решение направить меня в длительную загранкомандировку в Прагу в Международный союз студентов для работы на должности главного редактора русского издания журнала “Всемирные студенческие новости”. А под текстом стояла короткая подпись “И. Сталин”.

Так меня ознакомили с решением Политбюро ЦК КПСС.

Из замешательства меня вывел голос Иван Ивановича:

— Распишись.

Делать было нечего. Расписался. А это означало, что я рас прощался с дорогими моему сердцу Женевскими конвенциями

Время тогда не отличалось мягкостью. Шла “холодная война”. И каждый, кто выезжал в длительную командировку за рубеж, мог уехать только по решению Политбюро. О туристических поездках советских людей за рубеж никто и слыхом не слыхивал. Первые такие туристы, — да и то группами, — появились позднее. В одной из них потом — где-то в середине пятидесятых — поехал и я: писатели и журналисты выезжали на товарищеский матч сборных футбольных команд СССР-Венгрия в Будапешт, а заодно совершили небольшую поездку по Венгрии (Секешфехервар — оз. Балатон — Печ).

“Железный занавес” в 1951 году работал во всю. По делам службы в Чехословакии я занимался не только журналом, но и перед отъездом на секретариате ЦК комсомола меня утвердили собственным корреспондентом “Комсомольской правды” по Чехословакии — пришлось ездить по стране, побывать во многих ее уголках, часто писать корреспонденции в газету. А в конце 1951 года меня вызвали в Москву на совещание собкоров. Летел я в самолете с одной странностью. Тогда реактивной авиации на наших линиях еще не существовало. Добротный “Аэрофлот” летал “на винтах”. Рейс Прага—Москва пролегал с тремя промежуточными посадками: в Братиславе, Львове и Киеве.

А странность состояла в том, что из Праги в Братиславу самолет летел с почти полным салоном пассажиров — в основном чиновники из Праги летели в столицу Словакии. В Братиславе, как обычно, объявляли по радио на словацком и русском языках о посадке в самолет “следующий рейсом на Львов-Киев-Москву”, и я вышел на летное поле. И тут заметил, что иду к самолету один. “Наверное, — мелькнула мысль, — все остальные уже сели, а я опаздываю”. Прибавил шагу, у трапа

стояла, как обычно, бортпроводница, я быстро взбежал по лестнице. Она за мной, и сразу же закрыла дверь. Я оглянулся. В салоне больше никого не было: ни в первом, ни в экономическом классе.

— В чем дело? — спрашиваю стюардессу.

— А Вы у нас один пересекаете границу.

— И всегда так бывает? — задал я глупый вопрос.

— Редко, чаще — больше, ну двое, трое. А бывает, что никого нет.

Во Львове я прошел таможню и погранконтроль, а когда объявили посадку в самолет, то до Киева летели уже какие-то бабушки с мешками “На базар, там дорошчэ будэ”. А в Киеве сели до Москвы уже обычные советские “командированные”.

Так я на себе испытал, что такое “железный занавес”. “Интурист” тогда работал в одну сторону: показывали гостям из “проклятых капиталистических государств” преимущества советской системы: бесплатное медицинское обслуживание, почти бесплатное (а точнее, баснословно дешевое коммунальное хозяйство и жилье), полное отсутствие нищеты на улицах Москвы и огромные трудности в поисках уличной проститутики.

Когда я, годы спустя, вернулся к идее о написании диссертации, поезд, как говорят в России, уже ушел далеко. На эту тему уже было написано несколько кандидатских и даже докторских диссертаций. Мой любимый процессор Дурденевский умер. Пришлось менять и тему, и научного руководителя, а поскольку мне удалось уже побывать на нескольких международных встречах, связанных с ядерной энергетикой, а в Москве я работал (правда, на пол-ставки, основная была в газете ЦК КПСС “Советская Россия”) в журнале “Атомная энергия”, то и новая тема родилась само собой, она была связана с международным ядерным правом.

Но жизнь вернула меня к родным незабвенным Женевским конвенциям. В последние годы по делам журнала у нас развивалось тесное сотрудничество с делегацией Международного Комитета Красного Креста (МККК). А вся деятельность этой организации и состоит в том, чтобы, с одной стороны, добиваться претворения в жизнь всех положений конвенций, которые в последнее время все чаще именуются Краснокрестными, а с другой стороны, как можно шире пропагандировать их суть, их содержание.

Вот по поводу второго, т. е. пропаганды Женевских конвенций на территории России МККК добился больших успехов. Его представитель Стефан Хенкис в течение нескольких лет занимался претворением в жизнь именно этой идеи пропаганды. Он организовывал несколько семинаров, посвященных рассмотрению разных сторон конвенций. Он же был основателем — отцом создания международного студенческого конкурса имени Ф. Ф. Мартенса, посвященного более глубокому ознакомлению студентов с Женевскими конвенциями и Дополнительными протоколами к ним, принятыми в 1977 году.

Наш журнал много и часто пишет о работе МККК. Больше того, Стефан Хенкис по решению международного жюри был удостоен высшей награды среди юристов-международников России — ему была в номинации “Международное признание” присуждена премия имени

Гуго Гроция, которая три года назад была учреждена совместно журналом "Международное право — International law", посольством Королевства Нидерландов в Российской Федерации и Информационным центром ООН в Москве. Мы с большим удовлетворением отмечаем, что сейчас на месте Стефана Хенкинса, которого МККК перевел в Будапешт, работает энергичная и весьма компетентная в доверенных ей делах Лора Олсон. Нет, совсем не случайно, что в нашу разрушенную кризисами и военными конфликтами Россию МККК посыпает самых опытных и знающих свое дело людей. Они удивляют не только своей способностью много и продуктивно работать, не только умением общаться с людьми из различных слоев общества и разных уровней знаний, но и умением выступить с лекцией, приспособленной для непростой аудитории, на темы, связанные с Женевскими конвенциями.

К 50-летию Женевских конвенций мы выпустили специальный номер журнала. Все статьи этого номера написаны специалистами высшего класса. Имеются в виду, конечно, прежде всего, авторы из Женевы, которые посвятили свою жизнь работе в МККК. Имеются в виду и наши, российские юристы-международники, которые уже не раз апробировали свои работы в печати и в государственных бумагах по поводу Женевских конвенций.

Не так давно в юридической литературе еще можно было встретить примитивистски-упрощенные наименования: "право Гааги", "право Женевы" и "право Нью-Йорка". Первые два встречались и еще встречаются чаще. Ими обозначаются правила ведения вооруженных конфликтов ("право Гааги") и защиты людей в ходе таких конфликтов ("право Женевы"), а "правом Нью-Йорка" называют защиту прав человека и в мирное время, которая берет свое начало от Устава ООН 1945 года и от Всеобщей декларации прав человека 1948 года.

К концу XX столетия, как показал опыт уходящего полувека, смешивать все "три вида" права, как это до сих пор продолжают делать некоторые юристы-международники не только не целесообразно, но даже вредно. Все люди всех специальностей признают, что страна, живущая в условиях военного времени или чрезвычайного положения, сильно отличается от ее статуса в обычной мирной обстановке. Именно для такого периода и приняты государствами Женевские конвенции. Их надо учитывать везде и всегда.

Поэтому и МККК просит не смешивать их с тем, что называется в учебниках "правами человека".

Не согласиться с этим нельзя!

В. Пархитко,
главный редактор журнала.

Статья поступила в редакцию ноябрь 1999 г.

Международное уголовное право

РАЗВИТИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО УГОЛОВНОГО ПРАВА И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МЕЖДУНАРОДНЫХ УГОЛОВНЫХ СУДОВ

А. А. А с а т у р*

Идея создания международного уголовного суда для предания правосудию индивидов, включая высших государственных должностных лиц, ответственных за совершение серьезных нарушений международного права, имеет длительную историю. Много раз мировое сообщество вплотную подходило к ее воплощению в жизнь.

Так, после окончания Первой мировой войны в Версальский мирный договор 1919 г. были включены положения, предусматривавшие механизм привлечения военных преступников к уголовной ответственности. В частности, предусматривалось создание специального международного трибунала, состоящего из представителей пяти союзных держав (США, Великобритании, Франции, Италии и Японии) для суда над бывшим Германским императором Вильгельмом II. В силу ряда причин этот механизм так и не был востребован.

После Второй мировой войны союзники по антигитлеровской коалиции заключили соглашения об учреждении Нюрнбергского и Токийского трибуналов для привлечения к ответственности главных германских и японских военных преступников. Несмотря на то, что эта акция была сопряжена с рядом юридических трудностей, на которые до сих пор обращают внимание отечественные и зарубежные исследователи, правомерность создания и деятельности этих трибуналов уже не вызывает сомнений.

В августе 1990 г., в связи с вторжением Ирака в Кувейт, снова оказалась актуальной проблема создания суда для уголовного преследования лиц за международные преступления. Идея привлечения иракского лидера к ответственности получила широкую поддержку, и вопрос об учреждении для этого специального международного органа был передан на рассмотрение в ООН. В частности, министр

* Выпускник МГИМО(У) МИД РФ.

иностранных дел Люксембурга, выступая в качестве председателя совета министров Европейских сообществ, обратился к Генеральному Секретарю ООН с просьбой рассмотреть вопрос личной ответственности иракских лидеров и возможность предания их правосудию перед международным судом¹. Однако, несмотря на поддержку европейских лидеров, данная инициатива так и не получила дальнейшего развития на международном уровне.

Тем не менее, уже в мае 1991 г. была озвучена идея создания международного трибунала для судебного преследования за нарушения международного гуманитарного права, совершенные в ходе боевых действий на территории бывшей Югославии. К этому времени вооруженные столкновения в Боснии и Герцеговине приобрели характер военного конфликта, сопровождавшегося огромными потерями среди мирного населения, и действительно требовали вмешательства международного сообщества. Тем не менее, учреждение Международного трибунала по бывшей Югославии в качестве одного из инструментов урегулирования оказалось беспрецедентным во всех отношениях. Следует также отметить, что недвусмысленные заявления представителей Западной Европы и США, предшествовавшие созданию Трибунала, давали основание рассматривать эту акцию как санкцию, направленную против одной из сторон в конфликте, ответственность за последствия которого разделяют все его участники. На международных конференциях по бывшей Югославии Белград назывался главным источником зла, а сербы заранее обвинялись в “нарушениях международного права” и “умышленных и систематических актах террора против других наций”².

Проект устава трибунала по бывшей Югославии был утвержден Советом Безопасности 25 мая 1993 г. резолюцией 827. В данной резолюции СБ постановил учредить “на основании главы VII Устава ООН” Международный трибунал “с единственной целью судебного преследования лиц, ответственных за серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории бывшей Югославии, в период с 1 января 1991 года и по дату, которая будет определена Советом Безопасности после восстановления мира”.

С самого начала предполагалось, что международные трибуналы не подменяют собой национальные суды, которые играют решающую роль в борьбе с международными преступлениями. Не случайно в планы союзников по окончании первой и второй мировых войн входило проведение судебных процессов на территории государств, где были совершены военные преступления. Сами международные трибуналы, действовавшие от имени мирового сообщества, обладали ограниченной предметной и персональной юрисдикцией: в сферу их компетенции входили преступления, совершенные “главными военными преступниками”.

К компетенции международных уголовных судов, таким образом, традиционно относились лишь наиболее опасные преступления, имеющие международное значение и угрожающие жизненно важным интересам мирового сообщества в целом, и потому требовавшие совместной реакции со стороны государств: преступления против

мира, военные преступления, а также преступления против человечности. Характер этих преступлений таков, что они ставят под угрозу международный мир и международную безопасность. По мере развития международного уголовного права, принятия различных гуманитарных конвенций предметная юрисдикция трибуналов расширялась и дополнялась новыми группами международных преступлений.

Уставы этих международных трибуналов, аналогичные национальным уголовным кодексам, отражают современный им уровень развития международного уголовного права, в частности, криминализацию тех или иных деяний введение их в разряд международных преступлений. В этой связи зачастую возникают вопросы о правомерности включения в уставы трибуналов тех или иных деяний в качестве международных преступлений с учетом принципа недопустимости обратного действия уголовного закона. Действительно, международный трибунал в целях обеспечения прав обвиняемых должен руководствоваться принципами правосудия, общими для любого судебного органа. Таким образом, перед трибуналом встает достаточно сложная задача установить существование в момент совершения конкретных деяний соответствующей нормы общего международного права, признающей преступный характер данных деяний.

В связи с деятельностью трибуналов по бывшей Югославии и Руанде, особую остроту приобретает вопрос о включении в предметную юрисдикцию международных уголовных судов преступлений, совершенных в ходе внутренних вооруженных конфликтов т.е. деяний, ранее традиционно относившихся к исключительной внутренней компетенции государств. В частности, высказываются сомнения относительно правомерности включения в уставы международных уголовных судов деяний, которые хотя и запрещаются международными гуманитарными конвенциями, но в отличие, например, от так называемых "серьезных нарушений" Женевских конвенций, в отношении них не предусматривается ни универсальная юрисдикция, ни международная уголовная ответственность, т.е. не установлен преступный характер данных деяний как международных преступлений.

В свое время предметная юрисдикция Трибунала по бывшей Югославии была оспорена на этом основании Душко Тадичем, обвиненным в совершении ряда международных преступлений. Решение Трибунала по данному вопросу может рассматриваться как одна из наиболее основательных попыток отследить и систематизировать современные тенденции в развитии международного гуманитарного права. В соответствии с положениями Устава, Тадич обвинялся в совершении таких преступлений, как изнасилования, убийства, пытки и бесчеловечное обращение, которые составляли серьезные нарушения Женевских конвенций 1949г., преступления против человечности, а также нарушения законов и обычаяев войны.

Оспаривая предметную юрисдикцию, обвиняемый утверждал, что вменяемые ему преступления совершены во время внутреннего вооруженного конфликта, и что статьи Устава Трибунала, указанные в

обвинительном заключении, относятся только к преступлениям, совершенным во время международных конфликтов.

Тем не менее, Апелляционная камера Трибунала по бывшей Югославии пришла к выводу о том, что на сегодняшний день сложился комплекс международных обычных норм, распространяющихся на внутренние вооруженные конфликты и касающихся защиты гражданского населения и гражданских объектов, избежания излишних разрушений, выбора методов и средств ведения боевых действий, и т.д. (п.127)³. Таким образом, под юрисдикцию Трибунала подпадают не только нарушения законов и обычаев международного вооруженного конфликта в бывшей Югославии, но и аналогичные нарушения, совершенные в ходе столкновений, носящих внутренний характер.

Апелляционная камера, обосновывая это важнейшее решение, существенно расширяющее предметную юрисдикцию Трибунала, ссыпалась на практику различных государств, которые распространяли на внутренние конфликты общие принципы и нормы, регулирующие конфликты между государствами.

Действительно, в свое время считалось, что международная уголовная ответственность за какое-либо действие согласно принципу *nullum crimen sine lege** требует существования в международном праве не только запрещения определенных действий, но и четкого закрепления преступного характера таких действий. Эта точка зрения, однако, опровергается практикой создания и деятельности международных трибуналов. На Нюрнбергском процессе, в частности, в основу обвинения легли действия, которые в международных конвенциях прямо не назывались преступлениями, и в отношении этих действий индивидуальная уголовная ответственность прямо не предусматривалась. Среди таких действий можно выделить преступления против мира и, в частности, развязывание агрессивной войны, преступный характер которой, несмотря на все усилия, к началу второй мировой войны так и не удалось закрепить в международных конвенциях. Ввиду очевидных пробелов в международном договорном праве государства-обвинители на Нюрнбергском процессе придавали большое значение тому факту, что в положениях Устава Международного военного трибунала закреплены общепризнанные нормы международного права, существовавшие еще до создания Трибунала в виде международных обычаев. Свидетельством существования этих норм служила практика признания и соблюдения их государствами, а также деятельность различных международных организаций и форумов, направленная на подтверждение и закрепление этих норм в международном праве. Эти нормы стали частью общего международного права и применялись вне зависимости от участия государств в тех или иных конвенциях.

Надо заметить, что со времени Нюрнбергского процесса работа различных международных судебных органов основывается именно на таком подходе. Так, судьи Трибунала по бывшей Югославии в решениях по юрисдикции Трибунала часто опираются на законодательную практику государств, подготовительные документы международных конференций, решения органов международных

* Никто не может быть обвинен, кроме как по закону (лат.)

организаций. Преимущества этого подхода на современном этапе развития международного уголовного права очевидны. В этой связи важно отметить, что международные суды, сталкиваясь с пробелами в кодифицированных источниках международного уголовного права, должны придерживаться четких критериев, позволяющих обнаружить в несистематизированном правовом материале истинные международно-правовые нормы, разграничивая их с международными обычаями, не носящими общеобязательного характера. Иначе судьи рискуют взять на себя законодательные функции, буквально на ходу создавая правовые нормы, не поддерживаемые правовой практикой, придавая им обратное действие.

Рассматривая вопрос о международной криминализации нарушений общей статьи 3 Женевских конвенций 1949 г. и Дополнительного протокола II 1977 г., Теодор Мерон обращает внимание на попытки смешать вопрос криминальности (criminality) с вопросом юрисдикции и санкций⁴. Отсутствие в Конвенциях более или менее определенной санкции за конкретные деяния, не попадающие в категорию "серьезных нарушений", или положений, устанавливающих юрисдикцию в отношении этих деяний, не означает, что эти деяния не могут повлечь индивидуальную уголовную ответственность.

Понятие серьезных нарушений было введено Женевскими конвенциями 1949г. Уголовный механизм этих конвенций требует от участвующих государств криминализировать определенные действия во внутреннем праве, а также подвергать преследованию или выдавать другому государству лиц, виновных в их совершении. Помимо "серьезных нарушений" Женевские конвенции вводят категорию "другие нарушения", которые уже с меньшей очевидностью носят уголовный характер. Речь, в частности, идет о нарушениях положений общей статьи 3 Конвенций и Дополнительного протокола II 1977 г., распространяющихся на конфликты, не носящие международного характера.

Действительно, ни общая статья 3 Женевских конвенций, ни Дополнительный протокол II, не содержат положений о наказании за их нарушения. Однако, те положения Женевских конвенций, нарушение которых составляет серьезные нарушения, также не предусматривают мер наказания для преступников и при этом устанавливают основание как для индивидуальной уголовной ответственности, так и для универсальной юрисдикции. Таким образом, определение санкций за конкретные нарушения Женевские конвенции оставляют на усмотрение государств или соответствующих международных трибуналов.

Кроме того, соблюдение данных запрещающих норм возлагается в конечном итоге на индивидов. Как указывал Нюрнбергский трибунал, преступления против международного права совершаются людьми, а не абстрактными образованиями, и только путем наказания индивидов, совершающих такие преступления, можно обеспечить соблюдение международного права.

Опыт показывает, что злодеяния, совершаемые в ходе отдельных внутренних вооруженных конфликтов, таких как конфликт в Боснии

и Руанде, сопоставимы по своим масштабам и последствиям со злодеяниями, совершамыми во многих международных конфликтах. В этой связи представляется закономерной международная криминализация подобных преступлений на основе международных конвенций и обширной законодательной и судебной практики государств, подтвержденная в уставах и решениях международных трибуналов.

С принятием в 1998 г. на дипломатической конференции в Риме Статута Международного уголовного суда мировое сообщество вплотную подошло к созданию единой системы международного уголовного правосудия, которая должна заменить отдельные трибуналы *ad hoc*^{*}, обладающие ограниченной временной и территориальной юрисдикцией, и обеспечить единообразное применение норм международного уголовного права, в том числе, распространяющихся на немеждународные конфликты. При этом необходимо отметить то обстоятельство, что в основе этой системы будет не решение органа ООН, вторгающееся в сферу национальной юрисдикции государств, а многостороннее международное соглашение, такое как Статут Международного уголовного суда. Государства, становясь участниками Статута, добровольно берут на себя обязательство сотрудничать с Судом, передавать ему необходимую информацию, а также выполнять его приказы и просьбы о выдаче обвиняемых. При этом государствам не требуется заключать с Судом каких-либо дополнительных соглашений, регулирующих вопросы выдачи преступников, подобных тому, которое было заключено в 1996 г. между Трибуналом по бывшей Югославии и США.

Характерно, что порядок создания международных трибуналов *ad hoc* посредством решения Совета Безопасности, фактически устанавливающего свой диктат над национальным правопорядком отдельных государств, с самого начала доказал свою неэффективность. Воздержание государств от принятия необходимых имплементирующих законодательных актов и отказ сотрудничать, по признанию самого Трибунала по бывшей Югославии, стали одним из главных препятствий в его деятельности. Совет Безопасности имеет дело с независимыми государствами, которые, несмотря на применяемые против них политические, экономические или даже военные меры, не утрачивают своего суверенитета, и поэтому опыт создания Нюрнбергского трибунала в настоящее время не может быть заимствован.

Ввиду этого, единственной приемлемой формой создания международного уголовного суда, несмотря на все присущие ей сложности, является договорная форма. Тем более отрадно, что государствам в результате многолетней работы удалось на Римской конференции прийти к единому тексту такого соглашения, которое, хотя отчасти и носит компромиссный характер, в целом обеспечивает будущий Суд солидной правовой базой, включающей последние достижения в области международного уголовного права, и при этом использует весь положительный опыт, накопленный за годы работы предыдущих международных трибуналов.

Свидетельством этой преемственности могут служить, в частнос-

* По случаю, разового характера (лат.)

ти, положения Римского статута, касающиеся преступлений, совершаемых в ходе конфликтов, не носящих международный характер. Как указывалось выше, еще Трибуналы по бывшей Югославии и Руанде в своих решениях подтвердили существование в общем международном праве норм, признающих определенные нарушения, совершаемые в ходе внутренних конфликтов, в качестве международных преступлений. Римский статут расширяет перечень таких преступлений, дополнив его рядом военных преступлений. Помимо "серьезных нарушений" Женевских конвенций 1949 г., традиционно считавшихся уголовно-наказуемыми деяниями, Статут вводит понятие *серьезных нарушений* общей для Конвенций статьи 3, распространяющейся на конфликты немеждународного характера. Включение соответствующих положений в Устав Трибунала по Руанде и в Римский статут позволяет говорить об окончательной международной криминализации данных нарушений.

Римский статут выгодно отличается от Уставов Трибуналов по бывшей Югославии и Руанде в плане конкретизации составов преступлений. Это дает основания считать, что судьям будущего Международного суда при квалификации тех или иных деяний не придется опираться в основном на международное обычное право, установление точного содержания положений которого требует глубокого и всестороннего анализа практики государств и международных организаций. Тем не менее, даже учитывая современный уровень развития и конкретизации норм международного уголовного права, следует отметить чрезмерную обобщенность, свойственную подобного рода документам. Положения Уставов и Римского статута подлежат непосредственному применению к индивиду, что, по нашему мнению, требует высокого уровня их определенности, а также завершенность, в частности, наличие меры наказания. Такой определенностью обладают положения Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества, принятие которого существенно облегчило бы работу международным уголовным судам.

Характерно, что деятельность будущего Международного суда будет осуществляться в тесном контакте с Организацией Объединенных Наций. С учетом ответственности Совета Безопасности за поддержание международного мира и безопасности, а также его возможностей по обеспечению исполнения судебных решений, закрепление в Римском статуте его особой роли в деятельности Международного уголовного суда представляется логичным. Тем не менее, в связи с отказом США и Китая становиться участниками Римского статута, видимо, следует пересмотреть те положения Статута, которые закрепляют за СБ полномочия по вмешательству в судебное производство и тем самым ограничивают его независимость.

В целом, Статут Международного уголовного суда подтверждает непреходящее значение принципов Нюрнбергского трибунала и вселяет надежду на то, что эти принципы будут применяться в равной степени ко всем преступникам, независимо от их государственной принадлежности. В этой связи вызывают особую озабоченность попытки отдельных государств умалить значение достигнутых в Риме результатов. Так, неубедительными представляются аргументы, выдвинутые

США в обоснование своего отказа становиться участниками Римского статута. В частности, высказываются опасения, что если американские граждане окажутся на скамье подсудимых Международного суда, они будут лишены тех процессуальных гарантий, которые им предоставляет американская конституция. По этому поводу один американский автор пишет, что “если взглянуть на Югославский трибунал как на пример того, что можно ожидать от Международного уголовного суда, оказывается, что многие правовые гарантии, которыми американцы пользуются согласно Биллю о правах будут недоступны, если американцы предстанут перед Международным уголовным судом”⁵.

Такая позиция является ничем иным, как выражением политики двойных стандартов: для себя одни законы, для других другие. В свое время ничто не помешало правительству США с готовностью признать юрисдикцию Трибунала по бывшей Югославии. В этой связи, как указывалось выше, было заключено даже отдельное соглашение, регулирующее порядок выдачи обвиняемых Трибуналу. Повидимому, американское правительство уверено в том, что среди обвиняемых Югославским трибуналом американских граждан не будет. В то же время, граждане США вполне могут попасть под необычайно широкую юрисдикцию Международного уголовного суда, особенно учитывая теперешнюю активность американского военного ведомства.

Напомним, что США всегда выступали в роли главных инициаторов и участников создания прежних международных трибуналов, а также принимали самое активное участие в разработке Статута Международного уголовного суда, текст которого принимался с учетом предложений американской стороны. Отказ США становиться участниками Статута, видимо, связан с тем, что обязательства, которые они должны были на себя возложить, не вписываются в их представление о собственной роли в современном мироустройстве. Вместо подконтрольного ему международного судебного механизма американское правительство на самом деле опасается получить самостоятельно действующий институт, перед которым все государства несут равные обязательства.

3. Бжезинский в одной из своих нашумевших работ писал, что “американское превосходство породило новый мировой порядок, который не только копирует, но и воспроизводит за рубежом многие черты американской системы”. Причем среди ее основ автор выделяет “рудиментарную глобальную конституционную и юридическую структуру от Международного Суда до специального трибунала по рассмотрению военных преступлений в Боснии”⁶. Попытки отдельных государств использовать международные судебные органы как инструмент внешней политики подрывает веру мирового сообщества в международное правосудие. Может возникнуть впечатление, что механизм индивидуальной ответственности за международные преступления на практике задействуется только против государств, неспособных противостоять так называемой гуманитарной интервенции со стороны “мирового сообщества”.

В этом смысле на Международный уголовный суд возлагаются

большие надежды. Этот орган при всей критики в его адрес обладает рядом неоспоримых преимуществ перед любым чрезвычайным международным трибуналом: везде где бы ни совершались международные преступления, будут применяться единые стандарты правосудия, а жертвы этих преступлений смогут рассчитывать на одинаковую защиту. В Римский статут заложен достаточный потенциал для того, чтобы этот орган смог гарантировать в наступающем столетии торжество закона над "правом силы" при условии сохранения своей независимости, беспристрастности и эффективности.

¹See.: Letter from *Mr. Poos*, President-in-Office of the Council of Ministers of the European Communities, to the Secretary-General of the United Nations. 16 April 1991. <http://www.un.org/icty/pathc.htm>

²Speech of the German Minister of Foreign Affairs, *Dr. Kinkel*, at the London Conference on the Former Yugoslavia. 26 August 1992. <http://www.un.org/icty/pathc.htm>

³Appeals Chamber Decision On the Tadic Jurisdictional Motion, Case No. IT-94-1-AR72, Oct. 2, 1995.

⁴See: *Theodor Meron* 'International Criminalization of Internal Atrocities' 89 *American Journal of International law/* 554 (1995), p.561.

⁵*Gary T. Dempsey* 'Reasonable Doubt. The Case against the Proposed International Criminal Court'. *Cato Policy Analysis № 311*, July 16, 1998 <http://www.cato.org/pubs/pas/pa-311.html>

⁶Бжезинский З. Великая шахматная доска. Господство Америки и его геостратегические императивы. М.: Международные отношения, 1998. с. 41.

Статья поступила в редакцию в июне 1999 г.

Вопросы территории

КОМУ ПРИНАДЛЕЖИТ СЕВЕРНЫЙ ПОЛЮС?

И.Н. Б а р ц и ц *

Поколения граждан нашей страны привыкли к тому, что на вех политических и географических картах мира, выпущенных в СССР и России, от крайних точек страны к Северному полюсу ведут пунктирные линии, отмечающие отечественную арктическую зону. Однако позиция нашей страны по секторному делению Северного Ледовитого океана не получила должного международно-правового закрепления и полного международного признания. В апреле 1999 г. несколькими членами Совета Федерации и депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в порядке законодательной инициативы был внесен проект федерального закона "Об арктической зоне Российской Федерации". Как следует из преамбулы законопроекта, он направлен на обеспечение геополитических интересов Российской Федерации в Арктике, устойчивое развитие арктической зоны и сохранение ее уникальной природы. Законопроект определяет понятие и состав арктической зоны России, устанавливает особенности правового регулирования экономической, социальной, природоохранной и других видов деятельности в ней. Однако предлагаемое в законопроекте определение российской арктической зоны предполагает детальное рассмотрение как истории определения арктических зон прилегающих государств, так и особенностей правового режима этих зон.

История закрепления арктических зон прилегающих к Северному Ледовитому океану государств

К Арктике прилегают территории пяти государств мира: Российской Федерации, США, Канады, Дании и Норвегии. Финляндия с передачей Советскому Союзу района Печенги (Петсамо) лишилась выхода в Северный Ледовитый океан. Эта передача была произведена в соответствии с подписанным СССР, Великобританией и Финляндией Соглашением о перемирии от 19 сентября 1944 г. и подтверждена ст. 2

* Докторант Российской академии государственной службы при Президенте РФ, действительный государственный советник РФ 3 класса.

Мирного договора между СССР и Финляндией от 10 февраля 1947 г. Исландия определяет всю территорию страны как входящую в арктическую зону, но претензий на собственный арктический сектор не предъявляет.

Канада выступила в роли первопроходца в юридическом закреплении за собой соответствующей части арктического сектора. Еще в 1909 г. Правительство Канады, в то время доминиона Британской империи, официально объявило своей собственностью все земли и острова, как открытые, так и могущие быть открытыми впоследствии, лежащие к западу от Гренландии между Канадой и Северным Полюсом. В 1921 г. Канада объявила, что все земли и острова к северу от канадской континентальной части находятся под ее суверенитетом, а в 1925 г. приняла дополнение к закону о северо-западных территориях, запрещавшее всем иностранным государствам заниматься какой-либо деятельностью в пределах канадских арктических земель и островов без особого на то разрешения канадского правительства. В 1926 г. эти требования были подтверждены специальным королевским указом.

В 1922 г. премьер-министр Канады М. Кинг сделал заявление о принадлежности Канаде острова Врангеля. Правительство СССР опротестовало это заявление со ссылкой на ноту Министерства иностранных дел России о принадлежности острова Врангеля Российской империи, направленную всем государствам в 1916 г., на которую не последовало возражений. В 1924 г. на острове был установлен советский флаг.

Сегодня Канада определяет свою арктическую область как территорию, включающую водосборный бассейн территории Юкон, все земли севернее 60 градусов северной широты и область прибрежных зон Гудзонова залива и залива Джеймса. Площадь полярных владений Канады — 1,430 млн. кв. км.

США намеревались присоединить Северный полюс к своим владениям. Об этом намерении со ссылкой на то, что Северный полюс есть продолжение Аляски, выступая в Конгрессе США, сделал заявление секретарь по морским делам США Демби в 1924 г.

Современную арктическую область США составляют территории США к северу от Полярного круга и территории к северу и западу от границы, формируемой реками Поркупайн, Юкон и Кусковим, цепь Алеутских островов, а также все смежные моря, включая Северный Ледовитый океан и море Бофорта, Берингово и Чукотское моря. Площадь полярных владений США — 0,126 млн. кв. км.

Территория Аляски перешла под суверенитет США в соответствии с заключенным между Российской империей и Северо-Американскими Соединенными Штатами в Вашингтоне 18/30 марта 1867 г. и ратифицированным Россией 3 мая 1867 г. Договором об уступке российских северо-американских колоний. Договор был заключен по инициативе государственного секретаря США У. Сьюарда (1861—1869 гг.), в честь которого Аляску долго называли “холодильником Сьюарда” (“Seward's Icebox”). Если в прошлом веке приобретение Аляски американцы расценивали не иначе как “прихоть Сьюарда” (“Seward's Folly”), то сегодня в его честь названы полуостров, выходящий на Берингов пролив, по которому, кстати, проходит граница между США и Россией, а также

город на Аляске. Ежегодно, в последний понедельник марта, в память о подписании договора между Россией и США отмечается праздник штата — “Seward’s Day”.

Согласно Договору, Император Всероссийский за 7 200 000 американских долларов, что составляло 14 320 000 российских рублей, обязывался уступить Северо-Американским Соединенным Штатам всю территорию, владеемую Россией на Американском материке. Восточной границей служила установленная конвенцией, заключенной между Россией и Великобританией 16 (28) февраля 1825 г., линия разграничения между российскими и британскими владениями в Северной Америке (ст. I Договора). Западная граница передаваемых территорий “проходит через точку в Беринговом проливе под 65 градусом и 30 минутами северной широты в ее пересечении с меридианом, отделяющим на равном расстоянии острова Круzenштерна, или Игналук, от острова Ратманова или Нунарбук, и направляется по прямой линии безгранично к северу, доколе она совсем не теряется в Ледовитом океане” (статья IV Договора). Общая площадь передаваемых территорий составила 1530 тыс. кв. км.

В нарушение Договора 1867 г. США в 1881 г. установили американский флаг на острове Врангеля. Но, как и в случае с аналогичными претензиями Канады, эта мера не повлияла на российскую принадлежность острова.

Норвегия в национальных нормативно-правовых актах не дает определения своих арктических территорий. Но при подписании 13 июня 1997 г. министрами по окружающей среде арктических государств Руководства по проведению морских работ по нефти и газу в Арктике определила, что для целей этого “Руководства” арктическую территорию Норвегии образуют районы норвежского моря севернее 65 градусов северной широты. Площадь полярных владений Норвегии — 0,746 млн. кв. км.

С момента своего открытия в 1596 г. экспедицией голландца В. Баренца архипелаг, получивший название “Шпицберген” (“Скалистые острые горы”), норвежское название архипелага — “Свальборт”, русское — “Грумант”) был ничейной территорией. В 1920 г. 42 страны подписали в Париже договор, устанавливающий норвежский суверенитет над архипелагом, но поскольку на Шпицбергене вели добычу угля компании нескольких стран, архипелаг получил статус демилитаризованной зоны, его использование в военных целях запрещалось (ст. 9 Договора). Договор предусматривает свободу хозяйственной деятельности любых государств на архипелаге. Спустя 5 лет в 1925 г. Норвегия официально объявила о присоединении Шпицбергена. Впоследствии Норвегия установила 200-мильную экономическую зону вокруг Шпицбергена, которую Советский Союз, а затем и Россия, не признают, справедливо отмечая, что море вокруг архипелага — территория такой же свободной экономической деятельности всех желающих государств, как и сам архипелаг.

В 1932 г. советский трест “Арктикуголь” выкупил у голландской компании шахту за три с половиной миллиона норвежских крон. Началось промышленное освоение нашей страной архипелага. Сегодня на Шпицбергене существуют два сообщества: норвежское со столицей

Лонгийр и российское с центром в Баренцбурге. При территории в 62 тыс. кв. км. общее норвежско-российское население архипелага составляет около 3,5 тыс. человек Норвегия в рамках концепции "поддержания суверенитета Свальборга" предпринимает все возможные меры для поэтапного вытеснения России с архипелага, стараясь, не нарушая положений Парижского договора, ограничить российское присутствие на Шпицбергене.

Несмотря на подписанное еще 15 февраля 1957 г. Соглашение между СССР и Норвегией о морской границе между двумя странами, проводимые с 1970 г. двусторонние переговоры, до сих пор не решены проблемы разграничения экономических зон и континентального шельфа в Баренцевом море. В 1975 г. Норвегия выступила с предложением провести разграничение континентального шельфа по линии, проходящей восточнее границы полярных владений Советского Союза. Таким образом, Норвегия выступила с претензиями на 155 тыс. кв. км советских (российских) морских пространств. Претендует Норвегия и на 10 тыс. кв. км. в качестве своей экономической зоны при выпрямлении на север от шпицбергенского квадрата границы полярных владений России. Россия в этом случае потеряет участок акватории площадью в 25 тыс. кв. км. Дабы урегулировать возникающие проблемы во взаимоотношениях, 15 октября 1976 г. Правительства СССР и Королевства Норвегия подписали Соглашение о взаимных отношениях в области рыболовства, а 11 января 1978 г. — протокол о временных правилах рыболовства в так называемой "серой зоне" Баренцева моря — спорной акватории, где столкнулись интересы двух стран. Согласно этим соглашениям, каждая из сторон воздерживается от любого контроля правил регулирования рыболовства в отношении судов другой стороны в этом районе. Несмотря на имеющиеся противоречия, сторонам удается достаточно эффективно препятствовать осуществлению третьими странами рыболовства в районе Баренцева моря.²

Дания включила в свою арктическую область Гренландию и Фарерские острова. Распространение суверенитета Дании на Гренландию было закреплено решением Постоянной палаты международного правосудия в 1933 г. Площадь полярных владений Дании составляет 0,372 млн. кв. км.

В отличие от Канады и России, Дания, Норвегия и США не принимали специальных актов по арктическим районам, прилегающим к их территории. Однако законодательство этих стран о континентальном шельфе, экономических и рыболовных зонах распространяется и на арктические районы.

России принадлежит ведущая роль в освоении Арктики. Протяженность арктического побережья России составляет 22 600 км, при том, что общая протяженность арктического побережья всех прилегающих государств 38 700 км. Первым документом, определяющим статус земель и островов, расположенных в российской арктической зоне, прилегающей к арктическому побережью России, явилась нота Министерства иностранных дел Российской империи от 20 сентября 1916 г. В этой ноте содержалось положение о включении в состав

территории Российской империи всех земель, составляющих продолжение на север Сибирского континентального плоскогорья.

В 1921 г. декретом СНК РСФСР от 24 мая “Об охране рыбных и звериных угодий в Северном Ледовитом океане и Белом море” закреплялось распространение суверенных прав РСФСР на 12-мильную полосу территориальных вод. Этим декретом устанавливалась точная граница прибрежных морских вод на Баренцевом море и подтверждалось право РСФСР на исключительную эксплуатацию рыбных и звериных угодий на Белом море — к югу от прямой линии, соединяющей мысы Святой Нос и Канин Нос, в Чешской губе, и в Северном Ледовитом океане на протяжении берега от государственной границы с Финляндией до северной оконечности Новой Земли, а в глубь — на расстоянии 12 морских миль от линии наибольшего отлива как по материковому побережью, так и по побережью островов.

Советский Союз в меморандуме Народного Комиссариата Иностранных дел СССР от 4 ноября 1924 г., направленного наркомом по иностранным делам Г. В. Чicherinym всем государствам, подтвердил положение ноты 1916 г. о принадлежности РСФСР всех земель и островов, составляющих северное продолжение Сибирского материкового плоскогорья. Правительство Союза ССР подчеркнуло при этом, что “вышеуказанные острова и земли, лежащие в водах, омывающих северное побережье Сибири, расположены к западу от линии, в силу Вашингтонской конвенции между Россией и Соединенными Штатами Америки от 18/30 марта 1867 г. определяющей границу, на запад от которой Соединенные Штаты Америки обязались не предъявлять никаких требований”.

Пространственная ограниченность ноты 1916 г. и меморандума 1924 г. состояла в том, что ими закреплялась принадлежность территорий, земель и островов, являющихся непосредственным продолжением Сибирского континентального плоскогорья, то есть азиатской части государства.

17 апреля 1925 г. Постановлением СНК СССР № 331-12 были объявлены территориальными водами Советского Союза проливы Карские Ворота, Югорский Шар, Маточкин Шар, Вилькицкого, Шокальского, Красной Армии, а воды проливов Лаптева и Санникова, исторически принадлежащими СССР.

Исчерпывающее вопрос советской арктической зоны был урегулирован позднее в Постановлении Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 г. “Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане”.

Постановление ЦИК объявляло, что “территорией Союза ССР являются все как открытые, так и могущие быть открытыми в дальнейшем земли и острова, не составляющие к моменту опубликования настоящего постановления признанной Правительством Союза ССР территории каких-либо иностранных государств, расположенных в Северном Ледовитом океане к северу от побережья Союза ССР до Северного полюса в пределах между меридианом 32 градуса 4 минуты 35 секунд восточной долготы от Гринвича, проходящим по восточной стороне Вайда-губы через триангуляционный знак на мысу Кеурском, и меридианом 168

градусов 49 минут 30 секунд западной долготы от Гринвича, проходящим по середине пролива, разделяющего острова Ратманова и Круzenштерна группы островов Диомида в Беринговом проливе".³ Принадлежность России этих территорий официально не оспаривается ни одной из арктических стран. Общая площадь полярных владений СССР составила 5,482 млн. кв. км.

Этим же постановлением Советский Союз признал закрепленную Парижским договором от 9 февраля 1920 г. принадлежность островов архипелага Шпицберген Норвегии. Справедливости ради, следует отметить, что в Постановлении от 15 апреля 1926 г. Шпицберген не упоминался, и речь шла о землях и островах, составляющих к моменту опубликования постановления признанные Правительством СССР территории каких-либо иностранных государств, находящихся в Северном Ледовитом океане, лежащих между 32 градусами и 35 градусами восточной долготы. В 1935 г. СССР официально присоединился к Парижскому договору, установив, что западная граница полярных владений проходит по меридиану 32 градуса 04 минуты 35 секунд, огибая с востока шпицбергенский квадрат. Однако, признавая суверенитет Норвегии над Шпицбергеном, СССР специальной купчей грамотой закрепил за собой право на разработку нескольких участков архипелага. Следует обратить внимание на одну деталь. В 1944 г. Наркоминдел СССР В. М. Молотов предложил Норвегии внести корректизы в статус архипелага и установить на нем режим совместной обороны и управления. Тогда Норвегия отвергла предложение Молотова, сославшись на то обстоятельство, что пересмотр статуса Шпицбергена должен согласовываться со всеми 42 странами, подписавшими Парижский договор. Однако тем самым признала саму возможность пересмотра статуса архипелага.

В 1979 г. Советский Союз в связи с неточным определением ранее координат линии, проходящей по середине Берингова пролива и разделяющей острова Ратманова и Круzenштерна, изменил восточные границы своих полярных владений. Указ Президиума Верховного Совета СССР № 8908-IX от 21 февраля 1979 г. предусматривал: "Внести уточнение в изображение на советских картах восточной границы полярных владений СССР в Северном Ледовитом океане, объявленных Постановлением Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 г., заменив в последней фразе этого постановления цифровое значение меридиана "168 градусов 49 минут 30 секунд" на "168 градусов 58 минут 49,4 секунды".

Правовой режим Северного Ледовитого океана и прибрежных морей

Проблема Северного Ледовитого океана выводится из разности подходов к определению этого участка земного шара. С одной стороны, он может рассматриваться как открытое море со всеми вытекающими из этого понимания международно-правовыми последствиями. С другой стороны, Северный Ледовитый океан в своей значительной части представляет ледяную поверхность, а посему может рассматриваться как особый вид государственной территории пяти прилегающих

стран мира, которые и разделили океан на полярные секторы, а все земли и острова, а также ледяные поверхности, находящиеся в пределах полярного сектора той или иной страны, входят в состав государственной территории. Отсюда и разность подходов при применении международно-правовых и национальных актов при решении возникающих спорных моментов. А споры возникают, и можно прогнозировать увеличение их числа в будущем.

Опорной точкой для рассуждений должно стать утверждение, что еще в 20-е годы XX века сложилась обычная норма международного права, предусматривающая распределение арктических территорий на секторы по принципу тяготения их к побережьям приполярных государств. Этой обычной нормой устанавливается, что сектор находится под юрисдикцией приарктического государства, и на острова и земли, находящиеся в этом секторе, распространяется суверенитет этого государства.

Исторически сложилось, что арктическим сектором каждого из государств является пространство, основанием которого служит побережье этого государства, а боковой линией — меридианы от Северного полюса до восточной и западной границ этого государства. Целью секторального разделения Арктики стало вполне обоснованное стремление приарктических государств исключить из действий общих установлений международного права районы, географические и климатические особенности которых делают их особо значимыми для этих стран.

Однако эта норма не нашла своего подтверждения в Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву, принятой 10 декабря 1982 г. Конвенция вступила в силу 16 ноября 1994 г. после ее ратификации 60 государствами. Российская Федерация ратифицировала Конвенцию лишь в 1997 г., став 109 ратифицировавшим ее государством. К моменту ратификации российским парламентом Конвенция была подписана 159 государствами и в 108 из них уже ратифицирована. До принятия Конвенции 1982 г. вопросы разграничения морских пространств регулировались Конвенцией об открытом море, Конвенцией о континентальном шельфе и Конвенцией о территориальном море. Подписанные еще в 1958—59 гг. эти конвенции были не в состоянии разрешить возникающие между участниками международных отношений вопросы использования недр морских пространств в промышленных целях.

В соответствии со ст. 4 Конвенции по морскому праву 1982 г. внешней границей территориального моря является линия, каждая точка которой находится от ближайшей точки исходной линии на расстоянии, равном ширине территориального моря. Конвенция 1982 г. установила воздушное пространство над ней, на ее дно и недра, распространяется полный суверенитет прибрежного государства, и 200-мильную исключительную экономическую зону, отсчитываемую от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориальных вод. Дно морей и океанов и недра под ними, не находящиеся под чьей-либо юрисдикцией, объявляются общим наследием человечества. То есть все государства мира имеют равные права на разработку их природных ресурсов, и

любое из них имеет право подать в ООН и иные специализированные международные организации заявку на разработку ресурсов морского шельфа. В данном случае не исключены подобные действия и в отношении российской арктической зоны в границах 1926 г. Решение о разработке принимается Международным органом по морскому дну. Если отказаться от секторального разделения Арктики, то при подсчете площади российского шельфа на основе требований Конвенции, Россия теряет суверенные права на 1,7 млн. кв. км. своего арктического сектора.

Таким образом, с точки зрения современного международного права линии, обозначающие боковые пределы полярных секторов, не признаются государственными границами. Государственные границы проходят по внешнему пределу территориальных вод приполярных государств: для России, Канады и Дании этот предел определен в 12 миль, для США — в 3 мили. Отсчет проводится от линии наибольшего отлива как на материке, так и на островах, принадлежащих государству, или от прямых исходных линий, соединяющих точки, географические координаты которых утверждаются правительствами.

Япония и Германия, некоторые другие высокоразвитые страны, обладающие технологиями исследования и использования морского дна, заявляют о необходимости применения к Северному Ледовитому океану общих принципов и подходов Конвенции 1982 г., в том числе при рассмотрении Международным органом по морскому дну прав на промышленное освоение природных ресурсов. Очевидно, что рано или поздно человечество будет вынуждено запустить свою руку под голые и безлюдные арктические пространства, превратив его в ледовитый "персидский" залив. России принадлежит основная часть топливной макушки мира, и ведущие мировые державы уже готовятся к переделу арктических пространств. Со ссылкой на Министра природных ресурсов России В. П. Орлова газета "Коммерсантъ" сообщила, что потенциал арктического шельфа в границах российских полярных владений превышает 88 млрд. тонн условного топлива. При нынешнем уровне цен это превышает 9 трлн. долларов.

В последнее время заметно активизировалась научно-исследовательская деятельность ряда стран в Арктике, в том числе и в пределах полярного сектора России. Так, только в 1998 г. в сектор российских полярных владений совершено не менее десяти морских научных экспедиций США, Норвегии и Германии. В частности, в июле-августе немецкое научное судно "Polarstern" провело объемные исследования в море Лаптевых, недалеко от границ 200-мильной экономической зоны России. США продолжали начатую четыре года назад беспрецедентную программу изучения Арктики при помощи атомных подводных лодок, оснащенных новейшими системами для картографирования морского дна и донных отложений.⁴

В феврале-марте 1999 года на территории Норвегии прошли учения войск стран Североатлантического блока "Battle Griffin". В ходе натовских учений отрабатывались действия вооруженных сил в конфликте, возникшем из-за неурегулированности вопросов разграничения экономической зоны и континентального шельфа. Несомненно, что участники конфликта, урегулировать который надлежало в ходе проведенных

наторских учений, были анонимными и не идентифицировались с конкретными государствами, тем более соседними. Хотя, учитывая, что к Арктике прилегают территории пяти государств мира: Российской Федерации, США, Канады, Дании и Норвегии — и лишь одно из этих государств не является членом НАТО, российское предназначение проведенных учений ни у кого не вызывает сомнений.

Тем более, что у двух из оставшихся четырех государств (США и Норвегии), с которыми собственно и соприкасается российский арктический сектор, есть споры с Россией о принадлежности части континентального шельфа. Предметом спора с Норвегией является вопрос разграничения морских пространств в Баренцевом море. Принципиальность этого вопроса для Норвегии обусловлена зависимостью экономики этой страны от добычи нефти и газа в северных морях.

Бурные дебаты на предмет несоответствия национальным интересам России вызывает подписанное еще 1 июня 1990 г. Соглашение между СССР и США о линии разграничения морских пространств, по которому 70 % территории Берингова моря отходило под юрисдикцию США, получавшим на 13200 кв. морских миль больше пространства, чем если бы линия разграничения была проведена на равном расстоянии между побережьями. При подписании этого документа за основу разграничения была принята граница, определенная Договором 1867 г., признавая которую США де-факто соглашались с правами России на владение арктическими территориями. Соглашение разграничило континентальный шельф и экономическую зону от Северного Ледовитого океана до Тихого океана, а также территориальные воды в Беринговом проливе. Так статья 2 Соглашения определяет прохождение линии разграничения от начальной точки 65 градусов 30 минут северной широты 168 градусов 58 минут 37 секунд западной долготы по меридиану 168 градусов 58 минут 37 секунд западной долготы на север по Северному Ледовитому океану насколько допускается по международному праву.

При подписании этого Соглашения советская сторона полагала, что признание Соединенными Штатами де-факто морской границы полярных владений СССР в Чукотском море и в Северном Ледовитом океане окажется дополнительным аргументом при аналогичных переговорах с Норвегией по делимитации в Баренцевом море и в Северном Ледовитом океане. Однако эти надежды не оправдались.⁵

Таким образом, можно заключить, что секторное разделение Арктики не вызвало в момент его проведения каких-либо возражений иных, неарктических, государств было де-факто принято. Этого фактического признания было достаточно до тех пор, пока, как говорится, с развитием науки и техники, проблема разработки ресурсов Арктики из области фантастики и легендарных исследователей не перешла в практическую сферу.

Однако нельзя утверждать, что Конвенция 1982 г. никоим образом не отметила особенность арктических пространств. Положения Конвенции не только не отрицают секторального разделения Арктики, но и особо предусматривает, что “прибрежные государства имеют право принимать и обеспечивать соблюдение недискриминационных законов и правил по предотвращению, сокращению и сохранению под контро-

лем загрязнения морской среды с судов в покрытых льдами районах.” (ст. 234 Конвенции).

Отличительной особенностью морей Северного Ледовитого океана является их относительно небольшая глубина, редко превышающая 200 метров, и то обстоятельство, что они большую часть года (до 9 месяцев) покрыты непроходимыми для обычных судов льдами. Определить, где заканчивается суша и начинается ледовая поверхность моря практически невозможно.

Закрепление правового статуса прилегающих к побережью России арктических морей (Восточно-Сибирское море, Карское море, Море Лаптевых, Баренцево море и Чукотское море) имеет принципиальное значение для обеспечения экономических интересов страны, ее геополитических интересов и национальной безопасности.

Правовой режим Карского моря исторически всегда регулировался российским государством, еще указами первого царя династии Романовых Михаила запрещалось плавание в Карском море иностранным судам. Восточно-Сибирское, Карское и Море Лаптевых являются историческими русскими морями заливного типа, на которые распространяется режим внутренних морей России. Проходящие по ним морские пути, а это прежде всего знаменитый Северный морской путь, являются внутренними национальными морскими путями. Через российские арктические моря не проходят морские пути международного значения, они никогда не использовались для международного судоходства и рыболовства.

Определение Российской арктической зоны

Освоение арктических морей российскими землепроходцами и мореплавателями началось в XIV веке. Однако еще до эпохи всемирно известных русских исследователей, имена которых увековечены в названиях арктических морей, русские с берегов Белого моря доходили морем до Новой Земли и Шпицбергена. Большинство арктических земель и морей изведано российскими учеными и моряками.

Помимо вышеперечисленных нормативно-правовых актов, права СССР в арктических районах, прилежащих к ее территории, обеспечивались также рядом других законодательных актов, в частности, Законом СССР “О Государственной границе” 1982 г., Указами Президиума Верховного Совета СССР “О континентальном шельфе Союза ССР” 1968 г. Положения этих нормативно-правовых актов перешли и в российское законодательство о государственной границе и континентальном шельфе. В частности, в Закон РФ “О государственной границе Российской Федерации” от 1 апреля 1993 г.

Учитывая принятие и присоединение России к Конвенции по морскому праву 1982 г., усиление интереса к российскому арктическому сектору иностранных государств, сегодня необходимо разработать новые правовые обоснования претензий Российской Федерации на свою арктическую зону.

Безусловно, в основе этого обоснования должны быть и фактическое закрепление, начиная с 1926 г. за СССР — Россией полярных владений,

и вековой опыт освоения Россией земель в Северном Ледовитом океане. Однако изменившаяся международно-правовая ситуация делает только исторические ссылки недостаточными. Негоже, чтобы из-за бюрократической медлительности, (достаточно вспомнить историю с ратификацией Конвенции 1982 г., когда Россия буквально вскочила на подножку уходящего поезда) Россия потеряла значительную часть своего континентального шельфа.

Другие арктические государства уже предпринимают необходимые шаги по закреплению своего суверенитета над соответствующими арктическими секторами. В то время как Россия, похоже, решила от него “избавиться”. Именно этот вывод следует из определения арктической зоны, содержащегося в новой редакции законопроекта “Об арктической зоне Российской Федерации”, внесенном в Государственную Думу Российской Федерации 21 апреля 1999 г.

В первом варианте этого законопроекта, поступившем в Государственную Думу ФС РФ Советом Федерации в июле 1998 г., арктическая зона России определялась как часть Арктики, находящаяся под суверенитетом и юрисдикцией Российской Федерации. В нее включались: а) территории субъектов Российской Федерации: Кольский, Ловозерский, Печенгский районы, закрытые административно-территориальные образования Заозерск, Островной, Скалистый, Снежногорск, города Полярный и Североморск Мурманской области, город Мурманск; Ненецкий автономный округ; территория Воркутинской городской администрации Республики Коми; Приуральский, Тазовский и Ямальский районы, территории Лабытнангской и Салехардской городских администраций Ямало-Ненецкого автономного округа; Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ; территория Норильской городской администрации Красноярского края; Аллаиховский, Анабарский, Булунский, Нижнеколымский, Оленекский, Усть-Янский улусы Республики Саха (Якутия); Чукотский автономный округ; Олюторский район Корякского автономного округа; б) открытые и могущие быть открытыми в дальнейшем земли и острова, расположенные в Северном Ледовитом океане к северу от побережья Российской Федерации до Северного полюса, находящиеся в пределах границ, проходящих на западе по меридиану 32 градуса 4'35" восточной долготы (а в пределах от 74 градуса до 81 градуса северной широты — по меридиану 35 градусов западной долготы; а также в) внутренние воды и территориальное море Российской Федерации; г) исключительная экономическая зона и континентальный шельф, прилегающие к территориям, указанным в пунктах “а” и “б”.

Таким образом, в этой редакции пункт “б” законопроекта практически повторял формулировку Постановления ЦИК 1926 г. с поправкой Указа Президента Верховного Совета СССР № 8908-IX от 21 февраля 1979 г., где Северный полюс приводится в качестве верхней точки арктической зоны России. Тем самым подтверждалась площадь российской арктической зоны в 5,8 млн. кв. км.

Новый вариант этого законопроекта был внесен в Государственную Думу 21 апреля 1999 г. членами Совета Федерации А. В. Назаровым, А. И. Забейвортой, В. Н. Назаренко, Ю. В. Нееловым, Н. И. Соломовым,

а также депутатами Государственной Думы Г.М. Ойнвидом, Ю.А. Гуськовым и Н.Л. Пискуном. Как следует из его преамбулы, законопроект призван определить состав арктической зоны и установить особенности правового регулирования всех форм деятельности в этой зоне.

На этот законопроект возлагаются большие надежды с точки зрения детальной проработки вопросов экономической и социальной политики в районах Крайнего Севера. И в принципе, он не вызывает особых нареканий. Если бы не один важный момент: подчеркивая свою направленность на обеспечение геополитических интересов Российской Федерации в Арктике, законопроект тем не менее содержит чрезвычайно опасное определение границ российской арктической зоны, которое может повлечь за собой в случае принятия закона тяжелейшие политические и экономические последствия.

Так, законопроект в статье 1, по-прежнему определяя арктическую зону как часть Арктики, находящуюся под суверенитетом и юрисдикцией Российской Федерации, практически дословно повторяет пункты "а", "в" и "г" предыдущего варианта законопроекта, но дает совершенно иное толкование пункта "б". В новом варианте законопроекта в состав арктической зоны России включаются такие территории субъектов Российской Федерации, как Кольский, Ловозерский, Печенгский районы, закрытые административно-территориальные образования Зазерск, Островной, Скалистый, Снежногорск, города Полярный и Североморск Мурманской области, город Мурманск; Беломорский район Республики Карелия, Ненецкий автономный округ; Мезенский, Лешуконский, Онежский, Пинежский, Приморский, Соловецкий районы, город Северодвинск Архангельской области, город Архангельск; город Воркута Республики Коми; Ямало-Ненецкий автономный округ; Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ; город Норильск Красноярского края; Аллаиховский, Оленский, Усть-Янский, Горный улусы Республики Саха (Якутия); Чукотский автономный округ; Олюторский район Корякского автономного округа.

Если имеющиеся изменения в перечне территорий, относимых к арктической зоне, — результат либо учета объективных условий, либо успешной лоббистской деятельности руководителей перечисленных субъектов Российской Федерации, то изменения в пункте "б" законопроекта могут иметь значительные международно-правовые последствия.

В новой редакции пункта "б" статьи 1 в состав арктической зоны России включаются такие архипелаги, как Земля Франца-Иосифа, Северная Земля, группа островов Новая Земля и другие острова, расположенные в Северном Ледовитом океане в границах, которые определены следующим образом: на западе и востоке — в пределах Государственной границы Российской Федерации, на севере — в соответствии с нормами международного права.

Далее текст законопроекта содержит два достаточно формальных положения, что в случае противоречия нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации настоящему Федеральному закону применяется настоящий Федеральный закон, и что общепризнанные принципы и нормы международного права и

международные договоры Российской Федерации в области отношений в арктической зоне являются составной частью правовой системы Российской Федерации. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила чем те, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации в области отношений в арктической зоне, применяются правила международного договора. Прежде всего имеется в виду Конвенция по морскому праву 1982 г. с ее определением размеров континентального шельфа в 200 миль.

Итак, в новом варианте текста законопроекта отсутствуют ссылки на установленный Постановлением Президиума ЦИК СССР 1926 г. полярный сектор России с Северным полюсом во главе. А утверждение, что граница арктической зоны России на севере определяется в соответствии с нормами международного права, по существу, лишает российскую арктическую политику многолетней правовой базы, закрепляющей за страной ее арктический сектор.

В данном исчислении континентальный шельф России в Арктике составит лишь 4,1 млн. кв. км. Прогнозируемые запасы энергетических ресурсов на территории, которая "выпала" из текста законопроекта, оцениваются в 15-20 млрд. тонн условного топлива.

Четкое следование Россией нормам международного права не означает отказа России от принципа секторального разделения Арктики. Этот принцип должен быть включен как в текст закона "Об арктической зоне Российской Федерации", так и в иные нормативно-правовые акты. Закрепление российского суверенитета над полярным сектором в границах 1926 г. должно происходить не только в рамках национального законодательства, но и на международном уровне. Тем более, что международное право содержит ряд механизмов, которые позволят и в этом контексте доказать право России на исторически сложившуюся ее арктическую зону.

Прежде всего, Конвенция 1982 г. не отменяет секторального принципа определения статуса территорий в Арктике. С другой стороны, она предусматривает 200-мильный отсчет континентального шельфа от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориальных вод, лишь тогда, когда внешняя граница подводной окраины материка не простирается на такое расстояние. Под подводной окраиной материка понимается находящееся под водой продолжение континентального массива прибрежного государства, состоящее из поверхности и недр шельфа. В данной ситуации Россия должна обосновать, что шельф Северного Ледовитого океана является продолжением Сибирской континентальной платформы, и применить нормы конвенции, предусматривающие в данном случае выведение внешней границы континентального шельфа за 200-мильную зону. В подобном случае Конвенция устанавливает 350-мильный ограничитель. Затем России будет необходимо зарегистрировать в Организации Объединенных Наций и в Международном органе по морскому дну безусловную юрисдикцию России над своим арктическим сектором, права по его использованию и освоению.

Применив данную норму Конвенции, Россия может подтвердить за собой арктический сектор, аналогичный тому, который закреплен По-

становлением 1926 г., когда на картах мира от границ нашей страны к Северному полюсу велись пунктирные линии, очерчивающие нашу арктическую зону. В конце концов, юридических оснований для того, чтобы стереть эти линии с мировой карты, нет.

¹ Американа. Англо-русский лингвострановедский словарь. — М.: Полиграмма. — 1996. — С. 864—865.

² Подробнее см.: Молодцов С. В., Зиланов В. К., Вылегжсанин А. Н. Анклавы открытого моря и международное право//Московский журнал международного права. — 1993. — № 3. — С. 39—52.

³ СЗ СССР. — 1926. — № 32. — Ст. 203.

⁴ Величков Д., Сафонов А. Россия может лишиться полярных владений // Коммерсантъ. — № 78. — 12 мая 1999 г.

⁵ Подробнее см.: Зиланов В. К. А после Аляски еще одна клякса // Российская газета. — 14 января 1997 г.

Статья поступила в редакцию в июне 1999 г.

Хроника

НА СЛУШАНИЯХ АНТИНАТО

Отчет о парламентских слушаниях в Государственной Думе Российской Федерации на тему “Военные и иные угрозы безопасности России в связи с расширением НАТО”.

4 марта 1999 г. в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации состоялись парламентские слушания на тему “Военные и иные угрозы безопасности России в связи с расширением НАТО”, подготовленные при непосредственном участии межфракционной парламентской Комиссии “АнтиНАТО”. Последняя была создана по инициативе Государственной Думы для рассмотрения проблемы расширения Организации Североатлантического договора и выработки рекомендаций по этому вопросу в сфере внешней и внутренней политики России. Вице-спикер Думы и глава Комиссии С.Н. Бабурин выступил в роли председателя слушаний, в которых участвовали депутаты от различных фракций, представители Министерства иностранных дел и Министерства обороны РФ, Российской Академии Наук, а также депутаты, входящие в аналогичные Комиссии “АнтиНАТО”, образованные при законодательных собраниях Украины и Белоруссии. С докладами на слушаниях выступили такие известные политические деятели, как председатель Государственной Думы Г.Н. Селезнев, лидеры парламентских фракций — КПРФ Г.А. Зюганов и ЛДПР В.В. Жириновский. Присутствовал ряд иностранных делегаций, в том числе член Фронта национального освобождения Курдистана, произнесший речь в заключение заседания.

Несомненно, проблемы, обсуждавшиеся на этих парламентских слушаниях, в настоящее время стоят очень остро перед Россией и всем мировым сообществом. Пока писалась эта статья, расширение НАТО на Восток, которого так опасались в последние годы и последствия которого старались спрогнозировать, стало необратимой реальностью. 12 марта 1999 года три восточноевропейских государства — Венгрия, Польша и Чехия — окончательно вошли в состав Организации Североатлантического договора. Границы военного блока, вся история которого прошла под знаком “холодной войны”, значительно приблизились к российским рубежам. С другой стороны, за прошедшие полгода Альянс продемонстрировал твердую решимость укрепить свое влияние на международной арене. Как показывает практика, в качестве главного

способа для достижения цели было выбрано использование военной силы, причем несмотря на явное несоответствие подобных мер нормам международного права. Эти факты невозможno игнорировать. В российских политических кругах сейчас идет активный процесс выработки новой линии поведения России по отношению к НАТО. Авторы данной статьи попытались на основе некоторых документов и услышанного ими в ходе парламентских слушаний 4 марта отразить позицию значительного числа депутатов нижней палаты законодательного органа нашей страны — Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Взгляды этих депутатов на прошлое, настоящее и будущее Североатлантического Альянса и его взаимоотношений с Россией представляют немалый интерес. Наиболее полно изложить их, обратив особое внимание на мнения участников парламентских слушаний, — вот цель этой работы.

В основу сложившейся после второй мировой войны системы международных отношений легло советско-американское противостояние. Вокруг двух сверхдержав — СССР и США — сложились военно-политические блоки. В 1949 г. была создана Организация Североатлантического договора (НАТО) — военный союза Запада, а в 1955 г. по инициативе СССР — Организация Варшавского договора, и, таким образом, система приобрела свой законченный вид. Последующие три десятилетия прошли под знаком непрекращавшегося противоборства этих двух группировок и гонки вооружений. Важнейшей целью НАТО было обеспечение безопасности Западной Европы, так как она непосредственно соприкасалась с границами социалистического блока. США, превосходя по экономической и военной мощи все западноевропейские страны вместе взятые, с самого начала стали играть роль ведущей державы Североатлантического Альянса, и в результате этот “союз” превратился в достаточно мощный инструмент американского влияния на Европу.

Но к началу 90-х годов ситуация изменилась. Мир вступил в эпоху радикальных перемен. Социалистический блок вступил в стадию разложения. Одна за другой страны Восточной Европы переходили в “лагерь демократии”. В 1990 г. Варшавский пакт был аннулирован. Закончилась “холодная война”, угроза столкновения в Европе была практически снята с повестки дня.

С чисто военной точки зрения Альянс утратил смысл своего существования, и было бы логично предположить, что он самораспустится. Этого, как показывают последующие события, не произошло. США могли считать “холодную войну” выигранной, а торжество либеральной демократии — полным, но крушение социалистической системы не привело к исчезновению конфликтов в мире. На первый план вышли проблемы не менее серьезные — межэтническая борьба, высокими темпами растущий терроризм — на националистической почве. Национализм занял первое место в списке угроз безопасности и экономическому благосостоянию. Запада.

Подобного рода конфликты существуют и внутри самой группировки НАТО — примером может служить греко-турецкое противостояние. Новые угрозы предопределили необходимость трансформации Альянса. Пожалуй, стоит особенно отметить, что здесь немаловажную роль играют интересы западных предпринимателей, в основном американских, стремящихся сохранить контроль над источниками стратегических

кого сырья в зонах напряженностей — прежде всего речь идет о нефтяных месторождениях на Ближнем и Среднем Востоке. С другой стороны, США по-прежнему заинтересованы в НАТО и в продолжении их военного присутствия в европейском регионе. Западная Европа консолидировалась в процессе интеграции и уже как единое Европейское Сообщество (а затем Европейский Союз) стала главным конкурентом США на мировом рынке. Геополитическая концепция США в качестве цели ставит достижение глобального лидерства. Поэтому обновленная конфигурация НАТО должна была отвечать приоритетным направлениям американской внешней политики.

Как мы могли наблюдать (а Россия этим и занималась, оставаясь в стороне от происходящего), после завершения вывода советских войск из ГДР и стран Восточной Европы, началась подготовка к расширению границ Альянса на Восток. В июле 1997 г. на встрече в верхах в Мадриде, Польше, Чехии и Венгрии было сделано официальное приглашение о вступлении в давно переставший быть Североатлантическим блок. Окончательное решение об их приеме было принято 12 марта 1999 г. Однако расширение НАТО предполагает не только передвижение границ Альянса к востоку, но и принятие новой стратегической концепции, призванной укрепить его влияние в мире. Проект с изложением основ новой стратегии был представлен на 44-ой сессии Североатлантической Ассамблеи в г. Эдинбурге в ноябре 1998 г., и вынесен на одобрение в апреле 1999 года на 50-й юбилейной встрече глав государств и правительства стран — членов НАТО в Вашингтоне. Проект выдержан в достаточно сдержанных тонах. Более полно стратегию Альянса на той же Ассамблее в Эдинбурге изложил ее председатель Уильям Рот в своем докладе, озаглавленном “НАТО в XXI веке”. Обращают на себя внимание следующие принципиальные моменты.

Во-первых, Североатлантический Альянс намерен присвоить себе право осуществлять военные операции без санкции Совета Безопасности ООН. По существу, он уже действовал таким образом — осуществляя воздушные налеты на Ирак и угрожая бомбардировками Союзной Республике Югославии, необходимо лишь подтверждение постфактум. Нет сомнения, что это — ревизия Североатлантического договора, заключенного 4 апреля 1949 г. в Вашингтоне. Статья 7 указанного договора гласит, что он “не затрагивает и не будет толковаться как затрагивающий каким-либо образом права и обязательства, возлагаемые Уставом ООН на договаривающиеся стороны, которые являются членами ООН, или главную ответственность Совета Безопасности за поддержание международного мира и безопасности”. Устав ООН обязывает государства-члены воздержаться от применения силы или угрозы силой. Лишь в случае вооруженного нападения на какое-либо государство оно имеет право на индивидуальную или коллективную оборону. Принятие решений о применении принудительных мер и тем более вооруженных сил для поддержания или восстановления мира и международной безопасности находится в соответствии с главой VII Устава ООН исключительно в компетенции Совета Безопасности ООН.

На этом положении основывается вся существующая система меж-

дународной безопасности, и его пересмотр может привести к дестабилизации этой системы.

Несомненно, важным и тревожным является намерение НАТО расширить так называемую сферу своей ответственности, включив в нее территории государств, в том числе и за пределами Европы, откуда, по мнению членов НАТО, может исходить угроза или где нуждаются в защите отстаиваемые НАТО "ценности и интересы". Это открывает возможность для произвольного применения силы против любого государства или группы государств. О последствиях принятия подобной доктрины наглядно свидетельствуют недавние удары по Ираку и угрозы в отношении Югославии. Нельзя исключать, что впоследствии НАТО пойдет на применение военной силы для установления контроля над важнейшими сырьевыми базами.

Особенная роль в новой стратегической концепции отводится ядерным вооружениям, которые продолжают рассматриваться в качестве основной гарантии безопасности государств-членов НАТО и сохранения мира в целом. Подразумевается, что все европейские члены Альянса будут принимать участие в содержании ядерных сил в Европе, в том числе в виде предоставления своей территории для их размещения. Концепция не исключает право НАТО на нанесение первого ядерного удара в случае агрессии против одного или нескольких членов организации. Предполагается всесторонне укрепить военный потенциал Альянса путем широкой и многосторонней кооперации и координации. Коллективная оборона будет все больше опираться на мультинациональные подразделения, размещенные на всей территории НАТО. Таким образом, военная машина Североатлантического договора подвергнется дальнейшему усовершенствованию, и, хотя НАТО специально оговаривает соответствие предпринимаемых мер существующим договоренностям о сокращении вооружений и нераспространении ядерного оружия, есть опасность начала новой гонки вооружений, если учесть, что в настоящее время происходит научная революция в этой области.

Нужно отметить ту роль, которую в новой концепции играют США. Как следует из речи У. Рота, это государство останется "двигателем" НАТО, что будет выражаться как в инициативе всех действий, политических положений и мотивов, так и в оперативном командовании военными подразделениями. Лидерство США основывается на двух положениях. США несут на себе основную материальную нагрузку в НАТО, сравнимую с затратами всех европейских членов, вместе взятых. Помимо этого, они являются основным производителем и поставщиком оружия и военной техники Североатлантического Альянса. Монопольное военное производство США обладает никем не превзойденными возможностями в области передовых технологий, а, следовательно, способно обеспечить НАТО продукцией современного технического уровня. Можно сделать вывод, что разработанная под непосредственным руководством США стратегическая концепция Альянса вполне вписывается в общую геополитику Соединенных Штатов.

Государственная Дума Федерального собрания РФ, обеспокоенная вышеизложенными опасными тенденциями в политике Организации Североатлантического договора, затрагивающими безопасность практи-

чески всех государств мира, приняла обращение к парламентам государств-членов ООН, в котором высказала свою точку зрения относительно планов изменения стратегической концепции НАТО. По мнению большинства депутатов Думы, новая стратегическая концепция НАТО, “фактически направленная на ликвидацию приоритета ООН в области поддержания мира, может серьезно подорвать роль ООН и всю существующую систему международных отношений”, а также привести к “ослаблению Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и других региональных организаций, действующих на основе согласия государств”, “затруднить ведущуюся в настоящее время ОБСЕ работу над Хартией европейской безопасности”. Государственная Дума “убеждена, что право принятия решений о применении силы не может принадлежать небольшой группе развитых государств” и что “ООН по-прежнему является уникальным инструментом, способным обеспечить стабильность в мире”. В своем Обращении Дума призвала государства-члены ООН выразить свое отношение к новой концепции НАТО и “активизировать усилия по повышению эффективности деятельности ООН и Совета Безопасности ООН”.

Государственная Дума едина в понимании расширения Североатлантического Альянса как источника угрозы для всего мира, и прежде всего — для России. Россия была и остается по историческим и цивилизационным причинам основным объектом враждебности со стороны НАТО, так как не вписывается в нынешнюю модель глобализации на условиях Запада, обладает богатейшими природными ресурсами, на которые претендуют страны-члены Альянса и представляет собой главное препятствие на пути осуществления их военно-политических планов. Угрозы для безопасности России со стороны видоизменяющегося Альянса имеют комплексный характер.

В первую очередь, это военные угрозы — прямые и потенциальные. В условиях экономического кризиса боеспособность российской армии значительно снижена, на ее содержание в и расходуется 24¹ раза меньше средств, чем на содержание армий стран-членов НАТО. Присоединение к Североатлантическому пакту Польши, Венгрии и Чехии еще больше изменит соотношение сил в его пользу. В распоряжение командования Альянса поступит развитая сеть авто и железных дорог, до 550 складов боеприпасов, вооружений, горюче-смазочных материалов, 33 военных полигона. Все это существенно повышает возможности войск НАТО и позволяет сократить время развертывания группировки Альянса до 30 суток. Все эти факты важны, если война ведется на земле обычными видами вооружения, но в современной войне решающее значение для достижения успеха имеют не мотострелковые и танковые части, а средства воздушно-космического нападения. С этой точки зрения, в состав НАТО Венгрии, Польши, Чехии, а в перспективе и других восточноевропейских государств, военная группировка Альянса получает возможность продвинуться на восток на 650—750 км. Для проведения первой и решающей стратегической операции командованию НАТО

¹ Здесь и далее — данные из меморандума Консультативного совета при Комиссии “АнтиНАТО” Государственной Думы Российской Федерации.

нужно массированно применить тактическую авиацию на глубину 600—1000 км. Если до присоединения к Альянсу государств Восточной Европы блок не мог наносить удары на такую глубину, то теперь, получив новые аэродромы, многие из которых были созданы Советской Армией, он не ограничен в применении тактических вооружений. Использование этих аэродромов (их около 290) позволит всей тактической авиации НАТО наносить ракетно-бомбовые удары вплоть до Волги.

В современной войне все большее значение приобретает фактор внезапности. До расширения НАТО обеспечить внезапность первого удара было практически невозможно, так как после взлета авиации Альянса с баз в Западной Европе и пуска крылатых ракет у ПВО России было достаточно времени для того, чтобы среагировать на начавшуюся агрессию. С развертыванием военной структуры Альянса на Востоке Европы его авиация сможет наносить удары по Калининграду и приграничной полосе России уже через несколько минут после взлета.

Вопреки обещаниям НАТО, работа по созданию условий для размещения авиации в Европе и Прибалтике уже идет полным ходом. В Вене уже существует Центр контроля за воздушным пространством, позволяющий осуществлять переброску боевой авиации на аэродромы Венгрии, Чехии и Польши. Аналогичный центр, которые соответствует стандартам НАТО и может обслуживать всю Прибалтику, недавно создан в Вильнюсе.

Состав объединенных Военно-морских сил (ВМС) Альянса в Балтийском регионе возрастает за счет ВМФ Польши на 18%, патрульной авиации — на 50%. С получением доступа к польским военно-морским базам Балтийский флот России полностью лишится свободы действий. В случае же присоединения к НАТО Прибалтики Балтийский флот России фактически окажется рассеченным надвое и запертым в Кронштадте и Калининграде.

Запад почти не скрывает свое стремление добиться “демонтажа” военной машины, доставшейся России в наследство от СССР. Сегодня российская армия имеет только 30% современных вооружений (в странах НАТО — 60—80%), из-за отсутствия финансирования происходит быстрая деградация стратегических систем, замедлены или вообще прекращены многие НИОКР в данной области. России навязываются явно не выгодные для нее международные договоренности: Договор СНВ-2 и изменения в Договоре по ПРО от 1972 г.

Угрозы со стороны Североатлантического блока России носят и политический и экономический характер. Страны-члены НАТО напрямую вмешиваются в ее внутренние дела, осуществляя систему мер, направленных на разрушение российской экономики и вооруженных сил, создание экономической зависимости России от Запада и ее дезинтеграции. Не прекращаются попытки воздействовать на формирование внешней и внутренней политики РФ, поддержка прозападных сил, противодействие интеграции в рамках СНГ. К последнему можно отнести подогревание вражды между Россией и Украиной, попытки установления контроля Запада над нефтяными ресурсами Каспийского моря, поощрение сепаратизма в российских регионах.

НАТО ведет активную пропагандистскую работу в России, проникая

в средства массовой информации с целью создания ложного представления у российской общественности относительно опасной сути преобразований НАТО, провоцирует антироссийское мировое общественное мнение через контролируемые странами-членами альянса СМИ. При этом НАТО неприкрыто использует интеллектуальные ресурсы России (за счет "утечки мозгов") и ее научно-технический потенциал для разработки крупных проектов, в том числе двойного назначения (гражданских и военных).

В условиях усиливающихся военных и иных угроз России НАТО осуществляет систему мер стратегической маскировки через различного рода "совместные" механизмы типа Совместного постоянного совета Россия—НАТО. В ходе обменов подтверждается готовность консультироваться и принимать во внимание российскую точку зрения, но на практике натовская сторона уклоняется от обсуждения сущностных вопросов. Основополагающий Акт Россия—НАТО не оправдывает надежды, которые на него возлагались российской стороной — продолжается экспансия Альянса в Восточной Европе и в СНГ (через программу "Партнерство ради мира"), еще не принятая стратегическая концепция НАТО уже применяется в Ираке и Югославии. Сотрудничество с Россией, учет ее мнения лишь имитируется. Программа "Партнерство ради мира" (ПРМ) является удобным прикрытием для вовлечения стран Восточной Европы и СНГ в военные структуры НАТО. По ее условиям предполагается переход на стандарты НАТО армий стран, даже не собирающихся вступать в Альянс. В частности проводится сопряжение систем управления и связи, ВВС, ПВО, тылового обеспечения, ВМС. В военных учениях в рамках ПРМ участвуют помимо Польши, Чехии и Венгрии, Румыния, Литва, Молдавия, Эстония, Болгария, Украина. Таким образом, еще до вступления этих стран в НАТО в рамках "Партнерства ради мира" будут уже созданы все предпосылки для интеграции их армий в военные структуры Североатлантического договора. После принятия политических решений включение вооруженных сил стран Восточной Европы в НАТО может произойти очень быстро.

Все вышеперечисленные моменты, касающиеся опасности, угрожающей России со стороны Североатлантического альянса, в той или иной степени нашли отражение в выступлениях участников парламентских слушаний. Каждый из них, заострив свое внимание на различных аспектах проблемы, предложил свой вариант модели поведения России в сложившейся международной обстановке и необходимых мер во внутренней политике.

Вступительную речь произнес председатель Государственной Думы Г.Н. Селезnev. По его мнению, альтернативной натовской концепции решения мировых проблем, основанной на военном давлении, является система двусторонних соглашений и деятельность Организаций по безопасности и сотрудничеству в Европе, которая уже доказала свою дееспособность в мирном разрешении международных споров. Россия, по словам спикера, может создать собственную систему безопасности, предложив гарантии государствам Прибалтики, Восточной и Южной Европы, а для этого необходимо развивать с ними многосторонние связи. Россия не отказывается от сотрудничества с НАТО, но при

условии соблюдения ее геополитических интересов в целом. Председатель Государственной Думы отметил особую значимость союза России и Белоруссии, который является важнейшим фактором сдерживания экспансии Альянса. Он призвал предпринимать конкретные шаги для поддержки народов, подверженных агрессии НАТО.

Многие тезисы, прозвучавшие в речи Г.Н. Селезнева, были поддержаны в докладе руководителя делегации Федерального собрания России в Парламентской Ассамблее Совета Европы и ответственного секретаря-координатора Комиссии “АнтиНАТО” С.А. Глотова.

— НАТО наступает на конкретные интересы каждого человека, — подчеркнул он, — НАТО — мировой жандарм, пытающийся контролировать все и вся.

Депутат выступил с требованием практических действий — установления постоянного депутатского дежурства на территории Косово, находящейся под угрозой бомбардировок НАТО, создания международного антинатауского объединения, а также укрепления и развития стратегических ядерных сил России, ПВО, ВМФ. Он рекомендовал президенту Российской Федерации прекратить действие Основополагающего Акта Россия-НАТО и уделить основное внимание формированию тройственного союза Россия-Белоруссия-Югославия.

Идея сближения с Белоруссией была горячо поддержана лидером фракции ЛДПР В.В. Жириновским. Отметив, что направление движения Альянса на восток не случайно — ведь Россия обладает огромным ресурсным потенциалом, он призвал к наращиванию военной мощи: “на военную силу можно ответить только военной силой”. Лидер ЛДПР предложил создать под эгидой России военно-политический блок для противостояния планам Альянса, а в качестве союзников помимо Белоруссии привлечь Иран и Индию. Расширению НАТО, по его мнению, можно успешно препятствовать, используя зависимость многих стран Восточной Европы и СНГ — от российских энергоносителей. Необходимо оказать всестороннюю поддержку курдскому движению, так как националистическое движение такого масштаба способно “уничтожить любое НАТО”.

Военному аспекту проблемы было посвящено выступление первого заместителя начальника Генерального Штаба Министерства обороны РФ генерала В.Л. Манилова. Он отметил недопустимость отказа от механизма мирного урегулирования ООН и неподчинения Альянса директивам Совета Безопасности ООН, и высказал идею о воздействии на Организацию Североатлантического договора изнутри через использование внутренних разногласий в самом блоке.

Лидер КПРФ Г.А. Зюганов сделал акцент на внутренние проблемы России как источник ее слабости на международной арене. Согласно его точке зрения, сегодня “вырастает новая расстановка сил в Европе”. НАТО, подобно гитлеровской агрессии, движется на Восток, Восточная Европа — ключ к России, Россия — “сердце мира”, и, покорив ее, Альянс станет диктатором на планете. “Американцам важно завязать конфликт в Югославии и не дать объединиться Европе”. Но если Европа сложит потенциалы с Россией, система международной безопасности может избежать кризиса. надо продолжать наметившуюся на перегово-

рах в Рамбуйе линию на сотрудничество с Францией, Германией, Италией, так как именно эти страны являются противниками распространения американского влияния на европейском континенте. Однако, ключевым условием для предотвращения расширения НАТО остается стабильность в России.

План изменения устаревшей концепции национальной безопасности Российской Федерации предложил в своем докладе председатель Комитета Государственной думы по обороне Р.С. Попкович. Новую концепцию, по его мнению, следует строить основываясь на трех принципах. Во-первых, необходимо признать, что у России есть регионально жизненно важных интересов (например, Каспийский) и нельзя забывать об этом. Во-вторых, война с Альянсом возможна, а поэтому Россия должна укрепить и модернизировать свою оборону. А финансирование военно-промышленного комплекса нужно проводить исходя не из экономического положения страны, а из соображений обороны, защиты государства и национальных интересов.

Заместитель председателя другого Комитета Думы — по безопасности — С.Н. Абельцев выступил с резкой критикой политики российского руководства по отношению к Североатлантическому Альянсу, которая привела к относительному сближению России с НАТО и ярко демонстрирует ее слабость. Особое внимание он обратил на ту роль, которую могут сыграть в сдерживании военной машины НАТО договоры о сокращении обычных и стратегических вооружений и нераспространении ядерных вооружений. С другой стороны, депутат отметил, что экспансия Альянса направлена не только на восток, против России, но и на юг. НАТО стремится распространить свою сферу влияния на Балканы. Кроме безусловно стратегических соображений (это позволит Альянсу полностью контролировать Средиземноморский регион), здесь, как объяснила представительница Института мировой экономики и международных отношений И.А. Нарочницкая, имеют значение факторы, связанные с необходимостью воздействия на Турцию. Турция — единственная страна НАТО, не относящаяся к западной христианской цивилизации, что вносит определенный диссонанс во внутриблоковые отношения. Поэтому Балканы призваны стать “плацдармом” для предотвращения вхождения Турции в “Исламскую конфедерацию” и ее сближения с другими мусульманскими народами.

Расширение НАТО, по убеждению Чрезвычайного и Полномочного Посла РФ и бывшего заместителя генерального секретаря Совета безопасности ООН В.С. Сафончука, пойдет и в направлении Каспийского региона, где сосредоточены запасы нефти, в которых так заинтересованы США. В своем выступлении Посол подробно остановился на социально-классовой составляющей отношений Россия—Альянс. По его мнению, НАТО видит себя гарантом против восстановления социализма в Европе и во всем мире, и, таким образом, принятие трех восточноевропейских стран — Польши, Чехии и Венгрии — в Организацию Североатлантического договора не столько добавляет ей военную силу, сколько формирует своеобразный “страховой пояс” антисоциалистического характера для Восточной Европы. Продвижение НАТО на восток имеет целью не допустить возрождения социализма в России.

Однако главным барьером на пути НАТО мог бы стать воссозданный в новой форме СССР.

Интересным с точки зрения эмоциональности и содержания было выступление советника заместителя председателя Государственной Думы Н.А. Павлова. Он сосредоточил свое внимание на демографических проблемах, пояснив, что населению России грозит вымирание, даже если не будет войны с НАТО. Сравнив показатели естественного движения населения РФ и Китая, депутат пришел к неутешительному выводу: одновременно с продвижением Альянса к границам России происходит гораздо более опасный процесс — миграционная экспансия в Сибирь огромных масс китайцев. Как заметил в продолжение этой темы депутат Г.Г. Майтаков, Россия может потерять этот регион, не вступая ни в какие конфликты.

Участники парламентских слушаний много говорили о важности укрепления связей России с Украиной и Белоруссией. Отношение парламентов этих государств к проблеме расширения НАТО на восток выразили их депутаты, выступившие с докладами. Депутат Верховного Совета Украины В.М. Яценко охарактеризовал сотрудничество Украины с Североатлантическим Альянсом как "неприятную необходимость". Нельзя рассматривать проблему НАТО в отрыве от экономических трудностей, сказал он. Украина потеряла две трети экономического потенциала, средний доход на душу населения составляет лишь 20 долларов. Кризис в экономике для страны является главной угрозой национальной безопасности. Украина нуждается в помощи Запада. С другой стороны, по словам депутата, сотрудничество с НАТО позволит более эффективно отстаивать ее суверенитет (нет гарантов, что в случае разрыва соглашений с Альянсом Украина не войдет в сферу его интересов) и одновременно стимулировать внутренние противоречия блока. Согласно мнению представителя Верховной Рады, у России и Украины теперь имеется инструмент для нейтрализации угрозы со стороны НАТО — это недавно ратифицированный российским парламентом российско-украинский "большой" договор. Однако в парламенте Украины большинство не поддерживает идею военно-политического союза с Россией, выступая за нейтральный статус страны по отношению к действиям НАТО. Представитель белорусского парламента в свою очередь призвал к более тесной интеграции России и Белоруссии в военной области и созданию единой белорусско-российской армии.

Парламентские слушания завершились принятием ряда рекомендаций президенту, правительству, Министерству иностранных дел и Федеральному собранию России. Президенту было рекомендовано прекратить действие Основополагающего Акта Россия—НАТО в случае принятия на апрельской сессии Альянса доктрины, предусматривающей вооруженное вмешательство НАТО во внутренние дела третьих стран. Правительству — принять меры для поддержки вооруженных сил и военно-промышленного комплекса России, рассмотреть вопрос о пристановке участия России в программе "Партнерство ради мира", включая отмену совместных учений на российской территории и обмен делегациями, а также изучить влияние этой программы на трансформацию военных, политических и экономических структур стран СНГ в

интересах НАТО. Выступавшие предложили Министерству иностранных дел России подготовить меморандум с анализом положений новой стратегической концепции НАТО и ее соответствия Уставу ООН и другим действующим международно-правовым документам и внести его на обсуждение в Совет Безопасности ООН, а вопрос об отношениях между ООН и НАТО — в повестку дня Генеральной Ассамблеи ООН; кроме того, активизировать взаимодействие по проблеме расширения Североатлантического Альянса и изменения его стратегической концепции со странами СНГ (в рамках Договора о коллективной безопасности), Восточной Европы и “третьего” мира и их международными организациями (Движение неприсоединения и его влиятельными членами — Китаем, Индией, ЮАР), расширить отношения с национально-освободительными движениями, в частности с Фронтом национального освобождения Курдистана. (В ходе слушаний один из его членов обратился с призывом к российскому руководству оказать курдам всестороннюю поддержку в освобождении лидера Курдской Рабочей партии Абдуллы Оджалана) Депутаты призвали МИД РФ организовать сбор и обобщение материалов о преступлениях против мира и человечности, включая грубые нарушения Устава ООН со стороны стран-членов НАТО, и передать их на рассмотрение в такие международные институты, как Международный суд в Гааге.

Рекомендации Федеральному Собранию были следующими: “более настойчиво использовать свои конституционные возможности для контроля за формированием и осуществлением внешней политики России” и при этом “добиваться внесения изменений в Конституцию Российской Федерации, которые позволили бы парламенту играть более весомую роль в определении внешнеполитического курса страны”. Федеральному Собранию было предложено разработать закон о российском добровольческом корпусе. Как заявил председатель Комиссии “АнтиНАТО” С.Н. Бабурин, “речь идет не о легализации наемничества”, а о законодательном упорядочении движения добровольцев. Участники слушаний поставили вопрос о переносе предстоящего саммита ОБСЕ из Стамбула в связи с ситуацией вокруг курдского движения, а в качестве города-“преемника” была названа Москва.

Таким образом, в заключение можно сделать вывод: позиция, занимаемая Государственной Думой по вопросу расширения НАТО, достаточно радикальна. Российские законодатели в своем большинстве рассматривают данный процесс как источник многочисленных угроз национальной безопасности, интересам и суверенитету нашей страны. С их точки зрения, Россия в настоящее время является главным объектом агрессии Североатлантического Альянса как единственное государство, обладающее с ним военным паритетом. Депутаты открыто обвиняют НАТО и ее структуры в несоблюдении подписанных соглашений, в проведении политики, подрывающей внутреннюю стабильность в стране и дискредитирующую ее на международной арене. Особое беспокойство депутатов вызывает тот факт, что деятельность НАТО направлена на пересмотр роли ООН в деле обеспечения международной безопасности и подрыв всей существующей системы международного права. Задачу России они видят в энергичном противодействии натов-

ским стремлениям, требуя скорейшего принятия конкретных практических мер. Государственная Дума намерена играть активную роль в формировании внешней политики РФ и добиваться расширения своих полномочий в этой сфере.

**Юлия Плавунова (руководитель бригады),
Александр Валяев, Артур Габдрахманов,
Юлия Лобач, Ирина Уманская, Елена Шатурина**
(наши корреспонденты)

Статья поступила в редакцию в апреле 1999 г.

СЕМИНАР О КОНТРОЛЬНЫХ МЕХАНИЗМАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА

В начале ноября 1999 г по инициативе Совета Европы в Москве состоялся Семинар “Функционирование контрольных механизмов Европейского суда по правам человека”.

Непосредственными организаторами семинара вместе с представителем Совета Европы явились Департамент по Международному гуманитарному сотрудничеству и правам человека МИД РФ и Академия содействия развитию гражданской культуры.

Представитель МИД во вступительном слове подчеркнул значимость проводимой конференции. Он привел, в частности, пример дела “Калашников против РФ”: гражданин сидит в предварительном заключении четыре года без обвинительного приговора в Магаданской области. Гражданин Калашников подал иск в Европейский суд с требованием возмещения ущерба в 2 млн. долларов.

Европейский Суд рассматривает все случаи нарушения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. Сегодня процедура подачи жалобы в Европейский суд по правам человека становится известной в России все шире, и интерес российских граждан к этой европейской инстанции растет.

В своем выступлении представитель Европейского Суда Михаил Лобов, отметил, что Конвенция — это уникальный механизм в современном мире. Уникальность ее заключается в том, что создан эффективный механизм контроля за действиями судов, а сама Конвенция инкорпорирована в правовую систему каждого государства-члена, и права граждан через нее наполняются реальным содержанием.

Александр Соломонович Ландо, уполномоченный по правам человека в Саратовской области, сказал, что тоже занимается правовым положением заключенных, содержащихся в предварительном заключении. Число заключенных неуклонно растет, и в изоляторах временного содержания уже не хватает мест. Он видит следующие пути решения данной проблемы:

1. Дорогой путь — строительство новых следственных изоляторов.

2. Избрание иной меры пресечения, так как в 30 % случаев данной меры пресечения можно избежать потому, что одну треть содержащихся в следственных изоляторах освобождают прямо из зала суда. За 9 месяцев использования такого подхода удалось сократить число заключенных с шести тысяч человек до четырех тысяч.

3. Сократить сроки рассмотрения уголовных дел. В Саратовской области создана специальное подразделение судей, отслеживающих ситуации с длительными сроками рассмотрения.

Следующая российская проблема: насилие в органах МВД на стадии предварительного рассмотрения дела. Он предложил следующую схему решения этой проблемы:

1. В день задержания заключенного осматривает врач из поликлиники, подчиняющейся министерству здравоохранения. Составляется акт освидетельствования.

2. Второй акт освидетельствования составляют на десятый день заключения.

3. Третий акт — через два месяца.

Результат: — профилактика насилия в органах МВД имеет большое значение для правосудия, так как на судебных заседаниях обвиняемые часто отказываются от своих показаний под предлогом того, что их показания были даны следствию при применении насилия. Само по себе насилие в органах МВД говорит о низком уровне профессионализма работников милиции.

Уполномоченный по правам человека в Саратовской области ведет прием граждан в следственных изоляторах два раза в месяц. Он предлагает закрыть все медвытрезвители в области, чтобы доказать, что он прав, и приводит следующие доводы: во-первых, лицо произвольно, без санкции прокурора лишается свободы на срок от 3 до 24 часов. И, во-вторых, никакой законодательной базы для таких мер нет — только должностные инструкции.

Сам он делит пьяных на три категории: “лежачие” (их надо отвозить в больницу), затем, те, кто может совершить преступление (этих — в следственный изолятор) и, наконец, те, кого могут обворовать (этих следует отвезти домой за их счет).

Представительница Совета Европы Элисон Патфилд рассказала о том, как до создания Суда, жалобы проходили через Комиссию по правам человека. Комиссия рассматривала вопрос о приемлемости жалобы к рассмотрению и, если считала ее приемлемой, то, во-первых, предлагала сторонам пойти на мировое соглашение. Если стороны не принимали этого предложения, то, во-вторых, истец подавал заявление с изложением фактов по делу, а далее следовало судебное рассмотрение.

В 80-е годы количество дел, поступивших в Комиссию, резко возросло:

в 1981 году Комиссия рассматривала 400 дел;

в 1993 году Комиссия рассматривала 2000 дел;

в 1997 году Комиссия рассматривала 4000 дел.;

в 1999 г. на ее рассмотрение находится около 5000 дел.

В 1991 г. до судебного рассмотрения дошло 10 дел, в 1997 г. — 191 дело.

Таким образом, не соблюдалось требование о рассмотрении дел в разумные сроки.

Поэтому было принято решение: избавиться от Комиссии и тем самым ускорить процедуру рассмотрения дел в Суде, а значит — усилить его роль. Осенью 1999 года Комиссия окончила свое существование.

Суд состоит из 41 судьи — по одному от каждого государства-члена. Национальность судьи очень важна для понимания специфики национальных правовых систем. Парламентская Ассамблея утверждает кандидатуры судей на 3 или 6 лет. России — на 3 года). Принцип географического представительства воплощен в том, что в суде существуют 4 подразделения.

Существует система комитетов, которые выполняют роль бывшей комиссии; каждый комитет состоит из 4 судей, в течение срока своих полномочий (12 месяцев) они занимаются отбором дел для суда по формальным критериям.

Эксперт Конституционного Суда РФ Х. Б. Шейнин указал на то, что в России права человека в ряде случаев защищены лучше, нежели в других странах-подписантках, в частности по нашей Конституции до решения суда лицо может быть задержано на срок не более 48 часов, а в Конвенции такой срок не указан; из этого можно сделать вывод о том, что положение заключенных может быть ухудшено.

Растет уважение к суду как к органу, который защищает права человека. Велика роль органов исполнительной власти в защите прав и свобод человека. В 1993 году был принят “Закон об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан”. Этим законом произвол исполнительной власти ограничен.

Конституция создала правовую базу для защиты граждан, в том числе, и прав заключенных. В случае, если закон не соответствует Конституции, то правильность его применения проверяет Конституционный Суд. Его решения распространяются на всех.

На основании прецедентов можно сделать следующие выводы:

1. Иностранный гражданин, проживающий в России, может обращаться в Конституционный Суд.

2. Срок, предоставляемый для ознакомления с материалами дела, не входит в срок предварительного заключения.

3. Все дети, находящиеся с матерями в местах лишения свободы, считаются репрессированными.

4. Недопустима практика, по которой осужденный на срок лишается права на жилище, так как он находится вне постоянного места проживания более 6 месяцев. Это противоречит Конституции, так как является дополнительным наказанием.

5. Конституционный Суд отменил также и норму закона о пенсиях, по которой лицам, находящимся в местах лишения свободы, пенсия не выплачивалась.

Представитель Совета Европы М.А. Лобода рассказал об исполнении решений Европейского Суда. Уникальность Конвенции отметил он, в том, что имеются механизмы исполнения решений Суда. Исполнение решений суда входит в “процесс”, как это гарантировано ст. 6 Конвенции. И далее он привел ряд примеров.

На следующий день работы конференции первой выступила, Элисон Патфилд. Она подчеркнула, что в отличие от Всеобщей декларации прав человека, где только утверждается основополагающий принцип свободы личности и провозглашается, что “никто не может быть подвергнут произвольному аресту, задержанию или изгнанию”, и по сравнению с другими нормативными положениями самой Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, в этой Конвенции имеется статья 5, которая детально разработана. Вот полный текст этой статьи:

Статья 5 **Право на свободу и личную неприкосновенность**

1. Каждый человек имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Никто не может быть лишен свободы иначе как в следующих случаях и в порядке, установленном законом:

а. законное содержание лица под стражей после его осуждения компетентным судом;

б. законный арест или задержание лица за невыполнение законного решения суда или с целью обеспечения выполнения любого обязательства, предписанного законом;

с. законный арест или задержание лица, произведенное с тем, чтобы оно предстало перед компетентным судебным органом по обоснованному подозрению в совершении правонарушения или в случае, когда имеются достаточные основания полагать, что необходимо предотвратить совершение им правонарушения или помешать ему скрыться после его совершения;

д. задержание несовершеннолетнего лица на основании законного постановления для воспитательного надзора или его законное задержание, произведенное с тем, чтобы оно предстало перед компетентным органом;

е. законное задержание лиц с целью предотвращения распространения инфекционных заболеваний, а также душевнобольных, алкоголиков, наркоманов или бродяг;

ж. законный арест или задержание лица с целью предотвращения его незаконного въезда в страну или лица, против которого принимаются меры по его высылке или выдаче.

2. Каждому арестованному незамедлительно сообщаются на понятном ему языке причины его ареста и любое предъявляемое ему обвинение.

3. Каждое лицо, подвергнутое аресту или задержанию в соответствии с положениями подпункта (с) пункта 1 настоящей статьи, незамедлительно доставляется к судье или к иному должностному лицу, уполномоченному законом осуществлять судебные функции, и имеет право на судебное разбирательство в течение разумного срока или на освобождение до суда. Освобождение может ставиться в зависимость от предоставления гарантий явки в суд.

4. Каждый, кто лишен свободы путем ареста или задержания, имеет право на разбирательство, в ходе которого суд безотлагательно решает вопрос о законности его задержания и выносит постановление о его освобождении, если задержание незаконно.

5. Каждый, кто стал жертвой ареста или задержания в нарушение положений настоящей статьи, имеет право на компенсацию.

Итак, в этой статье содержится не только исчерпывающий список мотивов, служащих для государства основанием лишения свободы лица, но и добавляется право на разбирательство, в ходе которого суд быстро должен решить вопрос о законности его задержания.

Данная статья имеет целью защитить свободу в ее классическом понимании, а не в широком смысле, как это встречается в других документах по правам человека. В этой статье обнаруживается большое влияние традиций англо-саксонского права, оберегающего лицо от всякого неоправданного посягательства на его свободу со стороны государства, а также от длительных сроков предварительного заключения на период разбирательства. Данная статья послужила образцом для Международного пакта о гражданских и политических правах. О ее важности свидетельствуют многочисленные жалобы на нарушение прав личности на свободу, по-прежнему, поступающие в Комиссию, в соответствующие органы этой Комиссии и Суда.

В положениях статьи для лиц, лишенных свободы, предусмотрены некоторые гарантии: право быть уведомленными об основаниях, выдвинутых государственными органами, право на разбирательство для решения вопроса о законности содержания под стражей; право на компенсацию в случае нарушения данной статьи, и для лиц, лишенных свободы во исполнение пункта 1 статьи 5, право на то, чтобы незамедлительно быть доставленными к судье, и на судебное разбирательство в течение разумного срока или на освобождение до суда. Эти положения в какой-то степени совпадают с положениями статьи 6, но в соответствии со статьей 5 от государственных органов требуется особая старательность в отношении лиц, лишенных свободы.

Статья 5 положила начало большей части связанной с Конвенцией судебной практики, что и обусловило частое обращение к содержащимся в ней процедурам со стороны задержанных, а также решающее значение свободы и личной неприкосновенности в вопросе защиты прав человека. Оказались вполне жизнеспособными старые постановления Суда по статье 5; они являются прочной базой для последующих решений, которые вообще опираются на защиту свободы личности, с самого начала строго хранимую практикой Суда, и развивают ее. Статья 5 способствовала реформированию уголовных кодексов подписавших ее стран. Она вложила весомый вклад в сохранение личных свобод европейцев, из которых многие в оставшиеся еще в памяти периоды связаны с произвольным лишением свободы, производимым государственными органами.

Таким был доклад Элисон Патфилд, в котором содержался подробный анализ статьи 5.

После перерыва состоялось небольшое выступление представителя республики Татарстан И. Ю. Никитина. В нем было много цифр. Приведем лишь некоторые

Всего в республике 51 суд общей юрисдикции. Количество обращений в суд в первом полугодии по годам:

Уголовные дела 1997 г. — 28626.

Уголовные дела 1998 г. — 29563.

Уголовные дела 1999 г. — 77383.

Гражданские дела 1997 г. — 59852 — на одного судью приходится 27 % дел.

Гражданские дела 1998 г. — 83200 на одного судью приходится — 30 % дел.

Гражданские дела 1999 г. — 50093 на одного судью приходится — 33 % дел.

И снова выступал М. Лобов. На этот раз его выступление было посвящено статье 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1980 г.

Эта статья, сказал М. Лобов гарантирует право на справедливое судебное разбирательство гражданских и уголовных дел. В пункте 1 этой статьи закрепляется право любого лица на справедливое публичное разбирательство его гражданского или уголовного дела в суде. В пунктах 2 и 3 излагаются уголовно-процессуальные нормы, которые Европейский суд по правам человека считает составными элементами общего понятия справедливого судебного разбирательства, закрепленного в пункте 1. Полный текст статьи 6 известен в следующей редакции:

Статья 6 **Право на справедливое судебное разбирательство**

1. Каждый человек имеет право при определении его гражданских прав и обязанностей или при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявляемого ему, на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Судебное решение объявляется публично, однако пресса и публика могут не допускаться на судебные заседания в течение всего процесса или его части по соображениям морали, общественного порядка или государственной безопасности в демократическом обществе, а также когда того требуют интересы несовершеннолетних или для защиты частной жизни сторон или — в той мере, в какой это, по мнению суда, строго необходимо — при особых обстоятельствах, когда гласность нарушала бы интересы правосудия.

2. Каждый человек, обвиняемый в совершении уголовного преступления, считается невиновным до тех пор, пока его виновность не будет установлена законным порядком.

3. Каждый человек, обвиняемый в совершении уголовного преступления, имеет как минимум следующие права:

а. быть незамедлительно и подробно уведомленным на понятном ему языке о характере и основании предъявленного ему обвинения;

б. иметь достаточное время и возможности для подготовки своей защиты;

с. защищать себя лично или через посредство выбранного им самим защитника или, если у него нет достаточных средств для оплаты услуг защитника, иметь назначенного ему защитника бесплатно, когда того требуют интересы правосудия;

д. допрашивать показывающих против него свидетелей или иметь право на то, чтобы эти свидетели были допрошены, и иметь право на

вызов и допрос свидетелей в его пользу на тех же условиях, что и для свидетелей, показывающих против него;

е. пользоваться бесплатной помощью переводчика, если он не понимает языка, используемого в суде, или не говорит на этом языке.

Эта статья является одним из важнейших положений Конвенции, о чем свидетельствует то, как институты Конвенции подошли к ее толкованию. Статья 6 дала большее основание для развития судебной практики, чем любая другая статья Конвенции. Это, по мнению докладчика, не удивительно, учитывая масштаб и значимость гарантируемых ею прав и количество гражданских, уголовных и иных дел в договаривающихся государствах. Сложные проблемы возникали при определении сферы применения статьи 6, особенно возможности ее применения к административным и дисциплинарным процедурам. Многие дела касались длительности разбирательства ("разумный срок"). Было рассмотрено также множество других вопросов, касающихся как общеправовых проблем внутреннего законодательства и судебной практики государств, так и процедурных деталей в ряде частных случаев.

Так, статья 6 является чрезвычайно важным положением, сформулированным в общих выражениях и применимым в различных правовых и административных системах государств — членов Совета Европы. Неудивительно, что в связи с ее толкованием-применением возникает столько сложных и важных проблем. Несомненно, что другие сходные проблемы будут возникать и в дальнейшем, особенно при расширении Совета Европы. Однако не будет, пожалуй, чересчур смелым утверждать, что основные принципы, используемые для толкования статьи 6 и возможности ее применения в гражданских и уголовных делах уже установлены. Основной задачей органов Конвенции на ближайшие годы станет, скорее всего, развитие и уточнение этих принципов при применении статьи 6 к самым различным ситуациям.

Данные исследования Элисон Патфилд и Михаила Лобова поставили своей целью определить масштаб действия и конкретные требования, содержащиеся в статьях 5 и 6 в том их толковании, которое давалось в ходе обширной судебной практики. В исследованиях поочередно рассматривались проблемы области применения, доступа к судам, требований, предъявляемых к самому суду, а также проблемы публичности, справедливости и длительности судебного разбирательства.

М. В. Антонова, Е. А. Полтавцева
(наши корреспонденты)

Отчет поступил в редакцию в ноябре 1999 г.

“УМЕРЛА ЛИ НАУКА В РОССИИ”

13 октября 1999 года в Москву прибыла делегация, состоявшая из депутатов парламентов некоторых европейских стран, а в частности это были люди, принимающие непосредственное участие в работе Комитетов по науке и технике при своих законодательных органах, а также в работе Европарламента. Представители Франции, Италии, Португалии, Нидерландов, Чехии, Польши и Украины прилетели по приглашению Федерации мира и согласия для того, чтобы принять участие в международном семинаре по теме “Развитие научно-технического сотрудничества России с европейскими странами и российские наукограды” и попытаться ответить на вопрос: “Умерла ли наука в России или нет?”

Пребывание делегации можно разделить на три части. В первый день в здании Федерации мира и согласия семинар был открыт профессором А. И. Никитиным, который в этот день вел все заседания. Во второй день семинар был продолжен в городе Обнинске с участием членов Научно-технического совета города. Делегация также посетила обнинское научно-производственное предприятие “Технология” и встретилась с мэром города и представителями городского собрания. В третий день гости посетили Калугу и встретились с губернатором Калужской области Сударенковым, который одновременно является председателем Комитета по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии в Совете Федерации Федерального собрания Российской Федерации. Какие же проблемы обсуждались на семинаре в Москве и Обнинске?

Итак, первое заседание в Москве открыл директор Союза развития наукоградов России Кузнецов докладом “60 наукоградов России: состояние и перспективы развития”. Союз развития наукоградов России — это неправительственная организация, созданная в 1991 году и объединяющая глав администраций научных городов, научных деятелей, ряд физических лиц, имеющих целью влиять на политиков, принимающих решения, помогать наукоградам и живущим в них ученым создавать различные инновационные центры, ускорять создание законодательной базы и т. д. Термин “наукоград” — это сравнительно новый термин, сформулированный 8—9 лет назад учеными А. И. Никитиным и Никоноровым и обозначающий поселения (города) численностью от 2 тысяч (Оболенск, Орево) до 200 тысяч (Зеленоград) человек. Это — не исторически сложившиеся города, а нормативно заложенные поселения, которые создавались в разное время с 30-х до 70-х годов на базе так называемых “градообразующих” предприятий и организаций, научных, конструкторских, испытательных организаций, опытного производства. Кузнецов выделил 3 категории таких поселений:

1) оборонные города двух направлений: первое направление — ядерные научные центры (такие всемирно-известные, как Арзамас-16); второе направление — закрытые города Министерства обороны РФ — испытательные полигоны, космодромы (Жуковский);

2) центры академической и фундаментальной науки, как отдельно от больших городов (Протвино — крупный физический институт, Пу-

шино — крупнейший центр биологической и микро-биологической науки), так и в них (например, академгородок в Новосибирске);

3) предприятия и организации прикладной науки, конструкторских разработок и совокупных с ними испытательных комплексов (город Королев — крупнейший центр космической промышленности).

В период реформ отношение к этим территориям, где оказался сконцентрирован мощнейший интеллектуальный и экспериментальный потенциал России, изменилось. Наряду с тем, что городам предоставлена большая свобода в своем развитии, было в 10 и более раз снижено государственное финансирование. Не без участия Союза развития наукоградов России принят закон “О статусе наукограда Российской Федерации”, который нормирует деятельность некоторой части наукоградов. В этом законе закреплены условия, необходимые для присвоения статуса наукограда Российской Федерации. Эти условия таковы:

- 1) должно быть самостоятельное муниципальное образование;
- 2) научный потенциал города должен составлять больше половины от всех других видов деятельности;
- 3) должна быть программа развития города, как наукограда.

Наиболее близко к получению статуса наукограда находится город Обнинск, по которому издан Указ Президента России о проведении в Обнинске эксперимента для выявления наиболее эффективных способов государственной поддержки наукоградов. Принято также Постановление Правительства России, которое регламентирует порядок присвоения и снятия статуса наукограда.

В этот же день выступил представитель департамента разоружения и контроля за вооружениями Министерства иностранных дел РФ А. Ю. Малов. Свой доклад “Приоритеты России в области разоружения: измененная реальность” он открыл заявлением о том, что Россия привержена тем обязательствам, которые она взяла на себя, подписав в 1990 году бессрочный договор “Об обычных вооружениях в Европе”. Но в связи с распадом СССР, образованием новых независимых государств, новыми реальностями в geopolитике сейчас идет работа над адаптацией этого договора. В этой работе сегодня два ключевых момента: фланговые ограничения вооруженных сил по потолкам и чрезвычайные временные развертывания.

Другим интересом России является конференция по разоружению в Женеве, которая после бомбардировок странами НАТО Сербии и Косово, находится в некотором замороженном состоянии. Приоритетом российской внешней политики является приданье более активного характера работе этой конференции. В частности, Россия выступает за активизацию работы Комитета по запрету на производство расщепляющих материалов, тесно связанного с политикой нераспространения ядерного оружия. Также очень важен вопрос запрещения размещения любого оружия в космосе — вопрос XXI века, работа над которым является также одним из приоритетов внешней политики Российской Федерации. И третьей важной проблемой является запрет на передачу противопехотных мин. Россия полностью привержена духу и целям Оттавской конвенции, той конвенции, которая свидетельствует о полном запрете использования особо опасных мин, в том числе противо-

пехотных. Однако к цели безминного мира надо двигаться поэтапно. Важно не разделять мир на тех, кто мог бы присоединиться к конвенции, и кто нет. Россия, например, по определенным причинам, не может присоединиться к данной конвенции. Но в этом направлении ведется серьезная работа. В связи с этим следует коснуться Женевской конвенции "О негуманном оружии", и в частности дополнительного протокола № 2, так называемого "Минного протокола". На сегодняшний момент процесс межведомственного согласования закончен, и Россия готова к ратификации минного протокола.

Особую озабоченность вызывают попытки американской стороны встать на путь ревизии договора по ПРО, т. е. попытки создания национальной ПРО. Это прямое нарушение договоренностей между Россией и США. По договору по ПРО в Российской Федерации под защитой системы противоракетной обороны находится Москва, а в США — пусковые шахты. В условиях снижения потолков вооружений и действующих национальных систем противоракетной обороны появится соблазн первого удара. Будет нарушен и без того хрупкий ядерный баланс и под угрозой окажется вся политическая стабильность в мире.

"Несмотря на это, приоритетом Российской Федерации остается продолжение движения к безъядерному миру", — отметил в заключении А. Ю. Малов.

Ему были заданы вопросы, волнующие иностранных гостей. В частности, представитель польского сейма Сенкевич поинтересовался, почему Россия не может присоединиться к Оттавской конвенции. А. Ю. Малов разъяснил, что, согласно существующей оборонной доктрине, Россия не может снять мины с вооружения. Тому есть несколько причин. Во-первых, минами охраняются различные стратегические объекты, например, атомные электростанции. Во-вторых, мины незаменимы при охране государственных границ. В-третьих, такая элементарная причина, как обычная для России нехватка средств на уничтожение противопехотных мин. В связи с этим у представителя Чехии Милоша Титса возник вопрос по поводу военной доктрины Российской Федерации. Чех интересовался, чем же является ядерное оружие для России — средством обороны или же нападения. Представитель российского внешнеполитического ведомства заметил, что ядерное оружие будет применяться лишь в том случае, если национальная безопасность России окажется под прямой угрозой. Далее с докладом выступил генерал-майор в отставке, заведующий сектором Комитета ученых за глобальную безопасность, член группы "Генералы и адмиралы в отставке за мир" В. С. Белоус. В его выступлении опять прозвучала тема российско-американских отношений. По словам В. С. Белоуса, барометром российско-американских отношений долгое время являются два соглашения в области разоружения. Это — Договор по ограничению стратегических ядерных вооружений и Договор о противоракетной обороне 1972 г. Существует также Договор СНВ II, со дня подписания которого прошло более 6,5 лет. Россия так до сих пор и не ратифицировала этот договор, в отличие от Соединенных Штатов Америки, где Конгресс это сделал уже в январе 1996 г. Подобная судьба договора в

России связана, во-первых, с недостатками самого договора; во-вторых, со сложной ситуацией в российской экономике; и в-третьих, с некоторыми политическими факторами. Последние и были подробно рассмотрены в докладе. В данном контексте необходимо упомянуть о ядерном компоненте расширения НАТО на восток. В. С. Белоус упомянул договор об объединении Германии 1992 г., в котором было закреплено положение об отсутствии намерений блока НАТО размещать ядерное оружие на территории новых федеральных земель. Данное положение хочется прокомментировать словами канцлера Бисмарка: "Меня интересуют не их намерения, а их возможности".

Как и А. Ю. Малов, В. С. Белоус затронул договор о противоракетной обороне. Известно, что в марте 1999 г. Конгресс США одобрил закон о развертывании ПРО, который был утвержден президентом Клинтоном 23 июля того же года. Теперь вопрос состоит только в том, когда? По различным данным, это произойдет к 2010 году.

Сегодня США очень часто используют термин "ограниченная ПРО". Что же это такое и чем отличается от обычной национальной системы противоракетной обороны? Любая такая система состоит из трех компонентов: информационно-разведывательная система, система боевого управления связи и средства перехвата. Так вот, в так называемой "ограниченной ПРО" первый и второй компоненты контролируют всю территорию государства. Это значит, что "ограниченная ПРО" является не чем иным, как полноценной национальной системой противоракетной обороны, так как создание необходимого количества средств перехвата является для США вопросом 2–3 месяцев. Такая система, по мнению В. С. Белоуса, "взорвет политическую и ядерную стабильность в мире". При этом нужно отметить, что даже при полном уничтожении ядерного оружия не будет достигнут мир во всем мире. На все нужно, в первую очередь, политическое решение.

Андреа Челлино, представитель итальянского парламента, задал В. С. Белоусу вопрос о том, как происходит принятие решений о запуске ядерных ракет в Российской Федерации. Генерал-майор в отставке ответил, что пуск ядерных ракет является системой сложнейших процедур и кодов, которые постоянно обновляются и находятся под строжайшим контролем. Информация об обнаружении ядерной угрозы поступает от низших звеньев к высшим, и президент, министр обороны, начальник Генерального штаба принимают согласованное решение и отдают соответствующий приказ. На мой вопрос, что же нам делать в сложившейся тяжелой ситуации, В. С. Белоус ответил: "В первую очередь, мы должны сосредоточиться на решении внутренних экономических и политических проблем. Нам сейчас нельзя идти на обострение отношений со странами НАТО".

Семинар был продолжен 15 октября в городе Обнинске с участием членов научно-технического совета города (НТС). Совет был образован 20 декабря 1996 года решением главы администрации города. Заседание открыл председатель НТС Зордников, отметивший четыре основных элемента в программе развития города Обнинска:

1) в городе принята инновационная модель развития науки, предусматривающая условное разделение государственного и частного сектора

науки по функциям: инновационная часть науки включает всю прикладную науку госпредприятий и комплекс частных предприятий научно-технического профиля;

2) фундаментальная наука, относящаяся к госсектору науки выполняет госзаказ и тесно привязана к госбюджету по финансированию в отличие от инновационной части науки, которая ориентирована на внебюджетное финансирование;

3) образовательный комплекс города;

4) процесс интегрирования обнинской и российской науки в целом в мировую науку и процесс международного сотрудничества.

Говоря о проблемах, сдерживающих развитие города, председатель НТС отметил привлечение инвестиций и управление в области научно-технического бизнеса.

Депутат Национальной ассамблеи Франции, представитель Франции в Европарламенте Жан Ноэль Кердраон интересовался научными разработками в сфере термоядерного синтеза. Зродников отметил, что по термоядерному синтезу магнитного удержания сегодня действует единственный международный проект по созданию термоядерного реактора, в котором принимают участие Европа, США, Россия, Япония. Кроме того, ведутся исследования по инерциальному термоядерному синтезу, фундаментальным плазменным процессам и управляемому термоядерному синтезу. Но, по мнению председателя НТС г. Обнинска, данные исследования займут около 50 лет.

Участники семинара также заслушали доклады директора Медицинского радиологического научного центра города Обнинска С. Е. Ульяненко, профессора Дьяченко — директора отделения государственного научно-технического центра по лазерной энергии, ректора Института атомной энергетики профессора Ю. А. Казанского. Делегация также посетила государственный научный центр РФ "Обнинское", научно-производственное предприятие "Технология", специализирующееся по следующим основным научно-техническим направлениям: конструкционная керамика, полимерные композиционные материалы, конструкционная оптика.

Делегация встретилась с мэром Обнинска М. Шубиным и представителями городского собрания. На этой встрече гости узнали интересные факты об Обнинске. В нем проживает 110 тыс. человек, в том числе 49 тыс. трудоспособных жителей и около 46 тыс. пенсионеров. Средний возраст жителей города — 35 лет. В городе функционирует 12 НИИ. Четыре института являются полностью государственными. В Обнинске зарегистрировано 4,5 тыс. коммерческих организаций и 9,5 тыс. индивидуальных предпринимателей без образования юридического лица. Уровень безработицы составляет 1,7 % населения. Доходная часть бюджета города — 130 млн рублей, при этом следует учесть то, что дефицит составляет 28 %.

М. Шубин сообщил, что сам принимал участие в работе Госкомиссии по делам наукоградов. В связи с этим я задал ему следующий вопрос: "Как, по Вашему мнению, изменилось ли отношение высших государственных органов к науке, или же они следуют принципу: "Здоровый выживает, больной умирает?" К моему величайшему сожалению, оказа-

лось, что именно этим принципом руководствуется государство в отношении к своей науке.

В своем заключительном слове представитель французского парламента Жан Ноэль Кердраон выразил надежду на сотрудничество Европейских стран с Российской Федерацией и с уверенностью сказал, что наука в России не только не умерла, но и, несмотря на все трудности, продолжает интенсивно развиваться.

Представители зарубежных стран, являвшиеся членами делегации, проявили высокий интерес к российской науке в целом и были удивлены огромным научно-техническим потенциалом Обнинска. Высказав понимание проблем современной российской науки, они в то же время довольно сдержанно отнеслись к обсуждению внешне-политических вопросов в области разоружения, возникающих между Россией и странами — членами НАТО. Остается только выразить надежду, что такие семинары будут в дальнейшем проводиться регулярно, и не только в Обнинске, но и в других подобных ему городах. Ведь известно, что наука способна существовать и развиваться только в атмосфере открытости и при обмене информацией.

Москва — г. Обнинск, Калужской обл.

Дмитрий Соколов
(наш корр.)

Статья поступила в редакцию в декабре 1999 г.

ПОСОЛ ИНДИИ — ГОСТЬ МГИМО

В конце декабря 1999 года в гостях у студентов МГИМО побывал Чрезвычайный и Полномочный Посол Индии в России Сатиндер Кумар Ламба.

Визиты послов в этот институт стали уже хорошей традицией. На такие встречи приходят многие студенты, тем более, что каждый раз встреча происходит на иностранном языке. В данном случае — на английском. Однако интерес к этой встрече подогревался еще и тем фактом, что Индия в открытую заявляет, что в XXI веке она обойдет Китай по количеству населения, что в 1998 году Индия в открытую взорвала ядерное устройство, что заставило Совет Безопасности ООН принять специальную резолюцию, в которой подчеркивалось, что этот взрыв вовсе не дает право Индии называть себя “ядерной державой”.

Представил посла частый организатор подобных встреч профессор А. И. Никитин.

А потом заговорил сам посол. Начал он остроумно: “Дипломат должен подумать дважды прежде, чем ничего не сказать. Но сейчас — это не тот случай”.

Он говорил. Излагал позицию Индии по многим важнейшим вопросам мировой политики. Главное сейчас, он считает, борьба с международным терроризмом и экстремизмом. Он рук и бомб террористов в

этом уходящем году (11 тыс. взрывов) погибло людей больше, чем во всех войнах на земле, которые имели место в 1998 году.

Естественно, предупреждая вопросы собравшихся, посол заговорил об индийских испытаниях ядерного оружия. Он заявил, что Индия провела эти испытания, чтоб обеспечить себе равную и законную безопасность для всех. Индия внимательно следила за ядерными испытаниями. В 1954 году в мире было проведено 65 ядерных взрывов. Еще тогда Перу предложил запретить ядерные испытания. Его не послушали. До 1995 года в мире было проведено свыше 2 тысяч ядерных взрывов. В том числе они проводились в Сахаре. Постепенно был создан ядерный зонтик и для Германии, и для Италии.

Но не для Индии. В 90-е годы Индия усиленно и успешно создавала свое ядерное оружие. И в 1998 году, наконец, провела свои ядерные испытания. То, чего мы добились, мы называем минимальным ядерным сдерживанием. В то же время, проведя эти испытания, мы заявляем, что

— во-первых, Индия не нарушила ни одного международного документа или соглашения, которые она подписала;

— во-вторых, мы сделали заявление, что мы никогда не применим наш ядерное оружие первыми;

— в-третьих, мы никогда не применим его против неядерной страны;

— в-четвертых, Индия никогда не будет ввязываться в гонку ядерных вооружений;

— наконец, в-пятых, Индия продолжает выступать за встречное разоружение.

Самой интересной частью встречи были, конечно, вопросы студентов и ответы посла.

Его спросили, как он расценивает российско-индийские отношения на современном этапе.

— Как очень хорошие, — последовал ответ. — Я провел в вашей стране три года и четыре зимы.

Начал работать в московском посольстве еще в 60-е годы. Меня радовало расширение связей между нашими странами. Я много путешествовал по Вашей стране, много видел. Сейчас бурно развиваются парламентские связи. Хорошее сотрудничество между нашими военными. Индия закупает много оружия именно в Вашей стране.

Хорошо развернулось экономическое сотрудничество, то же можно сказать и о культурном сотрудничестве. Во время выступления наших артистов в Москве — их приехало 120 человек — все залы недавно были полны. “Как во времена Радж Капура”! — сказал мэр Лужков. А нам приятно, что этого знаменитого кинодеятеля у вас помнят.

Что важно в наших отношениях? Это то, что думает простой человек об Индии. У меня был недавно разговор с одним из лидеров фракций в думе Геннадием Зюгановым. Он сказал мне замечательные слова: “Все фракции в Государственной думе поддержат Вас”. Да, это действительно так.

Один из аспирантов спросил посла, а нельзя ли заморозить индийские ядерные испытания. Посол ответил, что Индия уже сделала это, объявив мораторий на все испытания подобного рода.

Отвечая на вопрос о типах оружия, которое Индия закупает в России, посол сказал, что это, в основном, подводные лодки и разного типа самолеты, в том числе МИГ-21, МИГ-29, СУ-30 и т. д.

Вопрос был задан о возможности треугольника сил: Индия — Россия — Китай. Ответ посла состоял в том, что у Индии с Россией очень близкие отношения. Особенно близкими их сделал Евгений Примаков.

Что касается Китая, то здесь они быстро улучшаются. Но все же сделать так, чтобы три державы создали какой-то треугольник, об этом пока речи нет.

Был задан вопрос послу о его отношении к событиям в Чечне.

— Ответ ясный, — сказал он. — Это внутреннее дело России. Речь идет о территориальной целостности государства, и мы желаем Вам успехов на этом пути.

(Соб. инф.)

Информация поступила в редакцию в январе 2000 г.

450 ЛЕТ ПОСОЛЬСКОМУ ПРИКАЗУ (1549—1999)

29 октября 1999 г. в Московском государственном институте международных отношений (Университете) МИД России была проведена научно практическая конференция “Российская дипломатия — история и современность”, приуроченная к 450-летию создания Посольского приказа (1549 г.) — первого внешнеполитического ведомства России.

На открытии конференции вступительное слово произнес ректор МГИМО профессор А. В. Торкунов. Затем прозвучала речь министра иностранных дел Российской Федерации И. С. Иванова. Министр говорил о проблемах и перспективах развития дипломатической службы в России, отметил “высокий профессионализм и уровень культуры” сотрудников министерства иностранных дел. Он напомнил, что лучшие традиции российской дипломатии невозможно сохранять без уважения прошлого, а также, что “потенциал российской дипломатии чаще оказывался востребованным в трудные времена”.

Также во вступительной части взяла слово директор Института российской истории, член-корреспондент РАН А. Н. Сахарова, чья речь была посвящена геополитике России, ее истории и развитию.

Далее выступал руководитель Федеральной архивной службы член-корреспондент РАН В. П. Козлов, который посвятил свой доклад значению и заслугам дипломатов-архивистов перед Россией.

Заключало вступительную часть конференции выступление председателя Национального комитета российских историков, академика РАН С. Л. Тихвинского, которое было связано с деятельностью дипломатической службы России в период Второй Мировой войны.

Значительное место в конференции заняла презентация книги профессора Г. Л. Кессельбренnera “Известные дипломаты России: от Посольской избы до Коллегии иностранных дел” и монографии “История внешней политики России” (5 томов).

Выпуск этих трудов был приурочен к 450-летию создания Посоль-

ского приказа и стал возможным благодаря поддержке правительства Москвы.

Было отмечено, что книги уже представлялись на различных выставках и пользовались большим успехом.

Далее работа конференции велась в секциях.

Третья секция проходила под руководством А. Д. Мельвиля. На ней была заявлена тема: "Особенности российской дипломатической службы на современном этапе".

В секции было зачитано несколько докладов, посвященных различным проблемам в контексте обозначенной тематики.

Первым докладчиком была Елена Николаевна Рудая, выступавшая на тему развития дипломатической службы в послереволюционный период и господствовавшей в тот период идеологии в международных отношениях. Приход к власти не изменил взглядов большевиков, в том числе и на международные отношения. Основной целью государства в этой сфере стало распространение революции на другие страны, а их девизом: "В союзе с революционерами других стран и против всех остальных". Поэтому закономерным было то, что подбор первых советских дипломатов производился по степени их способности занять точку зрения класса.

Следующим выступал Неженский, чей доклад был посвящен "Первым курсам советской дипломатии". После октября 1917 года большинство стран не приняли новую власть, установившуюся в России, и необходимо было как можно скорее добиться международного признания государства, однако это приводило к возникновению новой проблемы: необходимы были квалифицированные специалисты, способные вести переговоры с другими странами. Для подготовки дипломатов были созданы специальные курсы, на которые записалось всего 17 человек.

Так как большинство слушателей работали, то решено было осуществлять обучение частично в служебное, а частично в неслужебное время, и слушатели курсов оценивали не по политической принадлежности, а по рабочей квалификации. Работа курсов внесла свой вклад в подготовку кадров, и в 1922 году было создано международное отделение факультета общественных наук при МГУ, которое просуществовало три года.

Затем был создан институт по подготовке дипломатических и консультских работников.

19 августа 1939 года было принято решение об учреждении Высшей дипломатической школы.

В 1943 году был образован Международный факультет при МГУ, который через год был преобразован в МГИМО.

Далее слово взяла Лебедева Н. М., выступавшая на тему "Дипломатия конфликтов. Место дипломатии в современном мире". Докладчица говорила о том, что мир переживает системный кризис и тому есть несколько причин, которые налагаются друг на друга: здесь и эрозия Вестфальской системы мира, и эволюция режима границ в сторону их прозрачности, и распад многих режимов. Появление негосударственных сторон в конфликтах влияет на усложнение процесса их разрешения, был приведен пример конфликта, имевшего место в Руанде, в котором принимало участие более 100 негосударственных организаций. В свете

создавшейся ситуации необходимо появление нового типа дипломатии, в особенности в сфере кризисного управления, которое на данный момент практически не разработано. Видится национальная подготовка дипломатов с различными специализациями.

Последующие доклады были посвящены истории развития дипломатии. Так, например, один из докладов был связан с развитием российско-мексиканских отношений в послереволюционный период и той роли, которую в нем сыграли российские дипломаты. Так, отмечались заслуги Пестковского — посла России в Мексике с 1922 по 1924 годы. При нем в Мексике побывал Маяковский, получили возможность изучать местную флору и фауну российские ботаники. Многое добилась, занимая этот пост, а также пост торгового представителя А.М. Коллонтай, которая за шесть месяцев своей работы сумела резко увеличить объемы торговли между двумя странами.

Темой одного из докладов стал древнейший период истории дипломатии. Отмечалось, что первые дипломатические документы были написаны на глиняных таблицах. В Европе понятие посол впервые появилось в записках Цезаря — “амбасадор”, а понятие “дипломат” было введено в XVIII веке. Далее говорилось о развитии дипломатической службы на более позднем этапе. Отмечались некоторые ее особенности: так быстрое получение агримана говорит о том, что государство заинтересовано в установлении отношений с государством, раньше должности чрезвычайного и полномочного посла были разделены, но в последующее время, их все чаще занимает одно и то же лицо, это своеобразное слияние было осуществлено во избежание возникновения коллизий в старшинстве. Докладчик отметил, что во все времена дипломатическая служба была одна из самых престижных, недаром в XIX веке дипломатами становились выходцы из дворянства, имевшие прекрасное образование, окончившие Царкосельский лицей, Пажеский корпус или Лазаревский институт.

Доклад профессора МГИМО Н. К. Капитоновой раскрывал личность Маргарет Тэтчер и влияние, которое она оказала на развитие международных отношений в тот период, когда занимала должность премьер-министра Великобритании. Ее правление характеризовалось жестким внешнеполитическим и внутригосударственным курсом, при ней сменились 35 членов правительства, все заслуги кабинета министров она приписывала себе, при проведении курса внешней политики она руководствовалась советами своего помощника, в прошлом рядового дипломата. Тэтчер не была дипломатом и часто ставила своим противникам ультиматумы, однако ей удавалось выходить победительницей из споров. Внешняя политика, проводимая Тэтчер, отличалась наиболее благоприятным отношением к США. Как особо подчеркнула докладчица: “Она была главным архитектором победы Запада в холодной войне”.

Конференция отличалась своей значимостью, и, по моему мнению, может положить начало прекрасной традиции.

**А.А. Вычугжанина,
наш корр.**

Статья поступила в редакцию в ноябре 1999 г.

НОВАЯ ФОРМА БЛАГОТВОРИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ООН

22 октября 1999 года Российской ассоциацией содействия ООН был проведен бал, посвященный 54-й годовщине Организации Объединенных Наций. Это мероприятие состоялось в рамках благотворительной программы помощи российским одаренным детям. В целом акция включала в себя два этапа: собственно бал и молодежный благотворительный марафон, состоявшийся на следующий день после проведения бала.

Мероприятие такого рода проводилось в Москве впервые. При этом оно было разделено на два этапа, суть которых можно понять если посмотреть на титульную цель Бала: "Помощь российским одаренным детям". Таким образом первая часть события представляла собой собственно благотворительный вечер, а вторая, имевшая место на следующий день, молодежную акцию, по поддержке лозунга, который был выдвинут ООН во главу угла на всем мероприятии в целом.

Бал проходил исключительно в светской обстановке, не связанной с попытками разрешения каких-либо проблем или декларированием мнений относительно жизни мирового сообщества в целом или ее определенных аспектов, чего можно было ожидать от той международной организации, которая играет ведущую роль в международной жизни.

Но если взглянуть на эту акцию с большим вниманием, то и здесь можно увидеть связь с международным правом, которое лишь при одном упоминании Организации Объединенных Наций становится частью любого мероприятия.

Во-первых, сама акция проводилась под эгидой ООН, что, кстати, наводит на определенные размышления. Ведь до настоящего времени в России не было прецедентов организации благотворительных мероприятий с какой бы то ни было целью самой ООН. Возможно, это имеет прямое отношение к кризису неплатежей со стороны стран участников, особенно США, и из-за которого ООН ощущает острую нехватку финансовых средств, что особо сильно отразилось на воплощении в жизнь благотворительных программ.

Во-вторых, бал показал, что Россия не утрачивает двусторонней связи с Организацией Объединенных Наций. На вступительной части вечера выступал Директор информационного центра ООН в Москве А.С. Горелик, который аккредитован при МИД, а также находится в тесном контакте с Администрацией Президента Российской Федерации и с органами обеих палат Федерального собрания Российской Федерации. Помимо этого, прямая заинтересованность в поддержке Россией принципов ООН и организации в целом, звучала в словах В.М. Платонова — заместителя Председателя Совета Федерации Федерального собрания РФ. Но не исключено, что эти слова можно расценивать и как попытку дистанцирования от тех интересов, которые преследует еще одна крупная международная организация — НАТО. На Балу присутствовал один из двух юристов-международников, входящих в состав нынешней Государственной Думы В.В. Жириновский, что, впрочем,

указывает не на заинтересованность в мероприятии "нижней" палаты в целом, а скорее на персональный интерес В.В. Жириновского как лидера думской фракции, и что еще скорее как весьма весомого российского политика, уже вступившего в предвыборную гонку.

Вообще, учитывая большое число высоких гостей, можно сделать вывод, что, во-первых, российская политическая элита выражает интерес и поддержку различным акциям ООН, а значит своими действиями подтверждает тезис нашего внешне политического ведомства о том, что в XXI веке ООН не только должна оставаться, но и укрепляться в качестве системообразующей международной организации и восстановить свое пошатнувшееся влияние. А, во-вторых, — наши многоуважаемые политики выражают в своем лице готовность России после лета 2000 года развивать и укреплять двустороннее сотрудничество Российской Федерации и Организации Объединенных Наций, но пока их заявления можно расценивать, лишь как оружие на поле предвыборной битвы как за депутатские кресла, так и за кресло президента Российской Федерации.

А в смысле денежном, то первый блин обернулся комом: по нашим сведениям, которые организаторы сообщили украдкой, для "одаренных детей" было собрано всего ... 800 рублей.

Не привыкла наша нищая "светская" Россия к подобной благотворительности.

Напротив, российские политики проявили интерес к происходившему. Даже присутствие В.В. Жириновского не может не вызвать некоторого оптимизма, поскольку подчеркивает стремление всех уровней политической элиты страны следовать в рамках внешнеполитического курса. О намерении поддерживать ООН и желании видеть Организацию обновленной в XXI веке говорил и вышеупомянутый заместитель Председателя Совета Федерации В.М. Платонов. Подобные заявления вновь и вновь демонстрируют твердую решимость руководства России сохранить существующий стабильный миропорядок и не допустить его замены в угоду могущественному Североатлантическому Альянсу системой однополярного мира, в котором существуют лишь интересы наиболее развитых стран, или, если говорить откровенно, интересы одной сильнейшей державы. Конечно, это выводы, которые прямо не вытекают из происходившего в Культурном центре Российской Армии, однако даже столь неофициальное мероприятие, будучи проведенным под эгидой ООН, приобретает определенную смысловую нагрузку и вполне конкретную международно-правовую направленность.

Д.А. Байков, Д.А. Москвин
(наши корр.)

Статья поступила в редакцию в декабре 1999 г.

БАТУМСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ: “ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО”

24 октября 1999 года состоялось открытие Центра демократии регионализма в городе Батуми — столице Автономной Аджарской Республики в Республике Грузия¹. В связи с этим Центром была организована конференция, посвященная теме “Права человека и правовое государство”, которая проходила в городе Батуми с 24 по 25 октября.

Любая конференция — занятие интересное. А тем более международно-правового характера. Да к тому же если она проводится на берегу моря в одном из красивейших уголков мира. “Права человека и правовое государство” — тема актуальная и поэтому привлекающая большое внимание. Так что же это за конференция? Этот вопрос задавали друг другу участники конференции вплоть до момента ее торжественного открытия.

Конференция носила представительный характер, на нее были приглашены 17 экспертов из восьми государств. Были приглашены представители всего кавказского региона, за исключением Чечни, которая отсутствовала, как было объяснено, “по гуманитарным соображениям”, и Абхазии, которую просто не успели пригласить. Были представлены и западные страны. В связи со вступлением Аджарии в Ассамблею европейских регионов на конференции присутствовал представитель Европейского Союза. В конференции принимали участие представители Испании, США, Голландии. Российскую Федерацию представлял, и достаточно успешно, произведя настоящий фурор, Андрей Нуйкин, российский писатель, историк, работающий в данный момент в Комиссии по правам человека при президенте РФ.

Подобного рода мероприятие не было чем-то чрезвычайным для Батуми. Летом 1995 года Институт международного права² уже проводил в г. Батуми подобного рода конференцию под названием “Автономия и международное право”.

На конференции прозвучали доклады, посвященные различным интересным и актуальным темам. Все они были, несомненно, в той или иной мере связаны с такой важной международно-правовой проблемой, как формирование и функционирование правового государства, при этом особый акцент делался на вопросе соблюдения и защиты прав человека в таком государстве.

Конференции предшествовало торжественно открытие Центра демократии и регионализма. До последнего момента никто из участников конференции не имел четкого представления о целях и задачах этого центра. В начале было лишь заявлено, что Центр является неправительственной организацией и в предстоящих политических событиях принимать участие не собирается (имелись в виду, наверное, осенние выборы в Парламент Грузии и назначенные на весну 2000 года выборы Президента Грузии).

Целями центра по его уставу, как выяснилось позже, являются научные исследования, проведение различного рода конгрессов, конфе-

ренций, симпозиумов и научных семинаров в таких областях, как “защита прав человека, социальная справедливость, демократические ценности, культурные завоевания Европы, защита национального наследия, спорт, проблемы молодежи, социальные вопросы, охрана окружающей среды, местная и региональная власть и юридические вопросы; установление тесного сотрудничества с национальными правительственными, неправительственными и международными организациями, цели и задачи которых частично или полностью совпадают с деятельностью Центра”³; распространение информации; проведение различного рода гуманитарных акций. Особое внимание в Уставе Центра уделяется вопросу его взаимоотношений с Европейским Союзом, деятельности которого Центр призван всячески содействовать.

Открытие Центра ознаменовалось выступлением главы Аджарской автономной республики — Председателя Верховного Совета этой республики Аслана Ибраимовича Абашидзе. В своей речи он говорил о том сложном пути, по которому сейчас идет Аджария. О пути, направленном на становление новых институтов правового государства. Он говорил о тех проблемах, которые были решены и которые еще предстоит решать для достижения поставленной цели. Много было сказано о различного рода нарушениях прав человека в Грузии. Главным, несомненно, было заявление о том, что защита прав человека и демократических принципов является приоритетной целью в Аджарской автономной республике. При этом особый акцент был сделан на необходимости признания и имплементации важнейших норм международного гуманитарного права, закрепленных во Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г., Международном пакте о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г., Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г., Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г., Европейской социальной хартии 1961 г. и др.

После выступления представители независимой экспертной компании “Пантеон”, осуществляющей по поручению Европейской комиссии по правам человека оценку социально-политического положения в регионах по всему миру, Аслану Ибраимовичу Абашидзе вручили почетный диплом за заслуги в становлении демократии и правового государства в Аджарии. Это еще раз подчеркнуло, что курс, взятый новым политическим лидером, имеет своей целью создание правовых основ в регионе.

Тему, начатую Асланом Ибраимовичем Абашидзе, продолжил его однофамилец Аслан Хусейнович Абашидзе, один из главных организаторов Центра и конференции, доктор юридических наук, профессор, специалист по международному гуманитарному праву, занимающийся в настоящий момент активной научной деятельностью в Институте международного права в Москве. В его докладе под названием “Суть демократии и готовность постсоветского пространства воспринять ее” звучало немало слов о печальном положении дел с правами человека в странах бывшего СССР. В правовом государстве, сказал он, самым главным является не правопорядок, а личность. Говоря о кризисе демократии, особый акцент докладчик сделал на важности понимания

самой сущности демократии. В данном случае необходимо проводить четкую грань между такими понятиями, как свобода и вседозволенность. Именно полное непонимание этой разницы приводит к извращению истинных принципов демократии и правового государства.

Особое внимание докладчика было уделено историческим этапам формирования правового государства, начиная с древних Афин и кончая США. Это был долгий процесс, в результате которого человечество выработало такие правовые принципы своего сосуществования, которые являются неотъемлемым признаком правового государства в его сегодняшнем понимании. Главным среди них был назван принцип соблюдения прав человека. “Все люди рождаются свободными и равными в своих достоинствах и правах”. Этот постулат, закрепленный в Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 года, являлся объединяющей идеей не только этого выступления, но и всей конференции.

Особое внимание приковал такой вопрос, как форма проявления демократии. В качестве рассматриваемого примера было взято большое по территории и по численности населения государство, так как в нем, по мнению докладчика, демократия имеет возможность развиться наиболее четко. В таком государстве будет применяться представительная форма демократии. Особенно актуально в данном случае обеспечить гарантии соблюдения прав оппозиции. Под этим ракурсом выступающий дал интересное определение демократии: “Демократия — власть большинства при охране прав меньшинства”. Именно эту схему докладчик предложил использовать применительно к Грузии.

С интересным докладом “Опыт регионализма в Европе и Аджарии”, выступил Гиби Болоташвили, советник А.И. Абашидзе. Поэтапно сравнивая правовое положение отдельных европейских регионов и аджарской автономии, он выделил многие проблемы, связанные с ущемлением прав человека в Грузии, в первую очередь в политической сфере.

Большой интерес вызвал доклад Марата Минзаева, представителя Южной Осетии, который попытался в своем выступлении охарактеризовать в общих чертах проблемы, стоящие перед государствами Северного Кавказа и Закавказья на пути создания правового государства. Одной из таких проблем было названо нежелание идти по этому пути определенных “кругов” как внутри региона, так и вне. На это было сделано особое ударение. В частности о Грузии было сказано, что далеко не все государства и международные организации заинтересованы в ее целостности. Среди других причин были названы такие факторы, как религиозная пестрота, отсутствие объединяющей национальной идеи с основой в виде стремления построить правовое государство, отсутствие необходимой экономической базы, проявляющейся в использовании устаревших технологий в хозяйстве, высокий уровень безработицы, неразвитое законодательство. Особый акцент был оправданно сделан на ценностной ориентации молодежи, развернутой войной и “псевдобизнесом”.

На конференции звучало еще немало интересных и не менее важных докладов.

Сама конференция проходила в достаточно непринужденной обстановке. До самого открытия Центра никто из участников конференции не мог дать четкого ответа на вопрос о его целях и задачах, о темах, которые предстояло обсуждать на конференции. Нельзя оставить без внимания столь известное всем грузинское гостеприимство. Все было организовано, если не на высшем, то на достаточно высоком уровне. Хотя нельзя, несомненно, оставить без внимания тот факт, что гостиница, где были размещены участники конференции, и само здание Центра очень сильно выделялись на фоне полуразрушенных или недостроенных домов, составляющих значительную часть города.

К сожалению в результате конференции не было выработано какого-либо заключительного документа, который бы отражал положение дел с правами человека в регионе. Но за круглым столом, который был организован в конце конференции, для обсуждения прослушанных докладов, звучали оптимистические ноты об усилении совместной работы по укреплению правовых традиций на Кавказе. Было рассказано о схожих с открывшемся в Аджарии Центром научно-исследовательских организациях в Армении, Кабардино-Балкарии, Южной Осетии и Азербайджане. Все это еще раз подчеркнуло своевременность создания такого рода Центра, одной из задач которого по уставу является содействие укреплению объединений неправительственных организаций Кавказа и демократических институтов этого региона.

¹ Центр демократии и регионализма, Грузия, Аджарская Автономная Республика, г. Батуми, проспект А. Абашидзе 44, тел/факс +995 222 70034.

² Институт международного права. Россия, находится в г. Москве по ул. Миклухо-Маклая, д. 6, в помещении Российского университета дружбы народов.

³ Положение из Устава Центра.

Мижинский М.Ю.,
наш специальный корреспондент

Батуми—Москва

Статья поступила в редакцию 4 ноября 1999 г.

МЕТАПРАВО: МИФ ИЛИ РЕАЛЬНОСТЬ?

13 и 14 ноября 1999 года в Москве, в культурном центре "Меридиан" состоялись юбилейные XIX Зигелевские чтения, посвященные десятилетию работы Ассоциации "Экология непознанного" и прошедшие под знаком памяти выдающегося ученого своего времени Ф.Ю. Зигеля. Целью научно-практической конференции явилось представление докладов и демонстрация новых открытий, основанных на познании парапротивных явлений и решении проблемы выявления внеземных цивилизаций. В этом достойном внимания мероприятии

приняли участие ученые, представители исследовательских организаций, центров и групп, соратники и последователи Ф.Ю. Зигеля. Были прочитаны доклады по темам "Заселенная Вселенная", "Новые данные о планете Набиру", "Гипотеза параматерии и проблема внеземных цивилизаций" и т.д. Чтения проводились Президиумом конференции, состоящем из Семенова А.Е. — президента Ассоциации "Экология непознанного", Колесниковой С.Е. — почетного секретаря Чтений, Целиной Л.С. — специалиста Центра управления полетами и уфолога Фомина Ю.А. Вступительное слово, открывающее последние в этом столетии Зигелевские чтения, произнес Семенов А.Е. Он почтил память Феликса Юрьевича Зигеля и объявил девизом чтений слова выдающегося ученого: "Думать, сомневаться, искать".

Несмотря на то, что тематика чтений, казалось бы, не совсем соответствует вопросам международного права, многие, доказанные с научной точки зрения, проблемы непознанного нуждаются в правовом регламентировании и закреплении не только в национальном законодательстве, но и в правовых актах мирового сообщества. Эта тема на данный момент остается открытой, однако уже сегодня необходимо задуматься о важности такой науки, как уфология и всех связанных с ней паранормальных явлениях. Если космические объекты, ресурсы Луны и других небесных тел уже четко регламентированы и регулируются такими правовыми актами, как *Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, Соглашение о деятельности государств на Луне и других небесных телах*, то НЛО и другие формы внеземной цивилизации остаются пока незащищенными с юридической точки зрения. А если эти явления не регулируются правовыми актами и не защищены законом, то они становятся доступными и открытыми для недолжного и нерационального их использования и злоупотреблений по отношению к ним. Таким образом, возникает острая необходимость инкорпорировать в систему права новую отрасль, известную как *метаправо*, которая регулировала бы международные правоотношения применительно к статусу непознанных объектов и явлений как особой внеземной среды и к деятельности государств по исследованию, использованию и взаимодействию с этими объектами.

Исследование в области "метаправа" послужило бы интересам не только того государства, которое осуществляет подобную деятельность, но и глобальным интересам всего человечества и, возможно, его эволюционному развитию. Тот факт, что данная область человеческого познания развивалась бы в интересах всего человечества, говорит о том, что "метаправо" следует относить к области международного права. Соответственно, изучение и исследование подобных явлений и объектов должно вестись на принципах сотрудничества. Принцип сотрудничества предполагает обязанность максимально благоприятствовать и содействовать развитию широких связей и совместных работ по изучению и исследованию в данной области. Естественно, воплощение в жизнь подобных планов будет дорогостоящим и трудоемким: создание специализированных органов, комиссий; заключение договора и соглашений о взаимодействии и сотрудничестве; затраты на дальнейшие исследова-

ния и изучение вопросов в этой области и т.д., но это было бы огромным шагом и успехом для человеческой цивилизации.

Второй проблемой, связанной с правом, является незащищенность самих ученых и их открытий. К большому сожалению, сегодняшнее российское государство не в состоянии обеспечить своим светлым умам достойную базу, условия и поле деятельности в научной сфере. Как известно, за последнее время было ликвидировано множество научных и исследовательских центров по причине недостаточного финансирования и внимания со стороны государства. С нами поделился своими взглядами президент Ассоциации "Экология непознанного", один из организаторов Зигелевских чтений, А.Е. Семенов: "О какой правовой защите может идти речь, если сегодняшние российские ученые не в силах даже должным образом оформить патент на свое открытие? Мы знаем множество примеров, когда из-за отсутствия патента у наших ученых, их открытия наглым образом присваивались за рубежом". И на самом деле, сегодня можно констатировать, что российская наука в новом тысячелетии обречена на вырождение, если российское государство и, в частности, российские законодатели не удостоют ее своим вниманием и не обеспечат ейнюю, необходимую правовую базу и достаточное финансирование.

Хотелось бы верить, что наш возмущенный глас будет услышан российскими законодателями, от решений и действий которых зависит будущее российской науки.

Пуцык Н.Н., Шкулева Н.В.
(наши корр.)

Статья поступила в редакцию в ноябре 1999 г.

ООН В XXI ВЕКЕ

Так называлась конференция, которая 23 ноября 1999 г. была проведена в МГИМО.

На конференции рассматривались глобальные проблемы современности, и в ней принимало участие много докладчиков. Все они высказались за необходимость радикального реформирования ООН. Среди глобальных проблем, были выделены: проблема устойчивого развития; проблема борьбы с бедностью; проблемы экономического характера.

Первым выступил ректор МГИМО А.В. Торкунов. Он в общих словах изложил цели конференции упомянул статью министра иностранных дел России И.С. Иванова "Мир в XXI веке", опубликованную в журнале "Международная жизнь".

В докладе студентки О.А. Сухаревой говорилось, что решение о создании ООН было верным. Но тем не менее у ООН имеется сейчас

много недостатков, которые заключаются в отрешенности ООН от решения наиболее острых проблем (к примеру, проблемы Косово). К недостаткам ООН также относятся неповоротливость, громоздкая структура, бюрократия. Проблема состоит не только в финансировании аппарата, но также очень важна и содержательная часть. Вопросы о качестве и роли организации могут быть решены, если только она настроит себя на деловой лад.

Профессор Блеева А.С. из Академии народного хозяйства им. Плеханова вспомнила, что в Нью-Йорке должен состояться саммит "миллениума". В преддверии саммита прошли слушания почти во всех странах мира. Цель саммита заключается в стимулировании дебатов, которые призваны сформировать повестку дня человечества на XXI век, и в частности, повестку дня ООН. Саммит будет направлен также на большее соответствие потребностям человечества.

Доклад сотрудники МИД Л.А. Панкина (он — выпускник МГИМО) также касался вопросов, связанных с ролью ООН на пороге XXI века. По его мнению роль ООН является ограниченной. "ООН — это международная организация, это форум, это трибуна, это место встреч государств. Но это — не мощная структура с бюджетом в миллиард долларов, с ограниченным штатом сотрудников. Нельзя ожидать, что этот институт будет управлять миром. Но есть "ниши", в которых организация говорит свое слово. ООН — это не совсем самостоятельная организация. ООН — это государства, которые сотрудничают друг с другом для достижения определенных целей. К 90-м годам государства пришли к мнению, что необходимо определить круг вопросов, в которых роль ООН должна быть приоритетной. Эти вопросы касаются прежде всего:

- гуманитарного содействия в чрезвычайных ситуациях;
- окружающей среды;
- построения оптимальных структур управления государством;
- демократизации;

- устойчивого развития (совокупности различных фактов поведения в обществе, взаимосвязь государства с обществом, отношения государства с другими государствами. Особенностью ООН является ее универсализм в принятии решений. Л.И. Панкин считает, что должен быть усовершенствован порядок принятия в организацию новых членов. Реформы должны быть радикальными. Большее внимание должно уделяться соблюдению прав и свобод человека, решению экономических проблем, разрешению конфликтов.

Доклад студентки А.А. Ступаковой назывался "ООН — это миротворческая организация". На сегодняшний день, сказала она, роль ООН в решении острых проблем ослабела. Это связано со стремлением США решать мировые проблемы самостоятельно. А.А. Ступакова считает, что реформы должны быть радикальными и должны заключаться в следующем:

- четкое определение полномочий, которые принадлежат исключительно ООН;
- ООН должна раскрыть свой потенциал;
- ООН необходимо реформировать в соответствии с мировыми интересами.

Одной из основных проблем ООН является проблема нестабильности финансового положения. К положительным аспектам деятельности ООН относятся:

- способствование соблюдению прав человека на Востоке;
- решение экономических проблем;
- миротворческая деятельность ООН.

Доклад доцента кафедры мировой экономики Завьяловой выделял положительные моменты в деятельности ООН, которые прежде всего заключаются в миссии гуманитарного характера (Судан). “Но глобальная организация не может опуститься только до гуманитарных проблем. ООН переживает политический и финансовый кризис. Бюджет организации лимитирован; новые программы требуют затрат; велики долги стран-членов организации. Выход из кризиса, по мнению Генерального секретаря ООН, заключается в радикальном реформировании, которое должно осуществляться следующим путем: во-первых, сама организация должна реформироваться; во-вторых, государства сами должны брать на себя часть задач; в-третьих, необходимо провести сокращение штата чиновников и число финансируемых программ. Работа ООН дублируется очень многими организациями, что не должно допускаться. В ООН можно выделить три основных направления:

- миссию гуманитарного характера;
- миротворческую миссию;
- функцию форума, которая заключается в предоставлении государствам международной трибуны, с которой они могут выступать. Это очень важно для развивающихся стран, которые не могут диктовать свои условия.

Доклад студента Михаила Мижинского был посвящен теме: “Роль ООН в финансовой инфраструктуре мира в XXI веке”. Для того чтобы создать урегулированное общемировое финансовое пространство, ООН должна осуществлять строгий контроль за возможными финансовыми рисками общемирового масштаба, возникновение которых связано с вопросом глобализации. Наблюдается также острая необходимость в обеспечении глобальной финансовой безопасности.

ООН необходимы серьезная модернизация, реформы, которые бы сделали ее более гибкой и подвижной, способной четко координировать финансовые процессы. Необходимо создать совершенную новую, строго специализированную организацию под эгидой ООН, которая бы занималась вопросами финансовой стабильности и безопасности в мире в XXI веке.

К.А. Гасанбекова
(наш корр.)

Статья поступила в редакцию в январе 2000 г.

Страницы истории

РОССИЙСКОЕ ГОСУДАРСТВО И ДИПЛОМАТИЧЕСКОЕ ПРАВО. ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

А.Ю. Семёнова*

В настоящее время основным международно-правовым источником дипломатического права является Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961г. Формирование статей Венской конвенции 1961г. имело под собой глубокие исторические корни. Большинство статей, принципов конвенции возникло в результате исторически сложившейся дипломатической практики, правил ведения межгосударственных сношений, начавших свое развитие в виде обычая в глубине веков. Представляется возможным проследить это на примере развития дипломатического права Российского государства.

Первоначально все международные отношения России велись самими князьями. В тех случаях, когда князья не принимали личного участия в ходе переговоров, дипломатические отношения осуществлялись посредством послов. Находясь в иностранном государстве, они заменяли своего князя, действуя от его имени, и тем самым представляя его. С образованием в конце XV века централизованного государства, послы становятся государственными лицами. Не случайно право представлять собой особу государя выделялось и являлось одновременно обязанностью послов. Послы являлись как бы лицом своего государства. Венская конвенция в п.а) п.1 ст.3 первой функцией дипломатического представительства отмечает: представительство аккредитующего государства в государстве пребывания.

Древние дипломатические памятники отражают, в частности, такой документ, удостоверяющий полномочия послов, имеющий представительный характер, как “верующая грамота”.

Венская конвенция, используя понятие “верительная грамота” в п.1 ст.13 закрепляет, что “глава представительства считается приступившим к выполнению своих функций в государстве пребывания, в зависимости от практики, существующей в этом государстве, которая

* Аспирантка кафедры государственного и международного права Казанского государственного университета.

должна применяться единообразно, либо с момента вручения верительных грамот, либо с момента сообщения о своем прибытии и представлении заверенных копий верительных грамот министерству иностранных дел государства пребывания или другому министерству, в отношении которого имеется договоренность".

"Верующую грамоту" послы вручали на первой торжественной аудиенции у главы иностранного государства. Ф. Сергеев дает следующее определение "верющей грамоты" — документ, удостоверяющий назначение указанных в нем лиц и свидетельствующий о том, что поручения, передаваемые дипломатическими агентами, адресуются от имени государя, их направившего.¹ "Верительные грамоты" обычно выдаются главам дипломатических представительств первых двух классов. В науке международного права "верительные грамоты" определяются как документ, удостоверяющий представительский характер дипломатического представителя и аккредитующий его в иностранном государстве. Как видно, определения очень схожи.

Современный дипломатический протокол сохранил также требования к обязательным составным элементам "верительных грамот", таким, как: титулование главы государства; фраза, мотивирующая назначение дипломатического представителя; просьба верить всему тому, что будет излагать дипломатический представитель от имени главы своего государства; состояние дипломатических отношений между странами и т.д.² "Верющие грамоты" имели следующую форму: начинались они титулом царя, потом, в случае ранее имевшего место со стороны иностранной державы посольства в Россию говорилось о том, что приезжал в Россию ее посол, что "верующий лист" его был принят, а речи его были выслушаны, потом объявлялось желание быть в дружественных отношениях, затем рекомендовали "посла верного нашего с нашими речьми и что будет такое от нас говорить, и твоя бы светлость прав уверия, т.е. наши речи".³ После учреждения Посольского приказа (1549г.) формуляр верющей грамоты был строго установлен и не менялся.⁴

Таким образом, "верительные (верющие) грамоты" изначально удостоверяли представительный характер деятельности дипломатического представителя. Сохранились и обязательные составные элементы структуры документа. Авторы "Курса международного права" не случайно подчеркивают, что функция представительства по Венской конвенции 1961г. является основной. Вся деятельность посольства — это представительство...⁵ Положение о Посольстве Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 28.10.96г. №1497 закрепляет, что основными задачами и функциями Посольства Российской Федерации являются представительство Российской Федерации в государстве пребывания.

Русская дипломатика (как наука о документах) относит "верительные (верющие) грамоты" в разряд публично-правовых актов светских властей, имеющих удостоверительный и договорно-удостоверительный вид.⁶

Пункт 1 ст.13 Венской конвенции 1961г. не случайно подчеркивает наличие особенностей дипломатической практики в государствах. Так, например, отдельные нормы дипломатического протокола,

называемые церемониалом имели место уже на раннем этапе развития, в частности, российской дипломатии. В Древней Руси отмечался так называемый дипломатический обряд, внешние приемы дипломатических сношений, дипломатический этикет. Окончательное формирование дипломатического церемониала в литературе приходится на XVI—XVII в.в.⁷ Существовал и свой церемониал вручения “верующих грамот”. Современный протокол вручения верительных грамот описывается И.П.Блищенко.⁸

Международному праву известны “сложившиеся издавна обычные нормы, предусматривавшие такие общепризнанные функции дипломатических представительств, как переговоры, информационная деятельность”.⁹ Сбор информации издавна входил в обязанности посла. К примеру, иностранные послы в Москве конца XV — начала XVII в.в получали разрешение передать определенное известие своему правительству только в том случае, если с ним предварительно ознакомится сам царь. Это и ряд других ограничений было связано с опасениями дипломатического шпионажа. Так, предоставление свободы послам после первой аудиенции у царя стало нормой лишь в XVII веке.¹⁰ На посольских встречах обсуждались принципиальные проблемы будущего договора, его конкретные статьи. Прежде чем переходить к непосредственным переговорам послы разменивались “верющими грамотами”, и только потом приступали к переговорам. Все переговоры велись через бояр и других лиц, т.е. московские цари этим не занимались, в отличие от более раннего периода, включая XI век, когда сами князья принимали личное участие в переговорах.

Таким образом, перечисленные функции дипломатических представительств, определяемых Венской конвенцией 1961г. имеют безусловно историческую основу.

Наличие посольской иерархии уже, как отмечается исторической наукой, можно предположить из договора Руси с Византией 907г. Места имени представителей при перечислении состава посольства выбирались (указывались) не случайно. Существовало понятие “обычного”, “рядового” посла.

К началу XVI века в России были сформированы три основных разряда дипломатических представителей:

- 1) послы — “великие послы”;
- 2) посланники — “легкие послы”;
- 3) гонцы.

Ключевое различие между разрядами состояло в объеме полномочий, сословной принадлежности. Социальный статус и ранг дипломата должны были быть подтверждены определенным количеством свиты.¹¹

За период с 1645-1676гг. было принято особенное распределение дипломатических агентов и по государствам, и по званию посылаемых лиц. Чиновники разделялись на 13 степеней. Каждый род занимал определенную степень. На этом было основано назначение различного ранга послов к иностранным государям. В отношении порядка вручения “верительных грамот” в России при Елизавете Петровне устанавливается обычай допускать к аудиенции только

дипломатических представителей высшего ранга. Остальные дипломатические представители могли вручать свои грамоты только в ведомстве иностранных дел. Такое общепризнанное правило как приоритет дипломатических представителей высшего ранга было закреплено Венским (1815г) и Аахенским (1818г) актами. В них говорится о том, что послы, посланники и министры-резиденты аккредитуются при главах государств, а поверенные в делах — при министрах иностранных дел.¹²

Первая международная классификация, установленная постановлениями Венского и Аахенского конгрессов, просуществовала до Венской конвенции 1961г. из которой исчез только класс министров-резидентов между классом посланников и классом поверенных в делах. Статья 14 Венской конвенции 1961г. дает следующую классификацию глав представительств:

- класс послов и нунцийев, аккредитуемых при главах государств и других глав представительств эквивалентного ранга;
- класс посланников и интернунцийев, аккредитуемых при главах государств;
- поверенных в делах, аккредитуемых при министрах иностранных дел.

Класс, к которому должны принадлежать главы дипломатических представительств, определяется соглашением между государствами (ст.15 Венской конвенции от 1961г).

Различие в отношении старшинства и этикета дипломатических представителей (по п.2 ст.14 Венской конвенции 1961г.) также имеет историческую основу. Скажу, к примеру, что “корм” иностранным дипломатам в истории Российского государства выдавался также в зависимости от их ранга. Л. Юзефович отмечает, что уже при Федоре Ивановиче приглашения к царскому столу становятся все более редкими. Дипломатам низшего ранга посыпались на подворье блюда с дворцовой кухни. Длина стрелецкого строя на пути следования послов также была различной для послов, посланников и гонцов.¹³

Кроме того, дипломатические курьеры (см: ст.27 Венской конвенции 1961г.) очень схожи по функциональным признакам с низшим классом гонцов дипломатических представителей Российского государства.

При анализе ст.15 Венской конвенции 1961г. действительно можно привести исторические примеры договорного определения класса, к которому должен принадлежать дипломатический представитель. Например, “... Российский Императорский Двор будет всегда при Ближней Порте иметь второго ранга министра, т.е. посланника, или полномочного министра...”¹⁴

Исторически сложилось так, что дипломатический иммунитет в целом всегда рассматривался как правовое установление, закрепленное сначала в обычных, а затем и в договорных нормах международного права.¹⁵ При анализе ст.2 “А оже убьют новгородца посла за морем или немецкым посол Новгороде, то за ту голову 20 гривн серебра”, и ст.15, что вводит двойной штраф за убийство заложника и священника (обычного члена посольства), договора Новгорода с Готским берегом 1189-1199гг., авторы “Памятников русского права”

пришли к выводу, что “в феодальном праве неприкословенность посла, как правило, сочеталась с неприкословенностью священника и всех лиц, находившихся под патронатом церкви. А ст. 15 и ст. 2 фактически являются зародышами постановлений о дипломатическом иммунитете”.¹⁶ Кроме того, договоры 911 г. и 914 г. с Византией говорят о возможности кровной мести в случае убийства посла как с византийской стороны, так и с русской. За удары мечом, копьем или каким-либо другим оружием платили определенным количеством серебра, а при случае того, что преступнику нечего было платить, требовали от него клятвы в соответствие с обычаями своей веры, что у него действительно ничего нет.

Л.А. Юзефович отмечает, что “право посольской неприкословенности в средние века было законом, причем тем более незыблаемым, что покоился он не на букве, а на обычаях... Тем не менее русский (и не только русский) посольский обычай знал и письменные гарантии неприкословенности прибывших в страну иностранных дипломатов...”.¹⁷ Речь идет о так называемых “опасных грамотах”. Этим письменным актом утверждались письменные гарантии неприкословенности иностранных дипломатов. “Опасные грамоты” заранее доставлялись монарху, намеренному отправить посольство. Также русские послы могли выдавать иностранным послам “опасные грамоты” на проезд их в Россию и обратно, со своей подписью и печатью, посланникам такие грамоты давались из Посольского приказа.

Данная грамота имела обычно свой стереотип: “....Кого к нам пошлешь своих послов и тем твоим послом к нам приехати и от нас отъехати со всеми их людьми безо всякие зацепки, на обе стороны путь чист”. Однако здесь не учитывается явная связь с такой разновидностью грамот как “проезжая грамота”. Ей как раз дается определение как письменного свидетельства, выдававшегося отдельным лицам, дипломатическим агентам, купцам для беспрепятственного (“без зацепок”) проезда по территории иностранного государства. Выдавались такие документы обычно от имени государства, по территории которого следовали иностранные дипломатические лица.

“Проезжие грамоты” обеспечивали свободный, беспрепятственный проезд по территории своего государства, и выдавались не только государем страны, куда направлялись чужеземные послы, но и государем страны, которую представляют эти “путешественники”.¹⁸ Государь страны, куда были посланы иноземные дипломатические агенты мог адресовать данную им “проезжую грамоту” правителью третьего государства с просьбой о пропуске таких уполномоченных через его владения. Эти грамоты посыпались с особыми чиновниками, или гонцами, прежде послов, чтобы им “очистить дорогу”.

Дипломатика однако не дает классификацию “проезжим грамотам”, а “опасные грамоты” относит к тому же виду, что и “верительные (верующие) грамоты”. Соборное Уложение 1649г. имеет отдельную главу 6 “О проезжих грамотах в иных государства”. В ней 6 статей. Венская конвенция 1961г. в ст.25 в общей форме указывает об обязанности принимающего государства предоставлять дипломатическому представительству все возможности для выполнения функций представи-

тельства, а в ст. 26 прямо говорит об обеспечении всем сотрудникам представительства свободу передвижения по территории государства пребывания иностранного дипломатического представительства. Такова история права дипломатов на свободное передвижение.

Право на неприкосновенность выделяется отдельно из тех прав, которыми обладали послы, не зависимо от их ранга. Россия признавала неприкосновенность иностранных послов, за исключением случаев когда: они проезжали по территории России без разрешения, путем обмана, тайно: они были шпионами; либо были должниками кому-нибудь из русских.¹⁹

Пример известного инцидента с русским послом А.А. Матвеевым, подвергшимся в Лондоне 21 июля 1708г. нападению и аресту, показывает настойчивость российского государства, требующего уважения, неприкосновенности русских послов. Данный инцидент послужил причиной для принятия английским парламентом специального акта, осуждающего действия против А. Матвеева и поводом для законодательного оформления права посла на неприкосновенность. Парламентский акт был принят 21.04.1709г. (“О сохранении привилегий послов и публичных министров от иностранных государей и чинов”). Речь шла о грубейшем обесчестии чрезвычайного посла “онаго заарестовали, силой на большой улице из кареты вывели и несколько часов держали под арестом”. Подчеркивалось, что послы и иные дипломатические агенты обладают правами и привилегиями и “свято, ненарушимо подобают быть соблюдаемы”. Соответственно в отношении упомянутого посла все начатые процессуальные действия, иски признаются недействительными и “будут считаться таковыми, с какими бы намерениями, видами и целями они не были возбуждены”.²⁰

В выработке текста данного документа приняли участие иностранные дипломаты. В Петербурге британский представитель Витворт вручил Петру Первому личное послание королевы с извинениями за произошедший инцидент. В нем сообщалось также о наказании виновных лиц и издании акта, исключающего подобное в будущем.²¹

Как правило, членов посольской свиты, совершивших преступления в России, русские власти не наказывали сами, а требовали их наказания от правительства той страны, откуда они прибыли. Данная обычная норма подчеркивает не столько подчинение русской дипломатической практики теории экстерриториальности, присущей в международном праве, сколько подтверждает исторический характер п.1 ст.31 Венской конвенции 1961г., в соответствии с которой от уголовной юрисдикции государства пребывания дипломатический агент полностью освобождается.

Однако, существовало ранее и правило взаимности или реторсии, когда на оскорбление русских послов за границей, русское правительство отплачивало тем же иностранным послам, прибывшим в Россию, либо прерывало дипломатические отношения с такой державой. В противном случае, когда со стороны иностранных держав не было никаких притязаний в отношении русских послов, людям, оскорбив-

шим иностранного посла или его свиту на территории Российского государства ждало тяжелое наказание.

Высшие лица подвергались царской опале, и сверх того “выдавались головою” оскорбленному, а низшие наказывались “батогами”. Несмотря на прочно устоявшуюся практику права посольской неприкосновенности, нарушение его в истории имело место. Сюда относятся и реторсии, о которых указывалось выше, а также вымогательство, избиения, грабежи.

Освобождение дипломатического агента от обязательства дачи показаний в качестве свидетеля, как отмечается авторами “Курса международного права” (п.2 ст.31 Венской конвенции 1961г.) также является давним международно-правовым обычаем. Пример неприкосновенности архивов и документов в любое время и независимо от их местонахождения (ст.24 Венской конвенции 1961г.) в русской дипломатической практике можно привести следующий: когда с 1623г. было принято правило: “Если посол, посланник или гонец окончит дни в царстве одного из трактующих государей,... то он должен приказать сохранить все имущество его, бумаги и прочие вещи и доставить при случае в отечество. Равным образом должно было поступать и в случае кораблекрушения”.²² Речь идет о трансформации обычной нормы международного права, когда неприкосновенность резиденции дипломатического агента распространяется на все предметы, имущество дипломата (на которое исключается применение принудительных мер исполнения судебных решений).

Таким образом, большинством фундаментальных норм и принципов современного дипломатического права, закрепленных в Венской конвенции 1961г. были подтверждены ряд обычных норм (обычаи, обыкновения, писанные и неписанные правила) берущих свое начало глубоко в истории. А история Российского государства в этом не исключение и является богатой почвой для рассмотрения эволюции норм международного права.

¹ См. Сергеев Ф. Формирование русского дипломатического языка. — Львов.: Издательство при Львовском университете, 1978. — С. 165.

² См. Молочков Ф. Дипломатический протокол и дипломатическая практика. — М.: Международные отношения, 1977. — С. 58 — 59.

³ Сахаров А. Дипломатические обычай древней России. — Отрывки из журнала Русская история, кн.9 — отд.1, кн.11 — отд.1 — кн.12 — отд.1, Ч.3 — С. 20.

⁴ Рогожин Н., Чистякова Е. Посольский приказ // Вопросы истории. — 1988. — №7. — С. 119.

⁵ Курс международного права. в 6-ти томах — М.: Наука, 1990. — Т.4. — С. 113.

⁶ См. Кащенов С. Русская дипломатика. — М.: Высшая школа, 1988. — С. 151.

⁷ См. История дипломатии. — М.: Гос.изд-во политической литературы, 1950. — Т.1. — С. 235.

⁸ См. Блищенко И. Дипломатическое право. — М.: Высшая школа, 1990. — С.55.

⁹ Курс международного права. в 6-ти томах — М.: Наука, 1990. — Т.4 — С. 113.

¹⁰ См. Юзефович Л. Как в посольских обычаях ведется... — М.: Международные отношения, 1988. — С. 77, 80.

¹¹ См. Юзефович Л. Русский дипломатический обычай // Международная жизнь. — 1988. — №8; Белокуров С. О посольском приказе. — М.: Изд-во ИМО, 1962.

¹² См. Кожевников Ф. Русское государство и международное право. (До XX века). — М.: Юрид. изд. тип. им. Е.Соколовой, 1947. — С. 200; История дипломатии. — М.: Гос. Изд-во полит.лит-ры, 1950. — Т.1. — С. 261 — 269.

¹³ См. Юзефович Л. Как в посольских обычаях ведется... — М.: Международные отношения, 1988. — С. 131, 90.

¹⁴ Трактат, заключенный между Россией и Турцией при Кучук-Кайнарджи от 10.07.1774г. Арт.5; Договор России с Кореей от 25.07.1884г. // Собрание важнейших трактатов и конвенций, заключенных Россией с иностранными державами (1774 — 1906гг.). — Варшава.:, 1906.

¹⁵ Курс международного права. в 6-ти томах — М.: Наука, 1990. — Т.4. — С. 119.

¹⁶ Памятники русского права. вып.2. — М.: Госюриздан, 1953. — С. 124.

¹⁷ Юзефович Л. Как в посольских обычаях ведется... — М.: Международные отношения, 1988. — С. 41.

¹⁸ См. Сергеев Ф. Формирование русского дипломатического языка. — Львов.: Изд-во при Львовском ун-те, 1978. — С. 179.

¹⁹ См. Сахаров А. Дипломатические обычай древней России, Ч.3. — С.13—16.

²⁰ Цит. по: Александренко В. Русские дипломатические агенты в Лондоне в XVIII веке. — Варшава.: 1897. — Т.2. — С. 16 — 18.

²¹ См. Пескова Г. А.А. Матвеев 1666—1728 гг. // Вестник МИД СССР. 15.05.1990. — № 9 / 67. — С. 71.

²² Сахаров А. Дипломатические обычай древней России, Ч.3. — С. 15 — 16.

г. Казань

Статья поступила в редакцию в июне 1999 г.

Трибуна преподавателя и студента

ПАМЯТНОЕ СТОЛЕТИЕ

(Рецензия на сборник "100-летие инициативы России: от Первой конференции мира 1899 г. к Третьей конференции мира 1999 г." — СПб, — Санкт-Петербургский государственный университет. 1999, — 168 с.)

Эта книга является сборником правовых материалов, связанных с подготовкой и проведением трех конференций мира, (1899 г., 1908 г. и 1999 г.)

Издание книги было приурочено к сотой годовщине инициативы России по проведению первой Международной конференции мира (Гаага, 17 мая — 29 июня 1899 г.) и к проведению Третьей конференции мира 1999 г в целях рассмотрения вопроса о международном правопорядке в мире на пороге третьего тысячелетия.

Сборник был подготовлен под руководством заведующего кафедрой международного права Санкт-Петербургского государственного университета, кандидата юридических наук, профессора В. С. Иваненко, при содействии Санкт-Петербургского регионального отделения Российской Ассоциации содействия ООН.

Здесь впервые были собраны вместе официальные материалы первых двух Международных конференций мира, дан хронологический перечень ключевых международно-правовых актов, посвященных вопросам мира и международной безопасности, принятых в период с 1899 по 1999 гг. В книге помещены также официальные документы ООН и Российской Федерации о подготовке к проведению Третьей конференции мира. Таким образом, сборник дает читателю уникальную возможность формировать, основываясь на первоисточниках, свое собственное представление о том вкладе, который внесли первая и вторая Международные конференции мира, а также впоследствии Лига Наций и Организация Объединенных Наций в процесс прогрессивного развития и кодификации международного права и тем самым, в поддержание международного мира и безопасности.

Большая часть материалов посвящена первой Международной конференцией мира. И это не случайно. Сам факт проведения такой конференции следует рассматривать как своеобразный исторический прорыв в истории мирового сообщества. Достижение подобного ком-

промисса для времени, когда война считалась естественным способом разрешения межгосударственных споров, является серьезным достижением человечества. Для правильной оценки трудов Гаагской конференции следует, как пишет в своей статье, посвященной Гаагской конференции Ф. Ф. Мартенс, сравнить ее достижения с предшествовавшими ей международными собраниями. Венский конгресс 1815 г., конгресс в Аахене, Парижский конгресс 1856 г. — все эти конгрессы занимались “чисто случайными политическими вопросами”. При этом “насколько случайны были эти вопросы, настолько же случайны были постановления, принятые этими конгрессами”. Большинство постановлений этих конгрессов имеют сегодня чисто историческое значение. Отсюда следует, что “только те постановления международных конгрессов или конференций, которые имеют общечеловеческое и культурное значение, будут жить всегда и никогда не будут забыты благодарной памятью народов”.

Результаты конференции столетней давности сегодня на первый взгляд могут показаться простому читателю, а тем более специалисту в области международного права, очень даже скромными, но надо отдавать себе отчет, что это была первая попытка создания универсальной правовой системы международной безопасности. В результате работы конференции был впервые принят комплекс конвенций и деклараций, положивших начало формированию и развитию системы мирных средств разрешения споров, ограничения и гуманизации средств и методов ведения войны. Несомненной заслугой Первой конференции мира стало то, что она закрепила намерение государств в своих взаимоотношениях “содействовать сохранению всеобщего мира, изыскивать средства к его сохранению, способствовать всеми силами предупреждению вооруженных столкновений между народами и мирному разрешению международных споров, расширять область действия права и укреплять чувство международной справедливости, служить делу человеколюбия и сообразоваться с развивающимися требованиями цивилизации, более точно определить обычай войны с целью ограничения их суровости”.

Все последующие конференции по своей сути лишь дополняли и развивали принятые на Первой конференции мира решения, расширяя тем самым сферу действия международного права и придавая его нормам более четкие и конкретные юридические формы, продолжая путь формирования универсальной системы обеспечения мира во главе с Организацией Объединенных Наций.

Для того, чтобы читатель мог более четко сформировать свое представление об обстановке, в которой более ста лет назад проходила конференция, в сборник включены две статьи ее современников. В этих статьях отражен процесс подготовки и проведения конференции и дается также первый научный комментарий конвенций и деклараций, принятых на конференции.

Первой приводится статья “Гаагская конференция мира” Ф. Ф. Мартенса, одного из организаторов подготовки и проведения конференции, председателя ее второй комиссии (о законах и обычаях войны), выдающегося российского дипломата и ученого, юриста-международника, который в течение 32 лет возглавлял кафедру международного

права Санкт-Петербургского университета. В своей статье автор акцентировал внимание на фактах, которые наиболее ясно отражают международно-правовую атмосферу, царившую в период проведения конференции. Кроме того, автор попытался подчеркнуть ту исключительную роль в проведении Первой конференции мира, которую сыграла Россия.

Второй приводится статья известного ученого, специалиста в области государственного и международного права, приват-доцента кафедры государственного и полицейского права Санкт-Петербургского университета В. М. Гессена. Название статьи "О значении Гаагской конференции". В своей статье автор, признавая, что для сколько-нибудь обстоятельного, критического разбора богатого и разностороннего содержания рассмотренных и принятых на конференции актов недостаточно журнальной статьи, а требуется подготовка специальной монографической работы. Он ставит перед собой задачу, хотя бы в общих чертах, охарактеризовать "все — поистине огромное — теоретическое и практическое значение совершенного конференцией дела, выяснить те принципы, к осуществлению которых конференция стремилась и осуществление которых составляет ее важнейшую заслугу".

В сборнике помещены также резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 1989 г. и 1996 г. и распоряжение Президента РФ о проведении Третьей конференции мира. В этих документах подчеркивается важность того вклада, который был внесен Первой конференцией мира в урегулирование и разрешение международных споров или ситуаций, которые могут привести к нарушению мира, также подчеркивается "необходимость продолжения усилий, направленных на укрепление международного мира и безопасности, обеспечение полного соблюдения норм международного права и поощрения его прогрессивного развития" и как следствие — необходимость проведения очередной, Третьей конференции мира.

В заключении хотелось сказать, что сборник предоставляет для всех просто интересующихся международными отношениями и международным правом или, тем более, их изучающих, уникальную возможность проследить, как, в какой обстановке зарождалась система международного мира и международной безопасности, какие проблемы стояли на этом пути. Это очень важно именно сегодня, когда вопрос о создании поистине универсальной системы международной безопасности становится все более и более актуальным.

М. Ю. Мижинский
студент III курса международно-правового
факультета МГИМО.

Рецензия поступила в редакцию в декабре 1999.

В ПОВЕСТКЕ ДНЯ – ОПЯТЬ НЕФТЬ

(Рецензия на книгу почетного профессора Католического университета в Лувэне (Бельгия) Романа Якемчука “Топливный потенциал Каспийского бассейна. Соперничество держав на Кавказе и в Центральной Азии”)*

Книга представляет одновременно исторический, экономический, юридический и международный интерес.

Общеизвестно, что во второй половине XIX века один из центров новых богатств, и в частности, нефти, находился на берегу Каспийского моря, в Баку, и именно туда инвестировала свои капиталы Западная Европа. С начала до конца XX века русская нефть, став советской, больше не являлась центром международных интересов. Большая часть добывающейся нефти использовалась советской экономикой и, таким образом, находилась почти вне международной торговли. Три важных события в нефтяных делах связаны с концом советского периода: появление газодобычи, использование оффшорной нефти, улучшение системы очистки нефти.

Каспийский бассейн располагает огромным топливным потенциалом: 180–200 млрд. баррелей нефти, а также 7800 млрд. куб. метров природного газа, что показывает, что он является вторым, или по меньшей мере третьим, регионом, где сосредоточены мировые запасы нефти и газа. Использование этих минеральных ресурсов и их транспортировка на внешний рынок является объектом активного международного соперничества.

В этом регионе, с распадом СССР, появилось три новых независимых каспийских государства, граничащих с Россией и Ираном: Азербайджан, Туркменистан и Казахстан. Казахстан считается наиболее крупным производителем нефти, за ним следует Азербайджан, а затем Туркменистан, который, вместе с тем, является одним из наиболее крупных производителей газа. Р. Якемчук рассматривает эту проблему с двух сторон: во-первых, исследует условия эксплуатации каспийского региона пятью прибрежными государствами и, во-вторых, изучает проблемы, связанные с нефте- и газопроводами для доставки необработанного продукта потребителям.

Азербайджан, в ходе серии международных переговоров, продает нефть как англосаксонским компаниям, так и российским предприятиям и другим потребителям нефти: за минувшие десять лет было заключено пять серий договоров.

Казахстан имеет одновременно как необлагаемую налогом, оффшорную продукцию, так и продукцию, облагаемую налогом.

Туркменистан в настоящее время более всего удален от центров своего экспорта на Западе, его нефть (в том числе и газ) — идет и

* *Jakemchauk Romain. “Les Hydrocarbures de la Caspienne. La competition des puissances dans le Caucase et en Asie centrale.” — Bruxelles. — Bruylant. — 1999. — P. 173.*

морским маршрутом и по нефтепроводам до Средиземного моря и Центральной Европы. В соответствии со многими договорами экспорт Туркменистана сильно изменился за последнее время.

Для США и их западных союзников Каспийский бассейн имеет одновременно и экономическую, и geopolитическую важность, так как ожидается, что лет через десять этот регион станет всемирным энергетическим центром. Таким образом, США прилагают все усилия, чтобы заполнить как можно скорее политическую пустоту, вызванную развалом СССР. Однако западные державы являются не единственными, кто устанавливает правила игры: Россия до сих пор считает, что этот регион составляет часть ее исконных интересов. Она содержит там (за исключением Азербайджана) свои вооруженные силы, и, к тому же, является единственной, кто в настоящее время имеет в своем распоряжении сеть нефте- и газопроводов, по которым каспийское топливо может быть доставлено на мировые рынки. Таким образом, она осуществляет косвенный контроль над экспортом и даже добычей нефти и газа.

Производство нефти российской стороной в каспийском бассейне занимает низшую позицию, хотя она и имеет большие амбиции придать производству нефти бывшими советскими республиками коммерческий характер. И, наконец, Иран имеет минимально рентабельное производство нефти.

Проблема перекачки сырья по нефтепроводам осложнена некоторыми неопределенностями: война в Чечне беспокоит Азербайджан. Туркменистану и Казахстану необходим иранский трубопровод, но в этом им препятствуют США. Что же касается российского нефтепровода, то автор обращает внимание на страсть к наживе со стороны российских компаний, которые желают заставить дорого платить за их якобы самый высококачественный продукт; грузинский нефтепровод многообещающий, но ограниченный по мощности.

Особенно автор настаивает на решении проблемы прохода через Черноморские проливы.

И вот здесь на первый план выступает проблема международного права. Турция, как известно, не подписала Конвенцию ООН по морскому праву 1982 года, где строго регламентирован режим навигации по международным проливам. Вместе с тем, Турция является участницей Конвенции о режиме Черноморских проливов, подписанной в 1936 году в Монтере.

В то же время она владеет обоими берегами проливов. Босфор — длиной 31 км и сужающийся до 700 м и Дарданеллы — длиной 70 км и шириной от 2 км до 1,3 км — представляют собой одно из самых опасных мест в морском мореплавании.

13 мая 1994 г. сухогруз с Кипра столкнулся в проливе с российским танкером, который перевозил 98 тыс. тонн нефти. Авария была большой: погибло 29 человек и загрязнение проливов вынудило Турцию закрыть судоходство в проливах на пять дней.

Да, через проливы в год проходит в обе стороны до 50.000 судов — это, самый высокий показатель для проливов в мире. Да, 15 % из них перевозят опасные грузы. Да, огромный мегаполис Стамбул, где

проживают до 10 миллионов человек, ежедневно увеличивается еще на полтора миллиона туристов, коммерсантов, моряков и других визитеров, прибывших в город с моря. За такой массой людей действительно трудно установить строгий контроль.

Однако все это не дает повода Турции в одностороннем порядке изменять режим Черноморских проливов, что она сделала с 1 июля 1994 года, нарушив положения Конвенции Монтре. Установлен жесткий режим для прохода танкеров и судов с опасными грузами.

Это — нарушение III части Конвенции по морскому праву 1982 г. Но если тут Турция может заявить, что она не участник этой конвенции, то ее можно отослать к статье 2 действующей Конвенции Монтре, в которой она участвует.

А там черным по белому говорится, что торговые суда всех стран обладают полной свободой судоходства и прохода по проливам днем и ночью под любым флагом и с любым грузом. Профессор — автор книги напоминает о протесте российского правительства против "новых правил" прохода, которые, установленные в одностороннем порядке, уже создали значительные экономические трудности, особенно для прибрежных черноморских государств, суда которых подолгу простоят, прежде чем получают разрешение турецких властей пройти проливы. "Подлинная ставка в этом споре, — цитирует автор некую Николь Поп из газеты "Ле Монд", — вовсе не Босфор, а нефть Кавказа и Центральной Азии. Турция, которая хочет построить нефтепровод по своей территории, чтобы перегонять по нему черное золото, добывное в тех регионах, противостоит тем самым планам Москвы, которая предполагает вывезти на экспорт из своего порта Новороссийск до 100 млн тонн нефти через Босфор".

Внимание автора привлекают действия Организации Экономического Сотрудничества, которая включает в себя девять мусульманских государств: шесть мусульманских республик бывшего СССР — Казахстан, Азербайджан, Киргизстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан, — а также Иран, Турцию и Пакистан. Эта организация сотрудничает с региональными концернами, использующими нефтепроводы, простирающиеся вплоть до Персидского залива и даже до Пакистана. Не менее важен и тот факт, что Европейский Союз поощряет изучение транспортного нефтекоридора от Центральной Азии до Европы.

Последним вопросом, который рассматривает Роман Якемчук, является современная проблема Каспийского моря и его прибрежных государств. В повестке дня три вопроса, один из которых чисто юридический: каков статус Каспийского моря. Согласно Конвенции по морскому праву 1982 г. — либо это просто озеро, каким его до сих пор хочет видеть Россия, и тогда его судьбу решают только прибрежные страны; либо это — закрытое море, и тогда в соответствии со статьями 122 и 123 Конвенции 1982 г. на нем могут появиться суда под флагами иных государств. Второй вопрос: могут ли его прибрежные государства иметь исключительные экономические зоны. И последний, третий вопрос: каким образом распределить между прибрежными государствами континентальный шельф.

Однако из определения статуса закрытого моря возникает еще одна проблема: как организовать сотрудничество между прибрежными государствами. Известно о существовании российско-иранского соглашения по осетру — производителю черной икры. Отсюда становится понятна выгода перезаключения этого соглашения с вовлечением в него всех прикаспийских стран. С экономической точки зрения важной проблемой является заключение соглашения о защите и поддержании морской окружающей каспийской среды.

Автор считает, что если какая-либо конвенция, устанавливающая юридический статус Каспийского бассейна, станет панацеей от всех трудностей и проблем этого региона, и если в утверждении, что “определение статуса Каспийского моря — это не юридический вопрос, а столкновение геоэкономических и geopolитических интересов” есть хоть доля истины, то имело бы смысл утверждать, что принятие такой конвенции окажет положительных эффект на использование всех богатств этого региона на благо людей.

Наталья Пузык,
студентка III курса международно-правового
факультета МГИМО

Рецензия поступила в редакцию в декабре 1999 г.

РАБОТА ЯПОНСКИХ УЧЕНЫХ

(Работа “Взгляд на СНГ: Специалисты по международному праву из России, Украины, Белоруссии и других стран о проблемах Содружества”).

Эта работа осуществлена японскими учеными, работающими в рамках территориальных исследований “Перемены в Евразии и славянских странах”, а также международного исследовательского проекта “Перемены в международных отношениях в Центральной и Восточной Европе”. Она является результатом статистического опроса правоведов-международников по некоторым наиболее важным правовым вопросам, касающимся как прошлого, настоящего и будущего Содружества, так и проблем, относящихся к правовым коллизиям, образовавшимся в ходе функционирования институтов СНГ.

Составитель данной работы Акихиро Явасита (Университет префектуры Ямагути) с 1995 года в качестве одной из тем своих исследований занимался анализом проблемы “СНГ и российское международное право”. В подготовке исследования приняли участие многие видные юристы-международники из России и других стран СНГ. В частности, в предисловии к докладу автор указывает, что: “заведующий кафедрой международного публичного права МГИМО профессор Ю.М. Колосов помогал конкретными советами по поводу способов проведения иссле-

дования. Профессор В.М. Якушин из Университета “Киево-Могилянская Академия”, профессор А.И. Зыбайло из Академии управления при Президенте Республики Беларусь оказали огромную помощь в распространении и сборе анкет в Киеве и Минске соответственно...” Далее автор-составитель добавляет, что: “... Данное исследование является результатом совместного труда ученых Японии и стран СНГ”.

Доклад, как отмечалось, был основан на результатах анкетирования, которое в основном проводилось на проходившем в Москве с 17 по 19 сентября 1997 года 40-м ежегодном собрании Российской ассоциации международного права. Сведения в результате анкетирования были получены от 44 человек. Кроме того, помимо ученых-правоведов, на вопросы анкеты ответили также студенты Академии управления при Президенте Республики Беларусь, специализирующиеся в области международного права.

Доклад имеет в своей структуре две главы, каждая из которых посвящена отдельному блоку вопросов, в частности, первая глава называется “СНГ: настоящее и будущее”, вторая “Некоторые правовые вопросы взаимоотношений стран СНГ”. Каждая из глав разделена на части. В первой главе три части, именуемые соответственно: 1. Настоящее и будущее; 2. Ключевые государства, международные организации и др.; 3. Влияние отношений России, Украины и Белоруссии на СНГ. Во второй главе частей четыре и они озаглавлены: 1. Двойное гражданство; 2. Граница СНГ; 3. Миротворчество; 4. Другие вопросы.

Также к докладу имеется Приложение в котором содержатся сведения о биографии респондентов, а также образцы анкет, предложенных студентам в Минске и ответы некоторых студентов на проблемы, затронутые в опросе.

Для того, чтобы дать работе оценку имеет смысл ознакомиться непосредственно с материалами исследования, поскольку представляется необходимым выявить актуальность данной работы в свете сегодняшних проблем, а также глубину разработки вопросов, которые были предложены для ответа респондентам.

На вопрос о понимании отвечающими настоящего правового положения Содружества большинство ответило, что рассматривать СНГ следует как международное сообщество, при том что незначительная часть голосов были поданы за определение конфедерации, либо затруднились определить свою точку зрения в рамках ответов, предложенных составителями отчета. Следующий вопрос касался будущности СНГ, и здесь полного единства мнений ученых не наблюдалось, поскольку некоторая часть правоведов высказалась в пользу интеграции, как продолжения пути развития, а чуть менее значительная часть выбирала между собственным взглядом на проблему или мнением о том, что в ближайшем будущем положение СНГ сохранит статус кво, то есть никаких изменений не последует.

Далее был задан вопрос о том какая модель развития предпочтительна по мнению ученых при развитии СНГ. При этом вопросе мнения, естественно, разделились, однако многие поддержали схему построения Европейского Союза, как оптимальную.

Вопрос о договоре России и Беларуссии был дан не в форме выбора

ответа, а требовал краткого ответа "своими словами". В целом юристы сошлись во мнении, что Союз безусловно позитивная форма межгосударственного сотрудничества и является прогрессом по сравнению с предыдущими фазами отношений между двумя странами.

На вопросе о двойном гражданстве мнения разделились практически поровну у тех, кто поддерживает такой правовой режим, и тех, кто выступает против. Среди последних большинство имели представители украинской правовой науки.

Интересный вопрос задавался относительно Чечни. Уместно будет привести его полностью. Следует ли признать самостоятельность Чечни, исходя из "права наций на самоопределение"? Как оказывается чеченский конфликт на развитии и общей обстановке в СНГ? Мнения здесь разделились, однако категоричных высказываний было немного, в основном ученые пришли к выводу, что вопрос требует дополнительного изучения.

Таким образом, рассмотрев вкратце предысторию создания, структуру и содержания работы следует также вкратце дать ей оценку, как с точки зрения значительности проведенной работы, так и ее полезности и необходимости.

Что касается первого, то работа безусловно важна и актуальна, поскольку острые вопросы и проблемы, составившие базу опроса, являются в настоящий момент основными в рамках правового пространства СНГ. При этом необходимо помнить, что как таковой международно-правовой статистики отечественного образца не так уж много, тем более с использованием мнений коллег из стран Содружества и государств вне его. Безусловно в этом плане работа позитивна. Проработка вопросов выполнена на высоком уровне, это видно из того, что в опросные листы были включены лишь наиболее важные и ключевые вопросы из тех, что возникают при изучении реальности СНГ.

Российским ученым-правоведам безусловно должно быть интересно мнение не только внутренних, российских международно-правовых кругов, но и мнение по тем же вопросам, существующее в странах — бывших республиках СССР.

Что касается полезности доклада, то для международного права, как и для любой другой науки, не обязательно правовой, статистика является бесценным источником как получения новых знаний, так и научного сравнения.

Остается сожалеть, что нельзя сказать о работе подобного рода "подготовлена российскими учеными", ведь проблематика, затрагиваемая здесь, является наиболее близкой, как в правовом, так и в политико-географическом плане правоведам нашей страны.

Д.А. Москвин,
студент III курса
международно-правового факультета МГИМО.

Статья поступила в редакцию в декабре 1999 г.

Кто есть кто в нашей науке и практике



**ИВАНОВ
Дмитрий Владимирович
(Москва)**

Кандидат юридических наук, преподаватель кафедры международного права МГИМО (У) МИД РФ.

Родился 28 января 1973 года в г. Москва. В 1996 г. окончил отделение международного публичного права международного правового факультета МГИМО. С 1996 г. по 1999 г. обучался в очной аспирантуре МГИМО (У) МИД РФ по кафедре международного права. С 1999 г. преподаватель кафедры международного права.

28 октября 1999 г. защитил в МГИМО (У) МИД РФ диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук по теме "Правовой статус беженцев в международном и внутригосударственном праве".

Научные интересы сосредоточены прежде всего в области международно-правовой защиты права человека, а также правового положения вынужденных мигрантов, в частности, беженцев и вынужденных переселенцев. В связи с этим принимает активное участие в работе недавно созданного Международного фонда "Миграция и стабильность", который оказывает непосредственную правовую помощь как внутренним, так и внешним мигрантам, сотрудничает с международными межправительственными и неправительственными организациями гуманитарного характера, с ФМС России и другими учреждениями, занимающимися проблемами миграции.

Является автором и соавтором нескольких научных работ по международному публичному праву (в том числе опубликованных в "Москов-

ском журнале международного права": № 4 за 1998 г., № 4 за 1999 г.), которые посвящены в основном современному международному и национальному праву, регулирующему правовой статус беженцев, лиц, ищущих убежища, перемещенных лиц и др. Выступал с докладами на различных конференциях и семинарах, посвященных проблемам миграции и защиты прав человека.

В марте 2000 года удостоен Международной премии Гуго Гроция за 1999 год в номинации "Лучший в России начинающий юрист-международник".

На вопрос редакции о том, каковы роль и перспективы развития международного и внутригосударственного права в области решения проблем миграции, Д.В. Иванов ответил: "Начало нового столетия ознаменовано не только достаточно быстрым развитием и повышением значения международного права в области защиты прав человека и миграции, но также и общим ухудшением правового положения мигрантов как на международном, так и на национальном уровне. Складывается парадоксальная ситуация. В рамках международного сотрудничества государств в этой области принято огромное число международно-правовых соглашений, направленных на улучшение участия различных категорий мигрантов, включая беженцев. Положения этих соглашений реально могут решить многие проблемы, с которыми сталкиваются мигранты. Однако реализовать положения международных договоров на национальном уровне — это, пожалуй, самое сложное, на современном этапе. Официально все цивилизованные государства признают существование и необходимость решения проблем легальной и нелегальной миграции, и ратифицируют документы, разработанные для их решения. Однако на национальном уровне имплементация положений таких соглашений, как Конвенция о статусе беженцев 1951 года, Протокол, касающийся статуса беженцев 1967 года, осуществляется с многочисленными нарушениями права мигрантов. Государства, особенно европейские, ставят на пути мигрантов различные "правовые барьеры", с целью не допустить их на свою территорию. Не является исключением и Российская Федерация. После распада СССР на ее территории по неофициальным данным осуществляют миграцию около шести миллионов человек, не являющихся гражданами России. Однако несмотря на принятые парламентом Законы РФ "О беженцах" и "О вынужденных переселенцах" многие из них до сих пор не получили официального статуса, т.е. по сути являются лицами, которых называют бомжами.

Отдельную проблему среди различных категорий мигрантов составляют беженцы, защиту которых на международном уровне обеспечивает Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев. В настоящее время сложилась достаточно непонятная ситуация, с юридической точки зрения, которая заключается в следующем. В соответствии с Уставом УВКБ ООН оказывает помощь только беженцам, которых нередко в науке международного права называют "уставными". Однако на протяжении последних тридцати лет Управление обеспечивает защиту не только беженцев, но и других категорий мигрантов. Такая защита не оформлена путем внесения изменений или дополнений в Устав, что лишает большую часть беженцев реальной помощи.

До сих пор не решен до конца вопрос о точном определении понятия

“беженец”, что тоже создает немало трудностей в оказании помощи беженцам и приводит к наличию “уставных”, “конвенционных”, “палестинских” и других категорий беженцев. Нарушения прав беженцев как на международном, так и на национальном уровне, носят массовый характер.

В заключение хотелось бы отметить, что наряду с проблемами международного терроризма и запрещения использования ядерного оружия, проблема правовой защиты беженцев и других категорий мигрантов будет, на наш взгляд, одной из центральных, как в плане изучения наукой международного права, так и в плане ее практического решения. Ведь тенденция последних лет заключается в значительном увеличении числа лиц, которых международное право квалифицирует как мигрантов”.



КОНСТАНТИНОВ
Виталий Алексеевич
(Москва)

Родился 30 сентября 1973 года в Москве. В 1990 году, после окончания средней общеобразовательной школы, поступил во Всесоюзный юридический заочный институт (в настоящее время — Московская государственная юридическая академия) на дневное отделение факультета “Правоведение”. В 1995 году поступил в очную аспирантуру Московской государственной юридической академии на кафедру международного права.

После окончания аспирантуры защитил диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук на тему “Международно-правовой режим морских пространств Дальневосточного бассейна” (научный руководитель — Заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор Колодкин А.Л.; официальные оппоненты — доктор юридических наук, профессор Лазарев М.И. и кандидат юридических наук, доцент Ефремова Н.А.).

Кандидат юридических наук. Автор ряда научных статей по проблемам международного морского права и вопросам международно-правового статуса территорий, большая часть которых была опубликована на страницах “Московского журнала международного права”.

Принимал участие в дискуссиях на собраниях Российской ассоциации международного права и Ассоциации международного морского

права. Участвовал в законотворческой деятельности нескольких рабочих групп соответствующих профильных комитетов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

На вопрос редакции о дальнейших творческих планах В.А. Константинов ответил: "Во-первых, необходимо продолжить разработку тематики моего диссертационного исследования, уделив особое внимание выявлению и анализу особенностей международно-правового режима морских пространств Дальневосточного бассейна, прилегающих к государственной границе нашей страны и имеющих для нее важное экономическое и военно-стратегическое значение (правовой режим Охотского моря, разграничение исключительной экономической зоны и континентального шельфа в Беринговом море и т.д.).

Во-вторых, продолжить работу, связанную с выработкой позиции Российской Федерации по вопросу о дальнейшей судьбе Южных Курильских островов, на которые претендует Япония, в плане защиты интересов нашего государства при разрешении данного территориального спора.

В-третьих, следует более детально проанализировать международно-правовой режим морских пространств в других регионах мира, особенно в тех, где затрагиваются интересы нашей страны (Черное, Каспийское, Балтийское моря), и выработать общеприемлемые решения существующих в этих регионах международно-правовых проблем".



КУДРЯШОВ
Сергей Михайлович
(Москва)

Кандидат юридических наук.

Родился 21 мая 1956 года в г. Москве.

В 1978 г. окончил Московский экономико-статистический институт. С 1985 г. на практической дипломатической работе в МИД СССР, а затем с 1991 г. — в МИД РФ. В 1985—89 гг. — в Посольстве СССР в Швеции. В 1993—1995 годах учился в Дипломатической академии (ДА) МИД РФ. С 1997 г. являлся соискателем по кафедре международного права ДА МИД РФ. Тема диссертации — "Международные третейские суды". Диссертацию защитил в 1999 году.

Ряд научных публикаций посвящен проблемам международного арбитража. Участник ежегодной конференции юристов-международников 1995 г., на которой выступил с сообщением.

Владеет шведским, английским и испанским языками.

В ответ на вопрос редакции о значении международного арбитража в современных условиях С.М. Кудряшов ответил, что роль этого института международного права весьма значительна. Современное развитие международного права характеризуется возросшим участием физических и юридических лиц в международных правоотношениях. Одним из проявлений этой тенденции является резкое увеличение количества арбитражных разбирательств между государством, с одной стороны, и физическими и юридическими лицами, с другой. Предметом его научного интереса, сказал он, является комплексное изучение международного арбитража, истории и развития международных арбитражных конвенций, анализ процесса разрешения спора с момента его возникновения и до его разрешения.

*Поздравляем юриста-международника
Российского университета дружбы народов (РУДН)
с 70-летием со дня рождения*



ПЕТРЕНКО
Николай Иванович
(Москва)

Кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права Российской университета дружбы народов.

Родился 17 декабря 1929 г. в станице Кущевской Краснодарского края.

В 1947 г. окончил среднюю школу с золотой медалью и поступил в МГИМО МИД СССР. В 1952 г. окончил международно-правовой факультет института и был рекомендован в аспирантуру.

В 1956 году окончил аспирантуру по кафедре международного права МГУ им. М.В. Ломоносова и успешно защитил диссертацию на тему: "Определение агрессии в современном международном праве".

После окончания аспирантуры и защиты диссертации работал в договорно-правовом отделе МИД СССР. Неоднократно выезжал на сессии Комиссии международного права в Женеву. Участвовал в работе

ряда крупных международных конференций, проводившихся под эгидой ООН, в том числе в Венских конференциях по дипломатическим и консультским сношениям в 1961—1963 гг.

Участвовал в качестве юридического эксперта советских делегаций: в Дели в 1957 г. на Конференции Международного Комитета Красного Креста, в Лондоне в 1960 г. на Конференции по морскому праву.

Кроме того, неоднократно участвовал в двусторонних переговорах правительственные делегаций СССР с соответствующими партнерами из Турции, Болгарии, Чехословакии.

С 1969 г. по настоящее время работает в должности доцента кафедры международного права РУДН. Читает лекции и ведет семинарские занятия по спецкурсам "Дипломатическое и консультское право", "Дипломатический протокол и церемониал". Читает также общий курс, "Международное публичное право". Долгое время руководил работой созданного при кафедре научного студенческого кружка "Мир сегодня".

Под его научным руководством были подготовлены и защищены дипломные работы более 150 российских и зарубежных студентов из стран СНГ, Африки, Азии и Латинской Америки.

Ряд выпускников при этом были приняты на дипломатическую службу в своих странах, а также в Секретариат ООН.

Общий объем опубликованных научных работ у Н.И. Петренко — свыше 65 печ. листов.

В ответ на вопрос редакции, чем он занимается сейчас в научном плане, Николай Иванович ответил, что он подготовил с дополнениями и изменениями новый курс "Дипломатического и консультского права". У него не так давно была сломана рука, поэтому писать ему трудно, но администрация кафедры и факультета пошли навстречу и собираются записать весь курс на магнитофон, чтобы потом он смог подготовить к изданию расшифровку. Таким образом, в дополнение к уже существующему курсу, который был выпущен несколько лет назад, а потом переведен и издан в Афганистане, Германии и Йемене, сейчас будет сделан практически новый курс на эту же тему.

Книжная полка

КРИЗИС МИРОТВОРЧЕСТВА ООН

(Морозов Г. И., “ООН на рубеже XXI века (кризис миротворчества ООН)”. Доклады Института Европы № 55. — Москва, 1999 — 96 с.)

Одной из важнейших проблем современности являются вооруженные конфликты, которые в последнее время с особой остротой проявляются в различных частях света. Несомненно то, что они оказывают сильнейшее воздействие на развитие международных отношений вообще и на положение международных организаций в частности.

Прежде всего стоит сказать о том, что автор этого доклада доктор юридических наук, профессор Морозов Григорий Иосифович является главным научным сотрудником Института мировой экономики и международных отношений РАН, почетным президентом Всемирной Федерации Ассоциаций содействия ООН. С 1954 г. он написал большое количество трудов посвященных ООН, ее структуре, а также другим вопросам связанным с международными отношениями и международными организациями, как то: “Пропаганда войны — международное преступление” (1954 г.); “Организация Объединенных Наций” (1960 г.); “Международное право и международные отношения. Проблемы взаимосвязи” (1997 г.); “Международный терроризм и международные отношения.” (1997 г.) и т. д.

Центральное место в данной работе занимает исследование положения, в котором находится ООН вследствие невозможности выполнения ею основной ее задачи — миротворчества. Надежды, которые возлагались на ООН, как на арбитра в международных спорах, а также миротворца в международных военных конфликтах, не оправдали себя, несмотря на то, что с момента создания этой организации произошли коренные изменения в международной политической ситуации, как то: прекращение “холодной войны”, которое, казалось бы, должно было способствовать активному развитию миротворческой деятельности ООН.

Следует отметить, что характерной чертой всех последних миротворческих операций ООН были их неудачи, что открыло широкие возможности для активизации деятельности НАТО. Автор особое внимание уделяет анализу причин провала операций по поддержанию мира в Сомали, Руанде, Ираке и Югославии, а также делает некоторые предложения по поводу возможных путей разрешения этой проблемы.

Вся глубина кризиса в котором оказалась ООН, проявилась в период крупнейшего со времени Второй мировой войны конфликта в Европе, имевшего место в Югославии. После четырех лет безрезультатного ведения операций ООН по поддержанию и принуждению к миру, в конфликт вмешалась НАТО, проводя свою деятельность в нарушение многих положений Устава ООН. Это вмешательство практически свело деятельность Организации Объединенных Наций к оказанию гуманитарной помощи, решению вопросов прав человека, беженцев и т. д.

Совет Безопасности ООН неоднократно обсуждал сложившуюся конфликтную ситуацию, однако это ни к чему не привело, так как ООН оказалось в весьма невыгодном положении вследствие безуспешности проводимых ею миротворческих операций. Автор считает, что в той позиции, которую заняла НАТО, выражается желание США стать "мировым жандармом, хозяином однополярного мира".

Следует принять во внимание, что рассматриваемый доклад появился в ответ на сложившуюся в мире кризисную ситуацию, в момент наивысшего пика которой многие полагали, что мир находится на грани третьей мировой войны. Данное положение привело к необходимости создания труда детально анализирующего причины приведшие к неспособности ООН выполнять основные задачи закрепленные в ее уставе.

Автор пишет, то несмотря на то, что в период "холодной войны" деятельность ООН и была скована проводимой двумя лидирующими странами пропагандистской войной, некоторые миротворческие операции все же удавалось осуществлять, правда, в обход Устава ООН. Необходимость осуществления этих действий подобным способом обуславливалась тем, что в то время вето СССР являлось непреодолимым барьером для многих акций Запада. Поэтому такие вопросы часто переносились в Генеральную Ассамблею ООН, где США, опираясь на своих союзников составлявших "механическое большинство", добивались нужного им решения.

И хотя политика США направлена на то, чтобы утвердить НАТО в качестве первой и основной организации по проведению миротворческих операций, а некоторые правоведы вообще считают ООН ненужной организацией, принципы международного права, закрепленные в Уставе ООН, доказали свою жизнеспособность в том числе и в сфере разрешения международных конфликтов.

В течение деятельности ООН у нее были, как неудачные периоды, о которых уже говорилось, так и несомненно успешные, как то: ООН сыграла немаловажную роль в борьбе за ограничение распространения ядерного оружия.

Безусловно Устав ООН требует изменений согласно сложившимся реалиям, но это не означает деформации основных принципов организации и деятельности Организации Объединенных Наций. Так американцы предлагают отменить право вето постоянных членов Совета Безопасности ООН, а также передачу некоторых полномочий Совета Безопасности Генеральной Ассамблее ООН, но это не приведет к демократизации структуры ООН, а, как заметил автор, будет лишь означать бесконечные дискуссии между Советом Безопасности и Генеральной Ассамблей.

Автор доклада приводит сведения о том, что США открыто выступают за передачу функции осуществления миротворческих операций от ООН к НАТО. Впервые такая передача имела место в 1995 г. На территории бывшей Югославии, при этом США ссылается на неспособность ООН проводить подобного рода операции, проявившуюся, как уже отмечалось выше, в Сомали, в Руанде, в Иране.

Также Морозов Г. И. обращает особое внимание читателей на то, что НАТО своими действиями уже нарушает нормы международного права, так как сфера его действий ограничивается областью применения самого договора о создании НАТО, то есть совокупностью территорий тех стран которые присоединились к этому договору. Однако это не помешало НАТО провести миротворческую операцию в Югославии, которая не являлась членом этой организации, при этом при проведении данной операции НАТО не только не добилась успеха, но и в значительной мере усугубила "гуманитарную катастрофу".

Рассматривая взаимоотношения России и НАТО, автор приходит к выводу, что несмотря на то, что официально НАТО провозглашает преданность союзу с Россией, на деле, нарушив принцип единогласия Совета Безопасности ООН, она наносит серьезный вред интересам России. Воля США, проявляющаяся в попытках придания НАТО значения доминирующей международной организации и тем самым значительного упрочения своего положения на международной арене по сравнению с Россией, проглядывается и в объявлении нефтяного эмбарго Югославии, что прежде всего отражается на России, так как именно она является главным поставщиком топлива Югославии.

В докладе излагаются и анализируются некоторые обстоятельства, послужившие причинами неудач миротворческих операций ООН. Основная задача ООН заключается в сохранении мира, что может достигаться несколькими способами. Однако эти способы в Уставе ООН не оговорены, где дается лишь широкая формулировка, которая гласит, что ООН правомочно осуществлять принудительные меры в случае угрозы международному праву. У ООН не было предшественников, а следовательно и достаточного опыта проведения миротворческих операций, а отсюда зачастую случались и нарушения Устава ООН при их проведении, то есть эти операции носили характер импровизации.

Устав ООН в первую очередь предусматривает меры невоенного характера при разрешении конфликтов, то есть превентивную дипломатию. Во-вторых урегулирование международных споров возможно при помощи миротворческих операций, которые в свою очередь автор делит на две группы:

- 1) операции по поддержанию мира;
- 2) операции по принуждению к миру.

Первые отличаются тем, что при их проведении имеется согласие сторон, принимающих участие в конфликте на вмешательство третьей стороны, при проведении же вторых согласие спорящих сторон не требуется.

В большинстве операций по поддержанию мира СССР участия не принимал, объясняя это тем, что они были вызваны последствиями колониализма, а также тем, что проводились с нарушением Устава ООН.

Автор видит будущее Организации Объединенных Наций, как силы, способной урегулировать международные конфликты путем проведения миротворческих операций, в создании постоянных вооруженных сил, что будет иметь принципиальное отличие от системы, существовавшей ранее и заключавшейся в проведении боевых действий силами ООН, состоящих из контингентов, предоставляемых государствами-членами ООН. Это позволит значительно более оперативно осуществлять меры принудительного воздействия.

По мнению автора эти вооруженные силы должны состоять из гражданской полиции, подразделений, снабженных легким вооружением для выполнения задач, связанных с гуманитарными проблемами, а также полноценных боевых частей, предназначенных для осуществления мер по принуждению к миру. Однако осуществлению этого плана препятствуют финансовые трудности ООН, обусловленные огромными задолженностями стран-членов перед организацией. В свете сложившейся ситуации в докладе упоминается о предложении возмещения расходов на миротворческие операции за счет самих стран, виновных в конфликте, однако на данный момент это всего лишь предложение.

Такой подход к изложению проблемы представляется обоснованным, принимая во внимание сложившуюся на международной арене ситуацию.

Следует отметить безусловную ценность данного доклада, как весьма доступного пониманию рядового читателя изложения этой проблемы. Практическую значимость данного труда увеличивают приложения, представляющие собой различные документы, принятые Советом Безопасности ООН и другими международными организациями и имеющие отношение к данной проблеме.

Фундаментальный анализ сложившейся проблемы, причин ее возникновения и приведение возможных путей разрешения данной ситуации придают исключительную актуальность рецензируемой книге. Эта книга может представлять интерес не только для тех, кто профессионально занимается вопросами международного права, но и для тех, кого просто интересует данная тема.

Вычугжанина А. А.

Рецензия поступила в редакцию в январе 2000 г.

БЕЗОПАСНОСТЬ – НОВЫЕ ПОДХОДЫ

(Хлобустов О. М., Рыкунов В. И., Павленко С. З., Подуфалов В. Д. Права человека и интересы национальной безопасности. М.: Московская школа прав человека. 1999. — 181 с.)

Написанная коллективом авторов работа по проблеме соблюдения прав человека и обеспечения национальной безопасности представляет собой весьма важное и актуальное исследование.

Образование на территории бывшего СССР 15 независимых госу-

дарств нарушило единую систему обеспечения их безопасности от внутренних и внешних угроз. Это обстоятельство оказалось неразрывно связанным с соблюдением свобод и прав человека. Данная проблема является жизненно важной, так как только сильное и стабильное государство может обеспечить соблюдение прав конкретного человека, национальных меньшинств и общества в целом. Уверенность населения в завтрашнем дне — это показатель государственной стабильности, четкой деятельности государственных органов и верховенства права.

Вместе с тем, свободы не могут быть безграничными. Поэтому возникает уместный вопрос: на чем должно основываться ограничение права и свобод индивида? Следует согласиться с точкой зрения авторов, что “ограничения прав и свобод должны базироваться на материально — экономической основе общества, вытекать из нее, трансформируясь в политico-правовую надстройку общества, а не привноситься в жизнь субъективными, волонтистскими интересами тех или иных общественных групп или отдельных личностей” (с. 25).

Вопросы непосредственного обеспечения и защиты прав и свобод индивидов (собственных граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства), наделение их определенными правами и обязанностями относятся к исключительной компетенции государства. Речь идет о закреплении обеспечения и защиты прав и свобод граждан, наличии возможных ограничений по соображениям безопасности только на законодательном уровне, а не на основании различных ведомственных подзаконных нормативных актов.

Современны и актуальны размышления авторов о сущности спецслужб в сфере обеспечения национальной безопасности в работе справедливо отмечено, что общая для всех стран опасность — интернационализация криминальной деятельности, все увеличивающийся размах международного терроризма, незаконного оборота наркотиков, создание транснациональных преступных сообществ и т. п. — привели к тому, что спецслужбы практически всех государств ищут контакты друг с другом и активно стремятся к постоянному укреплению профессиональных связей. Более того, в настоящее время наиболее продуктивные и эффективные контакты в борьбе с международной преступностью достигнуты именно между спецслужбами бывших идеологических и политических противников по международной арене (с. 98). От глобального противостояния “двух систем”, действительные противоречия между которыми в принципе вытекали из разности их идеологических базисов, государства, их спецслужбы перешли к реальному сотрудничеству. Преступность и преступник — явления, как правило, не зависящие в принципе от идеологии, от государственного политического и экономического устройства и т. п., создающие реальную угрозу как нормальному развитию внутригосударственных общественных отношений, так и укреплению международного правопорядка. В работе подчеркивается, что несмотря на определенные союзнические и доверительные отношения спецслужб различных государств в области противодействия международной криминальной преступности, полного доверия и помощи в разведывательной области практически нет и быть не может (с. 99).

Деятельность спецслужб конкретного государства должна основываться на строгом соблюдении Конституции, законов и изданных на их

основе документов во исполнение различных нормативных актов (указов, постановлений, инструкций и т. д.). Спецслужбы должны обеспечить безопасность личности, общества и государства, а не быть исполнителями различных "политических программ".

Несомненной заслугой рецензируемой работы является детальное рассмотрение термина "национальная безопасность". Под национальной безопасностью в научной литературе как правило понимают "защитность от внешних и внутренних угроз, устойчивость к неблагоприятным воздействиям извне, обеспечение таких внутренних и внешних условий существования страны, которые гарантируют стабильность общественно-политического и экономического развития". Такой подход закреплен и в законе России "О безопасности", где под последней понимается состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз. Однако такая формулировка не может отражать в полной мере сущности безопасности как социального явления. Более того, в законе не конкретизированы виды безопасности, не определены жизненно важные интересы, не указаны критерии их защищенности.

Далее авторы обоснованно утверждают, что избранный законодателем подход не решает вопрос о сущности безопасности, которая сводится к абстрактному выражению "состояние защищенности", что в значительной степени затрудняет построение научно обоснованной системы безопасности. В этой связи можно констатировать, что несмотря на принятие закона Российской Федерации "О безопасности", безопасность продолжает оставаться объектом, требующим дальнейшего научного исследования.

Нет сомнения в том, что рецензируемая работа представляет значительный теоретический и практический интерес в условиях современного российского общества. Данная работа будет интересна и полезна юристам, политологам и всем, кто интересуется рассматриваемыми проблемами.

В. В. Алешин,
кандидат юридических наук

Рецензия поступила в редакцию в ноябре 1999 г.

ВАЖНОЕ СРЕДСТВО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ВОЕННЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

(С. А. Лобанов. "Международно-правовые аспекты уголовного судопроизводства по делам о военных преступлениях". Москва, изд-во "Транспорт" МПС России, 1999. 184 с)

Актуальность проблемы привлечения к уголовной ответственности лиц, причастных к совершению военных преступлений, к сожалению, на пороге XXI века не только не уменьшается, но, наоборот, как показывают события последнего времени, имеет тенденцию к возрастанию.

Главными причинами тому являются, с одной стороны, рост числа вооруженных конфликтов на планете, а с другой стороны, несовершенство института ответственности лиц, совершивших военные преступления. Несовершенство состоит в частности и в том, что нарушается один из основных принципов правосудия — принцип неотвратимости наказания. Причин тому немало: это и проблемы разработки действенной правовой базы предупреждения и пресечения военных преступлений (чего стоят перипетии, связанные с принятием Устава Международного уголовного суда), и проблемы установления юрисдикции в отношении совершенных преступлений, и отсутствие эффективного механизма уголовного преследования лиц, виновных в их совершении, и ряд других.

Поэтому обращение С. А. Лобанова к исследованию международно-правовых аспектов уголовного судопроизводства по делам о военных преступлениях представляется весьма своевременным.

Рассматривая систему средств предотвращения нарушения норм и принципов права, применяемого в период вооруженного конфликта, автор относит к их числу и нормы процессуального права, справедливо подчеркивая их важную роль в формировании механизма реализации ответственности военных преступников (стр. 7).

Анализируя позиции различных авторов по проблеме соотношения уголовного права и уголовного процесса — в частности М. С. Строговича, А. С. Кобликова и ряда других, подчеркивая их общую направленность на борьбу с преступностью, автор отмечает, что уголовное право определяет предмет такого рода деятельности, а уголовный процесс — порядок ее осуществления (стр. 11).

Обобщая проведенные по этому поводу исследования, автор определяет основные подходы к пониманию международного уголовного права (МУП), в частности: а) МУП — часть национального уголовного права (такую точку зрения высказывал, например, французский юрист Донедье де Вабр); б) МУП — самостоятельная отрасль права (сторонниками такого выбора являются П. С. Ромашин и И. И. Карпец); в) МУП — комплексная отрасль науки права, в которой вопросы принуждения и ответственности относятся к международному процессуальному праву (такую позицию занимает Л. Н. Галенская); д) МУП — отрасль международного частного права (одним из представителей такого подхода является А. Г. Богатырев) (стр. 13—14). Не отдавая предпочтения ни одной из приведенных точек зрения, автор разделяет представленные в отечественной доктрине международного права взгляды на МУП как на находящуюся в стадии становления специфическую отрасль международного права.

Рассматривая предмет МУП, С. А. Лобанов анализирует различные положения проекта Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества, разрабатываемого Комиссией международного права. Увязывая положения Кодекса (ст. 4—5) с Проектом статей об ответственности государств (ст. 19) и Гаагской конвенцией о законах и обычаях сухопутной войны 1907 года (ст. III), автор отмечает, что международно-правовые санкции в отношении государства за агрессию и другие тяжкие международные преступления не могут рассматриваться в качестве уголовно-правовых мер, поскольку отличаются от последних как по своему содержанию, так и по механизму реализации (стр. 19).

Признавая преждевременность на сегодняшний день постановки вопроса об уголовной ответственности государства, автор рассматривает различные точки зрения известных отечественных юристов по поводу статуса физических лиц как субъектов международных правоотношений, в том числе и в вопросе их международной уголовной ответственности. В частности, анализируются взгляды на данную проблему Н. А. Ушакова, отрицающего возможность международной уголовной ответственности индивидов, С. В. Черниченко, допускающего возможность ответственности индивидов по международному праву при трансформации соответствующих международно-правовых норм во внутреннем праве, В. А. Карташкина, пишущего об ограниченной международной правосубъектности индивида, и ряда других (стр. 21–22).

Подвергая критике взгляды В. И. Степаненко, допускающего возможность использования международным уголовным правом внутригосударственных правовых средств воздействия в области предупреждения и пресечения международных преступлений и преступлений международного характера, автор разделяет позицию Блищенко И. П. и Фисенко И. В. по этому вопросу, считающих, что главным методом правового регулирования в МУП в силу специфики его предмета является принуждение (стр. 24).

Анализируя систему органов международной уголовной юстиции, С. А. Лобанов включает в нее действовавшие Международные военные трибуналы в Нюрнберге и Токио, а также действующие Международный трибунал по бывшей Югославии (1993 год) и Международный трибунал по Руанде (1994 год). Автор справедливо отмечает несовершенство механизма привлечения физических лиц к ответственности в рамках действующих в настоящее время международных органов уголовной юстиции, в частности Международного трибунала по бывшей Югославии. Политизация процедуры, необъективность в оценке совершаемых преступлений как со стороны сербов, так и со стороны хорват и мусульман, подрывает доверие к этому институту (стр. 25).

Кроме того, в качестве элемента системы органов международной уголовной юстиции автор называет и Международную комиссию по установлению фактов, учрежденную ст. 90 Дополнительного протокола I 1997 года, в рамках которой государства намеревались создать международный механизм для расследования дел специальной компетенции.

Обращаясь к проблемам международного уголовного процессуального права, С. А. Лобанов проводит его сравнительный анализ с уголовно-процессуальными нормами, действующими в национальном законодательстве. Называя ряд сходных моментов, автор в то же время показывает особые, характеризующие его признаки, такие как: особый круг субъектов, связанных взаимными правами и обязанностями; специфика юридических фактов, образующих, изменяющих или прекращающих такие отношения; многообразие процессуальных форм; особая роль процессуальных гарантий, в том числе наиболее существенных гарантий прав личности, основанных на международно-правовых актах; специфика способов кодификации норм и принципов, регулирующих вопросы борьбы с преступностью, осуществляемой в рамках КМП ООН (стр. 30–31).

В современных тенденциях развития международного уголовного права автор видит две перспективы: а) международное уголовное право

— это формирующаяся отрасль международного права; б) объединение материальных и процессуальных нормы в рамках МУП как развивающейся отрасли права.

Раскрывая содержание данной отрасли права, автор поднимет ряд существенных вопросов: а) как соотносятся между собой понятия “международное преступление” и “преступление международного характера”; 2) что собой представляют военные преступления и каково их место по отношению к названным понятиям; 3) как можно определить понятие уголовного судопроизводства по делам о военных преступлениях (стр. 33).

Оставляя право за читателями и исследователями самостоятельно ознакомиться с ответами на первые два вопроса, а они не могут не вызвать определенного интереса, представляется необходимым привести определение понятия уголовного судопроизводства по делам о военных преступлениях, предложенное автором: регламентированная нормами права деятельность органов международной уголовной юстиции, осуществляющих на международном и национальном уровнях расследование, рассмотрение и разрешение уголовных дел с нарушением норм права, применяемого в период вооруженных конфликтов, имеющая предназначением привлечение виновных физических лиц к международной уголовной ответственности и оправданием невиновных. Данная деятельность осуществляется в форме правоотношений с участием иных органов (организаций), а также лиц, при соблюдении требований, относящихся к процессуальной форме и процессуальным гарантиям обеспечения прав всех ее участников (стр. 47).

Несмотря на некоторую громоздкость предложенного определения, оно охватывает, как представляется, все основные элементы содержания данного явления.

Рассматривая источники уголовного судопроизводства по делам о военных преступлениях автор называет международный договор и международный обычай. Это общепринятое понимание и оно не вызывает сомнений. Более того, не вызывает особых возражений и солидарность автора с позицией профессора И. И. Лукашука по поводу признания юридической силы за резолюциями той или иной международной конференции, как результата действия обычной нормы права (стр. 53). Вместе с тем, постановка вопроса об отнесении к источникам уголовного судопроизводства по делам о военных преступлениях судебных решений, даже при ссылке на положения доктрины международного права, не может быть воспринята с удовлетворением без ясного представления авторской позиции по этому вопросу (стр. 57).

Безусловно важным представляется рассмотрение в данной работе принципов международного судопроизводства по делам о военных преступлениях. К общим принципам судопроизводства автор относит: принцип неотвратимости наказания за совершенные преступления; принцип законности; принцип универсальной юрисдикции (стр. 60–62). Автор справедливо отмечает определенную специфику действия названных принципов применительно к международным преступлениям. Так, к примеру, действие принципа законности — *nullum crimen sine lege — nulla poena sine lege* (“нет преступления без указания на то в законе

— нет наказания без указания о том в законе”, — лат.) — обусловлено обращением при выборе видов и мер наказания за совершенные международные преступления к нормам национального уголовного права. Анализируя положения уставных документов органов международной юстиции в части данного принципа, автор затрагивает рассмотрение и такой важной проблемы, как отсутствие в некоторых случаях в национальном уголовном законе соответствующего состава международного преступления.

Наряду с общими принципами судопроизводства в данной работе освещаются и специальные процессуальные принципы: право лица на справедливое рассмотрение дела на основе фактов и права; принцип *non bis in idem* — ни одно лицо не может быть судимо национальным судом за деяние, образующее соответствующий состав международного преступления, за которое оно уже было судимо (стр. 68—69).

Вторая глава монографии посвящена исследованию правовых основ организации международного уголовного суда и производства в нем дел о военных преступлениях.

В настоящее время Комиссией международного права ООН завершена работа по юридическому закреплению всех наработок в этой области — в первую очередь, речь идет о приданнии силы международного договора Уставу Международного уголовного суда, который был принят 17 июля 1998 года в Риме. Следует отметить, что, к сожалению, С. А. Лобанов в работе обращается к проекту, а не к собственно Уставу Международного уголовного суда.

Все взгляды относительно способов организации такого органа автором сводятся к двум выводам: во-первых, правовой основой создания международного уголовного суда является многосторонний международный договор (Устав); во-вторых, статус Суда как органа сотрудничества государств оформляется соглашением с Организацией Объединенных Наций.

Рассматривая механизм формирования Международного уголовного суда автор показывает его отличие от порядка избрания членов Международного Суда ООН и Международного трибунала по бывшей Югославии. При этом специфика органа международной уголовной юстиции проявляется в дополнительных требованиях к лицам, избираемым его судьями. Они должны обладать не только опытом области уголовного правосудия, но и признанной компетенцией в области международного права (стр. 77).

Точка зрения автора на роль и место Прокуратуры в структуре Суда отличается от взглядов тех ученых, которые высказываются за наделение Совета Безопасности ООН функциями обвинения. В частности, автор утверждает, что Прокуратура призвана решать, прежде всего, правовые вопросы, в то время как Совет Безопасности является политическим органом. И, кроме того, изменение компетенции СБ сопряжено со значительными трудностями, связанными с порядком внесения изменений в Устав ООН (стр. 80).

Особое внимание следует обратить на раздел монографии, посвященный определению юрисдикции Международного уголовного суда в отношении военных преступлений. Отвечая утвердительно на этот вопрос, автор в то же время считает, что Суд не обладает исключительной

юрисдикцией, полагая при этом, что он призван дополнять национальные системы уголовного правосудия в случаях, когда соответствующие судебные процедуры могут отсутствовать или оказаться неэффективными (стр. 84).

Следует также согласиться с позицией автора по поводу признания юрисдикции Суда со стороны государства. Действительно, вполне оправдано признать право каждого государства, в том числе и не участника данного документа, на обращение в Суд форме *ad hoc*. Аргумент, в пользу того, что максимальная открытость для государств может сделать этот орган эффективным средством расследования и наказания за военные преступления, представляется довольно веским (стр. 86).

Обращаясь к вопросам производства дел о военных преступлениях в Международном уголовном суде, автор анализирует основные стадии международного юридического процесса. Возбуждение уголовного дела включает в себя возбуждение расследования и возбуждение уголовного преследования (ст. 26 и 27 проекта Устава Международного уголовного суда). Причем первое находится в компетенции Прокурора, второе — в компетенции самого суда в лице его Президиума (стр. 92).

На второй стадии международного уголовного процесса — в ходе предварительного расследования — автор считает целесообразным задействовать Международную комиссию по установлению фактов, учрежденную I Дополнительным протоколом в 1977 г.

В работе представлен новый взгляд на уголовное преследование как стадию международного уголовного судопроизводства. Автор рассматривает понятие "уголовное преследование" через категорию "процессуальный режим", под которым понимается общая характеристика юридического процесса. Собственно уголовное преследование лица Международным уголовным судом автор выделяет в три самостоятельные процессуальные стадии: 1) принятие дела Судом к производству и подготовка к судебному разбирательству; 2) судебное разбирательство дела, включая вынесение приговора; 3) исполнение судебного приговора (стр. 96).

В работе подробно рассматриваются вопросы процессуальных гарантий прав участников международного уголовного судопроизводства. Собственно под процессуальными гарантиями автором понимаются предусмотренные нормами международного права средства реализации таких прав лицами, имеющими свой интерес в уголовном деле, по которому международный орган уголовного правосудия осуществляет производство (стр. 118). Следует отметить, что специфика такого рода гарантий прав участников международного уголовного судопроизводства состоит в том, что решающая роль в их установлении принадлежит нормам международного права.

Одним из направлений исследования является анализ правового статуса обвиняемого в Международном уголовном суде. В качестве основы правового статуса обвиняемого автор справедливо определяет презумпцию невиновности — лицо считается невиновным, пока его вина не будет доказана в установленном законом порядке. Это положение закреплено в законодательстве многих государств, а также в Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г. (п. 2 ст. 14).

В качестве других элементов правового статуса обвиняемого автор называет право обвиняемого на защиту, право на справедливое и

публичное слушание дела, право на опротестование юрисдикции международного уголовного суда, право обжаловать или опротестовать судебное решение, право на помилование (стр. 127–129). Автор справедливо указывает на ряд вопросов (развитие института представительства, порядок подачи гражданского иска, проблемы реституции и конфискации имущества), которые не нашли должного развития и закрепления в Уставе Международного уголовного суда.

Представляет интерес раздел монографии о применении национальными уголовными судами норм международного права по делам о военных преступлениях. Показывая различные подходы к практическому воплощению данного тезиса автор подчеркивает смысл и значение доктринального положения о том, что применение национальными судами норм международного права обусловлено внутригосударственной правовой системой, в которой учрежден и действует судебный орган (стр. 137).

В заключении работы автор, рассматривая проблемы применения российскими военными судами норм международного права по делам о военных преступлениях в том числе называет такие проблемы, как: отсутствие законодательной нормы, определяющей компетенцию военных судов применять международное право при рассмотрении уголовных дел; необходимость учета особенностей толкования и применения таких норм; обеспечение прав участников уголовного процесса; оказание правовой помощи по уголовным делам данной категории преступлений, в том числе, применение российскими военными судами иностранных законов и некоторые другие (стр. 144, 150, 154).

Однако в отношении первой рассматриваемой автором проблемы, следует обратить внимание на одно обстоятельство. Пункт 4 статьи 15 Конституции РФ 1993 года устанавливает, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. На возможность применения норм международного права российскими судами обратил внимание Пленум Верховного Суда РФ в своем постановлении от 31 октября 1995 года “О некоторых вопросах применения судами Конституции РФ при осуществлении правосудия”, в котором отмечается, что Конституция Российской Федерации является актом прямого действия и международно-правовые акты, при отсылке их к генеральной трансформации (ст. 15 п. 4 Конституции РФ) могут применяться в практике непосредственно в случаях противоречия национального законодательства нормам международного права, либо при наличии пробелов в законодательстве.

Оценивая монографию С. А. Лобанова в целом, следует отметить ее достаточно высокий научный уровень. В работе представлен богатый правовой материал. Одним из несомненных достоинств монографии является доступный стиль изложения материала, что позволит широко использовать эту работу как в научно-исследовательской работе, так и в преподавательской деятельности.

В. В. Свинарев,
кандидат юридических наук.

Рецензия получена редакцией в мае 1999 года.

ПЕРВЫЙ — НА УКРАИНЕ

(Рецензия на учебник *Л. Д. Тимченко* “Международное право”, Харьков: “Консум”, 1999, 528 с.)

Доминирование российской школы международного права над национальными четко прослеживалось во времена существования Советского Союза и в первые годы после его распада. Преподавание курса “Международное право” в вузах республик велось на основании единой программы, представленной министерством высшего образования СССР. На тот момент работ, написанных российскими исследователями (учебников и монографий), было более или менее достаточно для организации полноценного учебного процесса на юридических факультетах вузов СССР.

С обретением независимости, юридические вузы вновь появившихся на территории бывшего Советского Союза государств оказались необеспеченными учебным материалом, который бы отвечал требованиям новой государственности и веяниям эпохи. Использование российских учебников, изданных после 1991 г., для национальных вузов стало дорогостоящим и малоэффективным делом. По этой причине появление учебника *Л. Д. Тимченко* стало важным событием в жизни украинской и национальных школ международного права.

Учебник *Л. Д. Тимченко* отличает концентрированный анализ работ наиболее авторитетных американских, британских, немецких, российских, украинских и французских исследователей. Яркой позитивной чертой рецензируемой работы является представление в ней обширной договорно-правовой практики Украины. Много внимания автор уделяет изучению материалов международных судебных и арбитражных органов, что повышает познавательную значимость учебника. Например, в нем изложены основные положения таких известных судебных дел, как “Лотус”, “Ноттенбом”, “О континентальном шельфе в Северном море”.

Нестандартно и ярко автору удалось раскрыть такие темы, как “Территория в международном праве” (Глава 12) и “Международное сотрудничество в борьбе с преступностью” (Глава 19). Оригинальной новеллой учебника является глава 17 “Международное атомное право”. Данная глава представляет несомненный интерес для украинских студентов-юристов ввиду того, что Украина в наибольшей степени пострадала от самой опасной техногенной катастрофы XX века — Чернобыльской. Читатели учебника обратят внимание на то, что автор хорошо знаком с украинской и зарубежными доктринаами международного права, договорной практикой государств и международных организаций. Подтверждением может послужить ряд удачных определений международно-правовых понятий, данных *Л. Д. Тимченко* в своем учебнике. Например, автор дает следующее определение понятию “международное право” — “это система юридических норм, регулирующих отношения между государствами и иными субъектами международного права, создаваемых путем согласования позиций участников этих отно-

шений и обеспечиваемых в случае необходимости индивидуальным или коллективным принуждением" (С. 5). Действительно, участники международных отношений, создавая нормы международного права, согласовывают свои позиции, а не воли. Разграничение понятий "согласование воль" и "согласование позиций" довольно убедительно дано автором на с. 89—90.

Высокой оценки, как мы уже отмечали ранее, заслуживает глава 19 "Международное сотрудничество в борьбе с преступностью" (С. 430—456). Особое значение эта глава приобретает еще и потому, что она написана для курсантов высших учебных заведений МВД Украины.

В § 1 автор рассматривает преступность как международное явление и выделяет три направления сотрудничества в этой области: 1) заключение двусторонних договоров, в которых государства регламентируют вопросы оказания правовой помощи по уголовным делам, выдачи преступников, передачи осужденных лиц для отбывания наказания в государстве, гражданами которого они являются; 2) сотрудничество государств на региональном уровне; 3) сотрудничество в рамках универсальных международных организаций (ООН и ее специализированных учреждений, Международной организации уголовной полиции и др.).

Далее автором рассматриваются наиболее важные международные договоры по борьбе с преступностью, т. е. с теми противоправными действиями, которые принято именовать преступлениями международного характера. Здесь же Л. Д. Тимченко рассматривает проблему юрисдикции, относящейся к данным преступлениям.

В § 3 анализируются организационно-правовые формы в борьбе с преступностью. В частности, автор раскрывает историю и основные направления деятельности Конгрессов ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями. Отмечается, что впервые на IX Конгрессе в Каире (1995 г.) были проведены семинары-практикумы с участием представителей правоохранительных органов и ученых, на которых они обменивались своим опытом, знаниями и технологией борьбы с международной преступностью, а также выработали соответствующие практические рекомендации. Особый интерес у читателей должен вызвать § 4 "Международная организация уголовной полиции (Интерпол)", в котором освещается история создания этой уникальной организации, ее структура, функции и основные направления деятельности. Автор иллюстрирует опыт плодотворного сотрудничества Украины с Интерполом случаем похищения двух ценных картин "Натюрморт" ("Завтрак") Клары Петерс (Фландрис. 1612 г.) и "Ночной бой турков с крестоносцами в 1204 г." Эжена Делакруа (Франция) из Полтавского художественного музея в 1997 г.

Заключает главу параграф посвященный международным стандартам обращения с правонарушителями. Разумеется, для Украины, как и других государств СНГ, трудно в настоящее время реализовать эти стандарты в полном объеме, но знать их следует лицам, занимающимся правоохранительной деятельностью.

На высоком уровне написана глава 12 "Территория в международном праве". Чувствуется, что автор в течение многих лет занимался данным

предметом исследования. Представляется интересной международно-правовая классификация территорий, приведенная в учебнике, а именно: "1) государственная территория; 2) международная территория общего пользования (МТОП); 3) континентальный шельф" (С. 283).

В основу данной классификации положен критерий юридической природы пространств. Так, юридическую природу государственной территории составляет суверенитет. Международная территория общего пользования по своей юридической природе представляет собой пространства, на которые не распространяется суверенитет ни одного государства, и они находятся в общем пользовании человечества (открытое море и воздушное пространство над ним, космос и небесные тела и т. д.). Континентальный шельф — это специфическая, с юридической точки зрения, территория. На нее не распространяется суверенитет прибрежных государств, хотя эти государства, в соответствии со ст. 77 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. осуществляют над ней суверенные права. И в то же время континентальный шельф — это не международная территория общего пользования, что и обуславливает выделение континентального шельфа в особую категорию.

Л. Д. Тимченко подробно освещает юридическую природу государственной территории и ее состав. При этом отмечается в рамках этой территориальной категории наличие такого феномена, как государственная территория общего пользования. Это арктический архипелаг Свальбард (Шпицберген). По Парижскому договору о Шпицбергене 1920 г. архипелаг является суверенной частью Королевства Норвегии. Однако при этом на нем действует режим общего пользования, установленный данным Договором.

В ясной, доходчивой и краткой форме автором изложены юридические основания изменения государственной территории (плебисцит, цессия, двойная цессия, отторжение части территории государства-агрессора).

Украшением данной главы является § 8, посвященный правовому режиму Арктики (С. 300—301). Автор начинает его с определения понятия "Арктика", отмечая, что и в географической науке, и в науке международного права остается открытым вопрос о южной границе Арктики. Далее в интересной форме излагается история формирования международно-правового режима Арктики, Главный акцент сделан на современном международно-правовом режиме Арктики и тенденциях его развития. Л. Д. Тимченко подчеркивает, что Арктика — это особый регион Земли, хрупкий и очень ранимый, нуждающийся в международно-правовой защите. В связи с большим экономическим, экологическим и научным значением Арктики и очень высоким уровнем милитаризации региона, отмечает автор, остро назрела необходимость совершенствования его международно-правового режима. Л. Д. Тимченко предлагает заключить рамочную конвенцию в отношении Арктики, в дополнительных протоколах к которой, можно было бы решить конкретные проблемы этого важного региона — коренных народов, экологической безопасности, морского судоходства, поэтапной демилитаризации и нейтрализации и другие. По мнению автора, отправной точкой в этом процессе могли бы служить положения Договора о

Шпицбергене 1920 г. (С. 303). Данное предложение представляется конструктивным, так как существующие международные соглашения по Арктике не обеспечивают решения отмеченных проблем.

Имея значительное число достоинств, учебник Л. Д. Тимченко не лишен и спорных вопросов или тех, которые вызывают сомнения. Известно, что в истории создания международных организаций значительная роль принадлежит Священному Союзу (1815 г.), начавшему новую эру дипломатии — “конференциальную”¹. Многие авторы усматривают аналогию в создании и функционировании Священного Союза и Лиги Наций². Л. Д. Тимченко же не упоминает о Священном Союзе в своем учебнике.

Освещая вопрос о видах и формах ответственности государств за международные правонарушения, автор не иллюстрирует понятие “репорсии” и лишает читателя возможности уяснить на примере суть данного термина.

Представляется спорной предложенная Л. Д. Тимченко периодизация истории международного права. В общем она соответствует нашему представлению о ней. Автор выделяет следующие стадии формирования международного права:

- “1) античное международное право (древние века — V век);
- 2) феодальное (средневековое) международное право (V—XVII века);
- 3) буржуазное (классическое) международное право (XVII—XX века);
- 4) современное международное право.” (С. 12)

Точкой отсчета современного этапа международного права автор предлагает избрать 1945 год, ознаменованный созданием ООН и закреплением принципа неприменения силы и угрозы силой для решения международных проблем (С. 13). При таком подходе упускается важный переходный этап в формировании международного права. Принятые на Гаагской конференции 1907 г. Конвенции стали первым в истории международного права примером кодификации правил ведения войны и мирного разрешения споров. Начиная с 1899 г., происходит ряд важных событий, сущность которых сводится к желанию установить основы нового более гуманного международного правопорядка (решения Гаагских конференций 1899, 1907 гг.; Пакт Бриана-Келлога 1928 г.; Создание Лиги Наций) и неспособности отказаться отrudиментарных черт классического права (законность колониальных завоеваний и анексий, обращения к войне как к законному средству политики). Принимая во внимание вышеуказанные моменты, следовало бы детализировать классификацию Л. Д. Тимченко и в составе 3-й стадии указать переходную (1899—1945 гг.) стадию зарождения основ современного международного права.

Давая общую высокую оценку учебнику Л. Д. Тимченко, необходимо отметить, что появление данного учебника позволило взглянуть на международно-правовые проблемы с точки зрения ученого, представляющего позицию государства, не играющего доминирующей роли в мировой политике. Такой подход очень важен для национальных школ международного права. Учебник Л. Д. Тимченко представляет собой научный труд с тщательно продуманной структурой и солидной аргу-

ментацией. Несомненным достоинством рецензируемой работы являются использование богатого юридического и доктринального материала, источников внутреннего и международного права. Автору удалось осветить практически все наиболее значимые для международного права отрасли, институты и нормы.

Международному праву, как и праву вообще, свойственны несовпадение доктринальных позиций, полемика и альтернативные варианты решения проблемы. В этой связи закономерно появление с нашей стороны замечаний и предложений в отношении усовершенствования учебника Л. Д. Тимченко. В то же время эти замечания и предложения ни в коем случае не умаляют заслуг автора, написавшего объемный по форме и весомый по содержанию труд, который в силу ясности языка читается легко и с интересом. Использование данного учебника поможет всем изучающим международное право получить четкое представление относительно его содержания и тенденций развития.

Лилиана Пунга,
кандидат юридических наук.
департамент права Международного Независимого
Университета Республики Молдова.

г. Кишинев

¹ См. подробнее: *Webster C. K. The European Alliance, 1815—1825. University of Calcutta, 1929.* Р. 6.

² *Ibid.* Р. 15.

Рецензия поступила в редакцию в июне 1999 г.

Полемика

ЕЩЕ РАЗ ОБ ИДЕЕ МЕТАПРАВА В КОНТЕКСТЕ ПРЕДСТОЯЩЕЙ ВСТРЕЧИ С ИНЫМ РАЗУМОМ

М. И. К л е а н д р о в*

В № 2 за 1999 г. журнала (с.с. 41–55) опубликована статья Вице-президента Ассоциации “Экология Непознанного” С. Э. Ермакова “Идея Метаправа и встречи с Иным Разумом”. Статья весьма серьезная, продуманная, смею надеяться — своевременная и вполне уместная именно для журнала международно-правовой проблематики. Вместе с тем некоторые позиции статьи носят дискуссионный характер, но главное — отдельные ее положения, как представляется, необходимо развить, а круг потенциальных носителей Иного Разума, с которым — на правовом поле — человечеству предстоит контактиrovать, объективно следует расширить. Вместе с тем базовая посылка автора статьи — С. Э. Ермакова — о том, что “официальный” непосредственный контакт с иными разумными существами — какими бы они ни были! — может произойти лишь в случае превентивного появления норм Метаправа, регулирующих контакты человечества в той необходимости, представляется верной и основополагающей как в деле общеконцептуальной проработки правовой теории этих норм, так и при непосредственном прогнозировании развития данного нового научно-правового направления.

С одной стороны здесь вполне уместным видится известное в науковедении положение К. Маркса: “Человечество ставит себе всегда только задачи, которые оно может разрешить, так как при ближайшем рассмотрении всегда оказывается, что сама задача возникает лишь тогда, когда материальные условия ее решения уже имеются налицо, или, по крайней мере, находятся в процессе становления”.¹ Если осознание необходимости международно-правового урегулирования контактов человечества с Иным Разумом, точнее — его носителем (представителем — ?), можно предположить, что имеется, то уж что оно — осознание необходимости — находится в процессе становления, может быть, — лишь в начальной стадии этого процесса, несомненный факт.

* Член-корреспондент РАН, доктор юридических наук, профессор, лауреат Международной премии Гуго Гроция за 1998 год в номинации “Лучший в России юрист-международник”. Подробнее об авторе см. № 1 нашего журнала за 1998 г.

С другой стороны, принято считать, и эта оценка представляется объективно справедливой в рамках (границах сферы) представлений сегодняшней земной цивилизации, что затраты на прогнозирование того или иного события или явления в 10–15 раз меньше, чем на ликвидацию последствий от ошибочно принятого решения, а это, в свою очередь, означает, что рациональное расходование средств квалифицированного анализа ситуации и верного прогноза эквивалентны привлечению дополнительных подчас весьма значительных инвестиций. Но ведь ошибка, допущенная человеком (той или иной группой людей) в организации и проведении контакта с носителем (представителем) Иного Разума, вызванная отсутствием или дефектом правового регулирования процедуры этого контакта, может повлечь огромные, непоправимые беды для всех землян, и даже гибель человеческой цивилизации, следовательно, любые затраты на прогнозирование рассматриваемого контакта и его последствий, равно как и на правовое обеспечение этого контакта не будут чрезмерными. К тому же известно — законотворческая деятельность, даже международная, по совокупным затратам ничтожно мала в сравнении с подавляющим большинством иных сфер созидательной человеческой деятельности. Прогнозные исследования и разработки по Метаправу здесь не станут исключением.

Но одновременно здесь весьма важны предварительные, базовые определенности, например: что такое Метаправо, какие отношения оно регулирует, что является участником этих отношений. В отечественной и зарубежной литературе по Метаправу — в контексте предстоящих контактов с внеземными цивилизациями — под Метаправом понимается совокупность правовых норм, регулирующих отношения между различными расами во вселенной.² По сути дела такой же точки зрения относительно предмета правового регулирования Метаправа придерживается и С. Э. Ерамаков в названной статье.

Такой подход представляется искусственно зауженным. Более верным будет не ограничиваться правоотношениями: человечество — Иной Разум, а дополнительно включить и правоотношения между отдельными субъектами нашей — земной — цивилизации по поводу контактов с Иным Разумом. Кроме того, что эта — вторая — группа правоотношений никуда, ни в какую “земную” правовую отрасль не входит, без нее невозможно представить реально и первую группу правоотношений, она просто не сформируется. В принципе такой подход если не будет прямо опираться на теорию мега науки³, то уж противоречить ей также никакого не будет.

Более серьезным представляется определение предмета Метаправа в контексте контактов с Иным Разумом. Необходимо будет определиться в круг отношений, связанных с этим контактом; и здесь возможны варианты: а) организация поиска Иного Разума (его носителей, проявления волеизъявления этих носителей) и целенаправленная деятельность по установлению с ним контакта, то есть активная работа по установлению контакта; б) ожидание проявления воли носителя Иного Разума по установлению контакта, т. е. пассивное ожидание контакта; в) промежуточные состояния. От выбора варианта зависит и стратегия

прогностической работы по формированию Метаправа, его структура и другие аспекты и параметры научно-правовых исследований.

Но еще более важным фундаментально базовым представляется определение подходов к классификации субъектов рассматриваемых правоотношений. Причем — с обеих сторон. Кто юридически вправе представлять человечество в целом, современную земную цивилизацию? ООН? Региональные блоки государств типа Европейского Союза, Совета Европы, СНГ? Государство, которому первым посчастливиться (или, наоборот, не повезет) установить контакт с Иным Разумом? Субъект федеративного государства (наши субъекты ведь вправе вести самостоятельную внешнеэкономическую деятельность), административно-территориальное образование, орган местного самоуправления, отдельная фирма? Или человеческий индивидуум, коему ни один национальный законодательный акт и ни одно межгосударственное соглашение о правах и свободах человека не запрещают установление и поддерживание контактов с Иным Разумом? (Хотя и не “разрешают” эти контакты также...)

Многие ответы на все эти и им подобные вопросы могут быть получены, исходя из разработанных российской и зарубежной правовой наукой теорий. В рамках так называемого антропогенного права. При этом ряд достижений правовой науки типа базового понятия права собственности (С. Э. Ермаков указывает, что оно, понимаемое как “владение — пользование — распоряжение” прекрасно описывается с точки зрения теории информации: “поступление информации, ее накопление, дальнейшая переработка, последующее применение в требуемом направлении”; а логика построения права собственности оказывается удобной для описания группы энергoinформационных явлений (процессов), имеющих непосредственное отношение к НЛО и иным реальным феноменам — проявлениям Иного Разума) вполне может быть воспринят при конструировании правоотношений второго ряда (человечество — Иной Разум). Правда, здесь необходимо использовать всю палитру правовых достижений человечества — это в России право собственности пока трехэлементно (теория отвечала потребностям практики), а, например, во Франции право собственности насчитывает одиннадцать элементов.

Но наибольшую сложность представляют собой подходы к классификации второго участника правоотношений по установлению контактов с Иным Разумом — самого Иного Разума как субъекта права.

Обычно принято речь вести об инопланетной цивилизации, именно таков подход у А. И. Иойрыша и ученых, точки зрения которых рассмотрены в его статье. С. Э. Ермаков говорит об НЛО и полтергейсте как проявлениях Иного Разума, а также о “силах” и им подобных персонажах народного фольклора и народных суеверий; хотя “между строк” можно прочитать, что круг носителей Иного Разума у него шире.

Однако логика построения проблемы убеждает в том, что и круг “фигурантов” второго участника правоотношений по установлению контактов с Иным Разумом должен быть принципиально шире, и подходы к классификации их как потенциальных субъектов Метаправа должны быть более осозаемы и юридически формализованы.

Здесь, видимо, необходимы и принципиальные “водоразделы”: а) принадлежат ли носители Иного Разума Земле — в астрономическом понимании этого слова — или они инопланетного (звездного и т. д.) “происхождения”; б) по своему развитию (интеллектуальному, техническому, культурному и т. п.) носители Иного Разума существенно ниже нас сегодняшних, значительно выше нас или примерно нашего уровня (скорее всего понять это нам будет трудно, и здесь востребованы будут субъективные и заведомо приближенные оценки); в) в какой мере конкретного носителя Иного Разума, с которым произошел контакт, можно рассматривать как полномочного представителя Иного Разума, субъекта Метаправа и т. д.

Если подойти к ответам на эти вопросы с позиции исключительно наших, земных правовых понятий и категорий, то, видимо, можно обозначить следующую классификацию Иного Разума. Правда, при этом сразу следует оговориться: с точки зрения права все, что не есть человек (сегодня, по крайней мере) — это объект права, а не его субъект. Хотя если объект разумен, то не превращается ли субъект — его собственник — в рабовладельца в классическом смысле этого слова? Никакого ответа на этот вопрос никакое законодательство — ни российское, ни зарубежное — не содержит; сегодня — это не животрепещущая проблема, но ведь завтра она может перейти в плоскость острой необходимости практической реализации, значит уже сегодня желательно приблизиться к ее решению. И на первом этапе — законодательно определиться в понятии “разум”: человеческий и иной.

И в самом деле — если мы говорим о человеческом разуме, то что мы имеем в виду: “стандартного” по всем мыслимым параметрам человека или мы включаем в это понятие человека с паранормальными способностями? То есть способностями, переходящими “границу” даже очень “продвинутого” человека, что определить достаточно сложно, если вообще сегодня возможно: это люди, способные и реально владеющие телепатией (гомеотелепатией, эндо- и экзоэмпатией, бителепатией, предтелепатией и т. д.), биолокацией, телекинезом (телефаксисом, теледеструкцией, телеконверсией, перцептацией), телепортацией, нечувственно воспринимающие информацию из будущего (владеющие прекогнистикой), из мозга другого человека, из памяти ЭВМ, способные к дальновидению, ясновидению, акциденции — осознанным или неосознанным даром управления случайностями, приносящими данному человеку особую удачу, гетерохронии — управлению временем и т. д. Есть ли такие люди среди нас, насколько они, в силу своих паранормальных способностей, превосходят человека, точнее — верхнюю “границу” его способностей, вопрос открытый. Но случаи абсолютного гипнотического воздействия на жертву, например, в процессе гадания, в истории криминалистики зафиксированы. Научные же эксперименты в области внутриструевенного воздействия на предметы, передачи мысли на расстояния и т. д. дают противоречивые, неоднозначные результаты. Являются ли они представителями Иного Разума, или они — люди, а если да, то представляют ли эти люди реальную или потенциальную угрозу для “нормального” человека нашего общества или человечества в целом? Нужно ли создавать механизм защиты от

таких людей, а если нужно — какой должна быть правовая составляющая этого механизма, как относительно источника повышенной опасности?

Уже здесь отсутствие понятийного и даже приемлемого терминологического аппарата, относительное отсутствие правовой теории, почти чистый “вакуум” правового регулирования делает своевременным стратегическую разработку правовых признаков, наделение которыми по отдельности позволит расширить или сузить общепринятое понятие “человек разумный”.

При этом необходимо указать на два допущения: 1) ясности в том, что такое человек, даже только с биологической и психофизиологической позиции, а тем более — с философской, нет и никогда не было (еще Платон выводил определение человека: “двуногое, без перьев, с мягкой мочкой уха и плоскими когтями”, а наличие разума никогда не служило определяющим (как, впрочем, и обладание второй сигнальной системой), поэтому разговор может идти и о человеке просто, и “сверхстандартном” человеке и, далее, о суперчеловеке (сверхчеловеке?), и вообще не о человеке (где грань: пока он “еще” человек и “уже” не человек?); 2) психофизиологические характеристики людей вообще сравнивать можно только в условной форме, тем более если говорить о сферах высшей нервной деятельности; но по каким параметрам сравнивать с человеческим “сверхразум” “сверхсуществ”? Поэтому приводимая классификация носителей Иного Разума весьма и весьма условна.

К категории основополагающих по водоразделу: “наш (человеческий разум) — не наш (Иной Разум)” относится ответ на вопрос: ЭВМ будущего, какого-нибудь 25-го поколения, обладающая собственным сознанием и по своим разрешающим интеллектуальным и иным способностям превосходящая самого выдающегося человека — это наш или Иной Разум? Создание такой ЭВМ — дело не абстрактно далекого, а конкретного, причем — ближайшего будущего: уже сейчас компьютерный концерн “Майкрософт” ведет, как отмечают в периодической печати⁴, разработки принципиально нового программного обеспечения, которое представляет собой фактически искусственный разум на основе теоретически найденного пути к созданию программы, способной к саморазвитию. Эта программа, под названием “Авида”, основана на принципах, схожих с эволюционной теорией Дарвина: она постоянно увеличивает количество внутренних связей и схем и сохраняет только наиболее эффективные; фактически речь идет об электронной мутации. С одной стороны — это разум наш, нами созданный (хотя дальше он будет развиваться без нашего участия), но с другой — это же не человек, а группа людей и пр., и сегодня — объект, а не субъект права. Сегодня-завтра проблем (в том числе — посредством правового оформления) осуществления контакта с ним нет, а завтра, когда он станет — в нашем понимании и с позиции собственного восприятия — разумным?

Важным, хотя и гипотетическим (пока) является ответ на вопрос о принадлежности (или — не принадлежности в общепринятом значении) к человечеству людей, не являющихся членами человеческого общества. Они — эти люди — хорошо описаны в литературе, прежде всего — в фантастике (разумеется — не в “фэнтэзи”, а в “спэйлс фэкшн”), но достоверных, научно подтвержденных доказательств их существования

нет, во всяком случае — в открытых информационных источниках. Это люди — путешественники во времени (точнее — из будущего, равно как и из прошлой временной разветвики, т. е. иновремяне: в периодической печати — “Российская газета”, 1996, 16 февраля — отмечается, что Британское Королевское метапсихическое общество, основанное 150 лет назад “накопило в своих архивах почти две тысячи фактов проникновения прошлого и будущего в настоящее. Особенно много “встреч” с прошлым. Причем отобраны только те факты, которые подробно исследованы и подтверждены показаниями свидетелей”), потомки жителей “замаскированных” (в силу непонятных или неизвестных нам причин), ныне исчезнувших (а может быть и сохранившихся в скрытом виде) человеческих легендарных практивилизаций — Шамбалы, Лемурии, Гондваны, Атлантиды и др.; члены бессмертного союза десяти (белой девятки), может быть, созданного еще царем Ашокой, нацеленные и реально способные оберегать человечество от открытий и изобретений, влекущих гибель земной цивилизации и т. д. Технические возможности современного человечества взаимодействовать с такими “людьми” рассматриваются весьма смутно, но это сегодня. Являются ли они вторым субъектом Метаправа? Или это все-таки люди, и о контакте с ними, как о контакте с Иным Разумом, размышлять не стоит?

С одной стороны — реальные следы существования в прошлом на Земле цивилизации, не уступающей в своем развитии современной (а то и превосходящей ее), имеются. Это следы как материальные (Баальбекская веранда, рисунки на плато Наска, карты адмирала Пири Рейса и т. д.), так и информационного-эзотермические (знания племенем догонов параметров звездной системы Сириуса, знание древними, а от них — и Джонатаном Свифтом существования и параметров спутников Марса и т. д.), и вопрос — кто прямой наследник этих следов, в смысле достижений цивилизаций.

С другой стороны, уже сегодня немало (сотни!) людей подвергли себя криогенезации в форме глубокой заморозки целиком или только голов с тем, что бы их разморозили через десятки/сотни лет. (Кстати — вот чисто правовой вопрос: они — субъекты права, в смысле — они еще живы или уже нет? Протекают ли в них, пусть и медленно, жизненные процессы, или нет? Отсюда, в частности — правоспособны ли они, могут ли вступать в наследство их наследники, вступать в брак их супруг (супруга) и пр.? И современными техническими средствами ответ на вопрос о наличии или отсутствии в них жизненных процессов не получить: только разморозка даст ответ — живы ли они (а если живы — дееспособны ли) или давным-давно мертвы.) А если представители тех — высокоразвитых — практивилизаций “разморозятся” — будут ли они вправе претендовать как собственники на названные следы достижений своей (их) цивилизации? А главное, они — наш или Иной Разум?

Пожалуй, только если говорить о заведомо неземном разуме, ответ на поставленный вопрос будет заведомо однозначный. Речь идет об инопланетянах, жителях как нашей солнечной системы (если они есть) так и вообще всей вселенной, в том числе невообразимо обогнавших нас в своем развитии. Это и жители параллельных миров, т. е. иных физических измерений и т. д. Гипотетическое разнообразие их неверо-

ятно: они могут быть и гуманоидами и их жизнедеятельность может быть основана на кремниевой (почетный профессор Королевского университета США Том Голд считает, что на очень больших глубинах Земли есть обширная биохимическая система, которая прекрасно существует при высоких температурах и давлении; что организмы с кремниевой основой, абсолютно не связанные с углеводородными формами жизни, могут обитать в глубинах нашей планеты. Правда, о разуме этой формы жизни он не говорит⁵) или даже плазменной либо лучевой основе; их жизнедеятельность может протекать совершенно в ином временном ритме, многократно отличающимся от нашего, как многократно от наших могут отличаться их размеры (от размера ядерных частиц до звездных) и т. д. и т. п.

В таком же ключе можно говорить и о таком не землянине, такой реальности, пусть и гипотетической, как то, что обобщенно можно охарактеризовать в качестве мирового (космического) разума — явлении (вряд ли субъекте), непознаваемом нами, точнее — нашими органами чувств и нашими приборами, и само существование которого — с сугубо материалистических позиций — проблематично.

Одновременно, но в прямо противоположном векторе можно говорить о не нашем, не человеческом, но сугубо земном разуме. Речь идет о ситуации, когда изымается признак видовой и нужно говорить уже вообще не о человеке. Не о человеке в биологическом, психофизиологическом, и прежде всего — в правовом смысле. Но о существе (предмете) разумном (может быть квазиразумном), могущем претендовать на звание субъекта права, по уровню развития безусловно “недотягивающем” до человека. Но — безусловно земного происхождения. Это могут быть биороботы с искусственным квазиразумом, животные (дельфины — не из этих ли соображений они внесены в Красную книгу?; “снежный” человек?), коллективный разум (пчелы, муравьи?), иные существа, вещества и пр. (разумные грибы, вирусы, растения, минералы...), в том числе мистического, трансцендентального толка. Судили же животных (А. Сухарев и К. Грач в работе “Криминальные истории о животных” рассказали о множестве судебных процессов, проходивших в средние века в Англии, Германии, Италии, Голландии, Швеции, Бразилии, Канаде над “инакомыслящими” птицами, животными, мышами и даже насекомыми; и это было сравнительно недавно — по приговору церковного суда в 1810 году в Париже сожгли лошадь с хозяином “за связь с темными силами” — “Российская газета”, 1995, 8 декабря) за связь с дьяволом, т. е. с объектами права боролись, защищая человеческое общество правовыми средствами, квалифицируя их в качестве субъектов права.

С точки зрения правовой науки здесь вообще “туман”: нет ни законодательства, ни теории (кроме теологии), ни практики (кроме средневековой). Постулируя, что эти субъекты права все-таки существуют (что не худо бы не принимать на веру, а как-либо научно доказать), нужно отметить следующее. Сегодня человечество от таких субъектов (?) права практически не защищается — ни правовыми, ни иными средствами, нет нужды (была ли нужда раньше, — тоже вопрос), но само право защищает их прежде от “стандартных” людей, прибегая к помощи норм уголовного, гражданского, природоохранного и некоторых иных отраслей права, правда, рассматривая их все-таки как объекты, а не субъекты

права. Прежде всего, видимо, потому, что нет достоверных научных данных о наличии разума у этих субъектов (таковыми у микробов, например, может стать ситуация, когда исследователь увидит в микроскоп микробов, выстроившихся в надпись: "Хотим вступить с вами в контакт"), да и само понятие "разумный" применительно к нечеловеку требует формализованного определения. Уместным здесь является остроумное высказывание Я. Голованова: "Инопланетная цивилизация несравненно более высокая, чем земная. Но ее представители искреннее недоумевают, когда им объясняют, что больных есть нельзя".⁶

Рассмотренные вопросы и поставленные проблемы — для правовой науки дело в основном⁷ пионерное, и хотя бы в силу этого схоластическим теоретизированием названо быть не может. Впрочем, и программа законотворческих работ прямо на базе приведенных рассуждений вряд ли может быть составлена. Нужны исследования — теоретические, комплексные — как разных отраслей правовой науки, так и разных наук.

Только на их основе могут быть разработаны дальние, реальные правовые предписания, адекватные могущим встать проблемам в осуществлении контакта с Иным Разумом. Разработанные Международной академией астронавтики еще в 1989 г. (кто о них знает?) международные правила поведения при получении внеземных искусственных радио(теле)сигналов (которыми предписывается исключить прежде всего все "земные" объяснения пойманному сигналу; затем — сообщить об открытии Международному астрономическому союзу и ООН, где создается комиссия, проверяющая сообщения, и затем, если факты подтвердились, принимается международное соглашение, запрещающее создавать помехи на частоте сигнала, а тем более передавать сообщения без согласования с заинтересованными странами⁸) представляются только первым, проблемным и весьма робким шагом на пути формирования Метаправа.

¹ Маркс К. К критике политической экономии.//Маркс К., Энгельс Ф. — Соч. — 2-е изд. — Т. 13. — С. 7.

² Иойрыш А. И. Проблема внеземных цивилизаций и "Метаправо".//Советское государство и право. — 1978. — № 9. — С. 65. В этой статье советского ученого А. И. Иойрыша, в частности, анализируются точки зрения на Метаправо американских ученых Э. Хейли и М. Саммерфильда, австрийского юриста Э. Фазана и др.

³ Кузнецов Б. Г. Этюды о меганауке. — М.: Изд-во "Наука", 1982, 133 с.

⁴ Одним из редких исключений служит статья М. Н. Малеиной "Правовой взгляд на проявление нетрадиционных способностей (качеств) человека".//Государство и право. — 1994. — № 2. — С. 122—129.

⁵ Российские вести, 1998, 9 декабря.

⁶ Заметки вашего современника. Из записных книжек Ярослава Голованова.//Комсомольская правда, 1999, 28 августа.

⁷ Клеандров М. И. Правовое регулирование отношений "вверх" от правового "стандарта" человека.//Актуальные проблемы юриспруденции. Материалы итоговой научной конференции. Вып. I. — Тюмень: "РУТРА", 1996, с. 68—78.

⁸ Труд, 1997, 26 сентября.

г. Тюмень

Статья поступила в редакцию в июле 1999 г.

ПОДВЕДЕМ ЧЕРТУ

В нашем журнале в течение трех лет шла полемика по поводу грузино-абхазских отношений: были опубликованы статьи В.В. Похлебкина (Москва), Р.В. Деканозова (Тбилиси), Л.А. Алексидзе (Тбилиси), С.М. Шамбы (Сухуми).

Обсуждение этой темы проходило остро и нелицеприятно. К сожалению, редакция своевременно не призывала ученых воздерживаться от использования фразеологии, которая порой выходила за рамки речевых оборотов, принятых и допустимых в научной дискуссии. Тем не менее, взгляды высказаны, позиции авторов определены.

Вместе с тем, мы хотели бы подчеркнуть, что официальная позиция России состоит в том, что она выступает за территориальную целостность Грузии.

На этом дискуссию по этому вопросу мы прекращаем, хотя сама рубрика "Полемика" и в дальнейшем будет открыта для всех желающих выступить по любым международно-правовым проблемам.

Редакционная коллегия
"Московского журнала международного права"

Международная частноправовая практика юридической фирмы “ММЦП и Ко”

ДЕЛО ОБ ИММУНИТЕТЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ, РАССМОТРЕННОЕ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО АРБИТРАЖА В 1991 г.

Одно из интересных по своему международно-правовому характеру дел в практике международной юридической фирмы “ММЦП & Ко” имело место в конце 1990 г. — начале 1991 г., еще во время существования советской правоприменительной системы, когда рассчитанное на рыночные законы новое регулирование и последовательные начала состязательности в процессе еще не были введены в действие. Тогда фирме “ММЦП & Ко” удалось выиграть, казалось бы, безнадежное дело, причем исключительно благодаря специальным знаниям, полученным в Московском государственном институте международных отношений МИД СССР в ходе изучения дисциплин на кафедре международного частного и гражданского права, о сфере, условиях и порядке применения принципа иммунитета международных организаций от национальной юрисдикции.

ОБСТОЯТЕЛЬСТВА ДЕЛА

В 1990 г. по итогам рассмотрения иска властей одного из районов г. Москвы Международный институт экономических проблем мировой социалистической системы СЭВ (далее — “Институт”) был обязан по решению государственного арбитража г. Москвы освободить занимаемые им с 1972 г. помещения — добродушный трехэтажный особняк на улице Сретенка в г. Москве. В юридическом смысле дело представлялось вполне очевидным. Институт был учрежден Советом Экономической Взаимопомощи в начале 70-х годов. Постановлением Правительства СССР от 28 мая 1970 г. № 372/132 предусматривалось выделение Институту отдельных благоустроенных помещений, о чем имелось поручение городским властям. 24 марта 1972 г. Мосгорисполком издал Распоряжение № 14/11 о передаче Институту конкретного здания и оформлении договора имущественного найма (аналога аренды в то время) с так называемым “балансодержателем” здания — отделом исполнительного районного комитета (далее — “Районный Комитет”). Договор был заключен на срок до 1985 г., однако пользование помещением продолжалось и далее. Первоначально служившее школой рабочей молодежи здание было полностью переоборудовано и превратилось в первоклассный, хорошо оснащенный офис с современными линиями связи, планировкой и

отделкой. В 1990 г., когда политическое значение Совета Экономической Взаимопомощи (далее — “СЭВ”) было утрачено, и на межгосударственном уровне обсуждались различные формы его реорганизации или ликвидации, Районный Комитет обратился с требованием к Институту о возврате помещений, ссылаясь на утрату договором силы.

С точки зрения Института, даже несмотря на очевидность формальной правоты Районного Комитета, иск о выселении являлся несправедливым. Институт продолжал функционировать и в ожидании реформирования СЭВ готовился к своему преобразованию при сохранении научного профиля и исследовательской направленности. В штате Института состояли ученые и специалисты, занимающиеся проблемами экономического развития и способные принести значительную пользу обществу. При этом было очевидно, что лишение Института помещений означало бы фактический распуск этого учреждения.

Специфика спора определялась также особенностями советской юридической реальности того времени, которая теперь является достоянием истории. Так, тогда договоры зачастую не имели того правообразующего значения, которое принадлежит им в условиях рыночной экономики. Заключались они в соответствии с распоряжением вышестоящего органа власти и не от имени титульного владельца, а зачастую от имени балансодержателя помещений. Вся недвижимость принадлежала государству, легко и быстро по административному распоряжению могла быть передана как с баланса одной организации на баланс другой, так и в пользование любой организации. В последнем случае договор имел скорее техническое значение и являлся документом, возлагающим обязанность по содержанию здания на его пользователя, а не на балансодержателя, т.е. эксплуатационные расходы должны были производиться уже из другой сметы.

Таким образом, договоры о передаче прав пользования зданиями заключались только во исполнение распорядительных административных актов и занимали по отношению к последним явно подчиненное положение. В рассматриваемом случае распоряжение Мосгорисполкома не содержало предписания, на какой именно срок следует передать упомянутые помещения, в то время как договор был заключен на определенный срок. Следовательно, Институт мог бы указывать на противоречие договора распорядительному акту. Однако данный довод являлся мало перспективным, так как управленческая практика состояла в том, что распорядительный акт мог конкретизироваться нижестоящими органами; при этом, если вышестоящий орган не вмешивался, считалось, что подобная детализация содержания такого акта правомерна.

Существенным фактором также являлась ситуация некоторого правового хаоса в начале 90-х годов, особенно в сфере управления, когда районные, городские, республиканские и союзные власти никак не координировали осуществление своих полномочий.

Между тем дело, рассмотренное в ноябре 1990 г., закончилось для Института неудачно уже на первом заседании. Представители Районного Комитета указали на отсутствие договорных отношений и продемонстрировали арбитрам свое письмо с требованием освободить помещение. Юристы же Института говорили о молчаливом согласии Районного Комитета на продление договора, который продолжал исполняться сторонами в течение предшествующих 5 лет. Арбитраж, однако, решил, что никакого согласия не было и, поскольку договор не заключался на новый срок, его следует считать прекратившимся согласно, в частности, статье 279 ГК РСФСР 1964 г., ввиду чего помещения подлежали возврату Районному Комитету.

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ДЕЛА

Юридическое исследование обстоятельств дела сотрудниками “ММЦП & К°” показало, что в ходе спора наиболее значительное преимущество Института, вытекающее из его статуса, возможно, оказалось не реализованным. Институт,

как уже упоминалось, являлся учреждением СЭВ — межгосударственной организации, субъекта международного права, который может обладать иммунитетом от национальной юрисдикции, как это следовало из международно-правовых принципов. Однако использование данного аргумента требовало определенной предварительной подготовки и дополнительного юридического анализа.

Прежде всего, следовало исходить из того, что указание на обладание международной организацией иммунитетом не было во внутреннем праве нигде закреплено — ни в союзном, ни в республиканском законодательстве. В ст. 61 Основ гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик 1961 г. говорилось только об иммунитете иностранного государства и его имущества от юрисдикции и обеспечительных мер. Однако в доктрине, в частности, в учебниках по международному частному праву М.М. Богуславского и Л.А. Лунца утверждалось о возможности наличия иммунитета у международной организации. Таким образом, первой задачей было отыскание нормативного обоснования наличия иммунитета у Совета Экономической Взаимопомощи.

Было установлено, что 27 июня 1985 г. от имени Правительства СССР в Варшаве была подписана Конвенция о правоспособности, привилегиях и иммунитетах Совета Экономической Взаимопомощи, вступившая в силу для СССР 12 сентября 1986 г. Ст. 4 этой Конвенции гласила: *“Совет [т.е. СЭВ], его имущество и активы, где бы и в чьем бы владении они не находились, пользуются иммунитетом от судебной юрисдикции, а также от любых форм административного вмешательства, за исключением случаев, когда сам Совет отказывается от иммунитетов. При этом имеется в виду, что в отношении исполнительных мер и предварительного обеспечения иска требуется специальный отказ от иммунитета”*. Таким образом, норма, устанавливающая невозможность заявления каких-либо исков против СЭВ, имела место и обладала юридической силой.

Следующая проблема заключалась в том, что, будучи учрежденным СЭВ, Институт, возможно, не являлся интегральной частью международной организации. Выяснение данного вопроса вызывало большие трудности. Дело в том, что в начале 90-х годов еще не действовала единая система государственной регистрации юридических лиц, и отсутствовал исчерпывающий перечень их организационно-правовых форм. В качестве юридических лиц преимущественно функционировали различные государственные предприятия, которые создавались и ликвидировались отраслевыми министерствами. Наряду с ними существовали объединения предприятий, государственные учреждения — непроизводственные единицы со специальной правоспособностью, а также общественные организации и частные кооперативы. Таким образом, какая-либо страйная система отсутствовала. Однако устойчивым признаком юридического лица в то время могло считаться наличие у организации расчетного счета в учреждении банка. В сложившейся обстановке могло иметь значение то соображение, что если Институт является юридическим лицом, то его принадлежность внутренней структуре международной организации могла находиться под сомнением.

Институт имел свой самостоятельный расчетный счет, а в Положении о нем, утвержденном Исполкомом СЭВ, говорилось, что он является научно-исследовательским институтом СЭВ. При этом указание на то, что Институт является юридическим лицом, в Положении и в других документах отсутствовало. С другой стороны, отсутствие слов “юридическое лицо” во внутренних документах организаций в то время мало что означало, поскольку создаваемые министерствами и ведомствами организации приобретали свойства юридического лица даже без внесения данного понятия в их учредительные документы. Любое названное таковым предприятие, учреждение или организация имели признак корпоративной самостоятельности.

Тем не менее, представлялось очевидным, что юридическая защита, основанная на ссылках на иммунитет Института, представлялась единственным шансом

добиться пересмотра дела в пользу последнего, не сомневавшегося в своей правоте и законопослушности.

ОБЖАЛОВАНИЕ РЕШЕНИЯ

В соответствии с действовавшей тогда процедурой решение государственного арбитража г. Москвы было обжаловано в порядке надзора в этот же арбитраж. В заявлении выдвигалось возражение Института против подчинения юрисдикции арбитража. В качестве нормативного обоснования была представлена Конвенция о правоспособности, привилегиях и иммунитете Совета Экономической Взаимопомощи. В доказательство того, что Институт является интегральной частью СЭВ, были приведены некоторые документы о финансировании Института непосредственно за счет средств Исполкома СЭВ.

Кроме того, сотрудники международной юридической фирмы "ММЦП & К°" обратили внимание арбитража на то, что договор имущественного найма, хотя и был первоначально заключен на срок до 1985 г., не только продолжал свое действие по молчаливому согласию сторон, но и исполнялся ими последующие 5 лет, причем Институт исправно производил арендные платежи, требования о которых выдвигались Районным Комитетом. Следовательно, утверждали юристы фирмы "ММЦП & К°", имело место устное соглашение о продлении договора на тот же срок. При этом в соответствии с действующим гражданским законодательством устный договор не являлся недействительным, хотя при доказательстве факта его заключения и условий нельзя было ссылаться на свидетельские показания.

В своем первом решении арбитраж применил ст. 7 Основ законодательства СССР об аренде 1989 г., где говорится, что в любых арендных отношениях договор аренды является основным правообразующим документом. По этому поводу внимание арбитража было привлечено к тому, что Основы вступили в силу в 1989 г. и не могли применяться к ранее возникшим отношениям сторон, для которых договор имущественного найма помещений был заключен в обязательном порядке в соответствии с распоряжением вышестоящего органа, не содержащим условий о сроках использования помещений. Основная цель распоряжения заключалась в том, чтобы способствовать выполнению международного договора, в соответствии с которым Институт для своей деятельности должен был быть обеспечен помещением на тот срок, в течение которого он вообще будет существовать. Поэтому договор, заключенный на более короткий срок, противоречил акту вышестоящего органа и в этой части не должен был иметь юридическую силу.

Далее указывалось, что даже если приведенные аргументы не принимать во внимание, то и тогда требования Районного Комитета не подлежат удовлетворению, так как согласно ст. 279 ГК РСФСР договор найма, который по истечении своего срока продолжает исполняться сторонами, может быть прекращен только вследствие заблаговременного (за три месяца) предупреждения Института о его расторжении наймодателем, т.е. Районным Комитетом, чего сделано не было.

Несмотря на это, первое решение было оставлено в силе. Аргументируя свою позицию, арбитраж довольно настоятельно опровергал доводы об иммунитете, сделав вывод о том, что Институт являлся отдельной и отличной от СЭВ организацией, поскольку действовал только в СССР. Другим основанием отказа отменить решение послужило то, что, по мнению арбитража, помещения, которые должен был освободить Институт, не являлись его собственностью и, следовательно, в отношении требования об освобождении этих помещений иммунитет не действовал. Более того, в заседании арбитражем был означен довод о том, что ссылка на иммунитет не приводилась Институтом в ходе первого рассмотрения дела по существу, а также, что столь "высокое" международное правило о статусе международной организации не может низводиться до уровня спора об освобождении здания. В остальном же были использованы выводы из первого решения.

Для тех, кто может себе представить специфику системы арбитража того времени, подобный итог не может являться слишком неожиданным. В то время действовали особые каноны рассмотрения споров, правила так называемого "инквизиционного" процесса, когда стороны не обязаны были занимать активную позицию и представлять фактологические сведения о своей правоте для получения защиты. Государственный арбитраж вообще не считался судебным органом, решающим споры так, как об этом просит инициатор разбирательства. Напротив, арбитраж должен был занимать ту позицию, которая ему виделась наиболее целесообразной в свете глобальных задач народного хозяйства. Кроме того, органы государственного арбитража никогда не касались международной тематики и занимались исключительно спорами, возникающими во внутреннем правовом обороте.

Тем не менее, в феврале 1991 г. состоявшиеся решения были обжалованы международной юридической фирмой "ММЦП & К°" еще раз. На этот раз заявление было подробно аргументировано в той части, которая опровергала сомнения арбитража относительно возможности применить правило об иммунитете международной организации к существующему спору. В этом заявлении фирмой "ММЦП & К°" также детально описывалось содержание принципа иммунитета и его составляющих: иммунитета от судебной и административной юрисдикции, иммунитета от обеспечительных мер, иммунитета от исполнительного производства и иммунитета от подчинения праву иностранного государства. Далее говорилось, что норма об иммунитете СЭВ должна была применяться арбитражем непосредственно, в силу принципа приоритета норм международного договора над национальным законодательством. Также особо подчеркивались доводы о том, что вопрос наличия иммунитета у Института следует считать вопросом права, который арбитраж должен был знать *ex officio* (ввиду чего Институт не может считаться утратившим свое право ссылаться на свой иммунитет, даже если он не заявил о нем при первом рассмотрении дела), и что, кроме того, отказ от иммунитета, как это устанавливает ст. 4 Конвенции о правоспособности, привилегиях и иммунитетах СЭВ, может быть только прямо выраженным, следовательно, отсутствие ссылки на обладание иммунитетом не является подразумеваемым отказом от него. Кроме того, арбитражу были представлены документы о структуре СЭВ, в которой Институт занимал определенное место среди прочих органов управления и подразделений. К заявлению юридической фирмы "ММЦП & К°" было также приложено заключение заместителя председателя Арбитражного суда при ТПП СССР и профессора кафедры международного частного и гражданского права МГИМО МИД СССР о том, что интегральные части международной организации должны пользоваться иммунитетом наряду с международной организацией в целом.

27 февраля 1991 г. после продолжительного разбирательства, в ходе которого были рассмотрены все аргументы сторон, вышестоящим арбитражем было вынесено следующее постановление, в котором, в частности, говорилось¹:

"В связи с заявлением Института от 25.02.91 и представлением не бывших предметом рассмотрения в Госарбитраже документов постановление от 31.01.91 пересмотрено в порядке ст. 103-105 Правил рассмотрения хозяйственных споров Госарбитражами.

В дополнение к указанному заявлению Института представлен полный оригинальный текст Положения о Международном институте экономических проблем мировой социалистической системы СЭВ и заключение кафедры международного частного и гражданского права МГИМО МИД СССР и руководства Международного арбитражного суда при ТПП СССР от 26.02.91 по применению действующих норм о правоспособности, привилегиях и иммунитетах СЭВ, его статусе, структуре, понятиях, терминах, и согласно данному заключению Институту следует рассматривать как орган, обладающий иммунитетом от юрисдикции согласно ст. 4 Конвенции о правоспособности, привилегиях и иммунитетах СЭВ.

В таком случае спор с участием Международного института экономических проблем СЭВ не подлежит рассмотрению в органах Госарбитража и производство

по делу следует прекратить согласно п. 1 ст. 74 Правил рассмотрения хозспоров Госарбитражами¹.

ВЫВОДЫ

Описанное дело интересно тем, что сугубо внутренний, на первый взгляд, спор оказался зависим от международно-правового принципа иммунитета международных организаций, о котором, как представляется, не все имеют исчерпывающее понятие даже сегодня. В свете вышесказанного является важным правильно оценивать значение основополагающих международно-правовых правил и принципов для овладения всем арсеналом средств правовой защиты при представлении интересов своих клиентов в судебных и арбитражных процессах.

В.А. Степанов,
партнер международной юридической фирмы "ММЦП и Ко"

¹ Приводимый ниже текст соответствует оригиналу.

Статья поступила в редакцию в декабре 1999 г.

СОБСТВЕННОСТЬ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ЗАКРЕПЛЕННАЯ ЗА ЦЕНТРАЛЬНЫМ БАНКОМ РОССИИ И НАХОДЯЩАЯСЯ ЗА ГРАНИЦЕЙ: НЕКОТОРЫЕ НЮАНСЫ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЦЕНТРАЛЬНОМ БАНКЕ И ОБ ИММУНИТЕТЕ ГОСУДАРСТВА И ЕГО СОБСТВЕННОСТИ

1. Постановка проблемы

Относительно недавно в международную юридическую фирму "ММЦП и Ко" обратился один из крупнейших иностранных банков с просьбой подготовить заключение по вопросу о позиции внутреннего российского права в отношении возможности принятия иностранным судом обеспечительных мер применительно к находящимся в иностранном государстве денежным средствам Центрального Банка Российской Федерации (далее в именуемого "ЦБ"), относящимся к собственности Российской Федерации, причем в рамках потенциального разбирательства по иску иностранного лица к России ввиду долгов последней, а также о позиции внутреннего российского права в отношении возможности обращения взыскания на такие средства.

По данному вопросу клиента интересовала позиция именно внутреннего российского права: как он указал, право иностранного суда придерживалось принципа "функционального" иммунитета иностранных государств и их собственности, и не устанавливали из него никаких изъятий в отношении имущества центральных банков, ввиду чего принятие таким судом на его территории указанных обеспечительных мер или осуществление указанного взыскания в принципе представлялись возможными. Данный интерес клиента был продиктован тем, что он не исключал возможности использования одной из сторон потенциального спора ссылок в пользу своей позиции на российское внутреннее право. При этом клиент понимал, что иностранный суд, применяя по указанному

вопросу *lex fori*⁴, не являлся бы связанным положениями российского права и мог бы игнорировать подобные ссылки. Тем не менее, нельзя было исключать и того, что он мог к ним прислушаться хотя бы в какой-то мере.

При подготовке данного заключения международная юридическая фирма "ММЦП и К°" по просьбе клиента не учитывала содержание международных договоров, заключенных между Российской Федерацией и интересовавшим клиента иностранным государством: данный аспект являлся весьма специфическим и требовал отдельного исследования.

Подготовленное заключение клиента более чем удовлетворило и было использовано им для выработки своей позиции. Кроме того, выводы, к которым в данном заключении пришла международная юридическая фирма "ММЦП и К°", представляют немалый практический и теоретический интерес, ввиду чего они в переработанном соответствующим образом виде излагаются ниже.

2. Предварительные соображения

Следует особо отметить, что приводимый ниже анализ осуществлялся в отношении не реального, а потенциального спора, причем последний носил гипотетический характер: как известно, право многих государств, придерживающихся принципа "функционального" иммунитета иностранного государства и его собственности, часто, тем не менее, устанавливает из этого принципа изъятия в пользу центральных банков иностранных государств и их имущества. Все это, безусловно, говорит о том, что возможность принятия иностранным судом обеспечительных мер в рамках разбирательства по иску иностранного лица к Российской Федерации ввиду долгов последней применительно к находящимся в иностранном государстве денежным средствам ЦБ, относящимся к собственности Российской Федерации (далее также именуемых "заграничные обеспечительные меры против федерального имущества ЦБ"), а также возможность обращения за рубежом взыскания на такие средства (далее также именуемого "заграничное обращение взыскания на федеральное имущество ЦБ") не всегда является вероятной с практической точки зрения¹.

Тем не менее, дело не в этом: даже если считать, что риск заграничных обеспечительных мер и заграничного обращения взыскания благодаря положениям иностранного права невелик, это вовсе не значит, что российское право не должно занимать какую-либо позицию по данным вопросам. Напротив, такая позиция должна быть четкой и активной, так чтобы и Российской Федерации, и ЦБ, и любые другие заинтересованные лица могли использовать ее в своих интересах².

Соответственно, настоящая статья посвящена именно выяснению вопроса о том, как российское право относится к возможности принятия заграничных обеспечительных мер против федерального имущества ЦБ и к возможности заграничного обращения взыскания на такое имущество. То, что данный вопрос является достаточно актуальным, сомнений не вызывает, особенно после экономических событий августа 1998 г.

На первый взгляд, может показаться, что ответ на него достаточно прост: можно утверждать, что коль скоро отечественное право всегда придерживалось доктрины "абсолютного" иммунитета иностранного государства и его собственности³, то современное российское право должно отрицательно относиться к возможности принятия заграничных обеспечительных мер против федерального имущества ЦБ и к возможности заграничного обращения взыскания на такое имущество. Однако в действительности все совсем не так просто, что и будет продемонстрировано ниже.

Непосредственно обращаясь к предмету настоящей статьи, следует сказать, что имевшие место в экономике России события августа 1998 г. достаточно остро

* Закон суда (лат.)

поставили перед отечественным правом, причем уже в практической плоскости, вопросы, которые в течение последних лет утрачивали свою прикладную значимость, а также незаслуженно не пользовались вниманием и в теории. Один из них — частноправовой и процессуально-правовой статус собственности Российской Федерации (в том числе находящейся за границей) в отношениях с участием иностранных лиц. Ввиду того, что данный вопрос разрабатывался преимущественно в советском международном частном праве, а затем в новых экономических условиях его значимость снизилась, на сегодняшний день его доктринальное освещение, равно как и нормативное регулирование в целом остались практически неизменными по сравнению с периодом десятилетней давности. Соответственно, такое нормативное регулирование перестало отвечать возникающим потребностям оборота и вошло с ними в противоречие. Все это определенности и предсказуемости отечественного права совсем не способствует.

Итак, как известно, Российская Федерация имеет определенные неисполненные обязательства перед определенными субъектами иностранного права. Также известно, что ЦБ имеет на территории иностранных государств то или иное имущество, в том числе авуары в иностранных банках. Далее, согласно статье 2 Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 394-1 "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)"⁴ "Уставный капитал и иное имущество Банка России являются федеральной собственностью". Соответственно, в свете данной нормы возникает вопрос: с точки зрения российского права могут ли иностранным судом по исковым требованиям иностранных субъектов к Российской Федерации быть приняты обеспечительные меры в отношении находящихся за границей денежных средств ЦБ и может ли быть на них обращено взыскание по долгам Российской Федерации?

Анализ действующего российского законодательства показывает, что прямой ответ на данный вопрос в нем не содержится.

Правда, следует отметить, что 2 июня 1999 г. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации Постановлением № 4017-II ГД⁵ приняла Федеральный закон "Об управлении собственностью Российской Федерации, находящейся за рубежом". И хотя 9 июня 1999 г. он был одобрен Постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации № 242-СФ⁶, однако в конечном итоге Президент Российской Федерации его отклонил. Статья 8 "Иммунитет собственности Российской Федерации, находящейся за рубежом" данного законопроекта⁷ гласила: "1. К собственности Российской Федерации, находящейся за рубежом, не допускается применение односторонних действий, ущемляющих интересы Российской Федерации со стороны иностранного государства местонахождения объектов собственности Российской Федерации, органов власти и органов управления иностранного государства местонахождения объектов собственности Российской Федерации, иностранных юридических лиц и иностранных граждан.

2. Объекты собственности Российской Федерации, находящиеся за рубежом и обладающие иммунитетом собственности Российской Федерации, не могут быть предметами исков, обеспечения исков (ареста и другого) и объектами принудительного исполнения судебных решений.

3. Правовой статус объектов собственности Российской Федерации, находящихся за рубежом, в отношении которых действует иммунитет собственности Российской Федерации определяется федеральным законом об иммунитете государства и его собственности.

4. В случае нарушения иностранными государствами, иностранными юридическими лицами или иностранными гражданами иммунитета объектов собственности Российской Федерации, находящихся за рубежом, Российской Федерацией могут быть установлены ответные ограничения в отношении объектов собственности таких иностранных государств, иностранных юридических лиц и иностранных граждан на территории Российской Федерации в соответствии с общепризнанными

принципами и нормами международного права и законодательством Российской Федерации'.

Можно утверждать, что данный законопроект являлся в отечественном праве первой попыткой нормативно закрепить иммунитет находящейся за рубежом собственности Российской Федерации и выразить резко отрицательное отношение к заграничным обеспечительным мерам против федерального имущества ЦБ и обращению взыскания на такое имущество. Тем не менее, указанные положения в силу не вступили. Правительство Российской Федерации в своем заключении от 3 августа 1998 г. № 3878П-П5⁸ на данный законопроект в целом выразило положительное к нему отношение, но признало его принятие преждевременным: *"В целом рассматриваемый проект закона представляется сбалансированным с точки зрения предполагаемых дополнительных бюджетных расходов и потенциальных доходов."*

Вместе с тем, наряду с необходимостью уточнения и доработки финансово-экономического обоснования, текст законопроекта нуждается в существенной доработке с точки зрения концепции и устранения смысловых противоречий, что способно изменить финансовые результаты действия закона.

Учитывая изложенное, рассмотрение данного законопроекта Государственной Думой представляется преждевременным'.

И действительно, данный законопроект имел с точки зрения концепции и юридической техники немало недостатков.

Отмеченные обстоятельства, а также то, что продолжающее в соответствующей части применяться советское регулирование провозглашало принцип "абсолютного" иммунитета иностранного государства и его собственности, равно как и ряд других соображений, позволяют прийти к выводу о том, что в действующем российском праве бессмысленно искать конкретные нормы, которые свидетельствовали бы о положительном или одобрительном отношении последнего к возможности принятия заграничных обеспечительных мер против федерального имущества ЦБ и к возможности заграничного обращения взыскания на такое имущество.

Соответственно, остается предположить, что в действующем российском праве присутствуют либо общие положения, которые указывают на отрицательное его отношение к указанным возможностям, либо оно свое отношение к данной проблеме осознанно никак не выражает, оставаясь индифферентным.

3. Анализ первого возможного аргумента о недопустимости осуществления заграничных обеспечительных мер против федерального имущества ЦБ или заграничного обращения взыскания на такое имущество (необходимость согласия ЦБ на них)

В связи со сказанным обращает на себя внимание, прежде всего, норма статьи 2 Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)", согласно которой *"Изъятие и обременение обязательствами имущества Банка России без согласия Банка России не допускаются".*

Учитывая, что ничто в данной норме и в самом Федеральном законе "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" не указывает на территориальный характер их действия, следует исходить из того, что с точки зрения российского права данная норма может иметь и экстерриториальное применение, то есть может быть применена и к правоотношениям, локализованным за пределами России.

Соответственно, возникает вопрос: может ли данная норма рассматриваться как не допускающая заграничные обеспечительные меры против федерального имущества ЦБ и заграничное обращение взыскания на такое имущество? Безусловно, так считать можно (а с практической точки зрения даже и нужно в случае необходимости защиты прав Российской Федерации или ЦБ). Однако вдумчивый анализ позволяет прийти к выводу о том, что, скорее всего, такое мнение правильным не является. Представляется, что в приведенной норме имеется в виду невозможность изъятия и обременения имущества ЦБ обязательствами только в области материально-правового оборота, а не в процессуальной сфере

и не в сфере исполнения судебных актов. Иными словами, в ней говорится о том, что ни Российская Федерация как собственник и участник правового оборота, ни другие субъекты правового оборота (не осуществляющие судебные функции или функции по исполнительному производству) не могут без согласия ЦБ изъять или обременить обязательствами имущество последнего (сказанное, как показывает практика, не распространяется на случаи изъятия такого имущества в пользу Российской Федерации согласно отдельным федеральным законам⁹). Правильность вышесказанного подтверждается, например, пунктом 2 статьи 235 Гражданского кодекса РФ, который предусматривает: *“Принудительное изъятие у собственника имущества не допускается, кроме случаев, когда по основаниям, предусмотренным законом, производится”*:

1) обращение взыскания на имущество по обязательствам (статья 237);...”

В самом деле, невозможно предположить, что российские суды или судебные приставы отказались бы на основании именно статьи 2 Федерального закона “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)” наложить арест на имущество ЦБ или обратить на него взыскание. Но если данный тезис верен в отношении российских судов и судебных приставов, то почему он не может быть верен в отношении иностранных судов и иностранных органов, осуществляющих исполнительное производство? Речь идет не о том, что приведенная норма обязательна для иностранных судов и иностранных органов, осуществляющих исполнительное производство. Речь идет только о том, что данная норма не может рассматриваться как выражая отрицательное отношение российского права к осуществлению заграничных обеспечительных мер против федерального имущества ЦБ или к заграничному обращению взыскания на такое имущество: на самом деле она имеет иной смысл. Вместе с тем, несомненно то, что согласно этому смыслу ни один иностранный субъект правового оборота (не осуществляющий судебные функции или функции по исполнительному производству) не может без согласия ЦБ изъять или обременить обязательствами имущество последнего.

Таким образом, первое возможное соображение о недопустимости осуществления заграничных обеспечительных мер против федерального имущества ЦБ и против заграничного обращения взыскания на такое имущество не является, к сожалению, основательным.

4. Анализ второго возможного аргумента о недопустимости осуществления заграничных обеспечительных мер против федерального имущества ЦБ или заграничного обращения взыскания на такое имущество (раздельная правосубъектность ЦБ и Российской Федерации)

Далее, представляется вполне очевидным, что в качестве выражающих самым общим образом отрицательное отношение отечественного права к осуществлению заграничных обеспечительных мер против федерального имущества ЦБ и к заграничному обращению взыскания на такое имущество могут рассматриваться те его положения, которые устанавливают принцип раздельной правосубъектности Российской Федерации и созданных ею юридических лиц и принцип невозможности возложения на последние ответственности по обязательствам первой.

В самом деле, все та же статья 2 Федерального закона “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)” прямо устанавливает, что ЦБ является юридическим лицом, то есть отдельным субъектом права, и далее четко говорит: *“Государство не отвечает по обязательствам Банка России, а Банк России – по обязательствам государства, если они не приняли на себя такие обязательства или если иное не предусмотрено федеральными законами”* (следует исходить из того, что ЦБ не принимал на себя обязательства Российской Федерации и иное федеральными законами не предусмотрено: в противном случае, тем более устраняются сомнения в возможности осуществления заграничных обеспечительных мер против федерального имущества ЦБ или заграничного обращения взыскания на такое имущество). Далее, пункт 2 статьи 126 Гражданского кодекса РФ устанав-

ливают: *“Юридические лица, созданные Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, не отвечают по их обязательствам”*. В том, что ЦБ является юридическим лицом, созданным Российской Федерацией, сомнений быть не может.

На первый взгляд, приведенные нормы ясно свидетельствуют об отрицательном отношении российского права к возможности осуществления заграничных обеспечительных мер против федерального имущества ЦБ и к возможности заграничного обращения взыскания на него. Тем не менее, существуют доводы, способные данную точку зрения поставить под сомнение.

Во-первых, следует исходить из того, что иностранные лица, требующие осуществления заграничных обеспечительных мер или заграничного обращения взыскания, могут утверждать, что они преследуют вовсе не цель заставить ЦБ отвечать по обязательствам Российской Федерации, а только цель заставить саму Российской Федерацию отвечать по ее обязательствам за счет ее имущества, пусть даже и переданного ЦБ. При этом они могут ссылаться на то, что такой подход допускается самим российским правом.

И в самом деле, например, пункт 7 не отменявшегося *“Временного положения о порядке обращения взыскания на имущество организаций”* (утверженного Указом Президента Российской Федерации от 14 февраля 1996 г. № 199 *“О некоторых мерах по реализации решений об обращении взыскания на имущество организаций”*¹⁰) устанавливает: *“Арест может быть наложен только на имущество должника, принадлежащее ему на праве собственности или хозяйственного ведения, а также оперативного управления (за исключением имущества учреждений и объектов, изъятых из оборота либо ограничивающихся в обороте), независимо от того, где и в чём фактическом пользовании оно находится”*. Очевидно, что последние слова в данном пункте могут быть истолкованы не в пользу ЦБ и Российской Федерации. Однако это еще не все.

Часть 1 пункта 1 статьи 126 Гражданского кодекса РФ предусматривает: *“Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование отвечают по своим обязательствам принадлежащим им на праве собственности имуществом, кроме имущества, которое закреплено за созданными ими юридическими лицами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, а также имущества, которое может находиться только в государственной или муниципальной собственности”*.

В связи с этим встает интересный вопрос: а на каком праве принадлежащее Российской Федерации имущество закреплено за ЦБ — на праве хозяйственного ведения или на праве оперативного управления? Ответ не менее интересен: в действующем законодательстве не содержится указаний на то, что принадлежащее Российской Федерации имущество закреплено за ЦБ на первом или втором праве. Ранее все было достаточно просто: имущество ЦБ являлось собственностью России, но в статье 4 *“Имущество Банка России”* Устава Центрального банка РСФСР (утверженного Постановлением Президиума ВС РСФСР от 24 июня 1991 г.¹¹) говорилось: *“Имущество Банка России составляют его денежные, включая собственные золото-валютные резервы, и иные материальные ценности, стоимость которых отражается в балансе Банка России. Это имущество принадлежит Банку России на праве полного хозяйственного ведения”*. Однако согласно статье 4 Федерального закона от 26 апреля 1995 г. № 65-ФЗ *“О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР “О Центральном банке РСФСР (Банке России)”*¹² данный Устав силу утратил.

Соответственно, на сегодняшний день ни в Федеральном законе *“О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”*, ни в каких-либо других федеральных законах ничего не говорится о том, что принадлежащее Российской Федерации имущество закреплено за ЦБ на праве хозяйственного ведения или же на праве оперативного управления. Статья 2 Федерального закона *“О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”* ограничивается следую-

шим указанием, из которого мало что ясно: *“В соответствии с целями и в порядке, которые установлены настоящим Федеральным законом, Банк России осуществляет полномочия по владению, пользованию и распоряжению имуществом Банка России”*. Правда, следует отметить то, что в пункте 2 Постановления ВС РСФСР от 22 ноября 1991 г. *“О финансово-кредитном обеспечении экономической реформы и реорганизации банковской системы РСФСР”*¹³, в которое, насколько известно автору, изменения до сих пор не вносились и которое не отменялось, говорится: *“Центральному банку РСФСР до 1 января 1992 года принять в свое полное хозяйственное ведение и управление по состоянию на 22 ноября 1991 года материально-техническую базу и иные ресурсы Госбанка СССР, сеть его учреждений, предприятий и организаций, расположенных на территории РСФСР”*. Однако из данной нормы все-таки четко не следует, получил ли ЦБ государственное имущество в полное хозяйственное ведение или же в оперативное управление. Кроме того, эту норму на сегодня следует считать прекратившей действие ввиду того, что она носила индивидуально-распорядительный характер и ЦБ осуществил то, что ею предписывалось, а также ввиду того, что она была заменена нормой статьи 4 Устава Центрального банка РСФСР, который сам впоследствии утратил силу.

Но тогда на каком же праве имущество Российской Федерации закреплено за ЦБ? Ответ должен быть следующим: это некое особое вещное право, в законодательстве прямо не названное и не отождествляемое ни с правом хозяйственного ведения, ни с правом оперативного управления. В пользу данного тезиса дополнительно свидетельствует следующее: согласно Гражданскому кодексу РФ правом хозяйственного ведения на имущество обладают унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения (статья 294), а правом оперативного управления на имущество обладают казенные предприятия, а также учреждения (статья 296). Очевидно, что ЦБ не является ни основанным на праве хозяйственного ведения унитарным предприятием, ни казенным предприятием. В самом деле, последние являются коммерческими организациями (пункт 2 статьи 50 Гражданского кодекса РФ), отличительным признаком которых, как известно, является преследование извлечения *“прибыли в качестве основной цели своей деятельности”* (пункт 1 статьи 50 Гражданского кодекса РФ). Между тем у ЦБ извлечение прибыли не может являться даже обычной целью, не говоря уже об основной. В самом деле, статья 3 Федерального закона *“О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”* предусматривает: *“Получение прибыли не является целью деятельности Банка России”*. Кроме того, признанию ЦБ унитарным предприятием препятствует еще и то, что у ЦБ отсутствует устав как таковой: вряд ли можно считать, что уставом для ЦБ является Федеральный закон *“О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”*. Наконец, было бы несколько странным допустить то, что осуществление публично-правовых и властных функций государство доверило коммерческой организации.

Соответственно, из всего этого следует вывод о том, что ЦБ коммерческой организацией не является, а мнение о том, что его следует рассматривать как государственное унитарное предприятие¹⁴ — ошибочно.

Но, может быть, ЦБ является учреждением, за которым имущество закреплено на праве оперативного управления? Нет, с юридической точки зрения это также невозможно. Прежде всего, пункт 2 статьи 120 Гражданского кодекса РФ устанавливает, что *“Учреждение отвечает по своим обязательствам находящимся в его распоряжении денежными средствами. При их недостаточности субсидиарную ответственность по его обязательствам несет собственник соответствующего имущества”*. Между тем, согласно статье 2 Федерального закона *“О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”* государство не отвечает по обязательствам ЦБ.

Далее, согласно статье 9 Федерального закона *“О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”* ЦБ имеет уставный капитал, в то время как никакое иное учреждение в Российской Федерации им, насколько известно

автору, не обладает. Безусловно, вполне можно допустить, что учреждение способно обладать уставным капиталом: ничто в российском законодательстве этому не препятствует. Однако, исходя из того, что иные учреждения уставный капитал не имеют, легче допустить то, что ЦБ является особым видом некоммерческой организации, чем то, что все без исключения учреждения могут наделяться уставным капиталом.

Кроме того, пункт 1 статьи 120 Гражданского кодекса РФ устанавливает, что *“Учреждением признается организация, созданная собственником для осуществления управлеченческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая им полностью или частично”* (выделено мною — М.А.). Между тем известно, что Российской Федерации не финансирует ЦБ ни полностью, ни частично, так как согласно статье 2 Федерального закона “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”, *“Банк России осуществляет свои расходы за счет собственных доходов”*. В ответ на это можно возразить, что финансирование ЦБ было осуществлено при его создании и *“На этом финансирование Банка России Российской Федерации было прекращено. Таким образом, в случае с Банком России собственник финансирует созданное им юридическое лицо частично, только при его создании”*¹⁵. Допускная возможность подобного подхода, все же следует сказать, что вряд ли он правилен. По меньшей мере, не соглашаться с ним позволяет лингвистическое толкование слов *“финансируемая им полностью или частично”*, тем более в условиях, когда Российской Федерации принципиально не допускает возможности предоставления ЦБ бюджетных средств на безвозвратной основе (не говоря уже о том, что сомнителен тот факт, что российское государство действительно реально выделяло денежные средства для ЦБ в качестве оплаты уставного капитала последнего). Соответственно, из всего этого следует вывод о том, что ЦБ не следует рассматривать как учреждение, как это иногда предлагается¹⁶. При этом возможные ссылки на то, что Федеральный закон “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)” предусмотрел особый вид учреждения в соответствии с пунктом 3 статьи 120 Гражданского кодекса РФ (*“Особенности правового положения отдельных видов государственных и иных учреждений определяются законом и иными правовыми актами”*) вряд ли будут основательными: согласно части 2 пункта 2 статьи 3 Гражданского кодекса РФ (*“Нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать настоящему Кодексу”*) Федеральный закон “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)” в любом случае должен был соблюсти требования пунктов 1 и 2 статьи 120 Гражданского кодекса РФ, а это не было им сделано.

Таким образом, не остается ничего иного, как заключить, что имущество Российской Федерации закреплено за ЦБ на особом вещном праве, не отождествляемом ни с правом хозяйственного ведения, ни с правом оперативного управления, хотя и очень близким к одному из них. Данное утверждение вполне согласуется с пунктом 1 статьи 216 Гражданского кодекса РФ, не устанавливающим закрытого перечня вещных прав: *“Вещными правами наряду с правом собственности, в частности, являются:*

право пожизненного наследуемого владения земельным участком (статья 265);
право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком (статья 268);
сервитуты (статьи 274, 277);
право хозяйственного ведения имуществом (статья 294) и право оперативного управления имуществом (статья 296)”.

Ввиду этого можно утверждать, что встречающиеся в литературе утверждения о том, что имущество Российской Федерации закреплено за ЦБ на праве хозяйственного ведения¹⁷ или же на праве оперативного управления¹⁸, вряд ли являются правильными.

На основании сказанного и исходя из того, что согласно пункту 1 статьи 50 Гражданского кодекса РФ юридические лица делятся на коммерческие и некоммерческие и последние, в отличие от первых, в качестве основной цели своей

деятельности извлечение цели не преследуют¹⁹, необходимо признать, что ЦБ является особой некоммерческой организацией. Следует отметить, что автор не первый, кто приходит к такому выводу²⁰. При этом является несомненным, что пункт 2 статьи 2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ “О некоммерческих организациях”²¹ (“*Некоммерческие организации могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управлеченческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ*”) к ЦБ вполне применим: в самом деле, ЦБ создан для достижения социальных и управлеченческих целей, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ. Среди таких целей фигурируют, в частности, следующие: “*защита и обеспечение устойчивости рубля, в том числе его покупательной способности и курса по отношению к иностранным валютам; развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации; обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования системы расчетов*”²².

Можно далее указать и на то, что организационно-правовая форма некоммерческой организации, в которой функционирует ЦБ, не упомянута ни в Гражданском кодексе РФ, ни в Федеральном законе “О некоммерческих организациях”. В самом деле, ЦБ не является ни потребительским кооперативом, ни общественной или религиозной организацией, ни фондом, ни учреждением, ни объединением юридических лиц (ассоциацией или союзом), которые все упомянуты в §5 главы 4 Гражданского кодекса РФ, а также не относится ни к государственным корпорациям, ни к некоммерческим партнерствам, ни к автономным некоммерческим организациям (дополнительно упомянутым в Федеральном законе “О некоммерческих организациях”). Но при этом факт отсутствия указания на такой особый вид некоммерческой организации ничего не значит: в каждом из двух указанных нормативных актов предусмотрено, что некоммерческие организации могут создаваться и в других формах, предусмотренных федеральными законами (пункт 3 статьи 50 Гражданского кодекса РФ; пункт 3 статьи 2 Федерального закона “О некоммерческих организациях”). Соответственно, следует признать, что Федеральный закон “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)” как раз и предусмотрел такую особую форму, в которой, правда, существует пока только одно единственное лицо, а именно ЦБ. Соответственно, никак нельзя согласится с тем, что “*Российской Федерации, как собственником имущества, некоммерческая организация может быть создана только в форме учреждения...*”²³.

Любопытно отметить и следующий момент. Пункт 1 статьи 4 Федерального закона “О некоммерческих организациях” предусматривает, что “*Некоммерческая организация имеет наименование, содержащее указание на ее организационно-правовую форму и характер деятельности*”. Соответственно, встает вопрос, на который достаточно сложно дать ответ: соответствует ли данному требованию наименование “*Центральный банк Российской Федерации (Банк России)*”?

Итак, коль скоро часть 1 пункта 1 статьи 126 Гражданского кодекса РФ предусматривает, что “*Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование отвечают по своим обязательствам принадлежащим им на праве собственности имуществом, кроме имущества, которое закреплено за созданными или юридическими лицами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, а также имущества, которое может находиться только в государственной или муниципальной собственности*”, коль скоро имущество Российской Федерации за ЦБ на праве хозяйственного ведения или оперативного управления не закреплено, и коль скоро денежные средства могут находиться не

только в государственной собственности, то отсюда можно сделать вывод о том, что, с точки зрения статьи 126 Гражданского кодекса РФ, ничто формально не препятствует тому, чтобы в отношении денежных средств ЦБ могло иметь место как осуществление заграничных обязательственных мер, так и заграничное обращение взыскания по долгам Российской Федерации.

Следует также подчеркнуть, что ничто в том что процитированной норме Гражданского кодекса РФ²⁴ не указывает на территориальный характер ее действия, ввиду чего следует исходить из того, что она, с точки зрения отечественного права, может иметь и экстерриториальное применение, то есть может быть применена к правоотношениям, локализованным за пределами России.

В свете всего вышесказанного, довод иностранных лиц о том, что они преследуют вовсе не цель заставить ЦБ отвечать по обязательствам Российской Федерации, а только цель заставить саму Российскую Федерацию отвечать по ее обязательствам за счет ее имущества, пусть даже и переданного ЦБ, будет достаточно весомым.

Безусловно то, что полученные нами выводы базируются на формально-логическом толковании российского закона, а не на духе нормы статьи 2 Федерального закона “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”, согласно которой “Государство не отвечает по обязательствам Банка России, а Банк России – по обязательствам государства...”. Является очевидным, что цель последней как раз и состоит в том, чтобы не допустить обязательственные меры или обращение взыскания на имущество ЦБ по обязательствам Российской Федерации.

Все это действительно так, но в то же время очевидно, что “*Опасно становиться на путь противопоставления духа и буквы закона. Необходимы твердые гаранции прав граждан и организаций*”²⁵. Кроме того, все-таки существуют достаточно серьезные основания утверждать, что принятие обязательственных мер или мер по взысканию в отношении имущества, принадлежащего одному лицу, но закрепленному за другим, не является возложением ответственности на второе по долгам первого. Будь иначе, разве законодатель поставил бы рядом с нормой статьи 126 Гражданского кодекса РФ о том, что “*Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования не отвечают по обязательствам созданных ими юридических лиц, кроме случаев, предусмотренных законом*” в этой же статье норму о том, что “*Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование отвечают по своим обязательствам принадлежащим им на праве собственности имуществом, кроме имущества, которое закреплено за созданными ими юридическими лицами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, а также имущества, которое может находиться только в государственной или муниципальной собственности*”? Очевидно, что нет. Иными словами, статья 2 Федерального закона “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)” была бы сформулирована гораздо последовательнее, если бы в ней говорилось о невозможности принятия обязательственных мер или мер по взысканию по обязательствам Российской Федерации в отношении закрепленного за ЦБ имущества. Безусловно, что в статье 126 Гражданского кодекса РФ имелось в виду и имущество ЦБ. Но кто же мог в тот момент предположить, что в законе о ЦБ не только не будет упомянут статус имущества последнего, но и он сам будет превращен в особую некоммерческую организацию, с учреждением не отождествляемую?

И коль скоро российское государство в данном вопросе проявило небрежность, к нему иностранным судом вполне может быть применен принцип толкования *Verba fortius accipiuntur contra proferentem* (Слова должны пониматься наиболее строго против того, кто использует их – лат.), в результате чего такой суд может прибегнуть к неблагоприятному толкованию, на которое было указано выше.

Соответственно, следует признать, что и второй возможный аргумент о

недопустимости осуществления заграничных обеспечительных мер против федерального имущества ЦБ и против заграничного обращения взыскания на него, является, по меньшей мере, достаточно уязвимым, если не сказать большего.

Представляется, что причина этому – весьма непродуманные и нечеткие формулировки Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)". Весьма возможно, что подобная неопределенность была допущена сознательно. Однако, будучи "хорошой" для одних целей, она оказалась вредной для других, так что в итоге в отношении денежных средств ЦБ может иметь место осуществление заграничных обеспечительных мер или осуществление заграничного обращения взыскания по долгам Российской Федерации. Именно к этому привело пренебрежение со стороны законодателя спецификой природы ЦБ и особенностями правоотношений с иностранным элементом.

В связи с этим совсем не удивительно, что Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 1 апреля 1998 г. было принято Постановление № 131-СФ "О проекте федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)"²⁶, которым в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации был внесен проект федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)". В этом проекте предлагается часть первую статьи 2 изложить в следующей редакции: *"Банк России – федеральное государственное учреждение. Уставный капитал и иное имущество Банка России являются федеральной собственностью и принадлежат ему на праве хозяйственного ведения. Изъятие и обременение обязательствами имущества Банка России без согласия Банка России не допускаются. Банк России осуществляет свои расходы за счет собственных доходов"*²⁷ (следует особо отметить, что приданье ЦБ в данном проекте статуса учреждения является еще одним из доводов в пользу того, что на сегодняшний день ЦБ как таковое рассматривается не может). Данная формулировка четко определяет статус имущества, закрепленного за ЦБ, но в то же время сохраняет недостатки действующей статьи 2 Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)", не говоря уже о том, что она находится в противоречии со статьей 120 Гражданского кодекса РФ (предлагая такую новую форму некоммерческой организации как "самофинансируемое" учреждение), а также со статьей 296 Гражданского кодекса РФ (в которой говорится о том, что имущество за учреждением закрепляется на праве оперативного управления).

Но еще более интересна формулировка проекта федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)", внесенного депутатами Государственной Думы Л.И. Маркеловым, В.А. Тарачевым и А.Г. Пузановским²⁸. *"Банк России является федеральным юридическим лицом публичного права (публично-правовым юридическим лицом)".* Безусловно то, что на сегодня ЦБ и так является особым видом некоммерческой организации, но делать его еще и федеральным юридическим лицом публичного права было бы излишне.

Следует также отметить, что выводы, сделанные выше, могут иметь значение и для внутреннего российского оборота: последовательно доведя их до логического конца, можно формально утверждать, что и во внутреннем обороте обращение взыскания по долгам Российской Федерации на имущество ЦБ является возможным.

5. Анализ третьего возможного аргумента о недопустимости осуществления заграничных обеспечительных мер против федерального имущества ЦБ или заграничного обращения взыскания на такое имущество ("абсолютный" иммунитет собственности Российской Федерации)

Любой, знакомый с основами отечественного международного частного права, в рассматриваемой ситуации не может не вспомнить о принципе "абсо-

лютного" иммунитета иностранного государства и его собственности от национальной юрисдикции другого государства, и не может не попытаться применить его в отношении имущества Российской Федерации: "...на собственность иностранного государства не распространяется действие... принципа "закон местонахождения вещи" (*lex rei sitae*), или, иными словами, в отношении этой собственности должны делаться изъятия из общего распространения на собственность иностранных лиц действия закона страны места нахождения имущества. Эти положения должны полностью применяться к государственной собственности РФ в тех случаях, когда государство или его органы не дали согласия на применение соответствующих принудительных мер в отношении российского имущества"²⁹. Соответственно, исходя из этого, можно пытаться утверждать, что осуществление заграничных обес печительных мер против федерального имущества ЦБ или осуществление заграничного обращения взыскания на такое имущество без согласия российского государства будет являться, с точки зрения российского права, недопустимым.

Однако внимательный анализ действующего российского законодательства позволяет прийти к достаточно любопытному выводу: в нем четко закреплен принцип "абсолютного" иммунитета иностранного государства и его собственности на территории Российской Федерации, но в нем ничего не говорится о принципе "абсолютного" иммунитета Российской Федерации и ее собственности на территории иностранного государства. Зато утверждения о наличии у последних такого иммунитета можно изредка встретить в доктрине, причем такие утверждения либо относятся к советскому периоду, либо достаточно скучы (а иногда имеет место и то и другое).

В самом деле, в России продолжает действовать статья 435 "Иски к иностранным государствам. Дипломатический иммунитет" Гражданского процессуального кодекса РСФСР 1964 г., которая гласит: "Предъявление иска к иностранному государству, обеспечение иска и обращение взыскания на имущество иностранного государства, находящееся в СССР, могут быть допущены лишь с согласия компетентных органов соответствующего государства.

Аkkредитованные в СССР дипломатические представители иностранных государств и другие лица, указанные в соответствующих законах и международных договорах СССР, подлежат юрисдикции советского суда по гражданским делам лишь в пределах, определяемых нормами международного права или международными договорами СССР.

В соответствии со статьей 61 Основ гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик в тех случаях, когда в иностранном государстве не обеспечивается советскому государству, его имуществу или представителям советского государства такая же судебная неприкосновенность, какая, согласно настоящей статье, обеспечивается иностранным государствам, их имуществу или представителям иностранных государств в СССР, Советом Министров СССР или иным уполномоченным органом может быть предписано в отношении этого государства, его имущества или представителя этого государства применение ответных мероприятий". Как видно из данной нормы, принцип "абсолютного" иммунитета самой Российской Федерации и ее собственности на территории иностранных государств в ней не выражен: в ней только указывается на возможность такого иммунитета, существование которого зависит от права иностранных государств.

То же самое следует сказать и о статье 213 "Судебный иммунитет" Арбитражного процессуального кодекса РФ 1995 г.: "1. Предъявление в арбитражном суде иска к иностранному государству, привлечение его в качестве третьего лица к участию в деле, наложение ареста на имущество, принадлежащее иностранному государству и находящееся на территории Российской Федерации, и принятие по отношению к нему других мер по обеспечению иска, обращение взыскания на это имущество в порядке принудительного исполнения решения арбитражного суда допускаются лишь с согласия компетентных органов соответствующего государст-

ва, если иное не предусмотрено федеральными законами или международными договорами Российской Федерации.

2. Судебный иммунитет международных организаций определяется федеральными законами и международными договорами Российской Федерации".

Что касается Гражданского процессуального кодекса РСФСР 1964 г. и Арбитражного процессуального кодекса РФ 1995 г., то вполне естественно, что в них ничего не может говориться об иммунитете Российской Федерации и ее собственности на территории иностранных государств: они посвящены регулированию деятельности российских судов, которые действуют в России, а не за рубежом. В связи с этим очевидно то, что принцип "иммунитета" Российской Федерации и ее собственности на территории иностранных государств должен вводиться не процессуальным регулированием Российской Федерации, а специальным законом, подобным уже упоминавшемуся проекту федерального закона "Об управлении собственностью Российской Федерации, находящейся за рубежом". Недаром о таком специальном законе говорится и в статье 127 Гражданского кодекса РФ: "Особенности ответственности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, с участием иностранных юридических лиц, граждан и государств определяются законом об иммунитете государства и его собственности".

Ввиду этого любые ссылки на то, что два указанных процессуальных кодекса устанавливают принцип "абсолютного" иммунитета Российской Федерации и ее собственности³⁰, неправильны и бессмысленны.

Так что же, во внутреннем отечественном праве нет никаких действующих актов, которые прямо устанавливали бы принцип "абсолютного" иммунитета Российской Федерации и ее собственности за границей? Ответ должен быть следующим: да, таких актов не существует.

Однако нельзя не сказать о том, что в российском праве имеется нормативный акт, из которого данный принцип усматривается косвенно. Речь идет о статье 23 "Иммунитет государства" Федерального закона от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ "О соглашениях о разделе продукции"³¹: "В соглашениях, заключаемых с иностранными гражданами и иностранными юридическими лицами, может быть предусмотрен в соответствии с законодательством Российской Федерации отказ государства от судебного иммунитета, иммунитета в отношении предварительного обеспечения иска и исполнения судебного и (или) арбитражного решения"³². Заметим сразу, что в данной статье ничего прямо не говорится об иммунитете государственной собственности. Далее, вполне очевидно, что в этой статье идет речь только об отказе Российской Федерации от иммунитета при рассмотрении споров вне пределов России. Как известно, согласно пункту 3 статьи 62 Конституции Российской Федерации "Иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации", а в России не существует федеральных законов, которые как-то ограничивали бы права иностранных лиц³³ обращаться в российские суды с требованиями к Российской Федерации, ходатайствовать о принятии обеспечительных мер или об исполнении вынесенного решения в отношении принадлежащего ей имущества, или которые прямо устанавливали бы для Российской Федерации возможность заявлять о своем иммунитете в отношении таких требований и ходатайств. Соответственно, и Гражданский процессуальный кодекс РСФСР 1964 г. (статья 433), и Арбитражный процессуальный кодекс РФ 1995 г. (статья 210) также исходят из принципа "национального режима" в отношении процессуального статуса иностранных лиц. Из этого же исходит статья 10 Федерального закона от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ "Об иностранных инвестициях в Российской Федерации"³⁴.

Правда, в этой связи не совсем понятно соотношение между процитирован-

ной статьей 23 Федерального закона “О соглашениях о разделе продукции” и его же статьей 22, которая предусматривает: “*Споры между государством и инвестором, связанные с исполнением, прекращением и недействительностью соглашений, разрешаются в соответствии с условиями соглашения в суде, в арбитражном суде или в третейском суде (в том числе в международных арбитражных институтах)*”. Не исключено, что статью 23 некоторые будут толковать как устанавливающую и для российских судов принцип “абсолютного” иммунитета Российской Федерации и ее собственности в отношениях с иностранными лицами. При таком подходе статья 22 будет пониматься как устанавливающая только право на иск в процессуальном смысле, в то время как реализация права на иск в материальном смысле будет возможна только при условии отказа российского государства от своего иммунитета. Однако с таким подходом согласиться нельзя: представляется, что имеющиеся неточные формулировки этих двух статей явились результатом недосмотра не полностью знакомого с проблематикой законодателя, а не каким-то выражением его особого намерения. Ввиду этого статья 23 Федерального закона “О соглашениях о разделе продукции” должна толковаться ограничитель но, как имеющая в виду возможность отказа российского государства от иммунитета при рассмотрении споров именно вне пределов России.

На основании сказанного, допустимо считать, что Федеральный закон “О соглашениях о разделе продукции” косвенно выражает идею наличия у Российской Федерации “абсолютного” иммунитета на территории иностранных государств. Однако при этом не следует забывать и о том, что такое косвенное указание ничего не упоминает об иммунитете собственности Российской Федерации, а также то, что оно содержится в специальном нормативном акте, посвященном специфическим соглашениям о разделе продукции, в то время как в каком-либо общем правовом акте оно отсутствует.

Какие-либо другие общедоступные на настоящий момент нормативные акты Российской Федерации, из которых вытекало бы прямо или косвенно, что отечественное право рассматривает Российскую Федерацию и ее собственность как обладающих “абсолютным” иммунитетом в иностранных государствах, автору обнаружить не удалось. Вместе с тем нельзя исключать их наличие в той части советского законодательства (могущего продолжать действовать в России), которое относится к двадцатым-тридцатым годам нынешнего ХХ столетия. В это время в советском праве шло активное утверждение принципа “абсолютного” иммунитета, и возможности появления каких-то нормативных актов по этому вопросу исключить нельзя, особенно принимая во внимание, что в тот период Народный Комиссариат Иностранных Дел СССР в некоторых из своих многочисленных циркуляров пытался разъяснить позицию СССР по определенным вопросам международного частного права.

Однако даже если упоминание о принципе “абсолютного” иммунитета содержится только в статье 23 Федерального закона “О соглашениях о разделе продукции”, оно, несмотря на всю свою косвенность, весьма весомо.

Но несмотря на это, есть основания утверждать, что оно является не более чем исключением из общего правила отечественного права, не признающего принцип “абсолютного” иммунитета российского государства и его собственности на иностранной территории.

Так, пункт 1 статьи 124 Гражданского кодекса РФ предусматривает: “*Российская Федерация, субъекты Российской Федерации: республики, края, области, города федерального значения, автономные области, автономные округа, а также городские, сельские поселения и другие муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений — гражданами и юридическими лицами*”. Далее, часть 4 пункта 1 статьи 2 этого же кодекса гласит: “*Правила, установленные гражданским законодательством, применяются к отношениям с участием иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц, если иное*

не предусмотрено федеральным законом'. Отсюда следует вывод: Российская Федерация как субъект права выступает в гражданско-правовых отношениях на равных началах с иностранными гражданами, лицами без гражданства и иностранными юридическими лицами, если иное не предусмотрено федеральным законом. Наконец, правило пункта 1 статьи 126 Гражданского кодекса РФ о том, что "*Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование отвечают по своим обязательствам принадлежащим им на праве собственности имуществом...*" в силу той же части 4 пункта 1 статьи 2 Гражданского кодекса РФ применимо и тогда, когда Российская Федерация вступает в гражданско-правовые отношения с иностранными гражданами, лицами без гражданства и иностранными юридическими лицами, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Следует особо отметить, что при этом по смыслу приведенных норм для российского права не имеет значения, где локализованы такие правовые отношения: в России или за рубежом. Во-первых, коль скоро ничто в приведенных нормах не указывает на территориальный характер их действия, следует исходить из того, что они могут иметь и экстерриториальное применение, то есть с точки зрения отечественного права они могут быть применены и к правоотношениям, локализованным за пределами России. Во-вторых, необходимо исходить из того, что российское право (впрочем, как и любая другая национальная система права) рассматривает само себя как обладающее "универсальной применимостью", "всеобъемлющей" способностью регулировать любое правоотношение, в том числе с иностранными характеристиками, несмотря на то, что это правоотношение по своей природе может быть таково, что к нему следовало бы все же применить иностранное право. Именно в этом состоит смысл части 4 пункта 1 статьи 2 Гражданского кодекса РФ³⁵, имеющей в виду общее правило применения в сфере действия российского права самого российского права, независимо от того, где отношения пространственно расположены, ввиду чего исключения из такого правила "всеобщего" применения российского права могут устанавливаться только путем допущения применения иностранного права, то есть только при помощи закрепленных в федеральном законе двусторонних коллизионных норм: "*Вообще говоря, право каждой страны обладает способностью ко всеохватывающему регулированию социальных отношений...* Однако, несмотря на свою способность к всеохватывающему регулированию, национальная правовая система строит регламентацию на существовании и других национальных правовых систем³⁶.

Ввиду всего этого и пункт 1 статьи 124, и пункт 1 статьи 126 Гражданского кодекса РФ с точки зрения отечественного права применимы к любым отношениям, в том числе имеющим место за границей.

Так можно ли в таких условиях говорить о том, что с точки зрения Гражданского кодекса РФ в отношениях с иностранными гражданами, лицами без гражданства и иностранными юридическими лицами (причем где бы они с пространственной точки зрения ни возникали и ни реализовывались) Российская Федерация и ее собственность по общему правилу пользуются иммунитетом? Очевидно, что нельзя: против этого свидетельствует уже упоминавшиеся пункт 1 статьи 124 и пункт 1 статьи 126 Гражданского кодекса РФ. Однако при этом нельзя не заметить, что последние устанавливают отсутствие такого иммунитета не при помощи прямого указания, а путем приравнивания Российской Федерации и ее собственности к другим субъектам гражданско-правового оборота и их собственности.

В таком случае смысл статьи 127 Гражданского кодекса РФ ("*Особенности ответственности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, с участием иностранных юридических лиц, граждан и государств определяются законом об иммунитете государства и его собственности*") становится ясным и понятным: последняя предусматривает возможность в ряде случаев не допустить возложение на Рос-

сийскую Федерацию ответственности и защитить ее имущество при помощи наделения их соответствующими видами иммунитетов.

Таким образом, из сказанного следует, что Гражданский кодекс РФ в качестве общего правила устанавливает отсутствие у Российской Федерации и ее собственности в отношениях с иностранными лицами какого-либо особого правового статуса и отсутствие у них каких-либо иммунитетов, но в то же время допускает возможность исключений из этого правила, вводимых специальным законом об иммунитете государства и его собственности. Положение именно таково: ошибочно мнение о том, что в качестве общего правила Российской Федерации и ее собственность изначально пользуются каким-либо иммунитетом, а изъятия из него должны быть установлены специальным законом³⁷. Такой подход противоречит самой сути Гражданского кодекса РФ, нацеленного на создание такого общества и такого оборота, в котором государство не пользуется какими-либо привилегиями. Конечно же, подобный подход мог быть возможен в правовой системе СССР, базировавшейся на специфических экономических устоях, однако он совершенно неприемлем в современной России.

Наконец, в подтверждение позиции автора настоящей статьи нельзя не сослаться и на Заключение Президента РФ на проект федерального закона "Об управлении государственными внешними финансовыми активами, унаследованными Российской Федерацией"³⁸, в котором, в частности, указывалось: "В соответствии с нормами международного права собственность на имущество (в том числе государственное) определяется по праву государства, где это имущество находится ("закон места нахождения вещи"). При этом иностранная госсобственность пользуется функциональным иммунитетом.

Если государство использует свою собственность в целях обеспечения своего суверенитета или выполнения государственно-политических функций, то есть как субъект международного права, например, для содержания дипломатических и консульских представительств, это имущество всегда пользуется иммунитетом против юрисдикции государства его нахождения. Однако если государство (через специально уполномоченные органы) принимает участие в имущественном обороте либо в коммерческой деятельности, то оно рассматривается как иностранное частное лицо и его госсобственность иммунитетом не пользуется. Оборот такого имущества регулируется нормами международного частного права и законодательством страны нахождения имущества, при этом иностранное государство по отношению к стране нахождения имущества выступает на равных правах с иными участниками этих отношений — с иностранными юридическими и физическими лицами. Такой подход закреплен в Европейской конвенции об иммунитете государств от 16 мая 1972 г., которую в соответствии с общепризнанной международной практикой Российской Федерацией может рассматривать как кодифицированный свод обычных норм международного права. Тем более, что статьей 127 Гражданского кодекса Российской Федерации предусмотрена необходимость принятия специального закона об иммунитете государства и его собственности, который определит особенности ответственности Российской Федерации и ее субъектов в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, с участием иностранных юридических лиц, граждан и государств".

Подобная позиция главы российского государства не только свидетельствует в пользу того, что с точки зрения отечественного права Российской Федерации и ее собственность не пользуются каким-либо иммунитетом в отношениях с иностранными лицами, но также позволяет отвергнуть защищавшийся советской доктриной взгляд, согласно которому "Судебный иммунитет следует рассматривать как институт международного публичного права, действие которого отражено в гражданском и уголовном процессе государств — в нормах, относящихся, в частности, к международной подсудности"³⁹. На сегодня, по меньшей мере, можно считать, что Президент Российской Федерации и поддерживающая его исполнительная власть в качестве признанного института международного права

рассматривают, как видно из вышеизложенного, не принцип “абсолютного” иммунитета, а принцип “функционального” иммунитета.

Из сказанного можно сделать следующий вывод: статья 23 “Иммунитет государства” Федерального закона “О соглашениях о разделе продукции” (‘*В соглашениях, заключаемых с иностранными гражданами и иностранными юридическими лицами, может быть предусмотрен в соответствии с законодательством Российской Федерации отказ государства от судебного иммунитета, иммунитета в отношении предварительного обеспечения иска и исполнения судебного и (или) арбитражного решения*’) либо противоречит Гражданскому кодексу РФ, либо как раз и является самым первым исключением из принципа отсутствия “абсолютного” иммунитета у Российской Федерации и ее собственности, причем применимым только в отношении соглашений о разделе продукции. Представляется, что первый вариант более соответствует истине: при выработке Федерального закона “О соглашениях о разделе продукции”, законодатель, очевидно, что-то услышав о принципе “абсолютного” иммунитета, решил упомянуть и о нем, не посчитав нужным исследовать вопрос о том, каковы его особенности в современном российском регулировании.

В свете сказанного следует сформулировать следующий вывод: российское право рассматривает принцип “абсолютного” иммунитета как действующий только в отношении иностранных государств и их собственности на территории Российской Федерации, но не в отношении Российской Федерации и ее собственности на территории иностранных государств. Российское право рассматривает Российскую Федерацию и ее собственность, как не пользующихся, по общему правилу, каким-то особым правовым статусом и какими-либо иммунитетами в отношениях с иностранными лицами, где бы они ни возникали и ни реализовывались. Сказанное означает, что отечественное право, отвергая для Российской Федерации и ее собственности принцип “абсолютного” иммунитета, путем умолчания фактически устанавливает для них принцип “функционального” иммунитета.

Таким образом, и третий возможный аргумент о недопустимости осуществления заграничных обеспечительных мер против федерального имущества ЦБ и против заграничного обращения взыскания на него не является, в конечном итоге, основательным.

Соответственно, по большому счету ничто в российском праве не может рассматриваться как препятствующее осуществлению заграничных обеспечительных мер против федерального имущества ЦБ или осуществлению заграничного обращения взыскания на него.

6. Некоторые выводы

Рассмотренная проблема позволила нам прийти к ряду любопытных заключений, начиная от указаний на несовершенство Федерального закона “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)” и неопределенность правового статуса ЦБ и его имущества (включая возможность обращения взыскания на последнее по долгам самой Российской Федерации, причем невзирая на раздельную правосубъектность ее и ЦБ), и заканчивая достаточно интересным выявлением места принципа “абсолютного” и принципа “функционального” иммунитета в отечественном праве. По поводу последних следует указать еще на несколько моментов.

Так, можно утверждать, что в современном позитивном отечественном праве наблюдается следующее асимметричное положение: последнее наделяет на территории Российской Федерации иностранные государства и их собственность “абсолютным” иммунитетом, в то время как Российская Федерация и ее собственность на территории иностранных государств не рассматриваются им как имеющие “абсолютный” иммунитет. Конечно же, в доктрине, как уже говорилось, иногда встречаются упоминания о том, что Российская Федерация и ее

собственность обладают “абсолютным” иммунитетом на территории иностранных государств, но такие упоминания или скубы, или носят несерьезный характер, или же устарели как принадлежащие к советскому периоду, и, кроме того, их нельзя приравнять к нормативным предписаниям.

Но более того — данное положение не только асимметрично, но и поставлено с ног на голову. В самом деле, интересам российского государства гораздо более соответствовало бы положение, при котором отечественное право рассматривало бы иностранные государства и их собственность как обладающих “функциональным” иммунитетом на территории Российской Федерации, в то время как Российская Федерация и ее собственность на территории иностранных государств наделялись бы им не всегда, но в ряде случаев “абсолютным” иммунитетом. При этом не имеет значения то, что такая позиция не находила бы поддержки в иностранных государствах: российскому праву важно определяться в данных вопросах, и на этой основе определять свое отношение к соответствующим действиям иностранных лиц, судов и органов, затрагивающим статус российского государства его собственности.

В любом случае, нельзя признать приемлемой ситуацию, при которой принцип “абсолютного” иммунитета закреплен в отечественном праве в односторонней форме в виде допущения его для иностранных государств и их собственности с одновременным его неприменением к Российской Федерации и ее собственности за границей. Само собой разумеется, что в сфере юрисдикции самой России ни в коем случае не следует в качестве общего правила закреплять принцип “абсолютного” иммунитета Российской Федерации и ее собственности в отношениях с участием иностранных лиц.

Отмеченное положение вещей является результатом одной единственной причины, а именно невнимания российских нормотворцев к международному частному праву.

Так, сегодняшнее наличие на территории Российской Федерации у иностранных государств и их собственности “абсолютного” иммунитета обусловлено только отсутствием нового регулирования, ввиду чего продолжает действовать прежнее советское, которое, как известно, исходило из необходимости наделения иностранных государств и их собственности на территории СССР подобным иммунитетом. С одной стороны, СССР тем самым надеялся побудить иностранные государства также взаимно рассматривать его самого и его собственность как обладающих таким же иммунитетом на их территории. Впрочем, это совсем не помогало, и развитые иностранные государства, выработав доктрину “функционального” иммунитета, применяли ее в том числе и в отношении СССР и его имущества. С другой стороны, для СССР, который утверждал, что он и его имущество всегда обладают “абсолютным” иммунитетом, не оставалось ничего иного, как признавать такой же иммунитет и за иностранными государствами и их собственностью: в противном случае имело бы место использование двойных стандартов. В итоге же иностранные государства и их имущество благодаря позиции самого СССР действительно пользовались на его территории “абсолютным” иммунитетом, но сам СССР и его имущество благодаря их позиции таковым на их территории не пользовались. Тем не менее, СССР отказалась от принципа “абсолютного” иммунитета не мог по экономическим причинам: такой отказ мог бы способствовать увеличению количества исков к СССР и исков по поводу имущества, рассматривавшегося им как свое собственное, а это все могло означать уменьшение валютных запасов СССР. Соответственно, для СССР принцип “абсолютного” иммунитета имел существенное экономическое значение. Однако необходимости в правовом закреплении этого принципа применительно к самому себе и к своему имуществу за границей у СССР не было: что касается иностранных государств, то в случае возникновения в них вопроса об иммунитете СССР и его собственности СССР предпочитал воздействовать на них не столько правовыми аргументами, сколько политическими средствами. Равным

образом во внутреннем советском праве отсутствовала необходимость выработки какой-либо четкой правовой позиции по отношению к действиям, имеющим место за границей и отрицающих "абсолютный" иммунитет СССР и его собственности: соображения идеологии однозначно квалифицировали их как недопустимые, и этого оказывалось достаточно. Вероятно, именно в этом кроется ответ на вопрос о том, почему в советском праве не был закреплен принцип "абсолютного" иммунитета СССР и его собственности за границей, и именно этим объясняется, почему утверждения о таком иммунитете встречаются только в доктрине: правовое регулирование данного вопроса являлось излишним, так как с точки зрения идеологии позиция уже была ясна. Идеология же в СССР всегда доминировала над правом. В итоге советский законодатель просто пренебрег необходимостью закрепления соответствующих положений в законодательстве.

В российском международном частном праве как наследнике советского в данном плане мало что изменилось, и тем же самым невниманием российских нормотворцев к международному частному праву объясняется то, что за границей Российской Федерации и ее имущество до сих пор не рассматриваются отечественным правом как обладающие "абсолютным" иммунитетом. Между тем советские реалии уже давно исчезли, и отечественному праву не остается ничего иного, как забыть в этом вопросе об идеологии и начать вырабатывать развитое регулирование, тем более что у России уже не имеется тех рычагов политического давления, какие были у СССР. Иными словами, сегодня бороться против действий, имеющих место за границей и каким-либо образом затрагивающих статус России и ее собственности, можно только правовыми способами, и среди них собственная зафиксированная в законе позиция российского государства играла бы не последнюю роль. Нельзя спорить с тем, что было бы "*логично предположить, что в том случае, когда государство признает в своем законодательстве абсолютный иммунитет иностранных государств, как это делает Российской Федерации, оно подобным образом косвенно предполагает свое право заявить об абсолютном государственном иммунитете, в частности, и в том государстве, которое придерживается теории функционального государственного иммунитета*"⁴⁰. Как известно, именно так и поступал СССР⁴¹. Однако еще верно то, что российскому праву когда-то все же надо начать отказываться от подобных предположений и вводить нормальное и полноценное регулирование сложных вопросов международного гражданского и торгового оборота.

На сегодняшний же день имеет место весьма уникальная ситуация: вместо создания адекватного регулирования достаточно важного правового института иммунитета российского государства и его собственности за границей почему-то считается допустимым для его обоснования использовать ссылки на скудную или устаревшую доктрину, и этим ограничиваться. Это, пожалуй, тот самый редкий случай, когда доктрина становится источником права. Иногда используется и другой, ничем не лучший вариант, а именно ссылки для обоснования такого иммунитета на российские процессуальные кодексы, в которых данный вопрос регулироваться не может принципиально.

Вместе с тем, нельзя считать, что та ситуация, при которой Российской Федерации и ее собственность на территории иностранных государств не рассматриваются отечественным правом как имеющие "абсолютный" иммунитет, является его осмысленной и целенаправленной позицией. Скорее, данная ситуация выступает в виде результата некоторой нерасторопности законодателя. В самом деле, разве не нужно было в Гражданском кодексе РФ по общему правилу приравнивать статус Российской Федерации и ее имущества к статусу других субъектов гражданского оборота и их имущества? Разве не нужно было там же в качестве общего принципа распространять на отношения с иностранными лицами нормы российского права? Да, все это было нужно, и только так и следовало поступать. В то же время ничто не мешало тому, чтобы после принятия Гражданского кодекса РФ в соответствии с его статьей 127 принять закон об иммунитете Российской Федерации

и ее собственности, в котором можно было бы провозгласить в ряде случаев "абсолютный" иммунитет последних, как это делается за границей.

Ввиду этого можно утверждать, что, даже если, по большому счету, ничто в российском праве не может рассматриваться как препятствующее осуществлению заграничных обеспечительных мер против федерального имущества или осуществлению заграничного обращения взыскания на него, это не значит, что российское право относится к последним положительно. Более точным было бы сказать, что оно к ним относится индифферентно, не одобряя, но в то же время и не запрещая их, а именно допуская в силу подводов и основ, провозглашенных в Гражданском кодексе РФ.

Соответственно, сегодня действительно существует необходимость в разработке и принятии в России закона об иммунитете иностранных государств и их собственности в Российской Федерации, а также закона об иммунитете Российской Федерации и ее собственности в отношениях с иностранными лицами, причем возникающих как в России, так и за ее пределами.

Обосновывать необходимость в принятии первого большой необходимости нет: на настоящий момент принцип "абсолютного" иммунитета иностранного государства на территории России устарел, не отвечает требованиям гражданского оборота, интересам российских субъектов права, ввиду чего такое положение следует изменить хотя бы для того, чтобы российское законодательство продолжало оставаться на соответствующем уровне, а не начало деградировать. И работа по принятию данного закона уже идет: в настоящее время Центр частного права при Президенте РФ осуществляет разработку закона "Об юрисдикционном иммунитете иностранного государства и его собственности"⁴².

Само собой разумеется, что это не тот закон, который упоминается в статье 127 Гражданского кодекса РФ. Несколько известно автору, на сегодня такой специальный закон об иммунитете Российской Федерации и ее собственности в отношениях с иностранными лицами никем не разрабатывается. Единственное, что было сделано в данном плане, — это попытка закрепить на уровне закона принцип "абсолютного" иммунитета собственности Российской Федерации за границей: как уже говорилось, Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации Постановлением № 4017-II ГД приняла текст проекта федерального закона "Об управлении собственностью Российской Федерации, находящейся за рубежом", который был одобрен Советом Федерации, но отклонен Президентом Российской Федерации. Однако, само собой разумеется, что предложенного в этом законопроекте было более чем недостаточно. В частности, в нем не затрагивались вопросы иммунитета самой Российской Федерации и ее субъектов. Далее, принцип "абсолютного" иммунитета собственности Российской Федерации за границей носил в нем излишне общий, бескомпромиссный, негибкий и абсолютный характер. Между тем, уже давно известно, что международный гражданский и торговый оборот не терпит жесткого и абстрактного регулирования.

Таким образом, задача, поставленная в статье 127 Гражданского кодекса РФ, не решена до сих пор. Но следует отметить, что государственные органы о ней периодически вспоминают. На необходимость принятия упомянутого закона указывал Минфин РФ в своем письме от 1 апреля 1998 г. № 19-15/1Г⁴³. Далее, о необходимости его наличия говорилось в разделе 5.11 Программы Правительства Российской Федерации "Структурная перестройка и экономический рост в 1997-2000 годах", утвержденной Постановлением Правительства РФ от 31 марта 1997 г. № 360 "Об утверждении программы Правительства Российской Федерации "Структурная перестройка и экономический рост в 1997-2000 годах"⁴⁴. Тем не менее, далее таких упоминаний дело не пошло.

На первый взгляд, принятие подобного закона не является насущно необходимым. Однако с этим вряд ли можно согласиться. Дело не в том, что отечественная экономика и отечественное право не нуждаются в таком законе, сколько

в том, что у российских властей отсутствует стремление проводить какую-либо внятную и четкую детальную политику по отношению к иностранным лицам и иностранным государствам в частноправовой сфере. Положение дел в сфере регулирования, например, внешней торговли и иностранных инвестиций свидетельствует об этом достаточно наглядно. Тем не менее, следует надеяться, что когда-нибудь положение изменится, и закон об иммунитете Российской Федерации и ее собственности в отношениях с иностранными лицами, причем возникающих как в России, так и за ее пределами, станет достаточно важной частью той системы правового регулирования, при помощи которой российское государство и российское право смогут идентифицировать себя в международном гражданском и торговом обороте.

Следует также подчеркнуть, что данный закон мог бы стать важным звеном в цепи нормативных актов, направленных на экстерриториальное действие российского права. Развитие западного мира показывает, что эффективная национальная экономика является экспансионистской, а требования ее дальнейшего развития неизбежно приводят к необходимости придания национальному законодательству экстерриториальных черт, которые, в свою очередь, опять-таки способствуют развитию экономики. Российские власти до сих пор до конца это не осознали, хотя достаточно очевидно, что придание отечественному праву подобных характеристик могло бы существенно помочь экономическому и политическому укреплению России. Впрочем, это уже тема для отдельного разговора.

А.И. Муранов,

Партнер международной юридической фирмы "ММЦП и К^о",
кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры
международного частного и гражданского права

МГИМО (Университета) МИД РФ.

Подробнее об авторе см. в № 4 нашего журнала за 1999 год.

¹ Однако, далее следует исходить из того, что в ряде случаев такая возможность присутствует.

² Коль скоро в настоящей статье речь идет о закрепленной за ЦБ федеральной собственности, то далее преимущественно будет говориться только о Российской Федерации и ее имуществе. При этом не следует забывать, что помимо самой Российской Федерации существуют еще и ее субъекты, и они также являются частью российского государства, равно как и их имущество относится к государственной собственности. Ввиду этого выводы, которые приводятся ниже применительно к Российской Федерации и ее собственности, могут быть применены также и к субъекту Российской Федерации и его собственности.

³ Вот как он описывается в отечественной литературе: "Иммунитет государства основывается на том, что оно обладает суверенитетом, что все государства равны. Это начало международного права выражено в следующем изречении: "Par in parem non habet imperium" ("Равный не имеет власти над равным" — лат.).

В теории и практике государств обычно различают несколько видов иммунитета: судебный, от предварительного обеспечения иска и от принудительного исполнения решения.

Судебный иммунитет заключается в неподсудности одного государства судам другого государства ("Par in parem non habet jurisdictionem" — "Равный над равными не имеет юрисдикции" — лат.). Без согласия государства оно не может быть привлечено к суду другого государства. ...

Иммунитет от предварительного обеспечения иска состоит в следующем: нельзя в порядке предварительного обеспечения иска принимать без согласия государства какие-либо принудительные меры в отношении его имущества. ...

Под иммунитетом от исполнения решения понимается следующее: без согласия

государства нельзя осуществить принудительное исполнение решения, вынесенного против государства.

Наряду с этими тремя видами иммунитета говорят еще об иммунитете собственности государства...

Все эти иммунитеты связаны между собой, потому что их основа одна — *суверенитет государства, который не позволяет применять в отношении государства какие-либо принудительные меры*'. — Богуславский М.М. Международное частное право. — М., 1998, с. 150-151. Иными словами, согласно данному принципу государство пользуется иммунитетом всегда и независимо от того, носят ли его действия характер *de jure imperii* (проявления государственной власти — лат.) или же характер *de jure gestionis* (частноправовой — лат.).

Соответственно, данному принципу противопоставляется теория "функционального иммунитета", согласно которой государство и его собственность пользуются иммунитетом только тогда, когда действия государства имеют характер *de jure imperii*: *"Согласно этой теории, когда государство действует как суверен, совершает акт властования, оно всегда пользуется иммунитетом. Если же государство совершает действия в качестве частного лица, осуществляя внешнеторговые операции, то есть занимается какой-либо коммерческой деятельностью, то оно иммунитетом не пользуется"*. — Богуславский М.М. Международное частное право. — М., 1998, с. 151.

Само собой разумеется, что говоря далее о принципе иммунитета государства и его собственности, автор будет иметь в виду его действие в сфере международного гражданского и торгового оборота.

⁴ В редакции Федерального закона от 26 апреля 1995 г. № 65-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "О Центральном банке РСФСР (Банке России)" — Российская газета, 1995, 4 мая; Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 18, ст. 1593.

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, № 24, ст. 2926.

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, № 24, ст. 2909.

⁷ Не опубликовано. Цит. по: Справочная правовая система ГАРАНТ. Версия 4.07.

⁸ Не опубликовано. Цит. по: Справочная правовая система ГАРАНТ. Версия 4.07.

⁹ Федеральный закон от 5 июня 1996 г. № 62-ФЗ "О перечислении прибыли Центрального банка Российской Федерации в федеральный бюджет" — Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 24, ст. 2812; Российская газета, 1996, 8 июня. Об отрицательном отношении ЦБ к этому Федеральному закону см.: Заявление Банка России от 10 июня 1996 г. — Вестник Банка России, 1996, № 28.

¹⁰ Российская газета, 1996, 21 февраля.

¹¹ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1991, № 29, ст. 1012.

¹² Российская газета, 1995, 4 мая; Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 18, ст. 1593.

¹³ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1991, № 48, ст. 1667.

¹⁴ Правовое регулирование банковской деятельности / Е.А. Суханов (отв. ред.) — М., 1997, с. 26.

¹⁵ Гейвандов Я.А. Правовое положение Центрального Банка Российской Федерации — Государство и право, 1997, № 11, с. 76.

¹⁶ Там же.

¹⁷ Так, Фомина О.Е. применительно к статье 2 Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" пишет: "Центральный банк осуществляет полномочия по владению, пользованию и распоряжению указанным имуществом (часть 1 статьи 2 закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)"), то есть располагает в отношении его ограниченным вещным правом — правом хозяйственного ведения" — Постатейный комментарий к Федеральному закону "О Центральном банке Российской Федерации (Банке

России)”. — цит. по: Справочная правовая система ГАРАНТ. Версия 4.07; Правовое регулирование банковской деятельности / Е.А. Суханов (отв. ред.) — М., 1997, с. 26.

¹⁸ Гейвандов Я.А. Правовое положение Центрального Банка Российской Федерации — Государство и право, 1997, № 11, с. 76.

¹⁹ “Юридическими лицами могут быть организации, преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности (коммерческие организации) либо не имеющие извлечение прибыли в качестве такой цели и не распределяющие полученную прибыль между участниками (некоммерческие организации)”.

²⁰ См., например: Гейвандов Я.А. Правовое положение Центрального Банка Российской Федерации — Государство и право, 1997, № 11, с. 75-76.

²¹ Российская газета, 1996, 24 января; Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 3, ст. 145. В данный Закон были внесены изменения Федеральным законом от 26 ноября 1998 г. № 174-ФЗ и Федеральным законом от 8 июля 1999 г. № 140-ФЗ.

²² Статья 3 Федерального закона “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”.

²³ Гейвандов Я.А. Правовое положение Центрального Банка Российской Федерации — Государство и право, 1997, № 11, с. 76.

²⁴ Равно как и в пункте 7 не отменявшегося “Временного положения о порядке обращения взыскания на имущество организаций”, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 14 февраля 1996 г. № 199 “О некоторых мерах по реализации решений об обращении взыскания на имущество организаций” (“Арест может быть наложен только на имущество должника, принадлежащее ему на праве собственности или хозяйственного ведения, а также оперативного управления (за исключением имущества учреждений и объектов, изъятых из оборота либо ограничивающих в обороте), независимо от того, где и в чьем фактическом пользовании оно находится”).

²⁵ Братусь С.Н. Предмет и система советского гражданского права. — М., 1963, с. 95.

²⁶ Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 14, ст. 1516.

²⁷ Не опубликовано. Цит. по: Справочная правовая система ГАРАНТ. Версия 4.07.

²⁸ Не опубликовано. Цит. по: Справочная правовая система ГАРАНТ. Версия 4.07.

²⁹ Богуславский М.М. Международное частное право. — М., 1998, с. 190

³⁰ См., например: Белов А.П. Иммунитет государства от иностранной юрисдикции. — Право и экономика, 1997, № 3, с. 21.

³¹ Российская газета, 1995, 11 января; Собрание законодательства Российской Федерации, 1996 г., № 1, ст. 18. Федеральным законом от 7 января 1999 г. № 19-ФЗ в данный Федеральный закон внесены изменения — Российская газета, 1999, 14 января; Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, № 2, ст. 246.

³² Можно также упомянуть о том, что в статье 20 утратившего в России силу Кодекса торгового мореплавания Союза ССР (утверженного Указом Президиума ВС СССР от 17 сентября 1968 г.) говорилось: “На суда, находящиеся в собственности Советского государства, не может быть наложен арест или обращено взыскание без согласия Совета Министров СССР”. В этой статье принцип “абсолютного иммунитета” государственного имущества был выражен не косвенно, а прямо, хотя нельзя не отметить, что она действовала в отношении особого имущества, и, кроме того, в ней не упоминалось о том, что принудительные меры могут приниматься в иностранных государствах. В новом Кодексе торгового мореплавания Российской Федерации от 30 апреля 1999 г. № 81-ФЗ (Российская газета, 1999, 1-5 мая; Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, № 18, ст. 2207) подобной нормы не имеется.

³³ Согласно толкованиям, данным Конституционным Судом Российской Федерации, нормы Конституции о правах человека и гражданина распространяются на юридические лица в той степени, в какой эти права по своей природе могут быть к ним применимы. См., например, Постановление Конституционного Суда РФ от 17 декабря 1996 г. № 20-П по делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона Российской Федерации от 24 июня 1993 года "О федеральных органах налоговой полиции" — Российская газета, 1996, 26 декабря; Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, № 1, ст. 197; Вестник Конституционного Суда Российской Федерации, 1996, № 5.

³⁴ "Спор иностранного инвестора, возникший в связи с осуществлением инвестиций и предпринимательской деятельности на территории Российской Федерации, разрешается в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами в суде или арбитражном суде либо в международном арбитраже (третейском суде)" — Российская газета, 1999, 14 июля; Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, № 28, ст. 3493.

³⁵ "Правила, установленные гражданским законодательством, применяются к отношениям с участием иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц, если иное не предусмотрено федеральным законом".

³⁶ Рубанов А.А. Теоретические основы международного взаимодействия национальных правовых систем. — М., 1984, с. 20.

³⁷ Бакатин Д.В., Ковалева Т.К., Жарикова Е.С. Иммунитет государства в конституционном и гражданском праве: отдельные аспекты теории и практики. — Вестник Московского университета. Серия 11 "Право", 1996, № 6, с.28-29, 34-35; Белов А.П. Иммунитет государства от иностранной юрисдикции. — Право и экономика, 1997, № 3, с. 22.

³⁸ Российская газета, 1998, 13 мая.

³⁹ Лунц Л.А. Курс международного частного права. Международный гражданский процесс. — М., 1976, с. 116.

⁴⁰ Бакатин Д.В., Ковалева Т.К., Жарикова Е.С. Иммунитет государства в конституционном и гражданском праве: отдельные аспекты теории и практики. — Вестник Московского университета. Серия 11 "Право", 1996, № 6, с.28-29, 28-29.

⁴¹ Белов А.П. Иммунитет государства от иностранной юрисдикции. — Право и экономика, 1997, № 3, с. 19.

⁴² ЭЖ-Юрист, 1998, № 36, с. 5.

⁴³ Не опубликовано. Цит. по: Справочная правовая система ГАРАНТ. Версия 4.07.

⁴⁴ Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, № 19, ст. 2230.

Статья поступила в редакцию в декабре 1999 г.

Документы

Международный Общественный Трибунал по преступлениям НАТО в Югославии

ОСУДИТЬ АГРЕССИЮ!

ИНФОРМАЦИОННОЕ СООБЩЕНИЕ ИСПОЛКОМА ВСЕСЛАВЯНСКОГО СОБОРА о заседании Международного Общественного Трибунала по преступлениям НАТО в Югославии

14 декабря 1999 года

г. Ярославль, Россия

В связи с многочисленными обращениями граждан Союзной Республики Югославии о защите своих прав и законных интересов, нарушенных в результате вооруженного нападения НАТО и оккупации Косовского края, на чрезвычайном съезде Всеславянского Собора, проходившем в Москве 21—24 мая 1999 года, был учрежден Международный Общественный Трибунал по преступлениям НАТО в Югославии. 14 декабря с.г. в городе Ярославле состоялось его первое заседание. Председателем Трибунала избран д.ю.н., профессор М.Кузнецов (Россия), членами Трибунала: В.Давиденко, В.Казенин, В.Сидоров, В.Соколов, Э.Кривчикова (Россия), Ж.Дориа (Ангола), Б.Кригер (Польша), В.Ромашенко (Украина), Б.Митрович, Й.Станишич (Югославия). Адвокаты: Е.Семенова, В.Круглов, В.Штраус (Россия).

Открыл заседание Трибунала М. Кузнецов. Обвинительное заключение Всеславянского Собора огласил его Предводитель Н. Кикишев. С обвинениями в адрес НАТО выступили: Г.Трофименко (Россия), Л.Шепилов, П.Сурин (Украина), Б.Тейковский (Польша), Б.Миронов (Россия), Б.Савович (Югославия). Свое заключение дал эксперт, контр-адмирал А.Юрковский (Украина).

В адрес Трибунала прислали свои обвинения блока НАТО Верховный Совет Украины, Социалистическая партия Украины, Председатель Международного славянского комитета Б.Хвала (Чехия), парламентарии: Председатель Антифашистского движения Болгарии В.Велканов, В.Александров (Белоруссия), Н.Морковская (Украина).

В результате изучения и обобщения информации о преступлениях, совершенных в ходе агрессии Организации Североатлантического Договора, с учетом мнений независимых экспертов выяснены следующие обстоятельства:

24 марта 1999 года войска НАТО начали бомбардировки и ракетные обстрелы Союзной Республики Югославии без санкции Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, игнорируя систему международных отношений, сложив-

шуюся после второй мировой войны. Доктрина Североатлантического альянса “Партнерство ради мира” закончилась войной входящих в него 19 стран против суверенного государства — члена ООН, которое ни одной из них не угрожало. “Миротворцы” убили тысячи мирных граждан, разрушили больницы, школы, церкви и монастыри, сотни промышленных объектов и жилых домов, памятники славянской цивилизации, поставили Европу на грань гуманитарной и экологической катастрофы.

Больше всего повинны в развязывании войны на Балканах, приведшей к жертвам среди мирного населения, Соединенные Штаты Америки, снабжавшие оружием и деньгами албанских сепаратистов, способствовавшие созданию и функционированию в Косово незаконных вооруженных экстремистских банд-формирований, которые до сих пор бесчинствуют на югославской земле.

Все это делалось якобы во имя спасения албанцев от репрессий со стороны правительства Милошевича. Однако это не соответствует действительности. Всепартийный “Комитет за мир на Балканах” Великобритании обвинил руководителей США, Англии и других стран НАТО в сознательной дезинформации общественности относительно истинного количества погибших в межнациональном конфликте в Косово. Вместо 100 тысяч жертв “этнических” чисток, полей массовых захоронений албанцев, о чём заявляли Тони Блэр и Робин Кук, испанские патологоанатомы обнаружили останки 187 человек, которые погибли либо в бою, либо в результате авиаударов НАТО. По их оценкам, общее число жертв на территории Косово не превышает 2500 человек, причем гибель части из них нельзя ставить в вину ни одной из конфликтующих сторон.

В связи с этим обращаемся к миролюбивой общественности стран-членов НАТО с предложением инициировать в своих парламентах слушания и выяснить, насколько искренни были облеченные большой властью политики, описывавшие жуткие кошмары “этнических чисток”, якобы проводившихся сербскими силами безопасности. Мы убеждены, что эти описания совершились только с одной целью: чтобы общественность поддержала решение о бомбардировках Югославии в нарушение статей 2, 4, 51 Устава ООН, который разрешает применять силу для защиты от агрессии и при участии в операциях по поддержанию мира.

На основании Устава ООН и общепризнанного военного уголовного законодательства Международный Общественный Трибунал пришел к выводу:

1. В результате фальсификации событий против Югославии незаконно применена военная сила. НАТО — преступная организация и должна быть немедленно распущена.

2. За коллективным решением руководства НАТО о начале боевых действий против суверенной страны кроется сговор конкретных лиц: Б. Клинтона, М. Олбрайт, Х. Соланы, Т. Блэра, Р. Кука, Ж. Ширака, Й. Фишера, В. Кларка, инициировавших право на применение силы. В их действиях содержатся признаки преступлений против мира и человечности и они должны быть привлечены к ответственности.

3. Уголовную ответственность должны понести и командиры НАТО, выполнившие или отдававшие заведомо незаконные приказы на использование военной силы и, таким образом, ставшие соучастниками злодеяния.

4. Перед судом должны предстать и исполнители незаконных приказов, которые лично нарушили право войны: бомбили гражданские объекты, уничтожали колонны беженцев, посольства, международные пассажирские поезда, телевизионные центры, используя незаконные средства ведения войны.

5. Не освобождаются от ответственности и те, кто прямо или косвенно поддерживал убийц, распространяя в средствах массовой информации недостоверные данные о положении в Косово.

6. В результате преступных действий 11 июня 1999 г. произведена оккупация

территории Югославии, сербы изгоняются из Косовского края, уничтожаются их жилища, церкви и другие памятники культуры. Войска НАТО препятствуют правительству страны обеспечивать конституционный порядок на своей территории, мешают остановить этнические конфликты между албанцами и сербами.

7. В связи с вышеизложенным, Международный Общественный Трибунал проведет следующие слушания:

- о преступлениях НАТО против мира — 14 января 2000 г., г. Киев (Украина);
- о военных преступлениях НАТО — 14 февраля 2000 г., г. Нови Сад (Югославия);
- о преступлениях НАТО против человечности — 21 марта 2000 г., г. Варшава (Польша);
- о преступлениях НАТО экологического характера — 27 апреля 2000 г., г. Прага (Чехия);
- об экономических преступлениях НАТО — 14 июня 2000 г., г. Москва (Россия);

Заключительное заседание состоится 3 июля 2000 г. в рамках 8 Всеславянского съезда, г. Минск (Белоруссия).

8. Международному Общественному Трибуналу необходимо:

- обратиться к народам мира, главам государств и правительств, политическим и общественным организациям, всем религиозным конфессиям, движениям за мир, экологическим организациям с призывом осудить военную агрессию НАТО против Югославии и потребовать немедленного роспуска этой организации, совершившей преступления против мира и человечности;
- направить в ООН и другие международные организации вердикт первого заседания.

9. Трибунал требует от стран-членов Североатлантического альянса возмещения экономического и морального ущерба, нанесенного агрессией народам Югославии в сроки, обеспечивающие быстрейшее восстановления экономики страны.

Призываем парламенты, правительства и общественные организации предоставить информацию о преступлениях НАТО в Югославии, выдвинуть своих представителей для участия в работе Международного Общественного Трибунала.

Предводитель Всеславянского Собора
КИКЕШЕВ Николай Иванович

Контактные телефоны-факсы в Москве: (095) 215-2461; 217-4808; 941-3145

Председатель Международного Общественного Трибунала
КУЗНЕЦОВ Михаил Николаевич
(095) 436-9997; 238-9802, факс.: 436-0250

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОБЩЕСТВЕННЫЙ ТРИБУНАЛ ПО ПРЕСТУПЛЕНИЯМ НАТО В ЮГОСЛАВИИ

г. Ярославль

14 декабря 1999 года

ВЕРДИКТ

“Международный Общественный Трибунал по преступлениям НАТО в Югославии (далее по тексту ТРИБУНАЛ), учрежденный 23 мая 1999 года чрезвычайным съездом международного союза общественных объединений “Всеславянский Собор” в составе:

1. Давиденко Владимира Ивановича (Россия) — доктора медицинских наук, депутата Государственной Думы ФС РФ, заместителя Председателя Комитета по охране здоровья ГД ФС РФ, члена парламентской комиссии по Югославии
2. Жозе Дориа (Ангола) — кандидата юридических наук, доцента Российского Университета Дружбы Народов
3. Казинина Владислава Игоревича (Россия) — Председателя Союза Композиторов России
4. Кривчиковой Эмилии Семеновны (Россия) — кандидата юридических наук, профессора МГИМО МИД РФ
5. Кригер Барбары (Польша) — литературоведа
6. Кузнецова Михаила Николаевича (Россия) — доктора юридических наук, профессора Академии Государственной службы, профессора Российского Университета Дружбы Народов, профессора Московского Государственного Социального Университета, члена-корреспондента Международной Славянской Академии Наук, Культуры, Образования и Искусства, Председателя Международного трибунала
7. Митровича Божидара (Югославия) — доктора юридических наук
8. Ромашенко Виля Николаевича (Украина) — кандидата исторических наук, доцента, заместителя Председателя Славянского Комитета Украины, члена Исполкома Международного Славянского Комитета
9. Сергованцева Николая Михайловича (Россия) — писателя, секретаря Координационного Антинатовского и антиамериканского комитета
10. Сидорова Валентина Михайловича (Россия) — председателя Союза Художников РФ, академика
11. Соколова Владислава Александровича (Россия) — доктора юридических наук, профессора Московского Государственного Индустриального Института, академика Академии Информатики
12. Станишича Йоле (Югославия) — академика Международной Славянской Академии Наук. Культуры, Образования и Искусства, Члена Союза писателей России и Союза писателей Югославии
при секретаре: Ястребовой Анне Ивановне
с участием адвокатов:
 1. Семеновой Елены Михайловны — адвокатессы Московской Городской Коллегии адвокатов
 2. Круглова Валентина Алексеевича — директора Юридического центра Фонда Комитета Ветеранов войны
 3. Штраус Лидии Дионисовны — адвокатессы Ростовской областной коллегии адвокатоврассмотрел в открытом судебном заседании “Обвинительное заключение”, подготовленное МСОО “Всеславянский Собор”, выдвинутое против Организации Северо-Атлантического Договора (далее НАТО), десяти стран-членов НАТО:

США, Великобритании, Франции, Германии, Италии, Нидерландов, Бельгии, Канады, Португалии и Испании, высших должностных лиц этой организации и высших должностных лиц, включая военных, следующих стран НАТО:

Б. Клинтон — Президент США;
М. Олбрайт — Государственный секретарь США;
У. Коэн — Министр обороны США;
Т. Блэр — Премьер-министр Великобритании;
Р. Кук — Министр иностранных дел Великобритании;
Ж. Робертсон — Министр обороны Великобритании;
Г. Шредер — Канцлер ФРГ;
Й. Фишер — Министр иностранных дел ФРГ;
Р. Шарпинг — Министр обороны ФРГ;
Ж. Ширак — Президент Франции;
Х. Салана — Генеральный Секретарь НАТО;
У. Кларк — Главнокомандующий Вооруженными силами НАТО в Европе,

все вместе с блоком НАТО далее именуемые “Подсудимые” по международным преступлениям, сформулированным в ст. 6 Уставов Нюрнбергского и Токийского Трибуналов по осуждению военных преступников, виновных в развязывании Второй Мировой войны, и ст.ст. 2, 3, 4 и 5 “Устава Международного Трибунала по Югославии”, учрежденного Советом Безопасности ООН в 1994 году.

Подсудимые — блок НАТО, входящие в него страны и указанные лица, четырежды надлежащим образом извещенные о характере обвинения и месте проведения Трибунала, в судебное заседание не явились, своих представителей не прислали.

Вменяемые преступления были совершены Подсудимыми в отношении сербского и других народов, населяющих СРЮ, в период с 24 марта по 10 июня 1999 года и составляют:

- преступления против мира;
- военные преступления;
- преступления против человечности;
- экологические преступления,

каждое из которых и все вместе являются неоднократно ранее осуждавшимися международным сообществом.

Доказательную базу Обвинения, поддержанного и дополненного Обвинителями:

1. Щепилов Лев Алексеевич (Украина) — Комитет “Руки прочь от Югославии”
2. Трофименко Генрих Александрович (Россия) — доктор исторических наук, главный научный сотрудник Института США и Канады
3. Тейковский Болеслав (Польша) — Председатель движения “Польска сполnota народа”
4. Миронов Борис Степанович (Россия) — Славянский союз журналистов, экс-Министр информации РФ
5. Сурин Павел Афанасьевич (Украина) — прогрессивная социалистическая партия Украины
6. Марковская Нина Степановна — доктор медицинских наук, депутат парламента Украины,

составили официальные документы Союзного министерства иностранных дел СРЮ, собранные в двух томах Белой книги; “Преступления НАТО в Югославии. Документальные свидетельства. 24 марта—24 апреля 1999 года”. — М.; 1999. — С. 432 с., и “Преступления НАТО в Югославии. Документальные свидетельства. 25 апреля— 10 июня 1999 года”, — Белград, 1999. — С. 552.

Заслушав Обвинителей, доводы Защиты, показания Свидетеля:

1. Савовича Борислава (Югославия) — инженера, подполковника запаса;
Эксперта:

1. Юрковского Анатолия Вальгельмовича (Украина) — контр-адмирала, участника Великой Отечественной Войны,

Трибунал установил:

24 марта 1999 года Организация Северо-Атлантического Договора в нарушение п. 4 ст. 2, ст. 51 и ст. 53 Устава ООН без санкции Совета Безопасности ООН под предлогом защиты албанцев, проживающих в Косово и Метохии, начала ничем не оправданные систематические, интенсивные, по существу круглосуточные бомбардировки военных и гражданских объектов на территории Югославии, чем принесла неисчислимые страдания многонациональному народу данной страны, полностью разрушив всю ее инфраструктуру и большинство промышленных и сельскохозяйственных объектов, объектов социальной сферы и среды обитания.

Трибунал установил, что по интенсивности и жестокости применения военной мощи агрессия НАТО против Югославии сопоставима с преступлениями фашистов во время Второй Мировой войны.

В ходе судебного следствия было установлено и документально и свидетельскими показаниями подтверждено, что:

1. Впервые со времени окончания Второй Мировой Войны группой стран НАТО во главе с их руководителями:

Б. Клинтоном — Президентом США;

М. Олбрайт — Государственным секретарем США;

У. Коэном — Министром обороны США;

Т. Блэром — Премьер-министром Великобритании;

- Р. Куком — Министром иностранных дел Великобритании;

Ж. Робертсоном — Министром обороны Великобритании;

Г. Шредером — Канцлером ФРГ;

Й. Фишером — Министром иностранных дел ФРГ;

Р. Шарпингом — Министром обороны ФРГ;

Ж. Шираком — Президентом Франции;

Х. Саланой — Генеральным Секретарем НАТО;

У. Кларком — Главнокомандующим Вооруженными силами НАТО в Европе, а также находящимися в зависимости от них руководителями Италии, Нидерландов, Бельгии, Канады, Португалии и Испании демонстративно были предпринята попытка перечеркнуть общепризнанные принципы международного права.

2. Впервые на Земле в новейшее время каждому человеку и всему сообществу народов руководством НАТО был брошен наглый вызов с требованием безропотно подчиниться диктату грубой силы.

3. В обход Совета Безопасности ООН было попрано международное право, перечеркнуты десятки международных договоров универсального и регионального характера, включая Устав самого блока НАТО.

Трибуналом установлено грубое и демонстративное нарушение подсудимыми следующих фундаментальных норм и принципов современного международного права, составляющих стержень и основу, на которой зиждется вся конструкция современных политических, военных, экономических, гуманитарных, экологических и иных отношений в современном мире.

1. Принцип суверенного равенства государства, зафиксированный в:

- п. 1 ст. 2 Устава ООН;

- Декларации о принципах международного права 1970 года.

- Заключительном акте совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, принятому в Хельсинки 01.08.75 года (далее Заключительный акт СБСЕ);

2. Принцип неприменения силы или угрозы силой, зафиксированный в:

- п. 4. ст. 2; ст. 42—47 и ст. 51 Устава ООН;
- резолюции Генеральной Ассамблеи ООН “Об определении агрессии” от 14 декабря 1974 г.;
- Заключительном акте СБСЕ 1975 г.;
- 3. Принцип нерушимости государственных границ и территориальной целостности государства, зафиксированный в:
 - п. 4 ст. 2 Устава ООН;
 - Заключительном акте СБСЕ 1975;
- 4. Принцип невмешательства во внутренние дела государства, зафиксированный в:
 - п. 7 ст. 2 Устава ООН;
 - Декларации о принципах международного права 1970 года;
 - Заключительном акте СБСЕ 1974 г.;
- 5. Принцип добросовестного выполнения взятых на себя обязательств, зафиксированный в:
 - п. 2 ст. 2 Устава ООН;
 - Декларации о принципах международного права 1970 года;
 - Заключительном акте СБСЕ 1975;
- 6. Принцип всеобщего уважения прав человека, зафиксированный в:
 - ст. 1; 55; 56 Устава ООН;
 - Всеобщей Декларации прав человека от 10.12.48 года;
 - Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах от 16.12.66 года;
 - Международном пакте о гражданских и политических правах от 16.12.66 года;
 - Конвенции о правах ребенка от 20.11.89 года;
 - Конвенции о предупреждении преступлений геноцида и наказании за него от 09.12.48 года;
 - Конвенции о защите культурных ценностей 1954 г.
 - Четырех Женевских конвенциях о защите жертв войны от 12.08.49 года.
 - Дополнительном протоколе № 1 к Женевским конвенциям о защите жертв войны от 08.06.77 года.

Трибунал считает установленными и доказанными предъявленные Обвинением и изложенные в “Белой книге Правительства СРЮ”: “Преступления НАТО в Югославии. Документальные свидетельства. 24 марта — 24 апреля 1999 года”. — Том. 1. — Белград; 1999 год и “Преступления НАТО в Югославии. Документальные свидетельства. 25 апреля — 10 июня 1999 года”. — Том. 2. — Белград; 1999 года, деяния Подсудимых и квалифицирует их как международные преступления против мира, военные преступления, преступления против человечности и экологические преступления.

Трибунал относит к ним:

- 1. Сам факт ничем не спровоцированной военной агрессии против Югославии и осуществления геноцида сербского, черногорского, албанского и других народов, ее населяющих, в период с 24 марта по 10 июня 1999 года.
- 2. Факт бомбардировки колонны беженцев на дороге Джаковица — Призрен 14.04.99 года.
- 3. Бомбардировку жилых домов в городах и деревнях, перечисленных на страницах 39—172 тома 1 “Белой Книги”.
- 4. Бомбардировку медицинских и образовательных учреждений, а также спортивных объектов, центров отдыха и гостиниц, перечисленных на страницах 173—214; 411—417 тома 1 “Белой Книги”.
- 5. Бомбардировку памятников культуры, перечисленных на страницах 215—232 тома 1 “Белой книги”.

6. Бомбардировку мостов и коммуникаций, перечисленных на страницах 233–322 тома 1 “Белой книги”.

7. Бомбардировку радиостанций и ретрансляторов, перечисленных на страницах 323–350 том 1 “Белой книги”.

8. Бомбардировку промышленных объектов, хранилищ, нефти и нефтепродуктов, перечисленных на страницах 351–410 тома 1 “Белой книги”.

9. Бомбардировку колонны беженцев на трассе Призрен – Сува Река 13.05.99 года.

10. Бомбардировку жилых кварталов в городах и деревнях, перечисленных на страницах 19–228 тома 2 “Белой книги”.

11. Бомбардировку объектов медицинского и культурного назначения, спортивных и туристических сооружений, перечисленных на страницах 229–318; 543–552 тома 2 “Белой книги”.

12. Бомбардировку мостов и коммуникаций, перечисленных на страницах 327–418 тома 2 “Белой книги”.

13. Бомбардировку радиостанций и ретрансляторов, перечисленных на страницах 419–456 тома 2 “Белой книги”.

14. Бомбардировку хозяйственных объектов, обеспечивающих жизнь гражданского населения, перечисленных на страницах 457–508 тома 2 “Белой книги”.

15. Бомбардировку хранилищ нефти и нефтепродуктов, перечисленных на страницах 509–542 тома 2 “Белой книги”.

Подсудимые в период военной агрессии против СРЮ и ее народов нарушили свои собственные многократно зафиксированные в правовых документах обязательства международного характера.

Эти нарушения доказываются:

– участием в бомбардировках территории Югославии было нарушено обязательство по неприменению силы против другого государства;

– участием в обучении, финансировании, снаряжении и снабжении так называемой “Армии Освобождения Косово” было нарушено обязательство по невмешательству во внутренние дела другого государства;

– участием в нападениях на гражданские объекты было нарушено обязательство, согласно которому запрещаются военные действия по отношению к гражданскому населению и гражданским объектом;

– участием в разрушении и причинении ущерба монастырям и памятникам культуры было нарушено обязательство не совершать враждебных актов по отношению к историческим памятникам, предметам искусства, местам молитв, которые являются культурным и духовным наследием народа;

– участием в использовании кассетных бомб было нарушено обязательство по неиспользованию запрещенных видов оружия, то есть оружия, вызывающего неоправданные страдания;

– участием в бомбардировках нефтеперерабатывающих и химических заводов было нарушено обязательство не причинять значительного ущерба окружающей среде;

– участием в использовании боеприпасов, содержащих обедненный уран было нарушено обязательство по неиспользованию запрещенных видов оружия, вызывающих долговременное загрязнение окружающей среды и долговременное воздействие на здоровье человека;

– участием в убийстве мирных жителей, разрушение предприятий, дорог и средств связи, учреждений здравоохранения и культуры было нарушено обязательство по уважению права на жизнь, права на труд, права на обмен информацией, права на здоровье, также как и другие основные права человека;

– участием в разрушении мостов через международные реки было нарушено обязательство по соблюдению свободы навигации по рекам;

- участием в совершении действий, перечисленных выше, в особенности в нанесении колоссального ущерба окружающей среде вследствие использования обедненного урана и отключения электричества и водоснабжения, было нарушено обязательство ненанесения преднамеренного ущерба условиям жизни какого-либо народа, направленного на его физическое уничтожение в целом или частично.

Трибунал считает, что кроме блока НАТО, как международной организации, и правительства, входящих в него стран, индивидуальную уголовную ответственность за содеянное против Югославии, сербского, черногорского, албанского и других народов, населяющих ее, должны нести:

Б. Клинтон — Президент США;
М. Олбрайт — Государственный секретарь США;
У. Коэн — Министр обороны США;
Т. Блэр — Премьер-министр Великобритании;
Р. Кук — Министр иностранных дел Великобритании;
Ж. Робертсон — Министр обороны Великобритании;
Г. Шредер — Канцлер ФРГ;
Й. Фишер — Министр иностранных дел ФРГ;
Р. Шарпинг — Министр обороны ФРГ;
Ж. Ширак — Президент Франции;
Х. Салана — Генеральный Секретарь НАТО;
У. Кларк — Главнокомандующий Вооруженными силами НАТО в Европе,

Уголовная ответственность иных лиц, в том числе военных, в данном заседании Трибунала не обсуждалась.

Трибунал обращает внимание на соучастие в преступлениях НАТО как стран-членов НАТО, непосредственно не принимавших участие в военных действиях, так и не членов, оказывающих всяческое содействие преступлениям НАТО предоставлением воздушного пространства, запрещением пропуска гуманитарных грузов и т.п.

С учетом вышеизложенного и принимая во внимание бесчисленные страдания сербов, черногорцев, албанцев и других народов СРЮ, сознавая свою историческую ответственность перед грядущими поколениями славянских и иных народов, понимая необходимость решительного, ясного, четкого и жестокого осуждения преступлений, Международный Общественный Трибунал по преступлениям НАТО в Югославии выносит в связи с содеянным Подсудимым следующий вердикт:

1. Признать преступной по своим экспансионистским целям и практической деятельности международную Организацию Северо-Атлантического Договора (НАТО).

2. Потребовать от 19 правительств стран, входящих в блок НАТО, безотлагательного роспуска этой организации.

3. Инициировать в ООН срочное принятие резолюции Генеральной Ассамблеи, осуждающей действия НАТО в отношении Югославии в период с 23 марта по 10 июня 1999 года и поведение Генерального секретаря ООН Кофи Анана.

4. Квалифицировать действия

Б. Клинтона, М. Олбрайт, У. Коэна, Т. Блэра, Р. Кука, Ж. Робертсона, Г. Шредера, Й. Фишера, Р. Шарпинга, Ж. Ширака, Х. Салана, У. Кларка

в период подготовки агрессии НАТО против Югославии и во время ее как заговорщиков, имеющих целью разрушить послевоенное устройство мира, подчинить своему диктату другие государства мира.

5. За осквернение священной силы международных договоров потребовать признания

Б. Клинтона, М. Олбрайт, У. Коэна, Т. Блэра, Р. Кука, Ж. Робертсона, Г. Шредера, Й. Фишера, Р. Шарпинга, Ж. Ширака, Х. Саланы, У. Кларка, по аналогии с тем, как это произошло с Канцлером Германии Вильгельмом II на основании ст. 227 Версальского Договора, международными преступниками и вынесения приговора по вечному народному проклятию их.

6. Ходатайствовать перед правоохранительными органами государств, входящих в ООН, в соответствии с процедурой, предусмотренной соответствующим национальным уголовно-процессуальным законодательством, возбудить уголовные дела в отношении указанных лиц по признакам геноцида сербского, черногорского, албанского и других народов Югославии и международных преступлений, установленных в ходе заседания настоящего Трибунала.

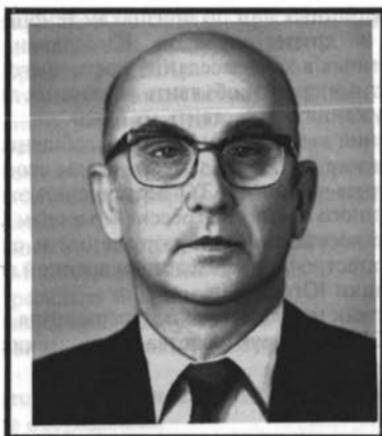
7. Просить компетентные органы объявить указанных лиц в международный розыск и в случае обнаружения осуществить их арест.

Данная мера пресечения вызвана тем, что по сообщениям средств массовой информации они могут и уже пытаются замести следы своего преступления.

8. Потребовать от стран-членов НАТО возмещения экономического и морального ущерба, нанесенного военной агрессией народам СРЮ, в сроки, обеспечивающие быстрейшее восстановление разрушений и оздоровление народов Европы от техногенной катастрофы как следствия военной агрессии блока НАТО против Союзной Республики Югославии.

9. Трибунал отвергает как не нашедшие подтверждения и квалифицирует как надуманные обвинения СРЮ и ее руководства в этнических чистках в Косово и Метохии.

Некрологи



ЗОТИКОВ ЮРИЙ ВЛАДИМИРОВИЧ (1925—2000)

Ушел из жизни один из тех, которых осталось-то всего горсть — выпускников МГИМО 1948 года. Ушел нелепо, как бы случайно и очень быстро. Вышел на улицу погулять с собакой и упал лицом в снег, будто отступил. Сердце...

Кончали институт они двумя факультетскими потоками: историки и юристы. Юрий был юристом-международником, и этот полученный в вузе правовой фундамент служил ему точкой опоры всю жизнь. Особенно в Союзе советских обществ дружбы и культурных связей с зарубежными странами (ССОД), — общественной организации, тесно связанной и с МИД, и с партийными органами. В ССОД он проработал более сорока лет.

Часто выезжал за рубеж и в краткосрочные командировки, и надолго на работу в посольствах — в ГДР, Австрии и Финляндии. Бezde он был советником, консультантом по культурным юридическим вопросам. А после возвращения в родной ССОД возглавлял и отдел Центральной Европы и отдел Скандинавских стран, являлся ответственным секретарем общества дружбы “СССР — Финляндия”.

В течение последних десяти лет он работал в Институте научной информации по общественным наукам в должности помощника директора по международным делам и юридическим вопросам.

Человек незаурядных личных качеств — тонкий знаток психологии,

интеллигент до мозга костей — он всегда привлекал к себе внимание лучших представителей культуры. Потому и дружили с ним режиссер Георгий Товстоногов и композитор Арам Хачатуян, писатель Константин Симонов и поэт Сергей Михалков, блестящий рассказчик Ираклий Андронников и поэтесса Агния Барто, балерина Майя Плисецкая и художник Илья Глазунов, пианист Эмиль Гилельс и скрипач Леонид Коган, великий Святослав Рихтер и неподражаемый дагестанский поэт Расул Гамзатов. И со всеми находил общий язык, общие темы для бесед и поводы для встреч, общие увлечения.

И деятельность его была многогранной. Один пример. В Финляндии он работал в трех ипостасях: и как советник по культуре посольства СССР, и как представитель ССОД, и как представитель генерального заказчика по строительству Дома науки и культуры СССР в Хельсинки. Именно он юридически оформлял и договор между двумя странами о строительстве этого Дома, а затем и контракт с фирмой, которая взяла подряд на возведение здания, а затем контролировал все этапы стройки.

Он часто выступал со статьями в газетах и журналах, по радио, а также с лекциями перед общественностью, особенно за рубежом.

Его заслуги были высоко оценены Родиной. Ее награды — орден “Дружбы” и ряд медалей. За большой вклад в развитие отечественной культуры был удостоен почетного звания “Заслуженный работник культуры РСФСР”.

Траурную панихиду, прощальный митинг на кладбище и поминки в том здании, где прошли студенческие годы покойного, вел его товарищ и по курсу и по жизни, один из той горстки перво выпускников МГИМО, кто остался в живых, академик Российской Академии Наук В. А. Виноградов.

Да, Юрия Владимировича больше с нами нет. Но существует на память потомкам его портрет, написанный Ильей Глазуновым...

Мы выражаем глубокие соболезнования его семье: жене Лидии Николаевне, на которой он женился, когда она была балериной Большого театра и с которой прошагал по жизни весь отпущенний ему срок, и дочери Елене Юрьевне, которая пошла по стопам отца: тоже окончила МГИМО, работала в ЧССР и США. Вместе с ними мы до боли скорбим по поводу общей утраты.

Группа товарищей.



ЛЮБОМУДРОВА ВАЛЕНТИНА ВЛАДИМИРОВНА (1918—2000)

Ушла из жизни известная в кругах юристов-международников преподавательница и научный работник, специалист в области договорно-правовых отношений со странами Восточной Европы.

В начале февраля 2000 г. на заседании Российской ассоциации международного права председательствующий сообщил скорбную весть о кончине Валентины Владимировны, и зал почтил ее память вставанием.

Она родилась в первый день февраля, — было это в Туле в 1918 г. В 1936 г. окончила десятилетку и поступила в Московский юридический институт. В 1939 году, когда стране, обескровленной репрессиями, нужны были новые кадры, ее сорвали с третьего курса и по мобилизации направили на работу в НКИД СССР. Она работала референтом в правовом отделе НКИД и одновременно заканчивала институт.

В 1941 году была эвакуирована с семьями сотрудников НКИД в Казань. Там работала преподавателем Казанской юридической школы. Потом некоторое время работала в Ижевске литературным сотрудником газеты "Удмуртская правда". Затем работала в прокуратуре Удмуртской АССР и преподавала в Удмуртской юридической школе.

В 1943 году вернулась в Москву и снова стала работать в правовом отделе НКИД. Одновременно окончила аспирантуру в Московском государственном юридическом институте. Затем защитила кандидатскую диссертацию на тему: "Международная правосубъектность Советских Союзных Республик".

В НКИД в 1949 г. получила дипломатический ранг 2-го секретаря. Одновременно стала работать в МГИМО МИД СССР на кафедре международного права, сначала на полставки, а в 1954 г. и на полной

ставке в штате. Читала лекции в МГИМО и вела семинарские занятия до 1957 г., там же в институте получила звание доцента.

То был период, когда кафедру возглавлял профессор С. Б. Крылов, и на ней работал другой, не менее знаменитый профессор В. Н. Дурденевский.

Долгое время затем, она работала в Институте государства и права Академии наук СССР.

На протяжении ряда лет она читала курс международного публичного и частного права для дипломатических работников посольства Монгольской Народной Республики. Показала себя как отличный и работоспособный научный работник. Вела большую редакционную работу по "Дипломатическому словарю", который готовился к печати. Систематически выполняла все плановые научные задания и активно участвовала в научной жизни, выступала с докладами на научных конференциях.

Ее работы, статьи и рецензии по проблемам международного права с интересом читаются и сегодня.

Последние годы своей трудовой жизни перед выходом на пенсию Валентина Владимировна вела педагогическую работу в Российском университете дружбы народов на кафедре международного права.

Вместе с двумя ее сыновьями, с ее многочисленными друзьями все, кто знал Валентину Владимировну Любомудрову, глубоко скорбят по поводу этой тяжелой утраты.

Группа товарищей.

МОСКОВСКИЙ ЖУРНАЛ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Лицензия серии ЛР № 010170 от 7 октября 1997 г.

Подписано в печать 25 марта 2000 г. Формат 60×88 ¹/₁₆. Бумага офсетная.
Гарнитура «Таймс». Печать офсетная. Усл. печ. л. 27,75. Уч.-изд. л. 30,12.
Тираж «плавающий». МЖМП—2/2000/38. Зак. № 188 Цена. 60 руб.

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК

Вы можете подписаться на наш журнал и на "Московский журнал международного права" по следующим адресам:
You may subscribe to our journal and to the journal "Moscow journal of international law" in the following offices:

LIBERIA EDEST — EDIZIONI ESTERE
VIA CAIROLI 12/4
16124 GENOVA — ITALIA

Италия
Italy

Kubon & Sagner
Buchexport—import GmbH
D-80328 Munchen

Германия
Germany

Slavica. Export-Import
ul.Batumi,m.21
02—760Warszawa
Poland

Польша
Poland

Prvni novinova společnost,a.s.
Hvozdanska 5—7
148 31 Praha 4
ČZECHIA

Чехия
Czechia

Pinkus GmbH
Munstergasse 12
CH-8001 Zurich 1
Switzerland

Швейцария
Switzerland

Victor Kamkin
Bookstore Inc.
4956 Boiling Brook Parkway
Rockville MD 20852,USA

США
USA

Panorama of Russia
PO Box 44-1658
Somerville,Massachusetts 02144,USA

США
USA

NAUKA LTD.
2-30-19,Minami-Ikebukuro,
Toshima-ku,Tokyo,171 Japan

Япония
Japan

Во всех отделениях связи, а также

НПО "ИНФОРМ-СИСТЕМА"
Россия,113447,Москва,
Севастопольский пр-т, 11а
Тел. (095) 127-91-47; 129-61-84

Россия
Russia

(подписка оптовая,
т.е. более 1 экз.)
(the wholesale
subscription that is
more than 1 copy)

ISSN 0869-0049



9 770869 004006