

Московский журнал международного права



- ПРОБЛЕМЫ БЕЖЕНЦЕВ —
НА ПЕРВОМ ПЛАНЕ
- ОБ УГЛЕВОДОРОДАХ
В НЕДРАХ
- МИР И РОССИЯ:
СОЦИАЛЬНАЯ РЕАБИЛИТАЦИЯ
НАРКОМАНОВ
- СЕВАСТОПОЛЬ —
РОССИЙСКАЯ ВОЕННО-
МОРСКАЯ БАЗА

Moscow Journal of International Law

Главный редактор Ю.М.КОЛОСОВ

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

Л.Б. АРХИПОВА, К.А.БЕКЯШЕВ, И.П. БЛИЩЕНКО, В.Д. БОРДУНОВ, И.И. КОТЛЯРОВ, В.И. КУЗНЕЦОВ, Е.Г. ЛЯХОВ, Ю.Н. МАЛЕЕВ, В.Г. НЕСТЕРЕНКО (заместитель Главного редактора, ответственный за английское издание),
В.П. ПАРХИТЬКО (первый заместитель Главного редактора),
Р.А. ПЕТРОСЯН, В.А. РОМАНОВ, Ю.М. РЫБАКОВ, Г.П. ТОЛСТОПЯТЕНКО, И.Г. ФОМИНОВ, О.Н. ХЛЕСТОВ

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

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

Издание "Московского журнала международного права" осуществляется при финансовой поддержке Международного фонда Шадиева.

СОУЧРЕДИТЕЛИ:

**МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИНСТИТУТ
МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ (УНИВЕРСИТЕТ) МИД РФ
МЕЖДУНАРОДНОЕ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ
"СОЮЗ ЮРИСТОВ"**

**МОСКОВСКИЙ НЕЗАВИСИМЫЙ ИНСТИТУТ
МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА**

ИЗДАТЕЛЬСТВО "МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ"

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

Адрес английской редакции: 121019, Москва Г-19, а/я 32
НЕСТОР АКАДЕМИК ПАБЛИШЕРЗ Лтд.
телефон 915-62-22
телефакс 915-16-38

© Издательство "Международные отношения"
"Московский журнал международного права"

Свидетельство о регистрации № 01130 от 25 мая 1992 г.

Московский журнал международного права

Moscow
Journal
of International
Law

Научно-теоретический
и информационно-практический
журнал

Издается
с 1991 года на русском языке
и с 1995 года — на английском

Выходит один раз в три месяца

№ 1 — 1997
январь — март

СОДЕРЖАНИЕ

Грамоты средствам массовой информации	3
Еще один Мартенсовский лауреат	3
Вопросы теории	4
Блищенко И.П. Международно-правовые проблемы госу- дарств, входящих в СНГ	4
Дьяченко С.Б. Правовой статус углеводородных ресурсов в недрах	16
Старушенко Г.Б. Не только тушить, но и предупреждать кон- фликты (правовая основа превентивной политики и дипломатии)	28
Права человека	49
Гришко А.Я. Международный опыт и проблемы социальной реабилитации наркоманов в России	49
Международное и внутригосударственное право	61
Пунжин С.М. Требования к имплементационному законода- тельству в Конвенции о запрещении химического оружия и их реализация на практике (окончание, начало см. МЖМП, 1996 г., № 4)	61
Даниленко Г.М. Путь в «царство права и справедливости»	82
Международные организации	91
Дубик Н.Н. Вопрос о ядерном оружии в Международном Суде ООН	91

Вопросы территории	105
Похлебкин В.В. К истории административно-правового и государственного статуса города, порта и военно-морской базы Севастополя (1783—1996 г.)	105
Хроника	118
Регент Т.М. Миграционный круговорот обездоленных (из выступления на Международной конференции по проблемам беженцев)	118
Книжная полка	124
Колосов Ю.М., Молодцов С.В., Кривчикова Э.С., Саваськов П.В. Еще один солидный труд («Международное право». Учебник для вузов. Под ред. Г. В. Игнатенко)	124
Кто есть кто в нашей науке	129
Гришко Александр Яковлевич	129
Зыкин Иван Семенович	131
Иванов Сергей Иванович	133
Комаров Александр Сергеевич	134
Молодцова Елена Степановна	137
Орешенков Александр Михайлович	138
Хлестова Ирина Олеговна	139
Документы	142
Генеральное соглашение по тарифам и торговле и проблема создания Всемирной торговой организации	142
Марракешское соглашение о создании Всемирной торговой организации. Вступительный комментарий С.В. Дмитриева.....	167
О некоторых юридических аспектах проблемы запрещения или ограничения наземных мин. Вступительный комментарий В.А. Богомолова	181
Дополнительный протокол к Конвенции о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерное повреждение или имеющими неизбирательное действие	199

Публикация материала в «Московском журнале международного права» не всегда означает, что редколлегия разделяет точку зрения автора. При перепечатке материала или его части ссылка на наш журнал обязательна.

ГРАМОТЫ СРЕДСТВАМ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Исполком Российской ассоциации международного права на своем заседании 25 января 1997 г. впервые наградила средства массовой информации за широкую популяризацию идей, норм и принципов международного права специальными Мартенсовскими грамотами. Среди награжденных:

— «Московский журнал международного права» (главный редактор Ю.М. Колосов);

— Издательство «Международные отношения», Москва (директор Б.П. Лихачев);

— Издательство БЕК, Москва (директор С.В. Аврамов);

— АОЗТ «Спарк», Москва (генеральный директор А.Л. Соловьев);

— Коммерческая фирма «Россия—Нева», Санкт-Петербург (генеральный директор Е.А. Дитрих).

ЕЩЕ ОДИН МАРТЕНСОВСКИЙ ЛАУРЕАТ

Исполком Российской ассоциации международного права присвоил звание Мартенсовского лауреата с вручением почетной грамоты профессору МГУ им. М.В. Ломоносова доктору юридических наук Шибаевой Елене Алексеевне (подробнее о ее научной биографии см. МЖМП, 1992 г., № 4).

Вопросы теории

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВ, ВХОДЯЩИХ В СНГ

И.П. Блищенко*

Отношения между государствами—членами СНГ вызывают множество вопросов как у нас, так и за рубежом. Все время ставится вопрос о юридической природе СНГ, об отношениях СНГ и других государств, бывших членах СССР, об отношениях СНГ и государств за пределами границ бывшего СССР, об отношениях этих государств с государствами, входящими в СНГ, и др.

В журнале «Государство и право» (№ 6, 1992 г.) была опубликована статья профессора В.А. Ржевского, где говорилось обо всем, только не о международно-правовом характере отношений между государствами—бывшими членами СССР. Это еще раз свидетельствует о ностальгии по прошедшим временам унитарного государства, хотя в статье и предпринимается попытка назвать отношения в бывшем Союзе неправильными, требовавшими изменения, и говорится о конфедерации как государственно-правовой форме. Автор по существу продолжает утверждать, что отношения в рамках СНГ носят государственно-правовой характер, то есть идут по тому же пути, по которому шли авторы печально знаменитого проекта нового Союзного договора, который, хотя и назывался договором, на самом деле утверждал унитаризм и по существу безграничную власть центра. Что из этого получилось, мы все хорошо знаем.

Каков же на самом деле с точки зрения права характер отношений между государствами, создавшими СССР в 1922 году? Очевидно, что международно-правовой договор об образовании СССР затем стал частью внутреннего законодательства СССР, войдя составной частью в Конституцию СССР 1924 года. И казалось, эти отношения должны были бы и дальше развиваться в этом же направлении, даже если бы эти государства в дальнейшем сами добровольно решили создать единое государство. К сожалению, пре-

* Академик Международной академии высшей школы. Профессор, доктор юридических наук, ректор Института международного права.

ступная национальная политика навязывания моделей и форм развития той или иной национальности привела к созданию унитарного государства, где государственно-правовой подход полностью вытеснил международно-правовой, хотя везде провозглашалось право наций на самоопределение вплоть до выхода из состава Союза, но механизм выхода не был предусмотрен, нации и народы были поставлены в неравное положение. Все это не могло не содержать в себе угрозы потенциального взрыва, что и имело место в связи с распадом СССР, несмотря на довольно тесные исторические, социальные, экономические и политические тенденции.

И здесь, надо прямо сказать, плохую услугу оказали ученые, которые ни теоретически, ни практически не разрабатывали вопросы самоопределения, правосубъектности республик бывшего СССР, а ученые в области государственного права много писали об СССР как о федерации высшего типа, о решении национального вопроса в СССР и др. Сейчас очевидно, что самоопределение наций и народов — это совсем не обязательно достижение политической независимости, во многих случаях это происходит вопреки интересам нации. Главное в самоопределении — это обеспечение условий для свободного развития нации в любой форме, которую выбирает сама нация; все нации равноправны и суверенны, являясь национально равноправными субъектами международного права, и только решение самой нации, народа на данной территории осуществляет его форму существования и развития. И было бы и теоретически, и практически неверно противопоставлять права человека и права наций, так как очевидно, что невозможно обеспечить права человека в условиях отрицания прав наций на самоопределение и свободное решение нации является основой для обеспечения уважения прав человека. Это не значит, что самоопределение наций должно проходить за счет других национальностей, проживающих на данной территории. Если это имеет место, то эти действия следует квалифицировать как международное преступление и ставить вопрос о международной ответственности, в том числе и уголовной, лиц, виновных в такой политике, независимо от их должностного положения. Эта объективная международно-правовая позиция должна быть позицией любого государства, так как она основывается на общепризнанных принципах и нормах современного международного права. Поэтому когда государства голосовали за принятие, например, прибалтийских государств в члены ООН или ОБСЕ, то их голосование носило чисто политический характер, ничего общего не имеющее с международным правом, требующим, в частности, соблюдения международно-правовых документов, в том числе Устава ООН и Заключительного документа СБСЕ в области уважения прав человека, чего нет, в частности, на территории прибалтийских государств.

В условиях Союза ССР все союзные республики были субъектами международного права, и с этой точки зрения они беспрепятственно могли участвовать в международном общении и другие государства могли развивать с ними те отношения, которые они сочтут нужными. Другое дело, что центр практически препятствовал этому, а другие государства сами не шли на эти отношения то ли потому, что боялись появления большого числа просоветских государств на международной арене, то ли потому, что не хотели портить отношения с центром. К сожалению, наша наука, кроме догматического утверждения, что республики — субъекты международного права, ничего не сделала для того, чтобы как-то утвердить эту правосубъектность в международном общении, а государственоведческая наука всячески замалчивала международную правосубъектность республик из-за стремления угодить центру.

Очевидно, что, в частности, из-за неразработанности этих вопросов мы сейчас расплачиваемся своей неумелостью найти адекватные ответы на сегодняшнюю реальность.

Итак, как создавалось Содружество Независимых Государств и в чем правовая природа нового образования?

Очевидно, что в основе СНГ лежат две группы международно-правовых документов — это документы, принятые в Минске и в Алма-Ате. Юридически мы должны рассматривать эти документы как взаимосвязанные, так как только все государства — члены СССР могли решить вопрос о создании нового международного образования. То, что инициатором этого выступили три государства — Россия, Белоруссия и Украина, — это вопрос политический. С таким же успехом инициатором могли выступить другие государства. И как только все государства — бывшие члены СССР приняли решение о роспуске СССР, пришли к соглашению о создании СНГ, к соглашению в Алма-Ате присоединились и другие государства, мы можем говорить с точки зрения международного права о прекращении существования СССР и об образовании СНГ.

С точки зрения международного права Соглашение о создании СНГ не выдерживает критики, и, видимо, оно готовилось вне связи с международно-правовой реальностью, хотя там есть ссылки на международное право. Так, например, соглашение между тремя государствами не могло решать вопросы ядерного оружия СССР без участия Казахстана, на территории которого имеется таковое. Статья 11 провозглашала недопустимость действия на их территории «норм третьих государств, в том числе бывшего Союза ССР», хотя Союз ССР — это не третье государство, и речь могла идти только о правопреемстве, что требует особой процедуры в соответствии с Конвенциями о правопреемстве 1978 и 1983 годов, а не о денонсации договора 1922 года, тем более что там не предусмотрена

денонсация. Реально нормы бывшего СССР продолжали и продолжают действовать. Наконец, три государства — члена СССР юридически не могли заявить о расформировании СССР при отсутствии согласия других государств — членов СССР, они могли заявить только о своем выходе из СССР в соответствии с процедурой выхода по закону. Этот политический акт был исправлен Алма-Атинской декларацией и протоколом к Соглашению о создании СНГ. С точки зрения международного права вызывает вопрос вступление в силу Соглашения о создании СНГ. Это соглашение вступает в силу для каждого участника с момента ратификации, но при этом все стороны исходят из того, что положения соглашения не меняются в одностороннем порядке, а, как известно, Верховный Совет Украины внес ряд существенных изменений в текст, которые нельзя назвать редакционными, и с ними ратифицировал, по существу, новый текст. А, например, Верховный Совет России ратифицировал первоначальный текст, и в этом случае с точки зрения международного права, Венской конвенции о праве договоров 1969 года Россия — участник одного договора, а Украина — участник другого договора. С тем чтобы устранить это противоречие, необходимо заключить между ними специальное соглашение о внесении поправок и получить согласие других государств-членов. В противном случае обязательства и права носят неадекватный характер (см. ст. 39, 40, 41 Венской конвенции о праве договоров 1969 г.). Соглашение недействительно. Это же касается каждого другого государства, подписавшего протокол к Соглашению о создании СНГ.

После вступления в силу Соглашения о создании СНГ встал вопрос о правопреемстве. Нет единых для всех случаев общих норм о правопреемстве, и в каждом конкретном случае надо решать вопрос путем переговоров, но в целом в этом случае с точки зрения цивилизованных форм межгосударственного общения мы должны руководствоваться прежде всего Венской конвенцией о правопреемстве 1978 года. Следует считать обоснованным подписание 6 июля 1992 г. Меморандума о взаимопонимании по вопросу правопреемства в отношении договоров бывшего Союза ССР, представляющих взаимный интерес, государствами — членами СНГ. Это соглашение исходит из общих положений международного права: «Вопрос об участии в этих многосторонних договорах решается в соответствии с принципами и нормами международного права каждым государством — участником Содружества самостоятельно в зависимости от специфики каждого конкретного случая, характера и содержания того или иного договора». Что касается двусторонних договоров, затрагивающих интересы всех государств — участников Содружества (например, договор о границах, их режим), то эти договоры остаются в силе, но участвовать в них могут те государства, которые

имеют сопредельную границу со странами, не являющимися членами Содружества. С этой точки зрения важно, чтобы эти государства подтвердили свое участие в этих договорах.

Союз ССР заключил ряд двусторонних договоров, затрагивающих сейчас интересы двух и более государств, но не всех. Эти договоры требуют решения со стороны тех государств, к которым эти договоры применимы, и в этом случае все спорные вопросы должны решаться на основе взаимоприемлемых решений. Очевидно, что правопреемником СССР являются все бывшие члены СССР, то есть все республики. И это четко подчеркивалось при создании СНГ: государства — участники Содружества гарантируют в соответствии со своими конституционными процедурами выполнение международных обязательств, вытекающих из договоров и соглашений бывшего Союза ССР.

В этой связи претензии одного государства на права и обязанности предшественника не могут считаться обоснованными, если об этом нет специального соглашения между всеми государствами-правопреемниками (как, например, это было оформлено решением Совета глав государств СНГ о согласии поддержать Россию в качестве члена ООН, включая постоянное членство в Совете Безопасности и других международных организациях вместо СССР от 21 августа 1991 г., и в соответствии с Венской конвенцией о правопреемстве 1978 г. (ст. 17, п. 3) было получено согласие других участников ООН, прежде всего других постоянных членов Совета Безопасности).

Ряд государств в качестве обоснования своих политических прав пытаются сослаться на теорию континуитета, которая якобы дает им особые права в правопреемстве по сравнению с другими государствами-правопреемниками. Этот политический подход, как правило, стремится прикрыть гегемонистские устремления государства. Так, например, после образования на территории Германии в 1944 году двух германских государств ФРГ все время пыталась утверждать, что именно ФРГ вопреки фактам является продолжателем германского рейха, не признавала ГДР как равноправного партнера в международных отношениях, а в ходе процесса деколонизации государства-метрополии утверждали, что именно они продолжают дело Британской империи или Французского союза.

В этой связи с точки зрения международного права мы не можем согласиться с трактовкой роли только России как продолжателя СССР¹. Продолжателями СССР и его правопреемниками выступают все государства — бывшие члены СССР. Как говорится в публикации «О международно-правовом статусе России и других государств — участников СНГ как правопреемников СССР», именно Россия, как и другие государства, члены бывшего СССР, продолжают осуществлять

права и обязанности СССР, но не потому, что Россия продолжает СССР, а потому, что они вместе с другими государствами являются его правопреемником. Собственно, это выразилось и во вручении верительных грамот президенту России послами других государств, которые вручали эти грамоты президенту СССР, и в заключении с Россией новых договоров, подтверждающих или развивающих договоры СССР. Аргумент в пользу концепции континуитета России о том, что Россия стала последней из союзных республик, приобретших свою государственную независимость не в результате принятия акта о независимости, а путем ратификации Соглашения о создании СНГ, не выдерживает критики, так как ратификация Соглашения о создании СНГ — это акт суверенного государства как субъекта международного права уже независимого, то есть такой же, как это сделала, например, Белоруссия.

Трудно согласиться с точки зрения международного права и с тем, что остальные государства реализуют свое правопреемство как новые государства, а Россия — как продолжатель СССР. Дело в том, что все республики — суверенные и равноправные, они не новые государства, и с этой точки зрения их участие в международных организациях не требовало специального принятия их в организации, членом которых был СССР. Они автоматически должны были бы стать членами этих организаций, если они не хотели изменить свой статус по сравнению со статусом СССР, и все они продолжают выполнять обязанности СССР по Уставу ООН и международным договорам (см. ст. 4 Венской конвенции о правопреемстве 1978 г.). Акт их специального принятия — это факт политический, который имел место в ряде случаев с нарушением международного права.

Если мы говорим о правопреемстве государствами, бывшими членами СССР, территории, то на этот счет существуют и общепризнанные принципы международного права, и специальные положения Венской конвенции о правопреемстве 1978 года. К общепризнанным принципам международного права следует отнести принцип *uti possidetis*, то есть границы территории воспринимаются так, как они были установлены к моменту независимости, и принцип пересмотра границ, сформулированный в Заключительном акте СБСЕ и в положениях Венской конвенции 1978 года. С этой точки зрения территория государств, бывших членов СССР, остается в пределах границ, установленных в рамках бывшего СССР. Это не значит, что у этих государств нет каких-либо претензий по поводу границ, но это значит, что эти претензии должны рассматриваться и решаться путем переговоров с учетом интересов сторон.

Например, Россия считает неправомерным включение Крыма, российской территории в прошлом, в состав Украины. Или ряд

территорий России были переданы в прошлом Литве, которая, по ее утверждению, восстановила свою государственность в рамках 1940 года. Или Эстония, которая, по ее утверждению, тоже восстановила свою государственность в рамках 1940 года, имеет претензии в отношении части Ленинградской и Псковской областей России. С точки зрения международного права все эти претензии должны рассматриваться сторонами и должно вырабатываться специальное соглашение с учетом воли населения данной территории.

Таков подход международного права как общепризнанной основы отношений между государствами. При этом следует иметь в виду, что оговорка о коренном изменении обстоятельств, при которых был заключен международный договор о границах или было принято решение по обоюдному согласию об изменении границы в прошлом, не применяется к установлению границы, то есть коренные изменения обстоятельств не дают основания для прекращения договоренности об установлении границы (ст. 62 Венской конвенции о праве договоров 1969 г.).

В 1983 году была принята Венская конвенция о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов. Вся государственная собственность, независимо от ее местонахождения, переходит к государствам-преемникам (ст. 9), и это происходит без компенсации. В этом случае государства-преемники получают всю государственную собственность государства-предшественника, находящуюся на его территории, с учетом того вклада, который внесла эта территория в создание этой собственности, и об этом нужна специальная договоренность с государством-преемником, основанная на предварительных расчетах.

Так, государства—члены СНГ подписали Соглашение о собственности бывшего Союза ССР за рубежом, в соответствии с которым «государства—участники СНГ взаимно признают, что каждое из них имеет право на соответствующую фиксированную справедливую долю собственности бывшего Союза ССР за рубежом и будут способствовать реализации этого права». Они решили создать межгосударственную комиссию по выработке критериев в отношении распределения всей собственности бывшего Союза ССР за рубежом. Государства СНГ договорились о разделе активов и пассивов бывшего Госбанка СССР между центральными банками государств—членов СНГ.

В этом соглашении определена шкала долга каждого государства в процентах за вычетом совокупной доли — 4,77% — Грузии, Литвы, Латвии и Эстонии. При этом стороны исходят из взаимозависимости, существующей между обязательствами участвовать в погашении и нести расходы по обслуживанию государственного

внешнего долга бывшего Союза ССР в долях, определенных в данной шкале, и возможностью реализации права собственности каждой из сторон на причитающуюся ей долю всей собственности бывшего СССР за рубежом.

Соглашение определяет, что применение фиксированных долей по этой шкале относится также ко всем видам инфраструктур, принадлежащих бывшему Союзу ССР за рубежом, и прибыли от их эксплуатации; к доходам от реализации всех видов собственности, принадлежащей бывшему Союзу ССР за рубежом; к собственности и прибыли от деятельности бывшего Союза ССР, а также юридических лиц, находящихся под его юрисдикцией, включая Совзагранбанки; к собственности бывшего Союза ССР, общегосударственных ведомств, а также всех неправительственных организаций, имевших общесоюзный статус и выполнявших общегосударственные функции; к прибыли, полученной от выполнения всех видов контрактных и других работ в соответствии с двусторонними и многосторонними соглашениями бывшего Союза ССР, включая межправительственные и межведомственные; к космическим, воздушным, морским, подземным и другим системам и их инфраструктурам, а также к прибыли, полученной от их эксплуатации, с учетом действующих или могущих быть заключенными соглашений в отношении этой собственности и специфики самого имущества.

Статья 5 говорит, что в целях обеспечения преемственности установившихся международных связей и создания условий для их наиболее благоприятного развития стороны заключают двусторонние и многосторонние соглашения, регулирующие порядок аккумулярования доли каждой стороны в иностранном государстве, различных форм компенсаций за причитающуюся им долю совместного использования собственности.

Государство—член бывшего Союза ССР, на территории которого находится собственность бывшего СССР, имеет преимущественное право выкупить ту часть собственности, в создание которой внесло вклад другое государство-преемник. Государства-преемники могут договориться об использовании собственности государства-предшественника и в общих интересах (оборона, экология, культура). И в этом случае необходим специальный межгосударственный договор, орган совместного управления, то есть межгосударственный механизм совместных действий. Никакие односторонние действия недопустимы, это является нарушением общепризнанных принципов международного права.

В Конвенции говорится о правопреемстве государственных архивов. Все архивы, касающиеся данной территории, должны быть переданы тому государству, к которому отнесена данная территория, в том числе и достоверные сведения, касающиеся титулов на

данную территорию или ее границы, а также сведения, которые необходимы для выяснения смысла передаваемых документов. Это же касается и обязанности воспроизведения и передачи архивов на основе обмена или за счет заинтересованной стороны в том случае, если они связаны с интересом данной территории.

Государства — члены СНГ заключили специальное соглашение о правопреемстве в отношении государственных архивов бывшего Союза ССР в июне 1992 года. Стороны договорились, что они не претендуют на правовладение комплексом документальных материалов, образовавшихся в результате деятельности высших государственных структур бывших Российской империи и Союза ССР, которые хранятся за пределами их территорий.

Наибольшую сложность вызывают вопросы, связанные с правопреемством долгов государства-предшественника. С точки зрения международного права весь государственный долг государства-предшественника переходит на государства-преемники в тех долях, в каких та или иная территория этот долг использовала; если долг использовался в общих интересах, то он подлежит разделению в равных долях или как об этом договорились государства-преемники. При этом необходимо специальное соглашение между государствами-преемниками, основанное на расчетах. Если одно или несколько государств-преемников отказываются от выплаты долга или его части государства-предшественника, то другое или другие государства-преемники могут взять на себя выплату. По существу так поступила Россия, когда ряд государств—преемников СССР отказались платить долги СССР. При этом следует отметить, что Конвенция не признает обязательности выплаты долгов, если они сделаны не в соответствии с международным правом, так называемые долги режима — «одиозные долги».

Другими словами, с точки зрения международного права государственный долг СССР должен быть выплачен в оговоренные сроки всеми государствами-преемниками. Если какое-либо государство отказывается от этого, то государства-кредиторы могут принять в отношении данного государства санкции как за невыполнение им своих международных обязательств, ни в коем случае без согласия другого государства-преемника не перекладывая на него весь долг СССР.

Государства—члены СНГ решили создать комиссию по рассмотрению комплекса вопросов, связанных с правопреемством в отношении договоров, представляющих взаимный интерес, государственной собственности, государственных архивов и активов бывшего Союза ССР.

Эта комиссия должна была изучить и проанализировать балансы и другие материалы Госбанка СССР, Внешэкономбанка, Международного банка экономического сотрудничества, Международного

инвестиционного банка, Совзагранбанков, Госхрана СССР, Минфина СССР и других бывших союзных органов, осуществлявших по поручению союзного правительства расчеты и учеты операций с иностранной валютой, золотом и другими ценностями, и представить на рассмотрение Совета глав государств СНГ предложения по конкретному механизму раздела существующих активов.

Проблема правопреемства бывшего СССР носит, как мы видим, комплексный характер, и если мы хотим достичь решения оставшихся в наследство проблем, то должны их решать исходя не из сиюминутных политических соображений в отношении России с тем или иным государством—преемником СССР, а на основе и в рамках современного международного права как определенного достижения нашей цивилизации в интересах мира и взаимопонимания и развития народов.

Сейчас всем уже очевидно, что отношения между государствами—преемниками СССР — это отношения, определяемые закономерностями международно-правового регулирования. Это означает, что Содружество Независимых Государств — это прежде всего международно-правовое объединение с учетом того, что все государства-члены являются правопреемниками и продолжателями СССР, что накладывает определенный специфический отпечаток на форму Содружества. Во-первых, мы должны констатировать создание общих органов Содружества прежде всего в целях координации деятельности государств-членов в определенных областях, а также в целях совместных действий (например, в ст. 2 Соглашения между государствами—участниками СНГ по стратегическим силам говорится, что государства-участники «обязуются соблюдать международные договоры Союза ССР и проводить согласованную политику в области международной безопасности, разоружения и контроля над вооружениями, участвовать в подготовке и реализации программ сокращения вооружений и вооруженных сил. Государства—участники Содружества немедленно вступают в переговоры между собой, а также с другими государствами, ранее входившими в состав СССР и не вошедшими в Содружество, с целью обеспечения гарантий и выработки механизмов выполнения указанных договоров»).

Кроме того, создан Совет глав государств и Совет глав правительств СНГ. Эти органы созданы в целях осуществления совместной деятельности и координации через общие институты Содружества, к которым, в частности, можно отнести Объединенные вооруженные силы, Совет и дирекция Совета по железнодорожному транспорту государств — участников СНГ, Межгосударственный совет по космосу и др.

Очевидно, что для более эффективного функционирования Содружества необходим специальный договор-устав Содружества, ра-

бота над которым уже ведется. Очень важно, чтобы этот договор предусмотрел создание системы координирующих органов, выносящих на основе консенсуса обязательные для всех членов Содружества решения. Очевидно, что этот договор-устав должен рассматривать государства—члены Содружества как независимых субъектов международного права и одновременно само Содружество должно рассматриваться как субъект международного права как бы второго уровня.

Определенная аналогия может быть проведена с Европейским экономическим сообществом, хотя Содружество может нести в себе больше черт такой межгосударственной организации, как ООН, и даже иметь черты конфедеративного союза независимых государств.

Очевидно, что в силу общей истории и ряда других факторов на всей территории бывшего СССР у государств-преемников в настоящее время много общих проблем, формы решения которых носит одинаковый характер или которые по крайней мере имеют общую основу для решения. К таким проблемам кроме экономических прежде всего относятся проблемы прав и свобод человека, защиты национальных меньшинств. Представляется, что определенным ключом разрешения этих вопросов должны служить те международно-правовые документы, участниками которых был СССР и участниками которых стали все государства-преемники, если они не заявили об ином. Если в отношении уважения основных прав и свобод можно говорить, что вопрос упирается в проблему осуществления обязательств, в выработку механизма ответственности за их несоблюдение, то в отношении проблемы защиты меньшинств мы, к сожалению, не имеем каких-либо общих положений. В этой связи возникает настоятельная необходимость разработки и принятия общей международной конвенции о защите меньшинств всеми государствами — бывшими членами СССР с механизмом соблюдения положений конвенции и с ответственностью за их невыполнение. Речь идет именно об общей международной конвенции как для государств—бывших членов СССР, так и государств—членов ОБСЕ, что позволит обеспечить лучшую защиту прав меньшинств не только на территории бывшего СССР, но и в рамках большой Европы.

С этой же точки зрения мы нуждаемся и в специальной международной конвенции по защите меньшинств, где бы основное внимание было уделено превентивным действиям государств по предупреждению потоков беженцев, проблеме репатриации беженцев и проблеме ответственности государства, с территории которого начался исход беженцев. В решении этой проблемы ни в коем случае нельзя идти по пути двусторонних соглашений, так как во

многих случаях, как показала недавняя практика, эти соглашения носят конъюнктурный, политический характер, не имеющий ничего общего с действительной защитой лиц, оказавшихся в неблагоприятных условиях и нуждающихся в подлинной защите. В случаях двусторонних соглашений превалируют сиюминутные и иные политические интересы, а не подлинная необходимость справедливого и объективного решения вопроса в интересах данной группы населения. Например, Договор об основах межгосударственных отношений между Россией и Литвой от 29 июля 1991 г. обходит вопрос о конкретной защите русскоязычного населения в Литве, в то время как специальное соглашение между Россией и Литвой о сотрудничестве в экономическом и социально-культурном развитии Калининградской области прямо перечисляет вопросы обеспечения прав литовского меньшинства в Калининградской области, которые должны быть предметом соглашения. Договор только говорит о необходимости предоставления равных прав всем на территории Литвы и не предусматривает конкретный механизм защиты и ответственности за несоблюдение Договора (ст. 5). Не случайно при ратификации Верховный Совет России поручил правительству России уделить первоочередное внимание, в частности, «защите прав и свобод человека, национальных меньшинств, проживающих на территории России и Литвы» (18 января 1992 г.).

Думается, что наряду с введением института двойного гражданства в силу закона или, что еще лучше, — специальной международной конвенции между всеми государствами, бывшими членами СССР, следовало бы продумать вопрос о принятии в каждом государстве закона о статусе соотечественника, что облегчило бы правовое положение лиц разных национальностей, выходцев из других государств, бывших членов СССР, дало бы возможность без изменения гражданства или получения другого гражданства пользоваться определенными преимуществами выходцев из своих государств как на территории этих государств, так и на территории государств проживания национальных меньшинств. При всех условиях необходимо такое применение внутреннего законодательства в области гражданства, которое отвечало бы общим принципам международного права и не создавало бы дополнительных препятствий для пользования каждым человеком, проживающим на территории государства, бывшего члена СССР, основными правами и свободами человека, правами национального меньшинства, включая право на международную защиту, что возможно, в частности, достичь путем заключения специальной конвенции о гуманитарной интервенции, когда ситуация с правами и свободами человека в том или ином государстве стала бы угрожать миру и стабильности в регионе. В этом случае в такой защите должны участвовать все государства—

участники конвенции и решение должно приниматься консенсусом, в котором не должно участвовать государство, на территории которого имели место массовые нарушения прав человека.

Встает вопрос о правовой природе самого Содружества. В настоящее время, на мой взгляд, Содружество Независимых Государств — это еще не конфедерация, но и не международная организация. Преждевременно называть Содружество субъектом международного права, хотя тенденция к этому налицо, и в этом случае появился бы новый субъект международного права — СНГ наряду с государствами—членами Содружества. Более того, можно сделать вывод, что ряд государств—членов СНГ готовы и на более тесные связи в форме федерации, а ряд государств — в форме конфедерации. И в этом случае можно будет говорить о федеративно-конфедеративном образовании как о субъекте международного права. В настоящее время — это новое, еще не известное ни науке, ни практике международное образование, которое можно определить как международно-правовое объединение особого рода, которое носит переходный характер.

¹ См. *Дипломатический вестник*. — 1988 г. — № 2—3.

Статья поступила в редакцию в июле 1996 г.

ПРАВОВОЙ СТАТУС УГЛЕВОДОРОДНЫХ РЕСУРСОВ В НЕДРАХ

С.Б. Дьяченко*

Юридическая определенность по вопросу о правовом статусе углеводородных ресурсов (нефти и газа) в недрах (*in situ*) в сочетании с коммерческой привлекательностью, геологической перспективностью и низкими политическими рисками является необходимой предпосылкой для успешного сотрудничества в сфере недропользования с привлечением к разведке и разработке ресурсов недр транснациональных компаний, обладающих необходимыми финансовыми, технологическими и управленческими ресурсами.

Правовой статус углеводородных ресурсов *in situ*, связанный прежде всего с принадлежностью данных ресурсов, в пределах на-

*Выпускник МГИМО(У) МИД РФ.

циональной территории определяется нормами внутреннего права соответствующих государств, а за ее пределами — конвенциональными нормами международного права и частично национальным правом прибрежных государств.

В настоящей статье читателю предложен общий обзор действующего регулирования юридического статуса углеводородов *in situ* как в рамках внутреннего права различных государств, так и с точки зрения международного права.

Ресурсы недр в пределах государственной территории

Особенности исторического развития и правовых систем государств, обладающих запасами нефти и газа, определили многообразие применимых концепций в отношении статуса этих природных богатств.

Наиболее известная классификация существующих национальных правовых систем с точки зрения регулирования статуса минеральных ресурсов *in situ* была предложена в начале XX века французским юристом Луи Агийоном (Louis Aguillon) в работе «Горное законодательство во Франции»¹. Согласно разработанной им классификации различаются три соответствующие системы горного права:

система приращения (*accession system*);

система *res nullius*, в свою очередь подразделяемая на систему оккупации (*system of occupancy*) и систему уступки суверенных прав (*regalian system*);

система государственной собственности (*domanial law system*).

Система приращения

Еще в римском праве одним из способов первоначального приобретения права собственности на вещи признавалось их приращение (*accessio*) в силу того, что они соединены с чем-либо, уже принадлежащим приобретателю. Причем приращение осуществлялось в отношении вещей дополнительных по своему природному или хозяйственному предназначению, следующих за основной: «принадлежность следует за главной вещью». Данный институт римского права лежит в основе одной из современных систем горного права — системы приращения (*accession system*), в соответствии с которой минеральные ресурсы недр являются собственностью соответствующего землевладельца.

Применительно к ресурсам недр концепция приращения неразрывно связана с не менее древней доктриной *ad coelum* (*cujus est solut, ejus est usque ad coelum et ad inferos*), известной как доктрина неограниченности права собственности на землю в пространстве. Согласно этой доктрине собственность на земельный участок включает в себя собственность на все, что находится над ним, и на все, что находится под ним (т.е. на недра). Вплоть до начала XX века система приращения господствовала в горном праве практически всех государств, где осуществлялось недропользование. Однако с ходом экономического развития горное право подавляющего большинства государств претерпело коренные изменения в сторону ограничения прав землевладельцев в отношении ресурсов недр под их участками (см. далее систему *res nullius* и систему государственной собственности).

На сегодняшний день система приращения сохранила свои позиции лишь в США и Канаде. Наиболее интересными представляются концепции прав на нефтяные и газовые ресурсы *in situ*, сложившиеся в США.

В связи с тем, что в США правоотношения по недропользованию регулируются в основном правом отдельных штатов, соответствующее правовое регулирование характеризуется некоторым разнообразием подходов.

Господствовавшая в США на момент открытия в Пенсильвании в 1859 году нефтяных залежей доктрина *ad coelum* легла в основу многочисленных судебных решений. Так, решением техасского суда по делу *Texas Co. v. Daugherty*² было признано, что нефть или газ, находящиеся в недрах под земельным участком, составляют часть соответствующего комплекса недвижимости.

В ходе первых же разбирательств суды натолкнулись на проблему, заключавшуюся в особом физическом свойстве нефти и газа, которые хотя и залегают неподвижно в рамках природного месторождения, как в огромной емкости, но, тем не менее, могут перемещаться через границы частных владений в пределах месторождения в направлении областей низкого давления, образуемых в том числе и пробуренными скважинами.

Основной юридической проблемой в данном контексте являлась необходимость сформулировать какую-нибудь теорию, оправдывающую признаваемое всеми судами отсутствие ответственности за упомянутые перемещения ресурсов. Такой теорией стала доктрина о праве на захват перемещающихся в недрах ресурсов (*rule of capture*), на основе которой пенсильванский суд в деле *Barnard v. Monongahela Natural Gas Co.*³ (см. также судебное решение по делу *People's Gas Co. v. Tynes*⁴) отказался запретить ответчику, истцавшему недра под участком соседа-истца, разрабатывать нефть на

своем участке. Признав «блуждающий» характер нефтяных залежей в недрах, суд решил, что единственным выходом из сложившейся ситуации для истца стали бы бурение своей собственной скважины и самостоятельная разработка нефтяных ресурсов. Ответчик-приобретатель переместившихся ресурсов не понес никакой ответственности.

Основной причиной единодушной приверженности судов доктрине *rule of capture* в первые десятилетия развития американской нефтедобывающей промышленности было опасение того, что наложение на активных нефтеразработчиков ответственности за истощение недр под соседними землями могло надолго задержать развитие нефтедобычи в стране. Будучи воспринятой судами, доктрина *rule of capture* ускорила развитие важной для США отрасли экономики.

Другой причиной послужила невозможность на том уровне научно-технического развития точно определить, какие участки недр подверглись истощению и какие объемы нефти переместились из-под указанных участков.

Неограниченное господство доктрины *rule of capture* породило, однако, и серьезные проблемы. Обычной практикой стало беспредельное истощение землевладельцами своих недр, наносящее вред как соседям-конкурентам, так и окружающей среде. Отвечая на требование времени, суды и законодатели ввели ряд ограничений, в результате которых доктрина *rule of capture* утратила качество «полной индульгенции», освобождающей от всякой ответственности за истощение недр под чужими земельными участками.

Существующие на сегодняшний день ограничения включают так называемые неотъемлемые ограничения (*inherent limitations*), ограничения, основанные на доктрине коррелятивных прав (*doctrine of correlative rights*), и ограничения, установленные в законодательстве.

Неотъемлемые ограничения имеют место при истощении используемых для хранения уже добытой нефти природных емкостей в недрах, а также в ситуации, когда истощение недр под чужими землями осуществляется с применением методов и приемов повышенной эффективности. В указанных случаях суды отказываются применять доктрину *rule of capture*.

Согласно доктрине коррелятивных прав (*doctrine of correlative rights*) каждый собственник земельного участка, находящегося в рамках единого месторождения, имеет справедливую возможность разрабатывать нефть и газ в рамках доли запасов недр под его участком в общем объеме ресурсов всего месторождения. Любое повреждение всего месторождения противоречит данной доктрине и, следовательно, исключает применение *rule of capture*.

Законодательством предусмотрены определенные требования по консервации месторождений и охране природы, также ограничивающие действие доктрины *rule of capture*.

В настоящее время нефтедобывающие штаты США можно разделить на две группы в зависимости от господствующей в них концепции права собственности на ресурсы недр:

штаты, придерживающиеся теории квалифицированного права собственности (*qualified ownership theory*) или теории отсутствия права собственности (*non-ownership theory*), к которым относятся Оклахома, Калифорния, Индиана, Луизиана, Вайоминг и др.;

штаты, поддерживающие концепцию абсолютного права собственности (*absolute ownership theory*), среди которых следует упомянуть Техас, Пенсильванию, Колорадо, Нью-Мексико, Канзас и Арканзас.

В соответствии с концепцией квалифицированного права собственности на ресурсы недр все землевладельцы в рамках одного месторождения определялись как коллективные собственники всего объема нефти и газа и каждый из них имел равное право пользоваться общими ресурсами недр. Такая конструкция основывается на общем убеждении, что нефть и газ не могут перемещаться за пределы площади их месторождений. Из этого следует, что землевладельцы в рамках соответствующего месторождения могут осуществлять право собственности лишь коллективно, так как в пределах месторождения нефть и газ сохраняют свою мобильность и могут пересекать границы между участками землевладельцев. В рамках данной теории отдельный землевладелец не имеет права собственности на обособленный объем нефти или газа под своим участком, не получает он и права на идеальную долю в общем запаса данных ресурсов. Вместо этого он может наравне с другими коллективными собственниками реализовать свое право собственности путем сооружения на своем участке скважин и добычи соответствующих ресурсов. Причем в некоторых судебных решениях особо подчеркивается, что указанные правомочия землевладельца составляют именно его право собственности на ресурсы недр⁵. В некоторых исследованиях отмечается, однако, что землевладелец в данном случае обладает лишь исключительным правом пользования недрами, становясь собственником в момент их добычи (проводится аналогия с дикими животными, пойманными землевладельцем). Соответствующая концепция именуется теорией отсутствия права собственности (*non-ownership theory*)⁶.

В Техасе и иных штатах, придерживающихся теории абсолютного права собственности на ресурсы недр, за землевладельцем признается самостоятельное и обособленное право собственности (*title in severalty*) на нефть или газ в недрах под его участком. Тем

не менее, согласно доктрине *rule of capture*, признается, что землевладелец утрачивает право собственности на переместившиеся нефть или газ в пользу того землевладельца, под участок которого эти ресурсы переместились. При этом последний землевладелец никакой ответственности не несет.

Необходимо заметить, что различия двух указанных концепций права собственности на ресурсы недр в целом носят теоретический характер и представляют лишь академический интерес. На практике как в Калифорнии, так и в Техасе землевладелец имеет полное право пробурить на своем участке любое количество скважин и извлекать любой посильный для него объем нефти или газа, будучи обязанным лишь воздерживаться от приемов, причиняющих вред всему месторождению. В рамках обеих концепций землевладелец наделен разумной возможностью разрабатывать ресурсы недр под его участком. Таким образом, если все землевладельцы будут разрабатывать свою нефть и газ с равным умением и старанием, каждый из них получит пропорциональную часть ресурсов всего месторождения.

Система *res nullius*

В рамках системы *res nullius* ни государство, ни землевладелец изначально не имеют никаких прав в отношении минеральных ресурсов *in situ*, которые признаются бесхозяйным имуществом — *res nullius*. При этом способ их присвоения (приобретения прав собственника или пользователя) должен быть обозначен в законодательстве. Существуют две основные системы соответствующего законодательного регулирования:

система оккупации (*system of occupancy*);

система уступки суверенных прав (*regalian system*).

Согласно системе оккупации (*system of occupancy*) минеральные ресурсы *in situ* поступают в собственность (пользование) в силу факта их оккупации, то есть завладения ими с намерением присвоения. Собственником (пользователем) становится первый захвативший: *res nullius cedit primo occupanti*.

Оккупацией ресурсов *in situ* государство может признавать фактическое завладение месторождением, подачу заявки на присвоение месторождения или обнаружение наличия запасов данных ресурсов с надлежащей оценкой возможностей их успешной разработки. Законодательством могут быть предусмотрены и иные условия оккупации.

Система оккупации используется в основном в странах, недавно начавших разработку своих недр, и практически не применяется к

углеводородным ресурсам недр. Причиной этому является тот факт, что такая система оставляет у государства слишком мало юридических рычагов в отношении недропользователей, уже присвоивших соответствующие ресурсы.

Система уступки суверенных прав (regalian system) предусматривает приобретение прав собственника или пользователя ресурсов недр посредством уступки государством своих суверенных прав на открытие или обнаруженные бесхозные вещи (concession de droit regalien). Условия такой уступки определяются в законодательстве.

В нефтяной сфере эта система обычно используется лишь на период разведки залежей ресурсов, когда правообладатель наделяется временными правами производить такую разведку, что позволяет государству в течение достаточно непродолжительного периода свободно выбирать претендентов, способных осуществлять разведку. Это дает возможность государству гарантировать эффективность усилий по разведке минеральных ресурсов. При этом обладателю права на разведку ресурсов недр гарантируется возможность получения исключительного права на разработку открытых им ресурсов.

Система государственной собственности

В отличие от системы приращения, в соответствии с системой государственной собственности (domanial law system) право собственности на природные ресурсы в недрах принадлежит суверену (государству).

В некоторых государствах эта система имеет феодальные корни. В средневековые земли принадлежали многочисленным феодалам, которые обычно заявляли и о своих суверенных правах на соответствующие недра. По прошествии веков эти суверенные права перешли к монархам, а затем — к государствам.

Однако в большинстве государств, придерживающихся системы государственной собственности (Великобритания, Франция и т.д.), указанная система заменила господствовавшую ранее систему приращения с принятием соответствующего законодательства или даже на конституционном уровне⁷.

С точки зрения доктрины система государственной собственности столь же уязвима для критики, как и система приращения, так как для государства, равно как и для индивида, является юридически неоправданным наличие какого-либо титула на вещи, существование которых порой не выяснено.

Однако на практике система государственной собственности имеет некоторые преимущества, поскольку она наделяет государство как защитника общих интересов правом устанавливать универсальные и общепризнанные правила пользования недрами на своей территории.

Система государственной собственности позволяет государству легко вмешиваться в отношения по недропользованию. Такое вмешательство может принимать различные формы, среди которых наиболее радикальными являются национализация и введение государственной монополии. Показательными примерами таких крайних проявлений могут служить социалистические страны и некоторые страны Латинской Америки.

Зачастую государства привлекают к недропользованию частных лиц, располагающих необходимыми финансовыми и технологическими ресурсами, каковыми являются транснациональные нефтяные компании. Такое сотрудничество происходит на основе взаимовыгодных соглашений.

В некоторых государствах не существует развитой правовой базы для подобных соглашений (авторитарные государства Ближнего Востока). В таких условиях заключаемые соглашения становятся универсальными актами, заменяя собой несуществующее законодательство.

Во многих государствах разработано детальное законодательство о недропользовании. При этом заключаемые этими странами в области недропользования соглашения вовсе не являются универсальными и всеобъемлющими актами, а в основном лишь развивают и дополняют существующее законодательство.

Исламские концепции

Правовые системы нефтедобывающих государств, где господствует исламское право, отличаются своеобразием взглядов на решение вопроса о правовом статусе ресурсов *in situ*, что позволяет выделить их в отдельную категорию.

Толкование и понимание шариата зависит от взглядов различных правовых школ. Приведенный ниже краткий анализ существующих позиций позволяет сделать вывод о том, что вмешательство государства в той или иной форме всегда предусматривается⁸.

Приверженцы маликитской школы считают, что все ресурсы недр являются общественным достоянием.

С точки зрения ханифитской школы ресурсы недр принадлежат собственнику земли над ними, будь то даже частная земля.

Ханбалитская школа права проводит основное различие между твердыми и жидкими минеральными ресурсами:

все твердые минералы в открытых месторождениях являются общественным достоянием. Твердые минералы в закрытых месторождениях принадлежат собственнику земли;

в отношении жидких минералов мнения юристов расходятся. Одни считают, что такие ресурсы находятся исключительно в государственной собственности. Противники такого подхода утверждают, что жидкие минералы, как и твердые минералы в закрытых месторождениях, принадлежат собственнику земли.

Согласно подходу шафиитской школы минералы, находящиеся под или на государственных землях, принадлежат государству. Минералы же под или на частных землях вовсе не обязательно являются частными, и в отношении них в любом случае требуется санкция государства на поиски и разработку.

Интересно отметить, что эти принципы исламского права проявились лишь недавно на волне утверждения суверенитета данных стран и в связи с возросшим экономическим и политическим значением углеводородов. Ранее право на пользование недрами предоставлялось нефтяным компаниям отдельными решениями местных суверенов без оглядки на юридические основания таких действий.

Ресурсы недр морского дна за пределами государственной территории

За пределами своей территории государства, не имея возможности в полной мере осуществлять свой суверенитет, располагают лишь правами, предоставляемыми международным правом, то есть имеющими конвенциональную природу.

Минеральные ресурсы континентального шельфа и исключительной экономической зоны

Женевская Конвенция о континентальном шельфе 1958 года (ст. 2) и заменившая ее Конвенция ООН о морском праве 1982 года (ст. 77) закрепили за прибрежными государствами суверенные права в отношении ресурсов недр континентального шельфа за пределами их территории. Ниже приведены соответствующие положения Конвенции 1982 года.

Права прибрежного государства на континентальный шельф

1. Прибрежное государство осуществляет над континентальным шельфом суверенные права в целях его разведки и разработки его природных ресурсов.
2. Права, упомянутые в пункте 1, являются исключительными в том смысле, что, если прибрежное государство не производит разведку континентального шельфа или не разрабатывает его природные ресурсы, никто не может делать этого без определенно выраженного согласия прибрежного государства.
3. Права прибрежного государства на континентальный шельф не зависят от эффективной или фиктивной оккупации им шельфа или от прямого об этом заявления.
4. Упомянутые в настоящей части природные ресурсы включают минеральные и другие неживые ресурсы морского дна и его недр...⁹

Кроме того, Конвенция ООН о морском праве 1982 года впервые предусмотрела особый статус ресурсов недр в районе так называемой исключительной экономической зоны.

Статья 56

**Права, юрисдикция и обязанности прибрежного государства
в исключительной экономической зоне**

1. Прибрежное государство в исключительной экономической зоне имеет:
 - а) суверенные права в целях разведки, разработки и сохранения природных ресурсов как живых, так и неживых, в водах, покрывающих морское дно, на морском дне и в его недрах, а также в целях управления этими ресурсами...
3. Права, изложенные в настоящей статье в отношении морского дна и его недр, осуществляются в соответствии с частью VI.

Как видно из приведенной ст. 56 Конвенции 1982 года, статус ресурсов недр в районе исключительной экономической зоны аналогичен статусу ресурсов недр континентального шельфа, что закрепляется ссылкой на часть VI Конвенции, посвященную континентальному шельфу.

Учитывая закрепленные в ст. 57 и 76 Конвенции 1982 года границы исключительной экономической зоны и континентального шельфа, можно смело утверждать, что основной объем деятельности по коммерческой разведке и разработке ресурсов недр морского

дна на сегодняшний день осуществляется в границах континентального шельфа, так как исключительная экономическая зона практически включена в пределы континентального шельфа.

Международно-правовая доктрина признает, что указание на суверенные права прибрежных государств в отношении континентального шельфа и исключительной экономической зоны не имеет целью как-либо ограничить указанные права, а призвано подчеркнуть, что их объектом являются исключительно данные ресурсы, а не соответствующий водный слой и воздушное пространство над ним. Таким образом, международное право не препятствует установлению прибрежными государствами имущественных прав на ресурсы в недрах континентального шельфа и исключительной экономической зоны, хотя и не дает прямых указаний на наличие указанных прав¹⁰.

Принятое в большинстве прибрежных государств законодательство либо определяет их права в отношении ресурсов *in situ* в указанных районах чаще всего как вещные права пользования — своего рода *profit a prendre*, либо квалифицирует эти права в качестве права собственности. Необходимо отметить также, что указанные права обычно закреплены соответствующими законодательными актами в традиции системы государственной собственности за самими государствами.

Минеральные ресурсы в международном районе морского дна

Конвенция по морскому праву 1982 года также определяет особый статус ресурсов *in situ* за пределами континентального шельфа и исключительной экономической зоны — в так называемом «международном районе морского дна». Соответствующие положения Конвенции гласят:

Статья 136

Общее наследие человечества

Район и его ресурсы являются общим наследием человечества.

Статья 137

Правовой статус Района и его ресурсов

1. Ни одно государство не может претендовать на суверенитет или суверенные права или осуществлять их в отношении какой бы

то ни было части Района или его ресурсов, и ни одно государство, физическое или юридическое лицо не может присваивать какую бы то ни было их часть. Никакие притязания такого рода или осуществление суверенитета или суверенных прав и никакое такое присвоение не признаются.

2. Все права на ресурсы Района принадлежат всему человечеству, от имени которого действует Орган...

Правовой статус минеральных ресурсов *in situ* международного района морского дна определяется недопустимостью их государственного или частного присвоения в какой бы то ни было форме. Все права на указанные ресурсы принадлежат всему человечеству, то есть всем существующим государствам в целом, от имени которых действует Международный орган по морскому дну, наделенный контрольными и регулирующими функциями. Таким образом, минеральные ресурсы международного района морского дна являются своего рода общей собственностью государств мира (*res communis*), находящейся в их совместном управлении через специальный орган.

* * *

Важность многих минеральных ресурсов для успешного экономического развития привела к признанию деятельности по их разведке и разработке объектом национальных интересов. Результатом явилось усиление государственного контроля и вмешательства в эту сферу отношений, в том числе и по вопросам правового статуса минеральных ресурсов в недрах. Государство не только назначает лиц, уполномоченных на разведку и разработку недр, но также определяет в законодательном или договорном порядке условия соответствующей деятельности. Единственным исключением является режим частной собственности на ресурсы недр в США и Канаде, но даже там вмешательство государства в виде, помимо всего прочего, требований по консервации, налогообложению и охране природы никак нельзя признать незначительным.

Осознание огромного значения ресурсов дна Мирового океана для будущего цивилизации и активная позиция развивающихся стран привели к закреплению особого статуса этих ресурсов, ставших общим наследием человечества. Такой особый статус приведет скорее всего к сдерживанию активной разработки ресурсов недр океанского дна, образующих таким образом своеобразный резерв для будущих поколений.

¹ *Aguillon L. Legislation des Mine en France. Librairie Polytechnique / Ed. by Ch. Berenger. — Paris, 1912.*

² (1915) 107 Tex. 226, 176 S. 717.

³ (1906) 216 Pa. 362, 65 A. 801.

⁴ (1892) 131 Ind. 277 N.E. 59.

⁵ См. *Keith W. Blinn, Claude Duval, Honore Le Leuch, Andre Pertuzio*. International Petroleum Exploration and Exploitation Agreements: Legal, Economic and Policy Aspects, Eurininey Publications. — 1986. — P. 33.

⁶ См. Oil and Gas Law in a Nutshell by Lohn S. Lowe, West Publishing Co. — St. Paul, 1988.

⁷ См., например, Нефтяной закон Великобритании 1934 года или французский Закон от 21 апреля 1910 г.

⁸ См. *Keith W. Blinn, Claude Duval, Honore Le Leuch, Andre Pertuzio*. Op. cit. — P. 28.

⁹ Текст Конвенции 1982 года приводится по книге «Морское право: официальный текст Конвенции ООН по морскому праву с приложениями и предметным указателем». — ООН, Нью-Йорк. — 1984.

¹⁰ См. *F.V.W. (Van) Penick*. Offshore Financing: The Nature of Security Interests in Oil and Gas Projects on the Continental Shelf, The Alberta Law Review. — 1985. — Vol. XXIII. — 1.

Статья поступила в редакцию в августе 1996 г.

НЕ ТОЛЬКО ТУШИТЬ, НО И ПРЕДУПРЕЖДАТЬ КОНФЛИКТЫ

(Правовая основа превентивной политики и дипломатии)

Г.Б. Старушенко*

От успехов общественных наук, науки международного права в частности, зависят востребованность, а в итоге — и успехи других наук. Говорю об этом не из склонности к парадоксам, а учитывая, что у нас в результате крупных ошибок, которые имели место в ходе развития и общества, и наук об обществе, у многих сложилось убеждение, что естественные науки — это «естественные», а общественные — «противоестественные». Этот парадокс так часто повторялся и в стенах Академии наук, что многие начали воспринимать его как истину. Недооценка, а то и игнорирование общественных наук оказывают резко отрицательное влияние на об-

*Член-корреспондент Российской академии наук. Статья подготовлена на основе выступления на международной конференции «50 лет ООН и международное право».

щество и на науку. Выдающиеся достижения естественных наук не могут быть использованы, не имеют выхода на практику, не улучшают условия жизни людей. В 90-е годы, объявленные ООН Десятилетием международного права, и эта научная дисциплина оказалась в таком положении, что некоторые коллеги имели основание говорить, что у нас она умирает (проф. И.И. Лукашук).

Значение международного права особенно возрастает именно сегодня, когда мир из двухполюсного, конфронтационного превращается в многополюсный, демократический¹. Во время существования двух сверхдержав ошибки, противоправные действия одного государства встречали противодействие или в какой-то мере корректировались со стороны другой группы государств. Теперь такой возможности нет. Отпор правонарушениям должно отныне оказывать мировое сообщество, а чтобы этот отпор был эффективным и конструктивным, его члены должны руководствоваться по возможности единообразно толкуемыми принципами и нормами. Для регулирования межнациональных и социальных отношений и на мировом, и на государственном уровне, для предотвращения перерастания противоречий в вооруженные конфликты все большее значение приобретает принцип равноправия и самоопределения народов.

В 50—60-е годы советские юристы одни из первых в науке международного права сформулировали основные положения правового принципа самоопределения, который до этого рассматривался как политический и, следовательно, не обязательный к соблюдению. В частности, было показано, что:

- через международно-правовую практику Советской России и сопредельных государств он стал региональной нормой, а с включением его в Устав ООН — и общепризнанной нормой международного права;

- его содержание не сводится к праву на образование одностороннего государства, как это предполагал выдвинутый Французской революцией принцип национальности, а предусматривает такие формы его имплементации, как федерализм, автономия, дружеское сожительство в границах единого демократического государства и т.п.;

- субъектом права на самоопределение являются народы, нации и народности, а также народы, состоящие из нескольких наций, народностей или национальных групп, имеющие общую территорию, одну или несколько других общностей (историческую, культурную, языковую, религиозную и т.п.) и объединенные общностью цели, которой они хотят достичь посредством самоопределения;

- за колониальными народами, добивающимися самоопределения, признавалось право на вооруженную борьбу (западные государства против этого возражали, объявляя ее террористичес-

кой), а предпочтительной политической формой реализации этого права было создание независимого государства и др.

Очевидные сегодня некоторые ошибки и недочеты в ходе анализа принципа самоопределения, допущенные автором и его коллегами, позже ими же были исправлены². Для своего времени позиция, занятая советскими юристами, была значительным шагом в направлении разработки правовых методов регулирования национальных, прежде всего колониальных, а также социальных проблем³.

От колониального гнета в реализацию рассматриваемого принципа освободились свыше 100 стран, причем абсолютное большинство из них — мирным, невоенным путем. Но позже национальные движения приобрели широкий размах и в независимых государствах, большинство из которых многонациональные или имеют значительные национальные меньшинства, что видно из следующей таблицы.

Национальные меньшинства в европейских государствах⁴.

<i>Государства</i>	<i>Доля меньшинств в населении</i>
Португалия	меньшинства отсутствуют
Албания, Дания, Германия, Финляндия, Франция, Греция, Великобритания, Ирландия, Италия, Норвегия, Австрия, Польша, Чехия, Швеция, Венгрия	менее 10%
Болгария, Литва, Нидерланды, Румыния, Словакия, Словения, Турция	10 — 20%
Хорватия, Испания, Украина, Белоруссия	20 — 30%
Эстония, Югославия, Македония, Молдова	30 — 40%
Латвия	40 — 50%
Бельгия, Босния-Герцеговина, Россия, Швейцария	многонациональные государства

В 90-е годы ситуация в мире существенно изменилась. Ликвидирована политическая надстройка колониализма, прекратилась холодная война, от защиты прав наций мировое сообщество постепенно начало переходить к расширению и охране прав народов и человека. Получает все более широкое понимание то, что мир должен быть не только многополюсным, но и многоукладным (в социально-экономическом плане). Все это потребовало уточнения

и доработки принципа самоопределения — этого наиболее эффективного метода международного регулирования национальных и социальных отношений⁵.

Такое регулирование в 80 — 90-е годы осуществлялось ООН и региональными организациями. Положительные результаты в плане политического урегулирования достигнуты в Камбодже, Афганистане, Сальвадоре, Югославии и некоторых других странах. Главное, что удалось сделать в названных странах, — это прекратить кровопролитие, спасти десятки и сотни тысяч людей.

В ряде регионов и стран прекращены военные действия, но до окончательного урегулирования конфликтов еще далеко (Ближний Восток, Западная Африка, Кавказ и Северный Кавказ).

Попытки Соединенных Штатов под флагом ООН прекратить гражданскую войну в Сомали, примирить враждующие между собой две курдские партии в Ираке закончились провалом. Сообществу государств, ООН, региональной Организации африканского единства в частности, в первой половине 90-х годов не удалось предотвратить массового убийства миллиона людей в Центральной Африке. ООН не смогла оперативно организовать направление туда необходимого контингента войск, а государства не были готовы к выделению соответствующих воинских частей. В 1996 году Совет Безопасности был вынужден еще раз в спешном порядке обращаться к государствам — членам ООН с просьбой о выделении воинских контингентов для предотвращения очередной крупномасштабной резни в этом же регионе. Причина указанных неудач — устаревшее представление, будто противоречия разрешимы только через конфликты.

Международное регулирование национальных и социальных отношений для упреждения конфликтов — акция сравнительно новая, хотя она косвенно и предусмотрена Уставом ООН (гл. VII). Устав исходит из того, что планы применения вооруженных сил должны составляться Советом Безопасности совместно с Военно-штабным комитетом (ст. 46), который, находясь в подчинении Совета Безопасности, «несет ответственность за стратегическое руководство любыми вооруженными силами», предоставленными в его распоряжение государствами — членами ООН (ст. 47). Поскольку Военно-штабной комитет не создан, в первой половине 90-х годов неоднократно складывалась ситуация, когда международные вооруженные силы фактически находились под командованием одной державы. Это создавало конфликтные ситуации, которых можно не допускать.

Вопрос о правомочности международного регулирования национальных и социальных отношений решен, но опять-таки в первом приближении. ООН в лице Совета Безопасности, а также региональные организации, указывается в Уставе, уполномочиваются

«расследовать любой спор или любую ситуацию, которая может привести к международным трениям или вызвать спор» (ст. 34). И если продолжение этого спора или ситуации может создать угрозу международному миру и безопасности, Совет Безопасности может «рекомендовать надлежащую процедуру или методы урегулирования» (ст. 36).

Если же речь идет о ситуациях, не создающих угрозы всеобщему миру, то они должны регулироваться государствами в строгом соответствии с основными принципами международного права, в частности принципом равноправия и самоопределения народов (ст.55). К сожалению, выдвинутый политиками и разработанный юристами принцип самоопределения ввиду крайней сложности регулируемых им проблем порождает большое число спорных, а то и ошибочных толкований. Вот несколько типичных примеров такого толкования:

- право на самоопределение признается только за нацией, причем только коренной, а интересы других наций и групп населения самоопределяющейся территории игнорируются;

- не учитываются интересы населения государства, от которого намерена отделиться самоуправляющаяся территория;

- самоопределение сводится к сепессии (отделению), в то время как в современных условиях оно может и, как правило, должно реализоваться в границах государства, в состав которого входит самоопределяющийся народ;

- от этого принципа вообще следует отказаться, поскольку он провоцирует сепаратизм, вооруженные конфликты, ведет к балканизации государств.

Такие суждения присутствуют и в некоторых статьях, опубликованных в последнее время в «Независимой газете», кстати единственном печатном органе, широко пропагандирующем правовой подход к решению национальных проблем.

Принцип самоопределения подчас не только нарушается, но и сознательно используется для оправдания грубых нарушений прав человека, терроризма, этнических чисток, геноцида даже в отношении собственного народа. Чем же объяснить, что этот благороднейший и гуманнейший принцип зачастую используется неправомерно? Объективная причина — в его недостаточной корректировке с учетом условий новейшего времени, когда в результате миграции, взаимопроникновения народов многие из них лишились своей территории и не могут самоопределиться в форме национально-территориальной автономии. В РФ в таком положении оказались более 30 млн. человек национальных меньшинств и малых народов. Очевидно, решать проблему самоопределения в этих условиях нужно по-новому.

Существуют и субъективные причины «кризиса самоопределения». На практике люди продолжают руководствоваться извращенными, догматическими представлениями об этом принципе, а то и вообще не имеют о нем сколько-нибудь четкого представления. Что такое «самоопределение», не знают, по собственному признанию, 67% граждан Российской Федерации (опрос Института СПИ РАН). Агрессивный национализм и шовинизм спекулируют на этой неосведомленности. Между тем научное международно-правовое его толкование дает возможность успешно решать выдвигаемые жизнью проблемы в интересах не одной нации, одного народа, одного класса, а всех народов, классов, государств. Для этого, как минимум, нужно дать правильный ответ на следующие вопросы: во-первых, в чем конкретно проявляется самоопределение, то есть каково содержание этого права; во-вторых, кому оно принадлежит (его субъект); наконец, в-третьих, как оно осуществляется, допустимо ли при этом применение силы?

В связи с кардинальной социально-политической перестройкой в мире в Советском Союзе и в новых государствах — его бывших республиках учеными и политиками предпринимаются усилия ответить на эти вопросы, разрабатывать дальше теорию самоопределения. Опубликовано несколько книг и брошюр, а также ряд статей, полностью или частично посвященных этому принципу⁵.

1. Содержание самоопределения

Многие авторы и политики по незнанию или умышленно все еще подменяют принцип самоопределения принципом нации: одна нация — одно государство. В такой форме принцип, предшествовавший принципу самоопределения, действительно был выдвинут Робеспьером и провозглашен в Декларации прав человека и гражданина ее редактором аббатом Грегуаром с трибуны Конвента. Со временем стало очевидно, что в условиях многонациональных обществ государств, колониальных империй принцип национальности «не работает», и от него потихоньку отказались. Но проблема межнациональных отношений сохранилась, требовала определения путей своего решения. 100 лет тому назад, в 1896 году, на Лондонском конгрессе Второго Интернационала был провозглашен новый принцип — право наций на самоопределение. Но это был уже совершенно другой принцип с противоположным содержанием, проникнутый идеей объединения, а не разделения людей, — идеей интернационализма. Если бы это было то же самое, что и «право нации», то зачем его надо было провозглашать?

Отождествлять принцип самоопределения, регулирующий межнациональные отношения и объединяющий народы, с предшествовавшим ему исторически «принципом нации», поощрявшим раскол государств и народов, никак нельзя. Недопустимо это и сегодня. Принцип самоопределения, в отличие от последнего, во-первых, исходит **не из обязательности отделения** и образования однопациональных государств, **а из желательности сохранения крупных государств и добровольного объединения** разных народов и наций в такие государства на началах федерализма, автономии и иных; во-вторых, признает право на самоопределение за всеми без исключения народами, а не только за нациями; в-третьих, акцентирует внимание на необходимости не только предоставлять народам формальное право на самостоятельное существование, но и обеспечивать им условия, которые помогут осуществить это право; в-четвертых, признает право не только на национальное и социальное освобождение, но и на самостоятельное определение направления и форм своего социально-экономического развития, своей судьбы; в-пятых, исходит из недопустимости приобретения прав одним народом за счет ущемления или игнорирования прав и интересов других; наконец, в-шестых, в качестве критерия при определении политической формы самоопределения использует возможности реализации прав человека.

По настоянию Советского Союза принцип самоопределения народов был включен в Устав ООН (п. 2 ст. 1, а также ст. 55). Это не только придало принципу самоопределения обязательный конвенционный характер, но и содействовало его дальнейшей разработке. От регулирования колониальных отношений в интересах метрополий международное право перешло к регулированию процесса отношений между народами не только в колониях, но и в независимых государствах. Поскольку право на самоопределение предлагалось как средство урегулирования до того времени непримиримых противоречий и конфликтов, в его содержание было внесено принципиально важное уточнение, раскрывающее его назначение, — «принцип равноправия и самоопределения народов»⁶. Это понятно: без признания равноправия сторон обычно нет соглашения. Кстати, в нашей Конституции 1993 года в преамбуле этот единый принцип разделен: «исходя из общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов». Можно, конечно, и так, поскольку правильное его название дано в ст. 5. Но в таком важном документе законодатель обязан быть точным.

Каждый народ имеет право реализовать свои пожелания, устроиться так, как он желает, как это диктуется уровнем его развития, геополитическими соображениями, но при одном исключительно важном и обязательном условии — не за счет других народов (ведь

все равны). Договаривайтесь, спорьте, но обязательно приходите к общему согласию. Без него нет самоопределения, а возможно только перемирие. Это требование часто не учитывалось не только в политической практике и в средствах массовой информации, но и в научных трудах, что дезориентировало общественное мнение, порождало новые противоречия, заводило в тупик уже существующие. Между тем при правильном толковании самоопределения оно может и должно служить правовой основой превентивной дипломатии.

Указанный смысл принципа самоопределения (так его обычно называют для краткости) был подчеркнут и Декларацией принципов международного права 1970 года, которая разрабатывалась в течение 10 лет и была принята ООН на основе консенсуса. Принцип самоопределения, говорится в этом документе, «не должен толковаться как санкционирующий или поощряющий расчленение, частичное или полное нарушение территориальной целостности или политического единства суверенных и независимых государств, действующих с соблюдением принципа равноправия и самоопределения».

Из сказанного следует, что нет никаких оснований заявлять: «Я против права Чечни на самоопределение, как и любой другой части России», как это сделал мой коллега проф. А. Бельчук в содержательной, интересной статье в «Независимой газете». Во-первых, как видно из статьи, он сам не исключает самоопределения в других формах (в частности, территориально-культурной автономии), а во-вторых, допускает сецессию и Чечни при условии ее одобрения на общероссийском референдуме. Но сказанное только подтверждает недопустимость отождествления самоопределения с сецессией. Это, а не «разрушение основы военной организации дудаевских сил», и есть «прививка от сепаратизма». Бельчук мне друг, но истина дороже...⁷

О самоопределении подчас стыдливо пытаются умалчивать по вполне понятным политическим соображениям. Так, в Концепции государственной национальной политики, принятой в 1996 году, хотя и говорится о «стремлении народов к самоопределению», в перечне основных принципов государственной национальной политики он не упоминается. Нужно не отказываться от самоопределения, а разъяснить его смысл, настойчиво искать и предлагать для заинтересованных сторон новые формы его реализации. А такие решения существуют. Можно, к примеру: 1) отложить окончательное урегулирование на 5 — 20 и более лет, как это имеет место в практике латиноамериканских государств и сделано в Чечне, или 2) согласиться на сохранение самоопределяющейся территории в составе государства и предоставить ей подтверждаемую договором фактически полную независимость де-факто (Аландские острова

со шведским населением в составе Финляндии), или 3) предоставить самоопределяющейся территории независимость при условии, что это произойдет в точно установленную уже сегодня дату, скажем в 2020 году, что будет гарантировано ООН или каким-либо государством. Возможны и другие решения, например такие, как сохранение территориальной целостности Боснии и Герцеговины при предоставлении сербам, мусульманам и хорватам возможности самоопределиться на национальной основе в форме республик.

На основе принципа самоопределения и с учетом мирового опыта 30 августа 1996 г. были подписаны Хасавюртовские соглашения о прекращении военных действий в Чечне. Они отложили **политическое** урегулирование на пять лет, но уже со дня подписания начали «работать» — спасти жизнь тысячам и тысячам людей, приостановили дальнейший подрыв экономики Чечни и РФ, а также компроментацию их народов как цивилизованных (террористическая деятельность одного и война против гражданского населения другого). За пять лет должны быть подготовлены экономические и политические аспекты самоопределения, а главное — нужно «обеспечить выявление устойчивого и ответственного волеизъявления самоопределяющейся общности», как справедливо подчеркивает Г. Старовойтова⁸.

Поскольку в процессе самоопределения, особенно в независимых государствах, затрагиваются интересы других его участников (народов, государства, а иногда и сопредельных государств) и все они равноправны, их интересы также должны учитываться. Рассматриваемый принцип — часть единой международной правовой системы, а система поэтому и является системой, что все части ее взаимосвязаны и вырывать из нее один элемент без учета других значит нарушать всю систему. Взаимный учет интересов достигается путем регулирования указанного процесса на основе не только принципа самоопределения, но и всех других фундаментальных принципов международного права. «Применяются они, — как справедливо подчеркивает доктор юридических наук, председатель Государственного совета Татарстана В.Н. Лихачев, — во взаимосвязи, системно... Должна быть выработана такая форма отношений, которая, с одной стороны, выражала бы баланс интересов России и Чеченской Республики, а с другой — не допускала бы возникновения противоречий между правом на самоопределение и принципом территориальной целостности. Опыт Татарстана свидетельствует о возможности такого решения»⁹. При условии его правильного толкования и реализации принцип самоопределения и сегодня дает возможность оптимально, на основе компромисса, удовлетворять интересы наций и народов мирными средствами, обуздывать националистический эгоизм, защищать права человека.

В наше время особое значение приобретает именно **гуманистическое содержание самоопределения**. Статья 55 напоминает, что для создания в мире «условий стабильности и благополучия» отношения между государствами должны основываться не только «на уважении принципа равноправия и самоопределения народов», но и на «всеобщем уважении и соблюдении прав человека и основных свобод для всех». Не защищая прав человека, невозможно оградить интересы государства, народа, нации. К тому же это — главное назначение государства. В Уставе намечаются основные направления, по которым должна вестись такая защита. Это — повышение уровня жизни, обеспечение полной занятости населения, экономического и социального прогресса, условий для развития и др. (пп. а, с ст. 55).

Критерий при выборе той или иной политической формы самоопределения — права человека, интересы личности, а потом уже народа, нации. Ни государство, ни группа лиц, напоминает Всеобщая декларация прав человека, не должны «совершать действия, направленные к уничтожению прав и свобод личности» (ст. 30). Если та или иная форма самоопределения попирает права человека, она должна быть заменена на более приемлемую или же самоопределение не должно состояться в этой форме. Самоопределение народа, нации не самоцель, а лишь средство защиты прав человека, личности. Не человек для нации, а нация для человека — такой подход диктует нам международное право и подтверждает подлинно гуманистическое мышление. И иностранный, и наш опыт свидетельствует: если во внимание принимаются только интересы нации, права личности зачастую попираются, страдают люди, сотни тысяч лишаются родины, крова, близких и самой жизни.

Возникновение сотни новых государств поставило в повестку дня **вопрос о праве их народов быть хозяином в своих внутренних делах**, свободно распоряжаться своими естественными ресурсами, решать другие вопросы внутреннего развития. Пункт 1 ст. I Международных пактов о правах человека определяет рассматриваемый принцип и как право «свободно устанавливать свой политический статус и свободно обеспечивать свое экономическое, социальное и культурное развитие». А пункт 2 этой же статьи признает за народами право «свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами без ущерба для каких-либо обязательств, вытекающих из международного экономического сотрудничества, основанного на принципах взаимной выгоды, и из международного права». Иначе говоря, эта вытекающая из принципа самоопределения норма превентивно направлена на недопущение новых конфликтов.

Некоторые руководители национальных и социальных движений право на определение своего политического статуса и свободное обеспечение экономического, социального и культурного развития толкуют как право на выбор любого общественного строя. Между тем характер общественного строя определяется не желанием лидеров или правящих партий, а уровнем развития производительных сил, особенностями социально-экономического развития общества. Так, после освобождения от колониализма у руководителей многих молодых государств проявлялось стремление установить у себя именно социалистический общественный строй, хотя необходимых для этого экономических и политических предпосылок, в частности высокоразвитых производительных сил, у них не было. В результате эти люди или теряли власть (Матье Кереку в Бенине, Сукарно в Индонезии, Альенде в Чили и др.), или отказывались от своих утопических программных установок (Бенджидит в Алжире, руководители АНК и ЮАКП в ЮАР, Асад в Сирии). Склонность к игнорированию объективных закономерностей общественного развития при определении направления социального развития в начале 90-х годов проявилась также в РФ и некоторых восточноевропейских государствах.

В условиях прекращения холодной войны и противоборства двух систем корректировка общественного строя достигается опять-таки через реализацию принципа самоопределения. Примеры КНР, Вьетнама, Лаоса показывают, что в силу все тех же объективных закономерностей народы сами вносят коррективы, и порой весьма существенные, в организацию жизни и направление развития своего общества. Несостоятельными оказались и навязываемые нам извне рекомендации шоковой приватизации. Россия выстрадала и начала осуществлять свою модель развития общества, которая в Конституции 1993 года характеризуется следующими институтами: социально ориентированное государство, многоукладная экономика, федерализм нового вида, самоуправление, демократия. Очевидно, что игнорирование права россиян на внутреннее самоопределение и навязывание им моделей, не учитывающих местных особенностей, могли бы иметь трагические последствия и не только для России. Ошибочно полагать, будто проблема социального самоопределения важна только для развитых и бывших социалистических стран. После воссоединения Германии недостаточный учет немецкими властями особенностей восточногерманского населения, слепая вера в абсолютное превосходство собственного образа жизни имели своим результатом серьезный экономический кризис.

Итак, в соответствии с закономерностями развития общества и принципом равноправия и самоопределения характер общес-

твенного устройства государства детерминирован уровнем социально-экономического прогресса и средств производства, а политический режим — борьбой и постоянно меняющимся соотношением внутренних политических сил. Для изменения общественного строя требуется время, измеряемое жизнью нескольких поколений, а политического режима — несколько лет. Учет этих объективных истин — condition sine qua non... самоопределения, стабильности. Таким образом, выдвинутый в целях более успешного регулирования межнациональных отношений рассматриваемый принцип наполняется и социальным содержанием.

Признание в процессе самоопределения прав и за личностью дает в руки общества ключ для мирного и конструктивного решения и такой сложнейшей проблемы, как **право на социальный выбор**. Делая свободный выбор между разными формами собственности, методами хозяйствования и, соответственно, направляя свою деятельность в государственный, кооперативный, частный или другой уклад, люди смогут в известной степени по-разному социально самоопределиваться и в границах одного государства. Для этого нужно, чтобы равноправие форм собственности было не только законодательно закреплено, но и строго соблюдалось на практике. Есть основания полагать, что это значительно ослабит центробежные силы.

Самоопределение личности не подменяет самоопределение нации, а придает ему такие государственно-политические формы, наполняет их таким содержанием, которые соответствуют реальным потребностям личности и возможностям общества. Реальные попытки корректировать национальную политику с учетом интересов личности предпринимаются и за рубежом, и у нас.

2. Субъект самоопределения (кому принадлежит это право)

Становление рассматриваемого принципа сопровождалось изменением дестинатора, носителя вытекающих из него прав. И это естественно, поскольку менялись и усложнялись жизнь и задачи, которые решались посредством самоопределения. Вначале по традиции, восходящей к принципу национальности, это были нации, но только «цивилизованные»; затем нации и население колоний, но только бывших германских; наконец, и все население любого государства и любой колонии. Наука, в частности международное и конституционное право, этнология, политология и некоторые другие дисциплины, а также политические деятели и дипломаты приложили немало усилий, чтобы разобраться в порождаемых

практикой самоопределения вопросах и ответить на них в теории. Ряду теоретических выводов мировое сообщество придало характер правовых норм. Приведенное выше и подтвержденное практикой понятие «субъект права на самоопределение» подводило правовую базу под международное регулирование процесса деколонизации, но не решало полностью вопрос о субъекте самоопределения в независимых государствах. Его определение через понятие «народ» нуждалось в дополнительных разъяснениях.

В п. 2 ст. 1 Устава, где о нем идет речь, упоминаются не только «народы» («peoples»), но и «нации» («nations»): цель ООН — «развивать дружественные отношения между нациями на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов». Многие, в том числе и автор этой статьи, отдавая дань традиции («право **наций** на самоопределение вплоть до отделения...»), исходя из не совсем точного официального перевода (в данном случае слова «nations» только как «нации»), толковали это как признание не только народа, но и нации субъектом права на самоопределение. **Нация, как таковая, действительно может быть субъектом этого права, но только в том случае, когда она одна проживает на самоопределяющейся территории.** Если же на этой территории проживают и другие этносы, то правом на самоопределение наряду с ней обладают и они, а субъектом этого права является все население данной территории, «демос, а не этнос», по выражению Р.Б. Леоновича¹⁰. Толковать приведенное выше уставное положение п. 2 ст. 1 (на это обращал внимание и один из разработчиков Устава проф. С.Б. Крылов¹¹) следует так: ООН ставит своей целью развитие дружественных отношений не только между своими членами-государствами («nations»), но и между народами («peoples»), входящими в состав суверенных государств и не имеющими своего государственного бытия.

Для того чтобы такие отношения были возможны, авторы Устава, определив, что неотъемлемой составной частью принципа самоопределения является равноправие народов, подчеркивали не только недопустимость приобретения преимуществ, дополнительных прав и благ в ущерб интересам и за счет других народов, но и универсальный характер этого права: им обладают все государства и все народы без исключения. На практике это означает, подчеркнем еще раз, что если данная форма самоопределения народа ущемляет права государства, в состав которого он входит, или одного из народов этого, а то и других государств, то самоопределяющийся народ должен или избрать другую форму самоопределения, приемлемую для всех, или отложить реализацию рассматриваемого права на определенный срок, или, наконец, отказаться от нее.

Итак, проблема определения субъекта права на самоопределение сводится к определению понятий «государство» и «народ».

Вопрос о праве на самоопределение государства и на практике, и в теории встает сравнительно редко, поскольку население государства представляет собой «народ» и признание за ним права на самоопределение равносильно признанию этого же права за его государством. Однако констатация наличия такого права у государства чрезвычайно важна для превентивной дипломатии в силу ряда обстоятельств.

Во-первых, весь народ государства имеет такое же право на обеспечение для себя оптимально благоприятных условий, как и его часть — население самоопределяющейся территории. Поэтому, безусловно признавая за ее населением это право, государство имеет основания настаивать, чтобы оно осуществлялось в тех политических формах, которые могут быть одобрены остальным населением государства или — от его имени — властями. Игнорирование такого подхода к проблеме может иметь крайне неблагоприятные последствия и для населения государства, и для самоопределяющегося народа. Именно нежелание чеченских лидеров считаться с интересами всей Федерации в начале 90-х годов привело к вооруженному конфликту. **Поскольку принцип самоопределения не может осуществляться с нарушением равноправия, интересы самоопределяющегося народа, пусть и справедливые, должны совмещаться, согласовываться с интересами и правами других этносов и всего населения страны.** В современном мире без согласия государства нет конструктивного самоопределения. К примеру, при решении вопроса о самоопределении Прибалтийских республик игнорирование тогдашним советским руководством воли населения Союза, высказавшегося в ходе референдума 17 марта 1991 г. за сохранение единого государства, а также нарушение Закона о порядке выхода республик из состава Советского Союза и некоторых международно-правовых норм обернулись тяжелой трагедией для граждан СССР, да и прибалтов.

Во-вторых, непризнание за государством прав, гарантируемых принципом равноправия и самоопределения, лишает его народ возможности «осуществлять по своему усмотрению свое политическое, экономическое и культурное развитие». В таком положении оказалось население постсоветских государств, когда ему через МБР и МВФ была навязана монетаристская модель социально-экономического развития, разработанная для развитых и заведомо непригодная для уникальных евроазиатских стран. Это, кстати, признал и Г. Попов, который одно время был ее сторонником¹². Существовали другие, более пригодные модели. Примеры КНР, Вьетнама, Лаоса и некоторых других стран свидетельствуют, что

исправление пороков плановой экономики и тоталитаризма вполне возможно и без монетаристской шоковой терапии. Конференции ООН по окружающей среде (1992 г.) и по социальному развитию (1995 г.) призвали все государства отказаться от нынешней преобладающей в мире парадигмы общественного развития и приступить к разработке моделей устойчивого развития, более пригодных для местных условий.

В-третьих, принцип самоопределения защищает государство от несанкционированного отторжения от него той части территории, политический статус которой еще предстоит определить. Вряд ли можно согласиться с мнением некоторых чеченских юристов, которые считают, что за столом будущих переговоров о политическом урегулировании в Чечне в качестве отправного пункта должны быть приняты Конституция РФ и Конституция Чечни. Иначе говоря, они исходят из того, что Чечня уже в канун 1997 года находится вне сферы РФ и речь идет только об оформлении взаимоотношений двух субъектов права. Но подписание Хасавюртовских соглашений, как справедливо отмечает В.Н. Лихачев, «не означает, что государственно-правовой статус Чечни автоматически трансформировался после 31 августа 1996 г. в новое качество, хотя процесс его поиска, уточнения и согласования уже начался»¹³. Этот процесс можно только затормозить, замедлить поспешными, неподготовленными действиями, такими как новая конституция, новый уголовный кодекс, новое правительство и т.п. Он может усложниться, неоправданно затянуться, и тогда придется вновь договариваться о продлении особого периода, причем на срок после 2001 года. А это нежелательно и для чеченцев, и для всех россиян. С позиций права в период, отведенный для решения вопроса о будущем статусе самоопределяющейся территории, она должна управляться смешанной администрацией, в данном случае федерально-чеченской.

Хотя ни ученым, ни ООН и другим международным организациям не удалось выработать признаваемого всеми определения понятия «народ», большинство государств по вопросу о субъекте права на самоопределение пришло к мнению, что, во-первых, право на самоопределение является всеобщим; во-вторых, слово «народы» означает население во всех странах и территориях вне зависимости от того, являются ли они независимыми или несамоуправляющимися, и что, в-третьих, этот термин следует понимать в самом общем смысле и ни в каком едином определении нет необходимости, так как вопросы, связанные с самоопределением, должны решаться конкретно в каждом отдельном случае.

Совещание экспертов ЮНЕСКО по углубленному изучению прав народов (Париж, февраль 1990 г.) пришло к выводу, что понятие «народ» следует определять следующим образом: «Народ в

контексте прав народов в международном праве, включая право на самоопределение, обладает следующими характеристиками: 1) группа отдельных людей, обладающих некоторыми или всеми из следующих общих признаков: общая историческая традиция, расовое или этническое единство, культурная однородность, единый язык, религиозная или идеологическая общность, связь с территорией проживания, общая экономическая жизнь; 2) группа должна включать определенное число людей, которое необязательно должно быть большим, однако должно представлять собой нечто большее, чем простая ассоциация отдельных лиц в рамках государства; 3) группа в целом должна стремиться к тому, чтобы ее считали народом, или осознавать себя народом; при этом допускается, что группы или некоторые члены таких групп, обладая вышеперечисленными характеристиками, могут не стремиться к этому или не осознавать себя народом; 4) возможно, группа должна обладать структурами или иными средствами выражения своих общих характеристик и стремления к самопознанию».

Таким образом, определение народа как субъекта права на самоопределение, сформулированное отечественными учеными 40 лет назад, во многом совпадает с его определением современными нашими коллегами. Следует только учитывать, что в независимых государствах субъектом самоопределения является все население, а не только нация, которая была инициатором его создания.

Сказанное важно иметь в виду, поскольку, раз самоотделившись, народ не утрачивает право на повторное самоопределение. Это право, как правильно отметил наш коллега Ю.Г. Барсегов, «непогашаемо»⁵. При кардинально изменившихся внутренних и внешних условиях народ может поставить вопрос о повторном самоопределении, об изменении и формы, и содержания реализации этого права. Иными будут и условия, в которых оно теперь осуществляется, чем в период борьбы против колониализма, объявленного вне закона. Во-первых, самоопределяющийся народ лишается права получать помощь и поддержку извне, что означало бы вмешательство во внутренние дела суверенного государства. Во-вторых, в этом случае недопустимо ставить вопрос об изменении существующих государственных границ, если против этого возражает любое другое государство. Венская конвенция о праве договоров 1969 года в ст. 62 «а», а также Конвенция о правопреемстве в отношении договоров (1978 г.) прямо указывают, что, если даже возникают какие-либо основания для изменения условий договора, они не могут служить основанием для изменения границ. Клаузула *rebus sic stantibus* к границам не применима. Граница, конечно, может быть изменена и на основе принципа самоопределения, но только при согласии всех заинтересованных сторон.

В независимом государстве народы, ставящие вопрос о самоопределении, при выборе формы его реализации должны учитывать интересы не только своего государства и других его народов, но и общие интересы обеспечения мира и условий для социального прогресса в данном регионе.

Государство, со своей стороны, в соответствии с международными обязательствами должно признавать **за всеми** входящими в его состав народами это право и стремиться создавать оптимально благоприятные условия для их развития. Именно ему принадлежит последнее слово при решении вопроса о политической форме и сроках самоопределения. Государство может официально провозглашать самоопределение принципом своей внутренней политики или не делать этого (его суверенное право). Но оно не может вообще отказывать народу в праве на самоопределение. Однако если по вине государства тот или иной народ будет поставлен в условия, угрожающие его существованию (апартеид, геноцид), если возникнет ситуация, создающая угрозу международной безопасности, то сообщество государств в соответствии с Уставом ООН на основании решения Совета Безопасности может оказать поддержку самоопределяющемуся народу.

В некоторых многонациональных государствах принцип самоопределения народов официально провозглашается в качестве государственно-правового. Право на самоопределение реализуется здесь в формах федерации, автономии, территориальной или национально-культурной и др. В СССР, некоторых других государствах республики формально могли реализовать его в форме выхода из состава государства при соблюдении установленной законом процедуры. Грубые нарушения этой процедуры (игнорирование результатов референдума, несоблюдение установленного срока оформления выхода и др.) содействовали развалу Союза, кризису других постсоциалистических государств. Конституция РФ 1993 года, признавая право на самоопределение, исключает его реализацию в форме выхода из Федерации. Кстати, право на выход из состава государства не содержится ни в одной конституции существующих в мире без малого 200 государств и сегодня не поддерживается ООН. Мировое сообщество исходит из возможности и необходимости обеспечивать соблюдение национальных и социальных прав народов в границах существующих государств и считает, что удваивать их количество не только излишне, но и опасно. Такого мнения придерживался бывший Генеральный секретарь ООН Бутрос Гали. Есть основания полагать, что эту же линию продолжит его преемник Кофи Аннан, который последние годы занимался миротворческими операциями.

3. Средства и методы реализации права на самоопределение

Если после провозглашения принципа самоопределения в Уставе ООН (1945 — 1955 гг.) борьба велась прежде всего по вопросу, является ли этот принцип правовым и обязательным к соблюдению, то на втором этапе (1955 — 1965 гг.) на первый план выдвинулась проблема средств и методов его осуществления на практике. Освобождающиеся от колониализма народы, натолкнувшись на сопротивление колониальных держав, нередко оказывались вынужденными браться за оружие и таким путем добиваться реализации своего права. Их требование признать законность вооруженной борьбы, несмотря на сопротивление западных держав, в ООН было поддержано большинством, подтверждено не только в ряде резолюций этой организации, но и в некоторых документах, принятых на основе консенсуса. Главным обоснованием допустимости вооруженной борьбы угнетенных народов, как уже указывалось, было признание колониализма преступлением, которое необходимо безотлагательно пресечь.

Не только Советский Союз и другие страны социалистического выбора, но и государства западной ориентации (Швеция, Канада, Финляндия и др.) оказывали взявшимся за оружие угнетенным народам эффективную поддержку. Однако после ликвидации колониализма как политического института (экономическая зависимость еще сохраняется) применение вооруженного насилия недопустимо. Оно запрещается и Уставом ООН, и внутригосударственным законодательством. В любой независимой стране применять насилие имеет право только государство и его органы, причем с известными ограничениями.

Исходя из норм современного международного права, парламентская сессия Совета Европы в Резолюции 1086 (1996) от 24 апреля 1996 г. «безоговорочно осудила» нарушения прав человека и международного гуманитарного права в Чечне, «захват заложников и жестокие террористические нападения, совершаемые чеченскими бойцами, что нельзя оправдать никакими причинами, а также занятие позиций вблизи гражданских поселений без четкого предупреждения граждан об эвакуации до занятия таких позиций». В то же время было осуждено «неизбирательное и непропорциональное применение силы российскими войсками, особенно против гражданского населения, что является нарушением Женевских конвенций 1949 года и Второго протокола к ним 1977 года». Резолюция настаивала «на принятии без дальнейших промедлений конкретных мер по осуществлению элементов мирных планов, начиная с прекращения огня, и считает, что эти усилия увенчаются успехом

только в том случае, если к ним будут привлечены все стороны конфликта и они будут действовать в духе доброй воли и если российские власти прекратят называть «бандитами» чеченских бойцов, действующих на территории Чечни, которые не прибегают к террористическим средствам».

Чтобы не поощрять вооруженное насилие на международной арене и в границах суверенных государств, мировое сообщество все шире применяет такие меры, как:

- отказ в международном признании псевдогосударственных образований, возникших в результате несанкционированного насилия («Турецкая республика Кипр»);

- отказ государству-оккупанту в предоставлении титула на оккупированные территории, а в 1996 году, чтобы не допускать увековечивания режима оккупации острова Тимор и привлечь к этому внимание мировой общественности, руководителям борьбы против оккупационного режима была даже присуждена Нобелевская премия;

- использование миротворческих сил (Югославия) и нанесение бомбовых ударов с целью прекращения военных действий против национальных движений (1996 г., США в Ираке);

- принятие более эффективных мер против терроризма, международного и внутригосударственного, и др.

Однако следует признать, что проблема эффективности военных мер и контрмер в процессе самоопределения еще далеко не разработана. Миротворческие акции нередко совершаются с грубыми нарушениями международного и гуманитарного права, оружие бесконтрольно продается действующим и потенциальным террористам, всеобъемлющая международная конвенция о борьбе с терроризмом еще не заключена, поспешность, с которой последовало международное признание новых государств, возникших на территориях бывшей Югославии и СССР, поощряет сепаратистов и в других странах.

Решить национальный вопрос «окончательно» и «бесповоротно», как демагогически утверждает кое-кем и сегодня, невозможно, им следует заниматься постоянно. Нужно своевременно решать порождаемые жизнью противоречия и проблемы не только политического, но и социально-экономического характера, не допуская их перерастания в антагонизмы¹⁴. Вооруженные конфликты неизмеримо легче предотвращать, чем прекращать. **От улаживания конфликтов пора более последовательно переходить к превентивному регулированию и национальных и социальных отношений в планетарном плане, к управлению ими в границах государств.** Правовой основой таких подходов остается принцип самоопределения в сочетании с другими основными принципами

международного права. Только на такой правовой основе, а не в ходе базарного торга, возможен оптимальный учет интересов всех заинтересованных сторон, без чего нет принципиальных устойчивых решений. А ООН, как это предлагает министр иностранных дел Российской Федерации Е.М. Примаков, должна максимально использовать для этого все имеющиеся политико-дипломатические возможности и сохраняться в качестве единственной организации, дающей санкции на применение силовых методов¹⁵.

¹ *Примаков Е.М.* На горизонте — многополюсный мир // Независимая газета. — 1996. — 22 окт.

² *Сперанский Л.В.* Принцип самоопределения в международном праве. — М., 1961; *Старушенко Г.Б.* Принцип самоопределения народов и наций во внешней политике Советского государства. — М., 1960; *его же.* Нация и государство в освобождающихся странах. — М., 1967; *Карташкин В.А.* Территориальные проблемы развивающихся стран. — М., 1965; *Игнатенко Г.В.* От колониального режима к национальной независимости. — М., 1966; *Тузмухамедов Р.А.* Национальный суверенитет. — М., 1966; *Emerson R.* From Empire to Nation. The Rise to Self-assertion of Asian and African Peoples. — Cambridge (Mass.), 1960.

³ В частности, разработки самоопределения советскими учеными были положительно оценены в ООН. См. Право на самоопределение: осуществление резолюций Организации Объединенных Наций. Исследование, подготовленное Гектором Грос-Эспиелем, Специальным докладчиком Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств. — Нью-Йорк, 1980.

⁴ *Europa ethnica.* — 1995. — № 2—3. — Р. 87.

⁵ См. Международный опыт регулирования национальных отношений. Исследование сотрудников РАН / Соавтор, отв. редактор Старушенко Г.Б. // Вестник РАН. — 1993. — Т. 63. — № 11. — С. 964 — 974; *Барсегов Ю.Г.* Принцип самоопределения — основа демократического решения национальных проблем. — Ереван, 1989.

⁶ См. *Крылов С.Б.* Материалы к истории Организации Объединенных Наций. — Вып. 1. — М.—Л., 1949. — С. 106 — 107.

⁷ *Бельчук А.* Нужна прививка от сепаратизма // Независимая газета. — 1996. — 23 авг. См. также *Старушенко Г.* Самоопределение без сепаратизма // Правда. — 1995. — 9 нояб.

⁸ *Старовойтова Г.* Хасавюртовские соглашения и международное право // Независимая газета. — 1996. — 23 окт.

⁹ *Лихачев В.Н.* Баланс интересов России и Чечни // Независимая газета. — 1996. — 10 сент.

¹⁰ *Леонович Р.Б.* Спор между географией и демографией // Независимая газета. — 1996. — 4 сент.

¹¹ См. *Крылов С.Б.* Цит. соч.

¹² *Попов Гавриил.* Третья модель // Независимая газета. — 1994. — 25 февр.

¹³ Лихачев В.Н. Цит. соч.

¹⁴ См. Энтин М.Л. От урегулирования к предотвращению конфликтов: потребность в превентивной дипломатии // Международные исследования. Ассоциация теории и моделирования международных отношений. — 1991. — № 1—2.

¹⁵ См. Примаков Е.М. Цит. соч.

Статья поступила в редакцию в январе 1997 г.

Права человека

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ И ПРОБЛЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ РЕАБИЛИТАЦИИ НАРКОМАНОВ В РОССИИ

А.Я. Гришко*

В современных условиях ни у кого не вызывает сомнения, что важными направлениями профилактики преступлений является преодоление наркомании. Даже при значительной степени латентности такого явления, как наркомания, число лиц, допускающих немедицинское потребление наркотических средств и состоящих на учете, не может не вызывать беспокойства. Более того, ежегодно 0,2—0,5% всех выявленных преступлений совершается в состоянии наркотического опьянения¹. Количество преступлений, связанных с наркотиками, составило: в 1988 году — 2424, 1989-м — 2092, 1990-м — 2573, 1991-м — 2739, 1992-м — 4682, 1993-м — 53 152, 1994-м — 74 800, в 1995 году — 79 948 (с 1993 г. в статистику вошли и преступления, связанные с сильнодействующими веществами).

Абсолютное число лиц, совершающих преступления в состоянии наркотического опьянения, составило: в 1988 году — 1563, 1989-м — 1512, 1990-м — 1805, 1991-м — 1930, 1992-м — 2591, 1993-м — 8891, 1994-м — 6621, в 1995 году — 9402. Наблюдается увеличение числа лиц, совершающих тяжкие преступления (убийства и покушения на них, умышленные тяжкие телесные повреждения).

Относительно стабильным остается количество нарушений режима отбывания наказания, связанных с потреблением наркотических средств в местах лишения свободы: в 1991 году — 1019, 1992-м — 1430, 1993-м — 1581, 1994-м — 1885, в 1995 году — 1496.

Учитывая повышенную общественную опасность преступлений, связанных с наркотическими веществами, Верховный Совет Российской Федерации еще в 1993 году принял концепцию государственной политики по контролю за наркотиками в Российской Федерации².

* Доктор юридических наук, профессор, заместитель начальника Рязанского института права и экономики МВД России по научной работе.

Планом мероприятий по усилению охраны общественного порядка, защите прав и личной безопасности граждан, их имущества от противоправных посягательств, утвержденным распоряжением президента России 15 ноября 1993 г. № 734, предусмотрено принятие закона о социальной реабилитации хронических алкоголиков и наркоманов³.

Правительством Российской Федерации 3 июля 1995 г. была утверждена федеральная целевая программа «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 1995—1997 годы».

Однако, по мнению автора, рассматриваемую проблему нельзя решать, если не выработать прежде всего концептуальные подходы к ней: сочетание биологического и общесоциального при заболевании наркоманией; добровольного и принудительного при оказании наркологической помощи и др. В мировой практике наблюдается различный подход к данному явлению и мерам борьбы с ним. Если, например, в Голландии разрешается свободное потребление наркотиков, то в Ираке оно жестоко преследуется по закону — вплоть до смертной казни. В Швейцарии лица, потребляющие наркотики, подвергаются тюремному заключению. Исследования, проведенные в свое время в Иране и Пакистане, показали, что там потребление опиума не осуждается обществом, «соску» из опийного мака дают даже грудным детям⁴.

Немало стран (Германия, Австрия, Франция, Италия, Люксембург и др.), сурово наказывая за торговлю наркотиками, вместе с тем признают за преступниками-наркоманами (если совершено преступление, обусловленное зависимостью от наркотиков, за которое может быть назначено лишение свободы на срок не свыше двух лет) право, предоставленное законом, на условное приостановление исполнения судебного приговора или наказания в случае выполнения (или обещания выполнить) программы лечения и даже право на выход из заключения по терапевтическим мотивам (с благоприятным прогнозом) всех тех, кто пожелает лечиться (если пенитенциарный центр подтвердит искренность такого желания). Время лечения засчитывается в срок отбывания наказания, и в случае его успеха отбывание оставшегося срока наказания приостанавливается.

В ФРГ в соответствии с Законом о наркотических средствах 1982 г. предписывается отсрочка исполнения наказания наркоманам, условное осуждение, отказ от возбуждения уголовного преследования в случаях, если наркоман лечится. В соответствии с § 35 этого закона наркоманам, имеющим зависимость от наркотика и осужденным за преступления на срок не более двух лет, орган, ответственный за исполнение наказания, с согласия суда может

отсрочить исполнение наказания, если наркоман лечится или хочет лечиться. Лечение должно быть подтверждено соответствующим документом; если его нет, то отсрочка отменяется. Срок лечения засчитывается в срок наказания, и наркоман считается условно-досрочно освобожденным, если в отношении его существует прогноз, что он не совершит преступления в будущем.

Японские специалисты утверждают, что уголовное наказание должно следовать за медицинскими мерами. В Японии существует практика отсрочки исполнения наказания в виде лишения свободы потребителям наркотиков, подчеркивается необходимость создания своеобразного центра для принудительного лечения.

Во Франции принудительное лечение после решения суда осуществляется в условиях диспансера или в «центре перевоспитания». В Великобритании в системе органов здравоохранения созданы приюты, а в учреждениях Министерства внутренних дел — государственные реформатории. В Югославии и Польше в соответствии с принятыми в 1959 году законодательными актами предусмотрено принудительное лечение в диспансерах, стационарах при исправительных колониях и в лечебницах открытого и закрытого типа.

В Испании наряду с такими мерами, как амбулаторное лечение, лишение разрешения на вождение автотранспортных средств, обязанность сообщать домашний адрес или проживать в определенном месте (до пяти лет), установление надзора (от года до пяти лет) и др., применяется лечебная изоляция в домах умеренности (до излечения). Здесь делается все возможное, чтобы лица, совершившие преступления под воздействием наркотических средств, избежали тюрьмы. Например, ст. 9 Уголовного кодекса Испании предписывает суду и трибуналу в отношении лиц старше 16, но моложе 18 лет применять наказание ниже на одну или две ступени или заменять его интернированием в специальное учреждение. Руководство этих учреждений направляет ежемесячные сообщения об изменениях состояния молодого человека. В случае нарушения норм его возвращают в тюрьму для дальнейшего отбывания наказания.

По законодательству этой страны тюрьмы, в которых отмечается большое число лиц, пораженных наркозависимостью, должны располагать помещениями для «психиатрического наблюдения и внимания к токсикоманам», а ст. 56 Регламента включает в качестве «госпитальных учреждений» «центры отделения для токсикоманов». Более того, указывается, что осужденным, классифицированным в третью ступень (степень), имеющим проблемы, связанные с употреблением наркотиков и нуждающимся в специфическом обращении, может быть разрешено «нахождение в соответствующих экстрапенитенциарных центрах, государственных или частных, о чем сообщается судье по надзору, при условии, что интерн дает

свое согласие и формальное обещание соблюдать режим жизни, свойственный принимающему его учреждению, под контролем, установленным руководящим центром»⁵.

В соответствии со ст. 932 Уголовного кодекса Испании судья или трибунал могут применить условное освобождение к осужденным к лишению свободы сроком не свыше двух лет, которые совершили преступления по причине своей зависимости от токсических веществ, если имеют место следующие обстоятельства: 1. В приговоре было объявлено доказанным положение наркозависимости субъекта, а также то, что преступное поведение было реализовано по причине такого положения. 2. Было подтверждено в достаточной степени, что преступник в момент предоставления привилегии отвыкает от наркотиков или проходит курс лечения с этой целью. 3. Субъект не был рецидивистом и ранее не пользовался привилегией условного освобождения.

В тюрьмах Англии осужденные наркоманы выделяются как специфическая категория преступников. Нормативные акты, регламентирующие порядок исполнения наказания, предусматривают целую систему стимулов в отношении этой категории осужденных. Осужденный наркоман, давший письменное обязательство не употреблять наркотики, переводится на условия содержания, близкие к чисто медицинскому учреждению.

Все эти примеры законодательной практики зарубежных стран о назначении уголовных наказаний хроническим алкоголикам и наркоманам заслуживают внимания. В связи с этим уместно привести рассуждения А.И. Долговой, которая пишет: «...если выявляется... преступная деятельность, то прежде всего должен решаться вопрос о ее мотивах, причинах, о том, не целесообразно ли к лицу сначала применить заменяющие уголовное наказание меры и не следует ли ему оказать необходимую социальную помощь»⁶.

Задача, по мнению автора данной статьи, состоит в том, чтобы, обобщив отечественную и зарубежную практику применения социально-реабилитационных мер к наркоманам, обеспечить комплексный подход к его правовому регулированию и организационно-методическому обеспечению. Анализ зарубежного и отечественного опыта борьбы с наркоманией, особенно в части, касающейся социальной реабилитации лиц, больных наркоманией, позволил автору предложить следующую концепцию их социальной реабилитации (прежде всего в криминологическом и правовом аспекте).

Основное содержание этой концепции заключается в необходимости правового регулирования социальной реабилитации на всех ее этапах, а не только на стадии принуждения. Поскольку социально-реабилитационная работа затрагивает права человека, то складывающиеся при этом правоотношения должны быть урегулирова-

ны на уровне закона, в котором целесообразно закрепить следующие пять форм (этапов) социальной реабилитации рассматриваемой категории лиц, которые можно свести в единую модель.

Первая форма социальной реабилитации — **добровольное лечение**. Наркологическая помощь оказывается исключительно на добровольной основе, по принципу «хочу лечусь, хочу нет». В криминологическом отношении наркоманы на данном этапе не представляют большой общественной опасности, не нарушают общественный порядок. В позитивном плане они еще подвержены влиянию членов семьи, близких родственников, сотрудников наркологической службы и сами избирают форму лечения (открыто или анонимно), место и вид наркологического учреждения. Такие лица, как правило, не состоят на профилактическом учете в органах внутренних дел.

Данная форма оказания наркологической помощи должна распространяться также на лиц: а) осужденных к наказаниям, не связанным с лишением свободы, которые дали обязательство перед судом пройти курс лечения добровольно; б) лишенных свободы за малозначительные преступления и на краткие сроки, которые ранее не подвергались принудительному лечению и дали обязательство перед судом пройти курс лечения добровольно⁷.

Вторая форма социальной реабилитации — **обязательное лечение**. Наркологическая помощь оказывается наркоманам, не желающим лечиться добровольно и представляющим при этом определенную общественную опасность. Эти больные уже не поддаются влиянию членов семьи, близких родственников и тех, чьи интересы они ущемляют и кого вынуждают обращаться в правоохранительные и иные органы за помощью и защитой. Лечение в данном случае является обязательным на основании письменного предписания наркологического учреждения. Лица, направляемые на данный вид лечения, берутся на профилактический учет органов внутренних дел. С этими больными, помимо лечения, проводится определенная работа по профилактике правонарушений.

Третья форма социальной реабилитации — **принудительное направление на лечение в органы здравоохранения**. Помимо характеристик личности, присущих второй форме, здесь появляется ряд дополнительных признаков: наркоманы злостно уклоняются от обязательного лечения, представляют повышенную общественную опасность (в частности, к ним применялись меры общественного, дисциплинарного или административного воздействия). В медицинских учреждениях для них устанавливается распорядок дня, максимально обеспечивающий проведение курса лечения.

В рамках отмеченных трех форм социальной и медицинской реабилитации может быть в значительной мере реализована разра-

ботанная группой авторов так называемая новая концепция организации наркологической помощи⁸. Данная концепция в большей мере ориентирована на медицинский аспект проблемы. В целом, внося значительный вклад в принципы подхода к проблеме социальной и медицинской реабилитации наркоманов, она недостаточно отражает ее криминогенный характер.

Поэтому предложенных выше трех форм социальной реабилитации (или оказания наркологической помощи) недостаточно для признания целостности концепции. Необходимо дополнительно выделить такие ее формы, как принудительное направление на лечение в центры социальной реабилитации и социальная реабилитация в исправительных учреждениях.

Четвертая форма социальной реабилитации — **принудительное направление на лечение и исправление в центры социальной реабилитации**. При данной форме в рамках достижения цели социальной реабилитации решается одна из основных задач — предупреждение преступлений со стороны наркоманов, их рецидива. В центры реабилитации направляются лица: а) ранее прошедшие курс принудительного лечения в органах здравоохранения, центрах социальной реабилитации, исправительных учреждениях (на основании ст. 62 УК Российской Федерации) и продолжающие совершать правонарушения на почве наркомании; б) осужденные к наказаниям, не связанным с лишением свободы, отказавшиеся от добровольного лечения и совершившие преступления на почве наркомании.

Указанные группы наркоманов в случае невозможности размещения в маломестных помещениях должны содержаться отдельно, с тем чтобы исключить общение между ними.

Пятая форма социальной реабилитации **осуществляется в исправительных учреждениях** в отношении наркоманов, совершивших преступления и осужденных к лишению свободы. На этом этапе решаются следующие задачи:

- предупреждение преступлений, совершаемых на почве наркомании;

- оказание специализированной наркологической помощи.

Четвертая и пятая формы осуществляются в учреждениях органов внутренних дел и имеют конечной целью обеспечение социальной реабилитации наркоманов. Первоочередной задачей, которую призваны решать эти учреждения, является предупреждение преступлений.

Лица, находящиеся на принудительном лечении в учреждениях органов внутренних дел, при изменении поведения к лучшему и исключении явной вероятности совершения преступлений на почве наркомании могут быть переведены в учреждения органов здравоохранения. Для того чтобы стимулировать такое поведение, представ-

ляется также целесообразным в законодательном порядке решить вопрос о возможности условно-досрочного освобождения от наказания в виде лишения свободы и замене лишения свободы иным, более мягким наказанием, не связанным с лишением свободы.

Следует отметить, что предлагаемая концепция социальной реабилитации должна быть закреплена в едином нормативном акте, которым мог бы стать закон о социальной реабилитации наркоманов. В нем необходимо предусмотреть реальные гарантии обеспечения законности при оказании наркологической помощи, особенно при направлении лица на принудительное лечение. В преамбуле предлагаемого закона следует подчеркнуть, что наркомания — это социальное явление, представляющее опасность как для самих больных, так и для окружающих, что наркоманы не только наносят ущерб своему здоровью, но и препятствуют реализации в обществе норм здорового образа жизни, подрывают его нравственные устои, что заболевание наркоманией зачастую является причиной либо условием, способствующим совершению преступлений и иных правонарушений.

В предлагаемом законе следует отразить, что наркологическая помощь преследует гуманные цели по отношению к больным и лицам, их окружающим, что она призвана содействовать охране здоровья населения, профилактике заболевания, а также профилактике преступлений и иных правонарушений на почве алкоголизма и наркомании.

Эти предложения можно сформулировать следующим образом: «Исходя из положений Всеобщей декларации прав человека о том, что каждый человек имеет обязанности перед обществом и что при осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе, закон определяет общие условия и порядок оказания наркологической помощи лицам, страдающим наркоманией, обеспечения охраны прав и свобод граждан, устанавливает меры по предупреждению со стороны этих лиц преступлений и иных правонарушений».

Наряду с задачами обеспечения граждан, страдающих наркоманией, медицинской и социально-правовой помощью, профилактики заболеваний, этот закон должен предусматривать охрану прав и законных интересов лиц, подвергнутых лечению, а также иных граждан (их близких, медицинских и других работников, оказывающих социальную и наркологическую помощь). Одной из первоочередных задач является установление оснований и порядка

оказания наркологической помощи, определение правового статуса наркоманов. Безусловно, они должны обладать всеми правами и выполнять все обязанности, предусмотренные Конституцией. Какие-либо ограничения в правах, не предусмотренные законом об их социальной реабилитации, недопустимы.

Представляется необходимым акцентировать внимание на обеспечении гарантий уважительного и гуманного отношения к больным, исключаящего унижение их человеческого достоинства; применении щадящих медицинских средств и методов, разрешенных органами здравоохранения в соответствии с установленным диагнозом, характером заболевания и современными достижениями медицинской науки; содержании в стационарном наркологическом учреждении только в течение срока, необходимого для обследования и лечения; предоставлении права приглашать для участия в работе медицинской комиссии любого врача-нарколога, а также права подачи жалоб и заявлений в государственные и общественные органы, учреждения и организации; социальной и иной помощи, судебной защите и др.

Признание лица временно не способным осуществлять отдельные виды профессиональной деятельности вследствие наркологического заболевания может производиться только в предусмотренных законодательством случаях решением медицинской комиссии. Само лицо при этом должно иметь право на обжалование решения комиссии в суд.

В предлагаемом законе должно быть отражено, что не допускается лишение прав и ограничение законных интересов наркоманов лишь на основании признания их таковыми.

Принципиально важным является введение ответственности (вплоть до уголовной) за необоснованное помещение в наркологическое учреждение или иное учреждение со специальным лечебным и трудовым режимом (специальные наркологические отделения, центры социальной и медицинской реабилитации, специализированные исправительные учреждения для наркоманов) заведомо наркологически здорового лица. Следует ввести ответственность и за разглашение сведений о заболевании граждан хронической наркоманией лицами, которым они стали известны в результате исполнения служебных обязанностей.

Закон, каким бы хорошим он ни был, не достигнет цели, если не будет предусмотрен механизм его реализации. В связи с этим в первую очередь необходимо возложить на местные органы власти определенные обязанности по защите прав и законных интересов граждан, страдающих наркоманией, оказанию им помощи в трудоустройстве с учетом рекомендаций врачей, а при необходимости — по организации их профессиональной подготовки. Местные орга-

ны власти и их исполнительные органы должны быть заинтересованы в создании всех видов наркологической помощи населению, обеспечении работы наркологических учреждений на уровне, отвечающем современным требованиям, в создании специальных производств с облегченными условиями труда для наркоманов, в стимулировании предприятий, учреждений и организаций, предоставляющих рабочие места таким лицам.

В отдельном разделе предлагаемого закона должны быть выделены нормы, регулирующие направление наркоманов в центры социальной реабилитации, что обусловлено правовой незащищенностью этих лиц. Представляется, что в эти учреждения могут направляться только те наркоманы, которые систематически нарушают режим лечения в учреждениях органов здравоохранения или уклоняются от такого лечения и нарушают при этом общественный порядок, несмотря на принятые к ним меры общественного, дисциплинарного или административного воздействия, а также лица, осужденные к уголовным наказаниям, к которым не применена отсрочка исполнения приговора на время лечения. Лица, освобожденные из мест лишения свободы, в отношении которых вынесено постановление суда о необходимости принудительного лечения, также направляются в центры социальной реабилитации.

По-новому следует подходить к назначению принудительного лечения лицам, совершившим преступления. Наркоманам, осужденным за умышленные преступления, совершенные на почве наркомании, — на срок до трех лет лишения свободы и за преступления, совершенные по неосторожности, независимо от срока лишения свободы, наказание может быть отсрочено или условно заменено направлением в центр социальной реабилитации при обязательстве со стороны осужденных добросовестно проходить назначенный курс лечения.

Практика исполнения принудительного лечения подтверждает необходимость законодательного закрепления раздельного содержания в центрах социальной реабилитации мужчин и женщин, взрослых и несовершеннолетних, судимых и несудимых, направленных на принудительное лечение впервые и повторно.

Представляется, что время пребывания в центрах социальной реабилитации следует установить от одного года до двух лет, а для лиц, направленных повторно, и судимых — от одного года до трех лет. Безусловно, направление в данные центры должно осуществляться в судебном порядке.

Правовому регулированию подлежит и порядок применения медицинских и иных специальных мер в центрах социальной и медицинской реабилитации. В законе следует обязательно закрепить, что в указанных центрах устанавливается порядок содержа-

ния, обеспечивающий нормальные условия для проведения специального лечения, контроль за наркоманами и т.п. Эти условия должны определяться только необходимостью соблюдения больными режима наркоманийной трезвости и не выходить за эти пределы.

По мнению автора статьи, нужно систематически (видимо, один раз в шесть месяцев) проводить медицинское переосвидетельствование наркоманов, находящихся в центрах социальной реабилитации, с целью решения вопроса о возможности прекращения принудительного лечения.

Предлагается законодательно закрепить порядок оказания социальной помощи при освобождении из центров социальной реабилитации, мест лишения свободы. Перед освобождением администрация должна направлять уведомление в центры занятости населения по месту жительства лица для оказания ему содействия в трудовом и бытовом устройстве, а также в органы здравоохранения для организации поддерживающего лечения.

Если освобожденный в период пребывания в центре социальной и медицинской реабилитации систематически нарушает установленный порядок, в результате чего меры исправительно-лечебного воздействия не достигли цели, то администрация центра сообщает в органы внутренних дел необходимые сведения для постановки таких лиц на профилактический учет.

В законе о социальной реабилитации наркоманов целесообразно учесть также ряд положений, изложенных в Законе Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», принятом 2 июля 1992 г.⁹ Применительно к наркоманам из него можно бы взять следующие положения: запрещение давать сведения о наркологическом состоянии гражданина; сохранение врачебной тайны при оказании наркологической помощи; права и обязанности медицинских работников и иных специалистов при оказании наркологической и социальной помощи; запрет на наркологическое освидетельствование лица без его согласия или без согласия его законного представителя; основания для направления в наркологический стационар; основания для направления в наркологический стационар в недобровольном порядке или в центр социальной реабилитации; меры обеспечения безопасности при оказании наркологической помощи; освидетельствование несовершеннолетних и иных лиц, признанных недееспособными, направляемых в наркологические стационары по просьбе или с согласия их законных представителей; обращение в суд по вопросу о помещении в наркологический стационар (в недобровольном порядке), центр социальной реабилитации; продление сроков пребывания в наркологических стационарах, сроков лечения в исправительных учреждениях; права наркоманов, к которым применено принудительное

лечение, служба защиты их прав; обжалование действий по оказанию наркологической помощи, ответственность за нарушение закона о социальной реабилитации наркоманов.

Учитывая то обстоятельство, что роль местных органов власти и управления в решении социально-экономических задач данного региона постоянно повышается и усиливается местное самоуправление, создание предлагаемых центров социальной реабилитации наркоманов объективно заставит их самым внимательным образом относиться к деятельности таких учреждений. Эти центры могли бы иметь свое производство (мастерские), основанное в значительной мере на кооперативных началах.

Важное место в реализации концепции социальной реабилитации рассматриваемой категории лиц должно занимать экономико-финансовое стимулирование предприятий, коллективов, мэрий и префектур, проводящих эту работу. Опыт такого стимулирования имеется в зарубежных государствах. Например, в ФРГ предпринимателю выгоднее потратить средства на лечение наркомана, чем его уволить. И только если после двух раз такое лечение окажется безрезультатным, налоговое законодательство щадяще относится к предпринимателю, увольняющему данное лицо.

Научные исследования по проблемам наркомании свидетельствуют о том, что эти явления нельзя отнести только к какой-то одной отрасли знаний. В них тесно переплетаются медицинские, психологические, педагогические, правовые и иные аспекты, прежде всего социальные. Наркомания — это не только (и, пожалуй, не столько) заболевание в медико-биологическом смысле слова, сколько вариант адаптивного поведения этой категории лиц, образ жизни, причем вполне их устраивающий. Поэтому избавление человека от такого заболевания, выработка установки на трезвый образ жизни — это не только собственно медицинская задача. Последняя выступает лишь как составная часть задачи социальной реабилитации этих лиц.

Отсутствие широкого подхода к данной проблеме является одной из причин ее слабого и одностороннего изучения, неэффективности применения как медикаментозных средств, так и иных мер, в том числе ущемляющих права человека и его интересы.

¹ См. Преступность и правонарушения. — 1994. — М.: МВД РФ, Министерство юстиции РФ, Межгосударственный статистический комитет Содружества Независимых Государств. — 1995. — С. 27.

² См. Концепция государственной политики по контролю за наркотиками в Российской Федерации, утвержденная Постановлением Верховного Совета Российской Федерации № 5494-1 от 22 июля 1993 г.//Российская газета. — 1993. — 13 авг.

³ См. Российская газета. — 1993. — 8 дек.

⁴ См. Таха А. Баашер. Наркотики в мусульманском мире//Здоровье мира. — 1981. — № 8. — С. 26.

⁵ См. J.L. De laluesta azzamend. La Resocializacion del Toxicomana Delincuente aspectis de Derecho Penal, Y Penitenciario. Congreso de Drogo-depedencias analisis multidisciplinaz. Vitoria-gasteiz, sexroicio Central de Publicaciones. Del gobierno vasco. — 1988. — P. 109.

⁶ Долгова А.И. Преступность и общество. — М.: РАН, Ин-т научной информ. по общественным наукам. Главный информ. центр МВД России. «Законность». — 1992. — С. 44.

⁷ Лицам, успешно прошедшим курс лечения, время лечения может быть засчитано в срок наказания или они могут быть освобождены от отбывания наказания (это обуславливает необходимость внесения соответствующих изменений и дополнений в действующее уголовное и уголовно-исполнительное законодательство).

⁸ См. Иванец Н.Н., Пелипас В.Е. и др. Новая концепция организации наркологической помощи в СССР//Вопросы наркологии. — 1991. — № 3. — С. 2—6.

⁹ См. О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании. Закон Российской Федерации//Российская газета. — 1992. — 18 авг.

Статья поступила в редакцию 10 октября 1996 г.

Международное и внутригосударственное право

ТРЕБОВАНИЯ К ИМПЛЕМЕНТАЦИОННОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ В КОНВЕНЦИИ О ЗАПРЕЩЕНИИ ХИМИЧЕСКОГО ОРУЖИЯ И ИХ РЕАЛИЗАЦИЯ НА ПРАКТИКЕ*

С.М. Пунжин **

Подходы к составлению национального законодательства по имплементационному КХО варьируются в зависимости от особенностей каждого государства, его правовой системы и конкретного выбора модели имплементационного законодательства. Варианты здесь весьма разнообразны: от рамочного законодательства, оставляющего решение многих вопросов на усмотрение правительства, до многостраничных и подробнейших законодательных актов. Каждое из государств-участников параллельно с ратификацией, как правило, принимает специальный закон по имплементации Конвенции, тем не менее такого закона может оказаться недостаточно для реализации всех обязательств по КХО. Для эффективной национальной имплементации Конвенции необходимы и требуемые ею изменения в действующем законодательстве, а также принятие дополнительных нормативных актов. В частности, обычно в основном законе по имплементации не находят отражения проблемы, изложенные выше, в пунктах 6 и 7.

В целом по результатам семинара, состоявшегося 8–10 сентября 1995 г. в Бад-Хомбурге (Германия), представители СИПРИ-Саскачеван-Франкфурт группы по национальной имплементации Конвенции по химическому оружию выделили целый ряд факторов, влияющих на подходы к разработке имплементационного законодательства: "а) способ инкорпорации международного права в национальное; б) размер химической промышленности; в) существующие регулирующие рамки в отношении промышленности, особенно химической, в том, что касается предоставления отчетов, правил по защите окружающей среды, правил торговли, правил в отношении условий работы, охраны здоровья и безопасности;

* Окончание. Начало см. в № 4 нашего журнала за 1996 год.

** Кандидат юридических наук.

d) объемы торговли химикатами; e) организационная структура промышленности (например, ассоциация химических производителей); f) размер проблем, относящихся к старому и оставленному химическому оружию; g) уровень деятельности по Списку 1, включая единственный маломасштабный объект; h) опыт министерства иностранных дел по предоставлению объявляемых данных по существующим соглашениям”¹. Рассмотрим теперь, как решаются в национальном законодательстве проблемы, изложенные во второй части настоящей статьи.

1. Сбор информации с целью предоставления объявлений в ОЗХО

а) Германия

В соответствии со ст. 2 и 3 Закона о порядке выполнения Конвенции по химическому оружию (принят 2 августа 1994 г.) Федеральное правительство подзаконными актами регулирует “все ограничения, необходимые для выполнения обязательств, вытекающих из Конвенции”, в том числе в отношении обязанностей по уведомлению в связи с деятельностью, охватываемой Конвенцией. В ст. 7 федеральному ведомству по вопросам экспорта, которое в соответствии со ст. 5 отвечает за сбор, обработку и проверку всех данных на основании Закона, дано право требовать предоставления сведений “в той мере, в какой это необходимо для контроля над выполнением настоящего Закона и изданных на основании настоящего Закона нормативных актов”.

Для контроля правильности сведений указанное ведомство имеет право требовать предъявления коммерческой документации, а также производить ревизию деятельности “лиц, обязанных предоставлять сведения”. Таким образом, праву ведомства по вопросам экспорта требовать сведений соответствует обязанность юридических и физических лиц, занимающихся деятельностью, попадающей в сферу Закона, такие сведения представить. Детали процедуры регулируются подзаконным актом.

Эффективное выполнение требований о предоставлении информации обеспечивается системой наказаний. Согласно ст. 15 лицо, которое умышленно или неосторожно нарушает обязательство по уведомлению в отношении химикатов, как это определено в Законе, предоставляет неполные или неверные сведения, не выдает надлежащей информации при проверке коммерческой деятельности, “выдает ее неверно, неполно или не вовремя” либо не допускает “проверку или заход”, является правонарушителем и подлежит штрафу в административном порядке в размере до 50 тыс. немецких марок, а при предоставлении неверных сведений — до 100 тыс.

Если же вышеуказанные действия представляют значительную угрозу внешним сношениям ФРГ, то в случае умысла они наказываются лишением свободы на срок до пяти лет или штрафом, при неосторожности — лишением свободы до двух лет или штрафом.

б) Норвегия

Норвежский акт № 10 от 6 мая 1994 г., посвященный имплементации Конвенции о химоружии, состоит из шести статей, из которых материальные обстоятельства определяют лишь три. Фактически Акт оставляет все дальнейшее урегулирование процесса имплементации на усмотрение “короля, которому предоставлено право издавать дальнейшие правила, касающиеся выполнения Норвегией обязательств по Конвенции” (ст. 1). В связи с этим Акт не содержит обязательств по предоставлению информации для объявлений по Конвенции, предполагая, что все будет урегулировано подзаконными актами. Акт содержит общую санкцию за его нарушения, а также нарушение любых положений, принятых в соответствии с ним: за умышленные нарушения — штраф или тюремное заключение до пяти лет, за неосторожные — штраф или тюремное заключение до двух лет.

В связи с этим можно предположить, что эти санкции будут действовать и за нарушение обязательства о предоставлении информации, которая необходима для выполнения Норвегией обязательств по объявлениям и в отношении которой, по-видимому, предполагается принятие мер исполнительной власти.

в) Финляндия

Финский имплементационный закон содержит в отношении информации для объявлений общее положение о том, что “учреждение” обязано предоставить Финскому институту для проверки Конвенции о химоружии, который обладает определенными функциями в отношении национального осуществления Конвенции, “информацию, необходимую для наблюдения за исполнением обязательств, наложенных Конвенцией” (ст. 7). Процедуры для этого должны быть установлены отдельным декретом.

Именно эта статья, как представляется, является основанием для требования от предприятий химической промышленности информации, необходимой для объявлений. Что касается термина “учреждение”, то он понимается в Акте как “учреждение, подлежащее инспекции”, что в принципе соответствует понятию “объект” в контексте ст. VI КХО.

Наказания за нарушение положений ст. 7 Акта носят чисто административный характер — запрет на продолжение отдельных видов деятельности либо требование принять меры для выполнения обязательств.

г) *Швейцария*

Федеральное постановление об исполнении Конвенции о химическом оружии закрепляет право Федерального совета установить условия предоставления юридическими и физическими лицами обязательных сведений, необходимых для выполнения Швейцарией обязательств по Конвенции (ст. 2). Лица, совершающие операции с химикатами, подлежащими контролю, должны представлять “органам контроля” необходимые сведения [ст. 5 (1)]. “Органы контроля” имеют при этом право проверить правильность сведений путем изучения первичных учетных документов [ст. 5 (3)]. Умышленное нарушение вышеуказанных обязательств по ст. 5 влечет арест или штраф до 100 тыс. швейцарских франков, неосторожное — штраф до 40 тыс.

д) *Нидерланды*

Нидерландское имплементационное законодательство (Закон о выполнении Конвенции о химическом оружии) устанавливает обязательство юридических и физических лиц предоставлять уполномоченным органам информацию в отношении деятельности, связанной с химикатами Списков 1, 2, 3, а также несписочными конкретными органическими химикатами (КОХ). При этом конкретный объем информации определяется путем отсылок к соответствующим положениям КХО (ст. 4–6). Предоставляемая информация может проверяться специально назначенными сотрудниками всеми доступными средствами, в том числе через первичные учетные документы.

е) *Великобритания*

Британский имплементационный закон закрепляет право государственного секретаря запрашивать у любого лица информацию, если это необходимо для целей Конвенции, а также предписывать, какие именно данные лицо должно иметь [раздел 22 (1), (2)]. Невыполнение запроса или предписания влечет за собой наказание в виде штрафа, а умышленное предоставление неверной информации — наказание в виде штрафа или тюремного заключения на срок до двух лет.

ж) *Канада*

Принятый в Канаде Акт об имплементации Конвенции о химическом оружии содержит статью об обязанности любых субъектов, связанных с химикатами, попадающими в сферу действия

КХО, предоставлять предписанную информацию в предписанное время и в предписанной форме Национальному органу либо другому назначенному органу, а также иметь предписанную документацию и по запросу предоставлять ее Национальному органу (ст. 11). Указанная статья достаточно четко охватывает всю необходимую информацию по объявлениям и предоставляет право Национальному органу в любой момент проверить ее правильность. Обязательства по Акту в целом, в том числе и по ст. 11, подкрепляются уголовными наказаниями в виде штрафа или тюремного заключения.

з) Австралия

Из всех существующих на настоящий момент имплементационных законодательств австралийский Акт о запрещении химического оружия 1994 года является наиболее подробным и развернутым (104 статьи на 52 страницах размером А4).

Акт о деталях устанавливает процедуру по сбору информации, необходимой для предоставления Австралией объявлений в ОЗХО. Во-первых, оператор объекта Списка 1, а также объектов сверх порогов объявлений должен получить разрешение, а оператор объекта несписочных конкретных органических химикатов, производимых сверх порогов объявлений, — сделать уведомление (ст. 15).

Во-вторых, оператор обязан предоставлять директору Офиса по Конвенции о химическом оружии всю информацию, необходимую для объявлений, иметь необходимую отчетную документацию и представлять доклады, касающиеся предприятия (ст. 30), а также по запросу предъявлять первичные документы (ст. 31). Наказания за нарушение по ст. 30 — тюремное заключение на срок до двух лет, по ст. 31 — до одного года.

и) США (проект)

Раздел 301 проекта Акта об имплементации Конвенции о химическом оружии дает право Департаменту торговли как Национальному органу США издавать положения, в соответствии с которыми каждое юридическое или физическое лицо, осуществляющее деятельность, связанную с химикатами, попадающими в сферу действия КХО, обязано передавать Департаменту торговли информацию, требуемую для осуществления Конвенции, а также обеспечить доступ к документации. По возможности Национальный орган должен использовать информацию, направляемую другим государственным органам по иным законодательным актам, чтобы избежать повторного сбора информации. Как отмечается в комментариях к проекту, раздел 301 основан на аналогичном разделе в Акте

о контроле токсичных веществ², который “является ближайшей аналогией во внутреннем праве США к режиму проверки, созданному КХО”. В соответствии с разделом 303 невыполнение или отказ от выполнения обязательств вести соответствующую документацию, предоставлять информацию Департаменту торговли, обеспечивать доступ к документации “является законным” и влечет гражданскую (штраф до 50 тыс. долл.) или в случае умысла уголовную ответственность (штраф или тюремное заключение до двух лет) (раздел 404).

к) Выводы

Несмотря на все различия в объемах химической промышленности, в степени детализации, в формах выражения обязательств, а также более высокое юридико-техническое качество законодательных актов стран общего права, основные принципы и схемы, заложенные в разделе, посвященном сбору информации для предоставления национальных объявлений, практически идентичны. Это, во-первых, право уполномоченного органа запрашивать необходимую информацию у всех субъектов, деятельность которых попадает в сферу охвата КХО. Во-вторых, обязанность субъектов такую информацию предоставить. В-третьих, право уполномоченных органов проверять предоставленную информацию, в том числе путем изучения первичных учетных документов. В-четвертых, наказание за нарушение обязательств в виде штрафа и/или тюремного заключения.

Фактически ни одно законодательство не делает различия между государственными и частными предприятиями, а также не учитывает нормы по защите частной собственности. Во всех актах в этой части действует принцип: если какое-либо действие должно быть осуществлено для исполнения обязательств государства по международному договору, то никакие соображения, связанные с внутренними процедурами, в имплементационном законодательстве во внимание не принимаются, даже если это вторгается в права частных субъектов.

2. Инспекции, в том числе инспекции по запросу, права инспекционной группы

а) Германия

Немецкий закон о порядке выполнения КХО устанавливает в ст. 7 (1) обязанности “владельцев земельных участков или помещений, где находятся объекты”, связанные с химикатами, попадающими в сферу действия Конвенции, допускать инспекции согласно положениям КХО. Кроме того, “владельцы земельных участков или помещений любого вида обязаны допускать инспек-

ции по запросу и инспекции для проведения расследований предполагаемого применения химического оружия [ст. 7 (2)].

При проведении всех типов инспекций инспекционная группа имеет безусловное право “заходить на земельные участки и в помещения, инспектировать их в регулярное рабочее время, если эти помещения не служат для проживания”. Закон также перечисляет все другие основные права инспекционной группы, изложенные в части II Приложения по проверке Конвенции [ст. 10 (1)]. Что касается инспекций по запросу и расследований предполагаемого применения химоружия, то инспекционная группа дополнительно имеет право “по распоряжению начальника сопровождающей группы” заходить в любое время в любые помещения, в том числе жилые, и инспектировать их “с целью предотвращения непосредственной опасности для общественного порядка и безопасности” (при наличии судебного распоряжения), а если “промедление чревато опасностью” — по распоряжению начальника сопровождающей группы обыскивать их, если есть веские основания предположить, что речь идет о нарушении основных обязательств по Конвенции. При расследовании предполагаемого применения химоружия допускается обследование пострадавших “даже без их согласия”.

Помимо прочего, Закон ограничивает предусмотренное ст. 13 Конституции ФРГ право на неприкосновенность жилища для эффективного доступа инспекции по запросу в жилые помещения [ст. 10 (2)].

б) Норвегия

Компактный норвежский закон в отношении процедур полностью отсылает к КХО и определяет только общую посылку без привязки к химическим объектам в том, что инспекции не принадлежащих государству объектов могут проводиться в соответствии с положениями Конвенции. Кроме того, “король или лицо, им уполномоченное”, может возложить на “владельца земли или держателя других прав такие обязанности, какие необходимы для проведения инспекции” (разд. 3). Что касается государственных объектов, то, по-видимому, презюмируется возможность их инспекции прямо на основе Конвенции без принятия имплементационного законодательства.

в) Финляндия

Финский закон устанавливает общее право доступа инспекторов ОЗХО в присутствии представителей МИД на любой объект вне зависимости от типа инспекции — будь то обычная

инспекция предприятия химической промышленности, связанного со списочными химикатами или несписочным КОХ, либо инспекция по запросу любого объекта или местности (разд. 5). Единственным ограничением является оговорка о том, что раздел о доступе не дает права проводить инспекции в частной резиденции. В разделе 5 также в общей форме перечисляются основные права инспекционной группы по Конвенции.

г) *Швейцария*

В Швейцарии федеральное постановление об исполнении Конвенции специально не регулирует вопросы проведения инспекций и прав инспекционной группы, оставляя Федеральному совету право установить необходимые процедуры [ст. 2 (1в)].

д) *Нидерланды*

Имплементационный закон Нидерландов закрепляет право доступа инспекционной группы в присутствии группы сопровождения на объекты, подлежащие обычной инспекции [ст. 13 (1)]. Кроме того, устанавливается и право инспекторов ОЗХО на доступ в любое место при инспекции по запросу, включая жилые помещения. Для того чтобы обеспечить права доступа в жилые помещения, делается специальное исключение из Закона о проникновении в помещения и инспекционной группе в присутствии группы сопровождения разрешается входить в жилища без специальной санкции и без согласия проживающих лиц [ст. 13 (2), (3), (4)].

е) *Великобритания*

В Великобритании проведение любого типа инспекций (обычной, по запросу, с целью расследования для оказания помощи в случае применения химоружия) осуществляется на основании специального разрешения, которое “может выдать государственный секретарь”. Такое разрешение предоставляет инспекционной группе право доступа на соответствующие объекты для целей проведения инспекции (п. 1–4 ст. 25). Лицо, занимающее любое помещение, в отношении которого проводится инспекция, имеет право потребовать предъявления разрешения (п. 7 ст. 25). Препятствие осуществлению права доступа влечет наказание в виде штрафа. В отношении прав инспекционной группы Закон делает общую отсылку к Конвенции.

ж) *Канада*

В Канаде специально уполномоченное лицо должно выдать инспектору ОЗХО специальный сертификат для участия в ин-

спекции на территории Канады. В соответствии со ст. 13 канадского имплементационного закона международные инспекторы имеют право доступа на объекты во время обычных инспекций, инспекций по запросу, а также расследований для оказания помощи в случае применения химоружия. Однако в п. 1 ст. 15 устанавливается, что доступ возможен только с согласия лица, осуществляющего контроль над объектом. Для доступа без согласия необходим ордер, выданный судьей. Однако такой ордер не требуется, “если условия для получения ордера существуют, но в силу обстоятельств, не терпящих отлагательства, не было бы практичным получение такого ордера” (п. 3 ст. 15). В отношении прав инспекционной группы делается общая отсылка на проведение инспекции в соответствии с положениями Конвенции (п. 1b ст. 13).

з) Австралия

Австралийский имплементационный закон также предусматривает право Организации на проведение на территории Австралии как обычных инспекций объявленных объектов, так и инспекций по запросу любого места, перечисляя при этом в общем виде права международных инспекторов. Однако это декларируемое право обставляется целым рядом условий. Во-первых, доступ на объект предоставляется с согласия субъекта, его занимающего, либо на основании проведения инспекции. Во-вторых, права инспекционной группы и инспекционного действия могут осуществляться только таким образом, который, по обоснованному мнению национального инспектора, соответствует процедурам охраны здоровья и безопасности, действующим на объекте. В-третьих, инспекция не может проводиться, если по требованию субъекта, занимающего объект, национальный инспектор не может предъявить удостоверение личности и/или инспектор Организации — письменного доказательства назначения на проведение данной инспекции. Кроме того, в отношении инспекции по запросу требуется специальное заявление о ее правомерности, которое может сделать уполномоченный орган.

и) США (проект)

Проект также закрепляет общее право Технического секретариата ОЗХО на проведение инспекций независимо от их типа и на доступ на объекты, находящиеся на территории США. Нарушение этого права влечет гражданское или уголовное наказание. Каждая отдельная инспекция может проводиться только после письменного уведомления владельца и оператора, управляющего объектом, подлежащим инспекции [раздел 301 (в)]. Инспекция

проводится с согласия владельца или управляющего оператора либо в отсутствие согласия на основании ордера, выданного уполномоченным лицом. Настолько, насколько это совместимо с обязательствами по КХО, инспекция не может охватывать: финансовые данные; данные о продажах и маркетинге (за исключением информации об отправлениях); данные о ценах, персонале, исследованиях, патентах; сведения, необходимые для соблюдения положений об охране окружающей среды, охране здоровья и безопасности персонала [раздел 101 (е)]. Учитывая особенности правовой системы США, раздел 406 (с) содержит запрет на выдачу судебных предписаний, которые ограничивали бы право Технического секретариата на проведение инспекций.

к) *Выводы*

Анализ показывает, что подходы к решению вопроса о предоставлении международным инспекторам доступа как к объявляемым объектам, так и к любым местам при инспекциях по запросу имеют много сходства, при этом, как правило, не делается различия между типами инспекций. Наиболее существенные различия имеются между континентальной и англо-американской системами права. Если в первом случае устанавливается право инспекторов ОЗХО на доступ на объекты, обязанность владельцев или операторов допускать инспекторов и количество ограничений сведены к минимуму, то во втором — право на доступ обставлено многими условиями: уведомление об инспекции, согласие, а в его отсутствие — наличие ордера, необходимость соблюдения определенных национальных правил и т.п.

Имплементационные акты специально не затрагивают вопроса о конституционных ограничениях или проведении инспекций по запросу, предполагая, по-видимому, абсолютный примат международного права (в данном случае норм Конвенции), поскольку разрешают инспекции в любые места, даже в жилые помещения. А законы Германии и Нидерландов специально для этих целей даже делают исключения из важнейших внутренних актов: Германия — Конституции, Нидерланды — общего закона. Единственная страна, которая не вписывается в общую тенденцию, — Финляндия, закон которой не позволяет инспекцию частной резиденции.

Права инспекционной группы, как правило, подробно не излагаются, очевидно исходя из достаточности Конвенции и возможности прямого применения ее положений на основе закрепления в законе права ОЗХО на проведение инспекций. Только в некоторых случаях эти права либо даются в общем виде, либо выделяются отдельные, наиболее существенные с точки зрения необходимости

закрепления на национальном уровне, либо делается отсылка к перечню прав инспекционной группы по Конвенции.

В качестве гарантий эффективного осуществления КХО целый ряд законов предполагает в дополнение к международным проведение внутренних инспекций (Финляндия, Швейцария, Нидерланды, Австралия) как меры внутреннего контроля за соблюдением Конвенции, а также возможность использования силы, принудительных мер для обеспечения доступа инспекторов на объекты (Швейцария, Нидерланды, Финляндия, Великобритания, Австралия, Канада).

3. Экспортный контроль

а) Германия

Закон о порядке выполнения Конвенции по химическому оружию специально не касается вопросов экспортного контроля, за исключением установления права федерального правительства запрещать импорт, экспорт и транзит химикатов, попадающих в сферу действия Конвенции, “если это касается оборота с государствами, не являющимися государствами-участниками”, а также права запрещать реэкспорт таких химикатов в третье государство-участник” (п. (1), 1 а), б) ст. 2).

б) Финляндия

Закон определяет ведомства, ответственные за экспортный контроль по Конвенции (Министерство торговли и промышленности, а также Министерство обороны в области, подпадающей под действие Акта об экспорте и транзите оборотных материалов) (разд. 2), устанавливает применимость уже действующих нормативных актов в области экспортного контроля (Акт о гарантиях внешней торговли и экономического роста и Акт об экспорте и транзите оборотных материалов) к режиму контроля экспорта химикатов по Конвенции и указывает, что дальнейшие ограничения экспорта и импорта химикатов, установленные в Конвенции, будут введены в действие отдельным постановлением (разд. 10).

в) Швейцария

Федеральное постановление закрепляет право Федерального совета устанавливать условия экспорта, импорта и транзита химикатов в рамках обязательств по КХО. Кроме того, в отношении некоторых стран Федеральный совет может устанавливать общие запрещения, что же касается государств—участников КХО,

то в их отношении Совет может делать исключения из режима контроля.

г) *Нидерланды, Великобритания, Норвегия*

Вопрос специально не регулируется.

д) *Канада*

В отношении экспорта и импорта списочных химикатов закон отсылает к Акту о разрешениях на экспорт и импорт и предоставляет право на осуществление экспорта и импорта только на основании положений данного акта.

е) *Австралия*

В части экспортного контроля имплементационный закон содержит общее обязательство оператора не допускать передачу химикатов Списков 1 и 2 государствам, не участвующим в Конвенции, а также соблюдать ограничения в отношении химикатов Списка 3.

ж) *США (проект)*

Американский проект в основном не касается вопросов экспортного контроля, за исключением установления запрета на передачу химикатов Списков 1 и 2 в государства — не участники КХО.

з) *Выводы*

В целом законодательные имплементационные акты специально не регулируют вопросы экспортного контроля, ограничиваясь ссылками на действующее законодательство, полномочия государственных органов по регулированию экспорт и устанавливая в общей форме ограничения на экспорт списочных химикатов. При этом государства исходят, по-видимому, из того, что процедуры конкретного регулирования экспорта и импорта списочных химикатов не имеют особой специфики по сравнению с действующим в государстве режимом экспортного контроля и в основном им охватываются. Проблемы здесь могут возникать для государств, законодательство об экспортном контроле которых недостаточно развито. В этом случае им потребуются дополнительные усилия, с тем чтобы обеспечить выполнение требований Конвенции в части контроля за экспортом списочных химикатов в страны — не участницы КХО.

Ни одно из проанализированных имплементационных законодательств не касается вопроса о пересмотре “национальных правил в

области торговли химикатами” в соответствии с п. 2 е) ст. XI КХО. Причина этого достаточно очевидна: само обязательство изложено предельно ясно, остается лишь начать процесс, результат которого может быть изложен в отдельных поправках к действующим актам, чтобы излишне не загромождать имплементационный закон. Кроме того, существует и желание оставить в определенной степени “свободу рук”, поскольку п. 2 е) не устанавливает точных временных рамок, а вопросы экспортного контроля могут быть весьма “чувствительны”. Таким образом, государство, исходя из эффективности выполнения Конвенции, может ускорять или притормаживать пересмотр, однако не нарушая других положений Конвенции, в частности не сохраняя между собой ограничений на торговлю химикатами в мирных целях (п. 2 с) ст. XI КХО), поощряя свободную торговлю химикатами (Преамбула КХО). Грань здесь весьма зыбкая, и поэтому государство может легко оказаться нарушителем положений ст. XI. Следовательно, необходимо быть весьма осторожным, используя гибкость, заложенную в норме о пересмотре национального законодательства по контролю экспорта химикатов.

4. Правовая помощь

а) Германия, Норвегия, Финляндия, Нидерланды, Великобритания, Канада, Австралия

Вопрос специально не регулируется.

б) Швейцария

Федеральное постановление содержит специальное право исполнительных контрольных, правоохранительных органов сотрудничать с компетентными органами других государств, с международными организациями и координировать расследования, касающиеся применения Постановления, то есть вопросов, связанных с имплементацией Конвенции, а также аналогичных нормативных актов других государств или относящихся к выполнению функций международной организацией (п. 1 ст. 15). С этой целью они могут запрашивать и передавать необходимые данные иностранному государству или международной организации, в частности касающиеся содержания, количества, места назначения, получателей, использования товаров и технологий, а также лиц, связанных с поставками. Данные передаются иностранному государству на основе взаимности, а международной организации — без этого условия и только в том случае, если имеются уверения, что: а) соот-

ветствующая информация используется только для целей имплементационной Конвенции (“для целей, соответствующих настоящему постановлению”) и б) в уголовном преследовании эта информация применяется только в соответствии с положениями, регулирующими предоставление международной правовой помощи (п. 3, 4 ст. 15).

в) США (проект)

Положение о правовой помощи содержится в форме декларации Конгресса о том, что политикой США будут сотрудничество с другими участниками КХО и предоставление правовой помощи для имплементации соответствующих запретов (п. 1 разд. 4).

г) Выводы

Вопрос о правовой помощи не является специфичным для Конвенции и регулируется в каждом государстве на основе существующих национальных норм. Возникающие проблемы вполне могут решаться в каждом отдельном случае на основе отработанных механизмов. Все это и стало причиной того, что подавляющее большинство государств не устанавливает специальных норм о правовой помощи в соответствии с КХО.

5. Экстерриториальная экспедиция, типы наказаний

а) Германия

Закон о порядке выполнения КХО имеет экстерриториальную составляющую. По закону федеральное правительство имеет право запрещать гражданам Германии осуществлять в государствах — не участниках Конвенции владение, производство, переработку, продажу, потребление, переработку химикатов, попадающих в сферу охвата Конвенции (п. (1) 1 (d) ст. 2), исходя из того, что в государствах-участниках законодательный режим обеспечит выполнение запретов Конвенции всеми лицами, находящимися в пределах их юрисдикции. Кроме того, запреты, касающиеся импорта, экспорта, транзита, реэкспорта химикатов, создания объектов для их производства, могут быть распространены на действия граждан Германии, находящихся в любом иностранном государстве, в том числе участнике Конвенции.

Закон распространяет уголовные наказания за нарушения запретов и ограничений, связанных с Конвенцией, на преступления, совершенные за границей, “если преступником является немец” (ст. 18).

В качестве санкций за нарушения закон предусматривает уголовные и административные наказания.

б) *Норвегия*

Вопрос специально не регулируется.

в) *Финляндия*

В Финляндии вопрос о юрисдикции и возможных наказаниях решен в отдельном Акте об изменениях Уголовного кодекса. В соответствии с ним введено уголовное наказание за нарушения запретов в отношении химического оружия. Здесь действует принцип, по которому “иностранец может быть приговорен согласно закону Финляндии, даже если нарушение, совершенное им, не является наказуемым согласно закону места совершения деяния”. Тот же принцип распространяется в Финляндии на военные преступления, нарушения прав человека, геноцид или заговор с целью геноцида. Таким образом, установлено весьма далеко идущее правило, по которому оказавшийся на территории Финляндии иностранец, например из государства, не участвующего в Конвенции, совершавший правомерные действия в своем государстве, будет наказан в Финляндии, если эти действия противоречат ее закону.

В качестве санкций в Финляндии установлены уголовные наказания.

г) *Швейцария*

Согласно Федеральному постановлению нарушения Конвенции, совершенные швейцарцами или лицами, постоянно проживающими в Швейцарии, за границей являются наказуемыми, согласно этому постановлению, вне зависимости от закона места совершения деяния (п. 4 ст. 8).

В качестве санкций установлены уголовные и административные наказания.

В соответствии с имплементационным законом нидерландское уголовное законодательство применимо в отношении гражданина Нидерландов, виновного в совершенном за границей нарушении запретов, связанных с химическим оружием или химикатами Списка 1 (ст. 14).

д) *Великобритания*

Запреты химического оружия, установленные в законе, и наказания за их нарушение (вплоть до пожизненного заключения) распространяются на действия, “совершенные в Соединенном Королевстве или где-либо еще”. Что касается действий, совершенных за границей, то это относится только к гражданам Соединенного Королевства либо компаниям, учрежденным по праву любой части Королевства.

е) *Канада*

В соответствии с канадским законом нарушения его положений, совершенные за границей гражданами Канады или лицами, постоянно проживающими в Канаде, рассматриваются как совершенные на территории Канады.

ж) *Австралия*

Австралийский Акт в полном объеме распространяется на действия или бездействия граждан Австралии за ее пределами.

з) *США (проект)*

В США проект законодательства распространяет за пределы страны юрисдикции и запреты на действия, нарушающие режим Конвенции и совершенные гражданами США (разд. 201, 203).

Наказания проектом предусмотрены гражданские и уголовные.

и) *Выводы*

Имплементационное законодательство практически всех стран имеет ярко выраженную экстремальную направленность, как это и предусмотрено Конвенцией. Некоторые страны идут даже дальше, устанавливая фактически универсальную юрисдикцию. В результате любой иностранец, нарушающий Конвенцию, оказывается под юрисдикцией как государства, на территории которого он находится, так и государства гражданства. Тем самым предполагаемый в Конвенции режим универсального установления юридически реализуется через законодательные меры государств и получает дополнительное подкрепление в уязвимых местах стыков — по границам национальных юрисдикций.

В отношении типов наказаний государства используют различные подходы, трактуя фразу “в том числе принимает уголовное законодательство” расширительно — как не исключаящую и другие виды наказаний. Этот гибкий подход позволяет учесть традиции национальных правовых систем и подтверждает условность различий в переводах текстов КХО.

6. Вопросы обращения с конфиденциальной информацией, полученный от ОЗХО, действия государств в случаях нарушения конфиденциальности сотрудниками Технического секретариата

а) *Германия*

Закон содержит только общее положение об обязанности федеральных министерств и ведомств при обработке полученных

от Организации сведений “соблюдать положения Конвенции по защите конфиденциальных данных” (п. 4 ст. 6).

б) Норвегия, Швейцария, Нидерланды

Вопрос специально не регулируется.

в) Финляндия

В Финляндии имплементационный закон устанавливает обязательство любого лица, получившего в силу данного закона или при исполнении Конвенции доступ к профессиональным или деловым секретам другого лица, не разглашать соответствующую информацию без согласия последнего. Кроме того, полученная от ОЗХО конфиденциальная информация не должна раскрываться или использоваться вопреки Конвенции (разд. 8). Каждый, кто нарушает данные обязательства, подвергается штрафу или тюремному заключению на срок до шести месяцев “за нарушение обязательств в отношении конфиденциальности по Конвенции о химическом оружии” (разд. 9).

г) Великобритания

По британскому закону информация, полученная в связи с его выполнением или осуществлением Конвенции и имеющая отношение к деятельности какого-либо лица, не может раскрываться. Исключениями являются: согласие этого лица; раскрытие в связи с действиями, осуществляемыми для достижения целей имплементационного Закона или Конвенции, в связи с уголовными расследованиями, необходимостью реализации запретов на экспорт и импорт, при опасности для общества, для обеспечения безопасности Соединенного Королевства. Информация может также передаваться Международному Суду при рассмотрении им спора, имеющего отношение к КХО (разд. 32).

Других положений по защите конфиденциальности проект не содержит.

д) Канада

Канадский закон (п. 17) устанавливает правило, в соответствии с которым вся информация, полученная согласно этому закону или Конвенции, является конфиденциальной. Такая информация не может разглашаться, за следующими исключениями: письменное согласие лица, от которого она была получена; наличие чрезвычайных обстоятельств, затрагивающих общественную безопасность; существует необходимость исполнить обязательство

по данному закону или по Конвенции; имеется соответствующее обязательство по Конвенции. Не может вышеуказанная информация использоваться и в судебном процессе, если только процесс не связан с осуществлением закона.

е) Австралия

В Австралии имплементационный закон (разд. 102) устанавливает обязательства в отношении сохранения конфиденциальной информации только для непосредственно занятых осуществлением закона и Конвенции (сотрудники Национального органа, национальные инспекторы и др.). Упомянутые лица не должны, даже в суде, раскрывать данные, полученные ими в связи с выполнением служебных обязанностей, если это не требуется для достижения целей закона или выполнения обязательств по КХО.

ж) США (проект)

Раздел 302 американского проекта обеспечивает защиту конфиденциальной информации, полученной соответствующими государственными органами при осуществлении Конвенции. Как указывается в комментариях к проекту, обязательства, предусмотренные в данном разделе, не заменяют, а дополняют положения Конвенции, имеющие отношение к защите информации. Из общего режима запрета по разделу 302 имеется четыре исключения. Информация может раскрываться, если она передается: Техническому секретариату или государствам-участникам в соответствии с Конвенцией; комитетам или подкомитетам Конгресса; для целей правоприменения в отношении имплементационного закона; по решению Национального органа, когда это необходимо в национальных интересах. В последнем случае для раскрытия информации необходимо истечение 30 дней после уведомления заинтересованного лица.

Раздел 302 также предусматривает уголовные наказания за преднамеренное нарушение обязательств по защите информации. В проекте особо подчеркивается, что все положения раздела распространяются и на сотрудников Технического секретариата ОЗХО.

з) Выводы

Большинство имплементационных законов в той или иной форме включают нормы, относящиеся к защите конфиденциальной информации, связанной с осуществлением Конвенции. При этом различаются как объем обязательств, так и специфические элементы режима запрета, получившие отражение в национальных законах. Практически ни один закон не содержит в этой части

всеобъемлющих и детальных положений, выделяя обстоятельства, интересующие данного законодателя. На практике, очевидно, в большинстве случаев будет обеспечиваться применение как закона, так и самой Конвенции там, где она прямо устанавливает права и обязанности для государства. Кроме того, принимается во внимание и то, что после присвоения уровня классификации к информации по Конвенции будут применимы все соответствующие национальные нормы. Цель законов как раз и состоит в том, чтобы придать информации по осуществлению КХО в принципе конфиденциальный характер.

Весьма примечательно, что за единственным исключением (США), законы не содержат норм о возможных действиях государств в случаях нарушения конфиденциальности сотрудников Технического секретариата и ОЗХО и отказа генерального директора Технического секретариата от его иммунитета. В этих условиях может оказаться бездействующим заложенный в Приложении по конфиденциальности превентивный механизм и серьезные нарушения конфиденциальности фактически будут безнаказанными, тем самым подрывая доверие к Организации. Было бы желательно достичь многосторонней договоренности по этому вопросу, однако это может потребовать значительного времени. Более быстрым решением было бы включение соответствующих норм, по типу проекта США, в национальное законодательство. Тем самым при отказе от иммунитета сотрудник Технического секретариата при нахождении на территории конкретной страны оказывался бы в сфере действия ее юрисдикции и мог бы быть наказан за совершенные им противоправные деяния. Пока же государства исходят из того, что в п. 21 Приложения по конфиденциальности в отношении обязательства оказывать содействие в принятии мер при нарушении существует квалификация "по мере возможности" оставляет свободу действий в этом вопросе.

Более жестко ставится проблема в проекте Политики ОЗХО относительно конфиденциальности, которая после принятия ее первой Конференцией государств-участников КХО станет обязательным документом. По этому проекту предполагается, что при отказе от иммунитета по просьбе Генерального директора или пострадавшего государства-участника должны в рамках применимой юрисдикции возбуждаться процессуальные действия против нарушителя. "Государства-участники должны принимать любые надлежащие административные и правовые меры с целью обеспечить возможность эффективного осуществления данного механизма". В соответствии с этой нормой государство должно располагать необходимым инструментарием для преследования и наказания нарушителя конфиденциальности из числа сотрудников Технического секретариата. При этом на усмотрение государства оставляется оп-

ределение того, достаточны ли существующие нормы или целесообразно принятие новых. Однако после придания обязательной силы Политике ОЗХО относительно конфиденциальности здесь, по-видимому, будет применен принцип о невозможности ссылаться на свое внутреннее законодательство как обоснование отказа от преследования сотрудника Технического секретариата, нарушившего конфиденциальность.

Заключение

Объем и структура имплементационных законов существенно отличаются друг от друга, но в целом, как было показано выше, они содержат в основном аналогичные ответы на главные вопросы национальной имплементации КХО. В завершение хотелось бы остановиться на одной проблеме, которая почти не затронута в Конвенции и нашла отражение, причем с прямо противоположных точек зрения, только в двух национальных законах, проанализированных выше (Австралии и Германии). Это ответственность за ущерб в результате действий Организации. В Конвенции (Приложение по конфиденциальности, п. 22) упомянут только один элемент: “Организация не несет ответственности за любое нарушение конфиденциальности, совершенное сотрудником Технического секретариата”. Данной нормой разрешена часть проблемы, однако остается возможность других видов ущерба. Германия и Австралия попытались решить эту проблему. По австралийскому закону Австралия не несет ответственности за любые действия или упущения со стороны Организации или ее инспектора при имплементации Конвенции в Австралии. В Германии же, наоборот, государство несет ответственность перед своими юридическими и физическими лицами за ущерб, причиненный членом инспекционной группы. Конвенция — живой организм, многое будет решаться на практике, однако данный пример отчетливо демонстрирует, что отсутствие на многостороннем уровне хотя бы общих принципов урегулирования проблем взаимоотношений Организации и ее членов может повлечь за собой потенциальные трения. Различия же подходов, уже сейчас принятых национальными законодательствами, вряд ли будут способствовать решению проблемы.

Анализ имплементационного законодательства по Конвенции отчетливо демонстрирует общую тенденцию, которой в основном придерживаются все законодатели независимо от особенностей правовых систем и принципов инкорпорации норм международного права во внутреннее право. Сложные теоретические проблемы соотношения международного и национального права не смущают

законодателя и разрешаются достаточно просто. В частности, необходимость защиты частной собственности, проблемы установления экстерриториальной юрисдикции, естественно, принимаются во внимание, однако лишь в той мере, в какой необходимо обеспечить процедурную сторону. Сами же материальные требования Конвенции, непосредственно и весьма серьезно затрагивающие интересы юридических и физических лиц, жестко закрепляются национальным законом. Заключив Конвенцию, государства как никогда ранее позволили международному праву вторгнуться в пределы своей внутренней компетенции, причем в весьма чувствительной для национальных интересов и безопасности сфере. Участие имплементационных законов в этом процессе не меняет его существа: практически они выполняют роль дополнительной передаточной шестеренки в механизме воздействия международного права на внутригосударственные отношения.

Опыт Конвенции показывает нарастание интрузивности международного права. Эта тенденция будет продолжаться в первую очередь в сфере многосторонних договоров по разоружению, что вытекает из природы таких договоров. Их разработка и подписание оказались возможны именно сейчас, в переходный период после завершившегося глобального противостояния и глобальной конфронтации. Для этого созрели политические предпосылки, две из которых, прямо противоречащие друг другу, являются основными. Во-первых, уровень доверия и сотрудничества достиг достаточно высокой степени, при которой государства готовы начать реальное разоружение и допустить строгий международный контроль на своей территории. Во-вторых, этот уровень еще недостаточно высок, чтобы предпринимать в этой сфере односторонние действия или доверять партнерам "на слово". В итоге разрабатываются глубоко затрагивающие государственный суверенитет договоры, содержащие весьма серьезные и реальные меры воздействия в случае их нарушения. Прежде всего это относится к Конвенции о запрещении химоружия. За возможность проверять партнера приходится платить допуском контроля и на свою территорию. В итоге совокупного воздействия различных факторов созданы весьма сильные побудительные импульсы для максимально адекватного отражения обязательств по Конвенции в национальном законодательстве. И, как показывает практика, эти импульсы весьма эффективно работают.

¹ Statement by the SIPRI-Saskatchewan-Frankfurt Group. — Frankfurt and Stockholm, December 1995.

² 15 U.S.C. 2607 (a) (1) (A).

ПУТЬ В «ЦАРСТВО ПРАВА И СПРАВЕДЛИВОСТИ»

Г.М. Даниленко*

Когда Организация Объединенных Наций объявляла последнюю декаду этого тысячелетия Декадой международного права, она исходила из того, что в новом тысячелетии по крайней мере отношения государств должны строиться на нормах международного права. Это, конечно, господство права международных отношений. Идея эта — не новая. Она занимала умы теоретиков и практиков международного права.

Уже в ранних документах Организации Объединенных Наций эта идея тоже провозглашалась. Иногда интересно посмотреть на некоторые документы, которые были приняты на первых этапах деятельности Организации, особенно это полезно сделать в наши дни, когда отмечается 50-летие ООН. Если мы посмотрим на проект Декларации прав и обязанностей государств, который был принят Комиссией международного права ООН на ее первой сессии, то есть в 1949 году, то там содержатся довольно интересные положения, которые и сегодня звучат чрезвычайно актуально.

В проекте Декларации, в частности, говорится о том, что государства мира образуют сообщество, управляемое международным правом. Существенным элементом реализации основной цели ООН — поддержания международного мира и безопасности — является установление господства права и справедливости. В русском переводе «рейнгл» это даже не господство права и справедливости, а царство права и справедливости.

Проект Декларации устанавливал также, что каждое государство обязано поддерживать свои отношения с другими государствами на основах принципа, согласно которому суверенитет каждого государства подчинен верховенству международного права.

Все это звучит очень современно. Я думаю, что на данном этапе достаточно широкую поддержку получила идея, что верховенства права в международных отношениях невозможно достичь в тех условиях, когда государства заключают между собой договоры, принимает определенные нормы. И в то же время эти нормы действуют только в межгосударственных отношениях и никак не влияют на поведение субъектов национального права.

*Руководитель Центра международного права ИГП РАН. Публикация подготовлена на основе его выступления на международной конференции «50 лет ООН и международное право».

Идея заключается в том, что эффективная имплементация международного права возможна только в условиях, когда государство эффективно имплементирует нормы международного права на внутреннем уровне.

На этой теме я хотел остановиться более подробно, в частности рассмотреть вопрос о вкладе России в этот процесс. Думаю, что инициатива России на международном уровне, инициатива России в рамках ООН, в частности инициатива о созыве новой конференции, — это очень хорошо и полезно.

Россия может внести вклад в эффективную имплементацию международного права, прежде всего реформируя свою правовую систему, строя правовое государство. И как элемент строительства правового государства — осуществление эффективной имплементации норм международного права, прежде всего норм в области прав человека, на своей собственной территории.

Россия сделала здесь колоссальный шаг вперед по сравнению с тем, что существовало во времена Советского Союза. Все знают, что советская система права была практически закрытой. Международные договоры применялись в исключительных ситуациях, когда конкретные законодательные акты содержали прямые отсылки к договорам.

Новая Конституция России открыла внутреннюю систему прямому влиянию международного права. Все мы знаем ст. 15 и важные положения, которые в ней содержатся. В связи со ст. 15 возникают несколько очень существенных вопросов.

Первый вопрос заключается в том, насколько эффективна сама по себе ст. 15, насколько эффективен принцип, который в ней заложен. Мы знаем примеры из международной практики, когда в конституции государства содержится очень хорошая статья, провозглашающая принципы и нормы международного права частью права страны или только договоры — частью права страны.

Декларация остается декларацией. На практику национального применения она не оказывает влияния. Франция в данном случае — один из примеров, когда в течение долгого времени постепенно эта идея имплементации международных договоров воплотилась во французскую конституцию, а затем и в практику. Какова же ситуация в России?

С широких позиций многое будет зависеть от политических процессов в России. Естественно, если страна открывается внешнему миру и положения ст. 15 приняты на этой волне, то страна, открытая внешнему миру, пытается имплементировать стандарты, принятые в международном сообществе, в своем внутреннем законодательстве. Это одна ситуация.

Ежели мы говорим о стране, которая имеет это очень хорошо звучащее конституционное положение, но тем не менее отгораживается от внешнего мира, когда доминируют какие-то националистические подходы, думаю, что такая статья может остаться просто декларацией. Поэтому с этих широких позиций, думаю, многое зависит от политических процессов в России.

Многое зависит также от позиции судов, от того, как суды относятся к этой статье, действительно ли они на практике признают международное право частью права страны, как они трактуют конкретные вопросы в этой области. Много, наконец, зависит от образования. Речь идет о том, чтобы адвокаты, практикующие юристы знали о том, что эта статья должна работать, чтобы они в своих конкретных аргументациях, например перед судебными или административными органами, могли ссылаться на положения этой статьи, то есть этот момент нельзя упускать. Российская ассоциация международного права должна очень активно работать в этой области.

Хотел бы остановиться на практике судов на данный момент. Действительно, какова позиция российских судов в этом вопросе? Думаю, что это чрезвычайно важно. Могу констатировать, что позиция судов изменилась под влиянием новой Конституции и некоторых положений международного права, взятых из предыдущей Конституции. И действительно, мы можем констатировать, что суды уже смотрят на ст. 15, суды применяют эту статью и есть ряд чрезвычайно интересных дел, прежде всего Конституционного Суда, который ссылался на нормы международного права в ряде решений. Есть также определенная подвижка в позиции Верховного Суда России. Приведу один пример. Верховный Суд России уже применял нормы международного права в ряде конкретных решений, но знаменательным является постановление Пленума Верховного Суда 1994 года о судебной практике проверки законности и обоснованности ареста и продления срока содержания под стражей. Вы знаете значение постановлений Пленума Верховного Суда, руководящие разъяснения Пленума. Практически они являются источником права, и любой практикующий юрист, обратившись в самый низший суд и процитировав постановление Пленума, естественно, усилит свою позицию, сделает ее очень убедительной для любого судьи в России.

Так вот, данное постановление прямо предписывает нижестоящим судам применять конкретную норму международного права, норму, которая содержится в Пакте о правах человека (ст. 9), норму, которая отсутствует в российском законодательстве.

О чем идет речь? Речь идет о том, что в соответствии с УПК РСФСР, все еще действующим (и неизвестно, когда новый УПК

будет принят), предусматривается судебный контроль только за заключением под стражу в качестве меры пресечения. А в то же время в соответствии со ст. 9 первого Пакта о правах человека — о гражданских и политических правах — любой, кто лишен свободы вследствие ареста или содержания под стражей, имеет право на разбирательство его дела в суде. И Верховный Суд, сославшись на ст. 15 Конституции, прямо предписал нижестоящим судам принимать жалобы, в том числе на ситуации, связанные с арестом, и рассматривать законность и обоснованность ареста, не только задержание и заключение под стражу, но и содержание в форме ареста. Думаю, что это очень интересный пример.

В отношении Конституционного Суда возникает несколько весьма спорных вопросов. Если мы посмотрим на ст. 15, то первый вопрос — это, конечно, широта ст. 15. В российскую правовую систему входят не только договоры, не только общепризнанные принципы или общее международное право, как в некоторых странах, но и то и другое. В этом плане российская правовая система действительно стала очень открытой. К сожалению, ст. 15 говорит о договорах Российской Федерации, употребляется такая формулировка: не договоры, ратифицированные Российской Федерацией, а договоры Российской Федерации. И более того, как вы знаете, ст. 15 провозглашен приоритет договоров Российской Федерации по отношению к противоречащим им нормам внутреннего законодательства. В этой ситуации возможна достаточно сложная проблема, когда договоры, не ратифицированные Верховным Советом (теоретически, по крайней мере, эта ситуация была) или не ратифицированные Думой, Федеральным Собранием на данный момент, могли превалировать над нормами закона, принятыми, скажем, старым Верховным Советом или на данный момент — Федеральным Собранием. Таким образом, нарушались бы определенные принципы правотворчества, когда акты, принимаемые какими-либо министерствами или Министерством иностранных дел, пакты международного характера превалировали бы над законами, которые приняты Федеральным Собранием. Эта проблема существовала, но на данный момент она устранена. Думаю, что она устранена очень удачно. Устранена новым Законом о международных договорах Российской Федерации. В соответствии с этим законом любой международный договор Российской Федерации, который устанавливает правила, противоречащие внутреннему законодательству, или правила, которые требуют принятия правил внутреннего законодательства, подлежат обязательной ратификации Федеральным Собранием. Я считаю, что это очень удачное положение, которое включено в российский Закон о международных договорах.

Второй вопрос возник в практике Конституционного Суда. Это вопрос о том что такое общепризнанные принципы и нормы международного права и что такое договоры Российской Федерации. Думаю, что эти понятия смешивать не стоит. В ином случае просто не имело бы смысла в Конституции употреблять две различные формулировки. Иногда у нас и в литературе, и в практике Конституционного Суда говорилось о том, что то или иное положение российского законодательства противоречит общепризнанным принципам и нормам международного права, и после этого сразу цитировался конкретный договор, который обязывает Российскую Федерацию. Полагаю, на данном уровне происходит просто смешение этих двух понятий. Думаю, когда мы говорим об общепризнанных принципах и нормах международного права — формулировка, которая на международном уровне практически не употребляется, — мы все-таки имеем в виду так называемое общее международное право, прежде всего общее международное публичное право.

В связи с этим возникают, конечно, серьезные проблемы для судов, которые не имеют практики применения норм международного права. Как установить общепризнанные принципы и нормы международного права? В отношении договоров ситуация, конечно, проще, можно найти какой-то текст договора, установить, ратифицирован ли он Российской Федерацией, были ли сделаны оговорки к этому договору Российской Федерацией, то есть установить правовую норму. Но даже в этой области, к сожалению, Конституционный Суд не всегда адекватно, по моему мнению, подошел к применению договора, хотя, может быть, это просто недостатки редактирования решения. В решениях можно найти довольно странные вещи, когда делаются ссылки на конкретный международный договор и не говорится о том, ратифицирован ли он Российской Федерацией. Говорится, например, о том, что Пакт о правах человека принят только Генеральной Ассамблеей ООН, и точка. Или, скажем, в одном из последних постановлений о Законе Чувашской Республики о выборах Государственного совета Чувашской Республики говорится о том, что действие Международного пакта о гражданских и политических правах признано Российской Федерацией.

Вы знаете, конечно, что Венская конвенция о праве международных договоров не содержит такого термина, речь идет о ратификации, принятии, утверждении, присоединении и т.д., но не о признании действия международного договора. Как я сказал, в отношении договоров ситуация проще. В отношении общепризнанных принципов и норм международного права ситуация сложнее. Действительно, нельзя ожидать от судов, в том числе и от Конституционного Суда, несмотря на то что там известные юристы-меж-

дународники, что Конституционный Суд и особенно обычный суд в России знают, какова ситуация с конкретными общепризнанными принципами и нормами международного права. Здесь требуется экспертная оценка и т.д. Тем более, что просто так, как это иногда делается, в частности, Конституционным Судом, когда говорят: общепризнанные принципы и нормы международного права. После этого цитируется резолюция Генеральной Ассамблеи, может быть, один договор, и считается, что наличие такой нормы уже доказано. Я думаю, что это очень проблематичный подход. Конечно, психологически легко понять, в частности, судей Конституционного Суда, когда они берут конкретную резолюцию, конкретный договор, а потом говорят, что это общепризнанный принцип, и приводят его в качестве доказательства.

В действительности же, если вы посмотрите, как следует доказывать норму международного права, прежде всего обычную норму международного права, как это делает, например, Международный Суд ООН, надо исследовать не только международные документы, но и практику государств в той или иной области, позицию конкретного государства по данной проблеме. Это, конечно, очень сложно делать, но это делать придется.

Я думаю, для наших судов также важно учитывать позицию России, в том числе по общепризнанным принципам и нормам международного права. Одна точка зрения заключается в том, что позиция России здесь не важна, общепризнанные принципы и нормы международного права будут связывать Россию в любой ситуации, имеются ли какие-то конкретные доказательства ее согласия с этой нормой или нет. Другая позиция заключается в том, что согласие России с конкретной нормой, применимой в конкретном деле, всегда должно быть доказано, иначе такая норма не будет обязывать Россию. Еще не ясно, какая точка зрения будет превалировать, но я думаю, что последняя точка зрения найдет достаточно много сторонников в стране.

Еще одна проблема, которая возникает в практике. Она возникла уже в практике Конституционного Суда, — это проблема самоисполнимых и несамоисполнимых норм. Это весьма сложная проблема, она имеет не только техническое значение, но и более широкое, политическое значение. Опираясь на тезис о несамоисполнимости конкретных норм международного права, которые подлежат применению в том или ином деле, если эту концепцию толковать довольно широко, можно практически свести на нет значение ст. 15 Конституции. И у нас есть примеры в международном сообществе, когда конституции содержат хорошие положения, но путем чрезвычайно широкого применения концепции самоисполнимых и несамоисполнимых норм их положения практически

сводятся на нет. Думаю, Соединенные Штаты Америки могут быть хорошим примером в этом смысле. Имеется ряд известных дел, когда эта концепция трактовалась чрезвычайно широко и таким образом договоры не применялись в конкретной ситуации, например договоры, трактующие вопросы прав человека. В этом смысле эта концепция опасна для нас.

В ситуации, когда мы пытаемся имплементировать нормы международного права внутри страны, слишком широко толковать эту концепцию чрезвычайно опасно, но тем не менее она существует, она возникает объективно. Она не возникала в советские времена, потому что никого не волновало применение международных договоров в определенном смысле внутри страны, но она объективно возникает в нашей ситуации, потому что действительно есть какие-то договоры, которые прямо во внутринациональном законодательстве применяться не могут по самым различным причинам.

Концепция самоисполнимости уже утверждена в российском законодательстве, в отношении практики судов она проблематична. Хотя эта проблема возникала в практике Конституционного Суда, но в российском законодательстве она уже утвердилась. И я не согласен с тем, что эта концепция утвердилась с принятием российского Закона о международных договорах. Действительно, там содержится эта норма, но первый акт, который утвердил эту концепцию в российском законодательстве, — это, конечно, первая часть Гражданского кодекса России, который действует с начала 1995 года и принят, конечно, раньше, чем Закон о международных договорах. Статья 7 Кодекса четко говорит (практически формулировки совпадают с последующим Законом о международных договорах): есть определенные международные договоры, которые требуют принятия внутренних актов для своей имплементации, и есть договоры, которые действуют в Российской Федерации непосредственно. Это было сказано в ст. 7 Гражданского кодекса. Думаю, что практикующие юристы уже понимают эту проблему. Если вы посмотрите, например, комментарий к Гражданскому кодексу под редакцией профессора Брагинского, то там приводятся очень интересные примеры на основе Парижской конвенции о защите промышленной собственности, конкретные положения этой Конвенции, которая содержит отсылки к национальному праву и где говорится о том, что эти положения по этой причине не могут считаться самоисполнимыми и, соответственно, будет действовать ст. 7 Гражданского кодекса.

К сожалению, в практике Конституционного Суда России эта проблема не получила должного освещения, хотя она возникла уже в одном из первых дел, рассмотренных Конституционным Судом (я

имею в виду дело о ст. 33 КЗоТ). В этом деле Суд сослался на положение второго Пакта по правам человека об экономических правах и, самое главное, — на Конвенцию МОТ № 111 как на непосредственно применимое право в данной ситуации. Но если мы посмотрим на положения, на которые ссылался Суд, я думаю, очень проблематично, что они являются самоисполнимыми. Например, Конвенция МОТ № 111 содержит формулировки о том, что страны, ратифицирующие Конвенцию, проводят национальную политику посредством согласованных с национальными условиями и практикой методов. Конвенция предусматривает, что, например, запрещение дискриминации в области прекращения трудовых отношений на основании достижения пенсионного возраста (это как раз проблема в этом деле) возможно лишь на основании национального законодательства, то есть в данном случае Конвенция содержала конкретную отсылку к национальному законодательству и через национальное законодательство положения Конвенции могли трансформироваться во внутреннее право.

Весьма проблематично считать, что такая Конвенция будет самоисполнимой или конкретные положения этой Конвенции будут самоисполнимы.

Перед тем как закончить, я хотел бы отметить проблему иерархии норм, остановиться очень кратко на проблеме иерархии норм международного права и российского права. Я думаю, ситуация более или менее ясна в отношении договоров, особенно она стала ясна в отношении договоров, когда новый Закон о международных договорах внес эту поправку, или может быть уточнение, о котором я уже упомянул. Ситуация прояснилась.

А вот в отношении общепризнанных принципов и норм международного права вопрос остается спорным. Статья 15 провозглашает приоритет только норм международного договора, она не провозглашает приоритет общепризнанных принципов и норм международного права по отношению к внутреннему законодательству. В то же время в Конституции есть ст. 17, которая говорит, что права и свободы человека и гражданина Российской Федерации признаются и гарантируются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права. Возникает интересный вопрос: что означает ст. 17? Можно сказать, что это вводная статья раздела о правах человека и она имеет чисто декларативный характер, характер политической декларации, не провозглашает приоритет общепризнанных принципов и норм международного права?

Возможна и другая интерпретация: она провозглашает приоритет в этой конкретной области отношений общепризнанных принципов и норм международного права. Эта интерпретация очень хорошая. Она защищает права человека в большей степени, потому

что есть определенные общепризнанные принципы, нормы в этой области, которые не содержатся в конкретных договорах Российской Федерации. Но тем не менее я считаю, что вопрос остается открытым и нам нужно посмотреть, по какому пути пойдет практика судов.

Второй вопрос в этой области чрезвычайно важный, он заключается в том, что Конституция не содержит прямого положения, которое говорило бы о том, что договоры Российской Федерации обладают приоритетом по отношению не только к российским федеральным законам, но и к нормативным актам, принятым в субъектах Федерации. Этого положения в Конституции нет. И здесь возникает, конечно, масса проблем, это пробел в Конституции. Но я думаю, что этот пробел, к счастью, уже заполнен одним из важных решений Конституционного Суда России. Я думаю, что здесь вклад Конституционного Суда России весьма значителен.

В постановлении по делу о беженцах Северной Осетии Конституционный Суд (хотя это дело было вынесено на основании старой Конституции, но тем не менее провозглашенный принцип имеет значение) сказано, что ст. 2 Международного пакта о гражданских и политических правах, закрепляющая равенство граждан перед законом, в силу ст. 32 старой Конституции имеет преимущества перед законами Российской Федерации, следовательно, я цитирую, «и республик в ее составе». Это чрезвычайно важное положение в конкретном решении. Если мы посмотрим на другие решения, принятые на основе современной Конституции, то это положение так четко не выражено, но сам принцип поддерживается. Этот принцип поддерживается в постановлении о Законе Чувашской Республики о выборах Госсовета, который я уже цитировал. Думаю, постановление чрезвычайно известное и громкое, приобретшее громкую известность, — постановление о Чечне — тоже исходит именно из этого принципа.

Статья получена в апреле 1996 г.

Международные организации

ВОПРОС О ЯДЕРНОМ ОРУЖИИ В МЕЖДУНАРОДНОМ СУДЕ ООН

Н.Н. Дубик *

Продвижение мирового сообщества к всеобъемлющей международной безопасности проходит в том числе и через урегулирование вопросов относительно ядерных вооружений: прекращение всех испытаний, ограничение распространения, запрещение угрозы или применения ядерного оружия, а также полное запрещение и ликвидация ядерного оружия. Несмотря на многочисленные усилия государств и международных организаций, в этом направлении в международном праве до настоящего времени остается открытой проблема определения правового статуса ядерного оружия.

Международный Суд ООН в пяти делах касался вопросов регулирования правового режима ядерного оружия, включая ядерные испытания, угрозу или применение ядерного оружия в вооруженных конфликтах или при каких-либо других обстоятельствах. Результатом рассмотрения этих дел стали следующие решения и консультативные заключения: решения от 20 декабря 1974 г. по делу *Ядерные испытания (Австралия против Франции)* и по делу *Ядерные испытания (Новая Зеландия против Франции)*, решение от 22 сентября 1995 г. *Просьба об исследовании ситуации в соответствии с параграфом 63 Решения Суда от 20 декабря 1974 г. по делу Ядерные испытания (Новая Зеландия против Франции)*, консультативное заключение от 8 июля 1996 г. *Законность применения ядерных вооружений государством в вооруженном конфликте*, а также консультативное заключение от 8 июля 1996 г. *Законность угрозы или применения ядерных вооружений*, в которых проводится анализ некоторых аспектов правового положения ядерного оружия в современном международном праве, намечаются перспективы развития международного права, а также подтвержда-

* Соискатель Центра международного права Института государства и права Российской академии наук.

ется необходимость дальнейшего сотрудничества всех государств относительно всеобщего и полного разоружения.

Впервые Международный Суд столкнулся с данной проблемой в двух делах, связанных с ядерными испытаниями. 9 мая 1973 г. Австралия и Новая Зеландия в отдельности возбудили процесс против Франции по поводу испытаний ядерного оружия в атмосфере, которые Франция намеревалась провести в южной части Тихого океана. Франция заявила, что в этом отношении Суд явно не обладает компетенцией, и отказалась участвовать в открытом заседании или направить документы. В двух постановлениях от 22 июня 1973 г. Суд по просьбе Австралии и Новой Зеландии назначил в этой связи временные охранительные меры, заключающиеся, в частности, в том, что Франции предлагалось до принятия судебного решения воздержаться от ядерных испытаний, вызывающих радиоактивные выпадения на территории Австралии и Новой Зеландии. В двух решениях, принятых 20 декабря 1974 г., Суд признал, что заявления Австралии и Новой Зеландии стали беспредметными и что Суду уже более нет необходимости выносить решение по этому вопросу. В данном случае Суд основывался в своих выводах на том, что цель, поставленная Австралией и Новой Зеландией, была достигнута, поскольку Франция неоднократно в своих публичных заявлениях сообщала о своем намерении в дальнейшем не проводить ядерных испытаний в атмосфере после завершения серии ядерных испытаний 1974 года¹.

В параграфе 63 судебного решения от 20 декабря 1974 г. указывается, что если дальнейшим поведением государства затрагиваются основы данного судебного решения, то заявитель может сделать запрос об исследовании ситуации в соответствии с положениями Статута; денонсирование Францией письмом от 2 января 1974 г. Общего акта о мирном разрешении споров, который рассматривается в настоящем деле как основа юрисдикции, не может представлять препятствие для такого запроса². Исходя из вышеизложенного и в связи с очередными ядерными испытаниями Франции Новая Зеландия 21 августа 1995 г. обратилась в Международный Суд с запросом об исследовании ситуации в соответствии с параграфом 63 решения Суда от 20 декабря 1974 г. В решении от 22 сентября 1995 г. Суд двенадцатью голосами против трех (против: судьи Веерамантри, Корма и судья ад хос сэр Джеффри Палмер) отклонил просьбу Новой Зеландии и указал, что настоящая ситуация не подпадает под положения параграфа 63 решения от 20 декабря 1974 г. Суд сделал соответствующий вывод в связи с тем, что, в отличие от проводимых ранее ядерных испытаний в атмосфере, в данной ситуации речь шла о подземных ядерных испытаниях. Суд также отклонил просьбу Новой Зеландии о временных охранительных мерах, а также заявления

о вступлении в данное дело со стороны Австралии, Микронезии, Соломоновых и Маршалловых Островов³.

Международный Суд ООН 8 июля 1996 г. вынес два консультативных заключения относительно законности угрозы или применения ядерных вооружений. В первом из них, вынесенном по просьбе Всемирной организации здравоохранения (далее: ВОЗ), Суд отказался одиннадцатью голосами против трех (против: судьи Шахабуддин, Веерамантри, Корума) ответить на поставленный перед ним вопрос о законности применения ядерного оружия государством в вооруженном конфликте⁴.

Суд отметил, что в соответствии с параграфом 1 ст. 65 Статута Международного Суда ООН и параграфом 2 ст. 96 Устава ООН должны быть соблюдены три условия при обращении в Суд специализированных учреждений с просьбой о консультативном заключении: учреждение должно быть уполномочено Уставом ООН или Статутом Международного Суда ООН запрашивать мнение у Суда; вопрос должен быть юридического характера; этот вопрос должен возникать в связи с деятельностью соответствующего учреждения⁵.

Первые два условия были выполнены. Суд пришел к выводу, что, несомненно, ВОЗ обладает компетенцией в соответствии со ст. 76 Устава ВОЗ и параграфом 2 ст. X Соглашения между ООН и ВОЗ от 10 июля 1948 г. просить о вынесении Судом консультативных заключений⁶. Относительно второго условия Суд заметил, что в консультативном заключении *Западная Сахара* от 16 октября 1975 г. он уже определил, что вопросы, выраженные в правовой терминологии и поднимающие проблемы международного права и по своей природе требующие ответа, основанного на праве, по своей сути являются вопросами юридического характера⁷. Вопрос, представленный Международному Суду ООН, фактически является вопросом юридического характера, поскольку, разрешая его, Суд должен определить обязательства государств в соответствии с правом и оценить, соответствуют ли действия государств этим обязательствам, таким образом отвечая на вопрос юридического характера⁸.

При рассмотрении третьего условия, дающего право международной организации обратиться в Международный Суд ООН с просьбой о консультативном заключении, Суд определил, что, несмотря на то что, согласно своему Уставу, ВОЗ имеет отношение к различного рода мероприятиям, направленным на защиту населения в случае применения ядерного оружия, а также к проведению исследований о влиянии на здоровье применения ядерного оружия либо любой другой опасной деятельности, вопрос, поставленный ВОЗ перед Судом, касается не результатов применения ядерного оружия, а законности его применения. Далее Суд уточнил, что, каким бы ни было влияние на здоровье и окружающую среду, компетенция ВОЗ, связанная с

этим, не зависит от законности действий, которые повлекли за собой такие последствия. Суд также отметил, что международные организации, в отличие от государств, не обладают общей компетенцией, а руководствуются «принципом специализации». Поэтому Суд сделал вывод, что ответственность ВОЗ обязательно ограничена сферой «общественного здоровья» и не может посягать на обязанности других частей системы ООН. И, несомненно, вопросы относительно использования силы, регулирования вооружений и разоружения находятся в пределах компетенции ООН и лежат вне этого специализированного учреждения.

Учитывая все вышеперечисленное, Международный Суд ООН пришел к выводу, что вопрос, поставленный Всемирной организацией здравоохранения, не возникает «в пределах сферы деятельности» данной организации, определенной в ее Уставе, и поэтому Суд в данном случае не может вынести консультативное заключение в связи с отсутствием соответствующей компетенции⁹.

Остановимся более подробно на рассмотрении еще одного консультативного заключения — от 8 июля 1996 г., касающегося законности угрозы или применения ядерного оружия, по просьбе Генеральной Ассамблеи ООН¹⁰. В отличие от вышеприведенного, Международный Суд ООН в данном консультативном заключении дал развернутый ответ по существу. Вопрос, поставленный перед Судом, был сформулирован резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 49/75 К от 15 декабря 1994 г. следующим образом: «Разрешена ли в соответствии с международным правом угроза или применение ядерного оружия в каких-либо обстоятельствах?»¹¹.

Международный Суд в параграфах 10—18 данного консультативного заключения, рассмотрев юрисдикцию Суда, отметил, что в соответствии с параграфом 1 ст. 65 Статута Международного Суда ООН и параграфом 1 ст. 96 Устава ООН «Генеральная Ассамблея или Совет Безопасности могут запрашивать от Международного Суда консультативные заключения по любым юридическим вопросам». Некоторые государства утверждали, что Генеральная Ассамблея и Совет Безопасности могут запрашивать консультативные заключения только в связи с их деятельностью. Проанализировав ст. 10, 11 и 13 Устава ООН, Суд пришел к выводу, что поставленный вопрос затрагивает различные аспекты деятельности Генеральной Ассамблеи, включая проблемы угрозы силой или применения ее в международных отношениях, процесс разоружения и прогрессивное развитие международного права.

Международный Суд так же, как и в предыдущем консультативном заключении по запросу ВОЗ, сославшись на консультативное заключение *Западная Сахара*, установил, что он имеет дело, несомненно, с вопросом юридического характера¹². Чтобы дать на него

ответ, Суд должен определить соответствующие принципы и нормы международного права, истолковать их, применить их по отношению к проблеме угрозы или применения ядерного оружия, таким образом предлагая ответ на правовой вопрос.

При рассмотрении в параграфах 14—19 данного консультативного заключения вопроса о дискреционных полномочиях в соответствии с параграфом 1 ст. 65 Статута Международного Суда ООН, Суд сослался на консультативное заключение *Толкование мирных договоров с Болгарией, Венгрией и Румынией*, в котором установил, что при вынесении консультативного заключения не по просьбе государства, а по просьбе органа, имеющего на это право, Суд, являясь также органом Организации Объединенных Наций и принимая участие в деятельности ООН, в принципе не должен им отказывать¹³. Несколько причин было приведено во время слушаний, чтобы убедить Суд, что во исполнение своих дискреционных полномочий он должен отказать в вынесении консультативного заключения по просьбе Генеральной Ассамблеи. Некоторые государства утверждали, что вопрос, представленный Суду, является неопределенным и не существует никакого спора по предмету вопроса. Чтобы ответить на данный аргумент, Суд указал на различие судебной и консультативной процедур. Целью консультативной процедуры является не урегулирование (по крайней мере, непосредственно) споров между государствами, а предложение юридической консультации запрашивающим органам и учреждениям. Суд не принял во внимание эти и другие аргументы и указал, что нет никаких существенных причин, чтобы отказать Генеральной Ассамблее в вынесении консультативного заключения.

Следует отметить, что в истории Суда не было случая отказа в вынесении консультативного заключения, основанного на дискреционных полномочиях Суда. Что же касается консультативного заключения *Законность применения ядерного оружия государствам в вооруженном конфликте* по запросу ВОЗ, то Суд отказался ответить по существу в связи с отсутствием юрисдикции в конкретных обстоятельствах.

Международный Суд в параграфах 23—34 консультативного заключения, тщательным образом проанализировав международное право, пришел к выводу, что “применимым правом” в данном деле являются Устав Организации Объединенных Наций и нормы права, регулирующие вопросы вооруженных конфликтов, включая ведение военных действий, а также соответствующие договоры относительно ядерных вооружений, которые Суд мог бы признать уместными. Вместе с тем Суд уточнил: чтобы быть наиболее корректным в применении Устава ООН и других норм права, в частности меж-

дународного гуманитарного права, необходимо принимать во внимание особые характеристики ядерных вооружений, включая их разрушительную способность, возможность причинять огромные человеческие страдания¹⁴.

Определив “применимое право” в данном деле, Суд рассмотрел поставленный перед ним вопрос в соотношении с положениями Устава ООН, касающимися угрозы силой или ее применения¹⁵.

Согласно параграфу 4 ст. 2 Устава ООН запрещается “угроза силой или ее применение как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом, несовместимым с целями Объединенных Наций”. Это запрещение должно рассматриваться в соотношении с другими соответствующими положениями Устава. Так, в ст. 51 Устава установлено неотъемлемое право на индивидуальную либо коллективную самооборону в случае вооруженного нападения. Законное применение силы предусмотрено также ст. 42 Устава, в которой Совет Безопасности может уполномочить осуществить военные меры в соответствии с гл. VII Устава ООН. Эти положения применяются к любому использованию силы, независимо от применяемого оружия. Устав ООН, таким образом, явно не запрещает, но и не разрешает применение любого оружия, включая ядерное.

Право на самооборону, предусмотренное ст. 51 Устава ООН, должно учитывать условия необходимости и соразмерности (пропорциональности). В деле *Действия военного и полувоенного характера в Никарагуа и против Никарагуа* Суд заявил, что в соответствии с нормой международного обычного права самооборона признается оправданным средством, если она соразмерна (пропорциональна) вооруженному нападению и необходима для его отражения¹⁶. Принцип соразмерности, таким образом, не может сам по себе исключить применение ядерного оружия при самообороне во всех обстоятельствах. В то же время использование силы должно соответствовать праву, применяемому в вооруженных конфликтах, в частности международному гуманитарному праву. Суд также обращает внимание государств на саму природу ядерного оружия и последствия, оказываемые его применением.

Чтобы уменьшить или устранить возможность незаконного нападения, государства иногда предупреждают, что они обладают определенным видом оружия, которое они намерены использовать при самообороне. Является ли нет такое предупреждение “угрозой” в соответствии с параграфом 4 ст. 2 Устава, зависит от конкретных обстоятельств. Намерения “угрозы” или “применения” силы в соответствии с параграфом 4 ст. 2 Устава ООН являются связанными понятиями в том смысле, что если применение силы в

конкретном случае по каким-либо причинам незаконно, то, соответственно, угроза ее применения аналогично незаконна. Объявленная готовность применить силу — законна, если такое применение соответствует Уставу ООН. Таким образом, никакое государство в дальнейшем не будет рассматриваться Судом как законно угрожающее применить силу, если предполагаемое применение силы будет незаконным.

Определив соотношение с положениями Устава ООН относительно угрозы или применения силы, Суд перешел к анализу норм права, применяемого в вооруженных конфликтах. Прежде всего был исследован вопрос о существовании в международном праве норм, регулирующих законность или незаконность угрозы или применения ядерных вооружений *per se*¹⁷; затем был проведен анализ поставленного вопроса в связи с принципами и нормами международного гуманитарного права, применимого в вооруженном конфликте¹⁸, и права нейтралитета¹⁹.

Суд определил, что ни в международном обычном, ни в договорном праве не содержится каких-либо предписаний, разрешающих угрозу или применение ядерного оружия либо какого-нибудь другого оружия вообще или в определенных обстоятельствах, в частности при законной самообороне. Вместе с тем практика государств показывает, что незаконность угрозы или применения определенных вооружений как таковых является результатом не отсутствия разрешения, но, наоборот, формулируется как запрещение.

Суд не считает, что запрещение использования ядерного оружия может быть выведено на основе соответствующих положений Второй Гаагской декларации 1899 года, Приложения к Гаагской конвенции IV 1907 года либо Женевского протокола 1925 года. Кроме того, он не нашел какого-либо запрещения ядерных вооружений как таковых и в договорах, запрещающих применение других видов оружия массового поражения.

Заключение договоров относительно приобретения, производства, владения, развертывания и испытаний ядерных вооружений указывает на растущее беспокойство мирового сообщества относительно ядерных вооружений. Вместе с тем и в этих соглашениях также не содержатся нормы, полностью запрещающие применение ядерного оружия.

Судом были также исследованы договоры Тлателолко и Раротонга, протоколы к ним, а также декларации, сделанные в связи с продлением Договора о нераспространении ядерных вооружений. В соответствии с ними ряд государств взяли на себя обязательство не применять ядерное оружие в определенных зонах (Латинская Америка, южная часть Тихого океана) либо против определенных государств (безъядерных государств, являющихся участниками Договора о нераспространении ядерных вооружений). Однако даже

внутри этих рамок ядерные государства оставили за собой право применять ядерное оружие при определенных обстоятельствах, и это не вызвало возражений со стороны участников договоров Тлателолко и Раротонга или Совета Безопасности.

Затем Суд перешел к исследованию еще одного источника международного права — обычного права.

За последние 50 лет члены международного сообщества выражали различный подход к вопросу о неприменении ядерных вооружений. Исходя из этого, Суд не считал возможным констатировать, что имеется *opinio juris* по данной проблеме. Возникновению, как *lex lata*, обычной нормы, определенно запрещающей применение ядерных вооружений, препятствуют противоречия между зарождающимся *opinio juris*, с одной стороны, и все еще достаточно сильной приверженностью доктрине устрашения ряда ядерных государств (в которой право применять такие вооружения возможно при самообороне против вооруженного нападения, угрожающего жизненно важным интересам государства), с другой стороны. Вместе с тем было также отмечено, что ежегодное принятие Генеральной Ассамблеей подавляющим большинством большого количества резолюций, подобных резолюции 1653 (XVI), содержащих требование заключить соглашение о всеобщем запрещении применения ядерных вооружений, показывает стремление большей части международного сообщества сделать посредством запрещения применения ядерных вооружений значительный шаг вперед по пути ядерного разоружения.

Не найдя ни конвенционной, ни обычной нормы, определенно запрещающей угрозу или применение ядерного оружия как такового, Суд проанализировал данный вопрос в соотношении с международным гуманитарным правом.

После экскурса в историю появления и развития правовых норм, первоначально названных “законы и обычаи войны”, а впоследствии “международное гуманитарное право”, Суд указал, что основными принципами гуманитарного права являются:

во-первых, защита гражданского населения и гражданских объектов. Поэтому государства не должны рассматривать гражданское население объектом нападения и, следовательно, не должны применять такие виды оружия, которые при использовании против военных целей уничтожают и гражданские; во-вторых, запрет причинять чрезмерные страдания комбатантам и, соответственно, запрет применять оружие, влекущее такие страдания. Из этого следует, что государства не должны иметь неограниченный выбор применяемого вооружения.

Суд также рассмотрел “оговорку Мартенса”, первоначально включенную во Вторую Гаагскую конвенцию 1899 года, а затем в

Гаагские конвенции 1907 года и представляющую, по мнению Суда, достаточно действенный механизм в связи с постоянно развивающейся военной технологией. Современный вариант этой поправки присутствует в параграфе 2 ст. 1 I Дополнительного протокола 1977 года, в соответствии с которым “в случаях, не предусмотренных настоящим Протоколом либо другими международными соглашениями, гражданское население и комбатанты остаются под защитой и действием принципов международного права, которые вытекают из установившихся обычаев, принципов гуманности и требований общественной морали”.

Рассматривая возможность применения принципов и норм международного гуманитарного права, Суд обратил внимание, что ядерное оружие было изобретено после того, как появилось значительное количество принципов и норм гуманитарного права. Вместе с тем, по мнению Суда, из этого не следует, что принципы и нормы гуманитарного права не могут распространяться и на ядерное оружие. Такой вывод противоречил бы изначально гуманитарному характеру юридических принципов, на которых основано право вооруженных конфликтов и которые в одинаковой степени применимы ко всем видам боевых действий и ко всем видам оружия, будь то в прошлом, настоящем или будущем. В приложенном к консультативному заключению заявлении Председателя Суда Беджауи отмечается, что, являясь по своей сути “слепым” оружием, ядерные вооружения ставят под сомнение само существование гуманитарного права²⁰.

Аналогично Суд высказался и отношении принципа нейтралитета, который применим ко всем международным военным конфликтам независимо от используемых видов оружия.

Выводы, вытекающие из возможности применения в данном деле принципов нейтралитета и международного гуманитарного права, достаточно противоречивы. С одной стороны, тот факт, что применение ядерных вооружений регулируется правом вооруженных конфликтов, не обязательно означает запрет на такое применение. С другой стороны, применение ядерных вооружений (и оказываемые им неконтролируемые последствия) не может быть совместимо с принципами и нормами гуманитарного права и поэтому запрещено.

Эти противоречия нашли свое выражение при голосовании по пункту Е постановляющей части консультативного заключения, когда семью голосами против семи при решающем голосе Председателя Суд сделал заключение, что вследствие особых характеристик ядерных вооружений, о чем уже упоминалось выше, использование ядерного оружия едва ли совместимо с требованиями права, применяемого в вооруженных конфликтах. Однако не имеется до-

статочных оснований, чтобы с уверенностью сделать вывод, что при любых обстоятельствах применение ядерного оружия противоречит принципам и нормам права, применяемого в вооруженных конфликтах. Более того, Суд напомнил и о фундаментальном праве каждого государства на выживание и, таким образом, на право обратиться к самообороне в соответствии со ст. 51 Устава ООН, когда такое выживание находится под угрозой. Не может быть также проигнорирована практика государств, известная как “политика устрашения”, которой придерживались некоторые ядерные государства на протяжении многих лет.

Таким образом, Суд, исследовав современное международное право в целом, определил, что нельзя сделать категорического вывода о законности либо незаконности применения ядерных вооружений в чрезвычайных обстоятельствах самообороны, при которых выживание находится под угрозой.

В настоящее время международное право и зависящая от него стабильность международного правопорядка нуждаются в разрешении неопределенности относительно правового статуса таких смертоносных видов вооружений, как ядерное оружие. По мнению Суда, наиболее действенным средством в достижении такой цели является завершение процесса ядерного разоружения²¹.

В этих обстоятельствах, согласно ст. VI Договора о нераспространении ядерных вооружений, Суд придает большое значение обязательству добросовестно вести переговоры относительно ядерного разоружения. Данное обязательство охватывает формально 182 государства—участника Договора о нераспространении ядерных вооружений, или, другими словами, большую часть международного сообщества. Несомненно, любой реалистичный подход к проблеме всеобщего и окончательного разоружения, особенно ядерного, требует сотрудничества всех государств.

Исходя из изложенного, Международный Суд ООН в заключительном параграфе консультативного заключения от 8 июля 1996 г. *Законность угрозы или применения ядерного оружия* по просьбе Генеральной Ассамблеи ООН постановил ответить следующим образом на вопрос, поставленный Генеральной Ассамблеей:

А. Единогласно:

Ни в международном обычном, ни в международном договорном праве нет какого-либо специального разрешения относительно угрозы или применения ядерного оружия.

В. Семью голосами против трех (против: судьи Шахабуддин, Веерамантри, Крома):

Ни в международном обычном, ни в международном договорном праве нет всеобъемлющего и универсального запрещения угрозы или применения ядерного оружия как такового.

С. Единогласно:

Угроза или применение силы посредством ядерного оружия, которая противоречит параграфу 4 ст. 2 Устава Объединенных Наций и не соответствует всем требованиям ст. 51, незаконна.

Д. Единогласно:

Угроза или применение ядерного оружия должны также рассматриваться на соответствие международному праву, применяемому в вооруженных конфликтах, в особенности принципам и нормам международного гуманитарного права, а также специальным требованиям договоров и другим обязательствам, которые явно касаются ядерных вооружений.

Е. Семью голосами против семи при решающем голосе Председателя Суда (за: Председатель Суда Беджауи, судьи Ранджева, Герцег, Ши, Фляйшхауэр, Верешетин, Феррари Браво; против: Заместитель Председателя Швейбл, судьи Ода, Гийом, Шахабуддин, Веерамантри, Корума, Хиттинс).

Как вытекает из вышеупомянутых требований, угроза или применение ядерных вооружений вообще противоречили бы нормам международного права, применяемого в вооруженных конфликтах, в особенности принципам и нормам международного гуманитарного права.

Однако, принимая во внимание современное состояние международного права, а также элементы фактической стороны дела, Суд не может сделать окончательного вывода о законности либо незаконности применения ядерного оружия в чрезвычайных обстоятельствах самообороны, при которых выживание государства действительно находится под угрозой.

Ф. Единогласно:

Существует обязательство добросовестного ведения и завершения переговоров, ведущих к ядерному разоружению во всех его аспектах под строгим и эффективным международным контролем²².

Достаточно неоднозначное отношение к рассматриваемой проблеме выразилось и в заявлениях, особых и отдельных мнениях судей Международного Суда ООН, которые приложены к консультативному заключению.

В особом мнении судьи Ода подчеркивается, что Суд должен был использовать свои дискреционные полномочия и вообще отказать Генеральной Ассамблее в вынесении консультативного заключения, поскольку она злоупотребила своим правом и преследовала не правовые, а политические цели. Выразив надежду на ликвидацию ядерного оружия, он вместе с тем отметил, что это прерогатива политических переговоров²³.

Часть судей, голосовавших против соответствующих положений постановляющей части консультативного заключения (в особен-

ности пункта Е), обосновывали свою позицию тем, что в международном праве нет неопределенности по вопросу о возможном применении ядерного оружия в чрезвычайных обстоятельствах самообороны. Такой точки зрения придерживается, например, в своем особом мнении Заместитель Председателя Суда Швейбл, который вместе с тем поддерживает заключение Суда о том, что применение ядерного оружия вообще противоречило бы принципам и нормам права вооруженных конфликтов²⁴.

Часть судей, напротив, считает, что Суд должен был более определенно высказаться о незаконности применения ядерного оружия. Особое мнение судьи Веерамантри основано на суждении, что при любых обстоятельствах угроза или применение силы посредством ядерного оружия незаконны. Это нарушает фундаментальные принципы международного права и представляет собой отрицание самих основ гуманитарного права²⁵. Судья Корона в особом мнении также отметил, что на основе существующего международного права и фактической стороны дела использование ядерного оружия привело бы к нарушению, по крайней мере, принципов и норм международного гуманитарного права²⁶. Подобную позицию высказала и судья Хиггинс в своем особом мнении²⁷.

Вместе с тем большинство Суда придерживается точки зрения, что в международном праве недостаточно точно определен правовой режим ядерного оружия, однако угроза или применение ядерного оружия вообще противоречат принципам и нормам гуманитарного права. В своем заявлении судья Верещетин отметил, что в консультативной процедуре, когда необходимо не решить конкретный спор, а установить право, Суд не может заполнять пробелы или корректировать право, если оно несовершенно. Суд поэтому не может быть обвинен в уклончивости и нерешительности, поскольку право, на котором основано заключение, само по себе противоречиво. Консультативное заключение адекватно отражает правовую ситуацию и показывает приемлемые пути к тому, чтобы положить конец существованию каких-либо "серых областей" в правовом статусе ядерного оружия²⁸.

Как продемонстрировали слушания и вынесенные консультативные заключения по вопросу о законности угрозы или применения ядерных вооружений, в международном праве не существует однозначного отношения к проблеме возможной угрозы или применения ядерных вооружений. Вместе с тем общие тенденции в современном международном праве и в международных отношениях позволяют утверждать о стремлении международного сообщества к всеобъемлющей безопасности, и прежде всего к ядерной безопасности.

Стремление к сотрудничеству в решении вопросов относительно ядерных вооружений было продемонстрировано на Московской

встрече на высшем уровне по ядерной безопасности, которая прошла 19—20 апреля 1996 г. В Московской декларации была подтверждена необходимость присоединения к Договору о нераспространении ядерных вооружений тех государств, которые еще этого не сделали, при его бессрочном и безусловном продлении. Было заявлено о приверженности заключить и подписать Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний как одной из приоритетных задач международного сообщества в области разоружения и нераспространения и выполнения обязательств по ст. VI Договора о нераспространении ядерных вооружений.

В сентябре 1996 года Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний, проект которого обсуждался на Женевских переговорах, получил одобрение на 51-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН и был открыт для подписания.

¹ International Court of Justice Reports of judgements, advisory opinion and orders. — 1974.

² I.C.J. Reports. — 1974. — P. 477.

³ Request for an examination of the situation in accordance with paragraph 63 of the court's judgment of 20 December 1974 in the Nuclear Tests (New Zealand v. France) case. — I.C.J. Reports. — 1995. — P. 307—308.

⁴ Вопрос был сформулирован в резолюции WNA46.40 от 14 мая 1993 г. Всемирной ассамблеи здравоохранения следующим образом: «Вследствие оказываемого воздействия на здоровье и окружающую среду будет ли применение ядерного оружия государством в войне либо в другом вооруженном конфликте нарушением обязательств в соответствии с международным правом, включая Устав Всемирной организации здравоохранения?» (Legality of use by a state of nuclear weapons in armed conflict.— Advisory opinion. — General List № 93. — Para. 1. — P. 3).

⁵ Ibid. — Paras. 10—31. — P. 6—16.

⁶ Ibid. — Paras. 11—12. — P. 6—7.

⁷ Western Sahara. Advisory Opinion. — I.C.J. Report — 1975. — Para. 15. — P. 18.

⁸ Legality of use by a state of nuclear weapons in armed conflict. — Advisory opinion. — General List № 93. — Para. 13—17. — P. 7—8.

⁹ Ibid. — Paras. 31—32. — P. 16—17.

¹⁰ Запрос от 19 декабря 1994 г.; зарегистрирован в Международном Суде 6 января 1995 г.

¹¹ Legality of the threat or use of nuclear weapons. — Advisory opinion. — General List № 95. — Paras. 1—9. — P. 2—7.

¹² Ibid. — Para. 13. — P. 8—9.

¹³ Interpretation of Peace Treaties with Bulgaria, Hungary and Romania, First Phase. Advisory Opinion. — I.C.J. Reports. — 1950. — P. 71.

¹⁴ Legality of the threat or use of nuclear weapons. — Advisory opinion. — General List № 95. — Paras. 35—36. — P. 16—17.

¹⁵ Ibid. — Paras. 37—50. — P. 17—20.

¹⁶ Military and Paramilitary activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America). — I.C.J. Reports. — 1986. — Para. 176. — P. 94.

¹⁷ Legality of the threat or use of nuclear weapons. — Advisory opinion. — General List № 95. — Paras. 49—73. — P. 20—27.

¹⁸ Ibid. — Paras. 74—87. — P. 27—30.

¹⁹ Ibid. — Paras. 88—89. — P. 31.

²⁰ Ibid. — Déclaration de M. Bedjaoui, Président.

²¹ Ibid. — Paras. 98—103. — P. 33—35.

²² Ibid. — Paras. 105. — P. 35—37.

²³ Ibid. — Dissenting opinion of Judge Oda.

²⁴ Ibid. — Dissenting opinion of Vice-President Schwebel.

²⁵ Ibid. — Dissenting opinion of Judge Weeramantry.

²⁶ Ibid. — Dissenting opinion of Judge Koroma.

²⁷ Ibid. — Dissenting opinion of Judge Higgins.

²⁸ Ibid. — Declaration of Judge Vereschetin.

Статья поступила в редакцию в ноябре 1996 г.

Вопросы территории

К ИСТОРИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО И ГОСУДАРСТВЕННОГО СТАТУСА ГОРОДА, ПОРТА И ВОЕННО-МОРСКОЙ БАЗЫ СЕВАСТОПОЛЯ (1783—1996 гг.)

В.В. Похлебкин *

Оживленное обсуждение в СМИ того положения, которое сложилось в Крыму и на Черноморском ВМФ, привело к появлению ряда разноречивых и, как правило, некомпетентных высказываний, принадлежащих общественным и официальным деятелям, занимавшим ответственные посты в своих странах, но не имевшим никакого представления и отношения к возникшим геополитическим и военно-морским проблемам.

Эти высказывания, обычно крайне примитивно и безграмотно комментируемые или «дополняемые» прессой, не только не прояснили ситуации в целом для широкой общественности, но и еще более усложнили и запутали подлежащие обсуждению вопросы.

Вот почему ныне требуется прежде всего объективная экспертиза всего комплекса крымских проблем, и в частности выяснение правового статуса Севастополя как города, порта, крепости и военно-морской базы, поскольку именно по данному вопросу ни одна из спорящих сторон не обнаружила даже элементарной исторической и правовой осведомленности, опубликовав в СМИ совершенно безграмотные по своему фактическому содержанию сведения¹. Но прежде, чем перейти к изложению всей суммы фактов, касающихся нашей темы, следует обратить внимание на одно важное обстоятельство, которое все заинтересованные стороны, как правило, либо упускают из виду, либо сознательно игнорируют.

Дело в том, что рассмотрение любых территориальных вопросов предполагает, что при их анализе и решении следует в первую очередь учитывать исторически сложившуюся фактическую и правовую ситуацию в целом, а не исходить лишь из волюнтаристски-политических мотивов, продиктованных конъюнктурой последнего

* Независимый эксперт.

времени, или из самых последних по времени юридических документов.

Принципиальная политика — это единственно правильная политика, а она может исходить только из учета постоянно действующих факторов и опыта прошлого.

Только при этом условии те или иные решения будут обладать и формально-юридической легитимностью, и необходимой фактической силой, и, следовательно, будут прочны, не потребуют нового пересмотра при изменении соотношения сил как спорящих сторон, так и на мировой арене.

В связи с этим прямая обязанность и задача правовой и исторической экспертизы состоит в том, чтобы ясно, точно и нелицеприятно указать на ошибочность тех или иных решений в прошлом, чтобы максимально очистить вопрос от любых натяжек и содействовать тем самым восстановлению правовой и исторической справедливости.

Это тем более важно соблюдать, так как в последнее время обнаруживается тенденция при решении сложных вопросов ради их формального «упрощения» ограничиваться рассмотрением лишь тех правовых актов, которые относятся лишь только к настоящему времени, но не к прошлому. Такой подход правомерен лишь при рассмотрении вопросов гражданского и уголовного права, но абсолютно неприемлем и противопоказан при анализе международно-правовых и государственно-правовых территориальных проблем, которые могут быть объективно освещены, да и вообще правильно поняты, лишь с историко-правовых позиций, лишь с учетом историко-правовых прецедентов. Ибо в области территориальных вопросов *длительность сохранения* любым объектом определенного *правового статуса* приобретает значение *решающего аргумента*.

* * *

А теперь перейдем к изложению фактической стороны вопроса, к истории административного подчинения и государственного правового статуса города, порта, крепости и военно-морской базы Севастополя.

Севастополь в переводе с греческого — «знаменитый город». Место это было заселено с глубокой древности: за 500 лет до н.э. здесь была основана греческая колония — город-республика Херсонес. Для этого были существенные причины: нигде более на Крымском полуострове, да и на всем Черноморском побережье не было такой удобной бухты.

В 112 году до н.э. город вошел в Понтийско-Боспорское государство, затем — вместе с ним в Римскую империю, а после ее

разделения — в Византию и стал центром управления византийских черноморских колоний, торгово-промышленным городом. Именно как таковой он стал известен русским князьям IX—XIII веков под именем Корсуня. В XIV—XV веках он был завоеван вместе с остальным Крымом турками и утратил всякое значение: ибо ни как порт, ни как город турок он не интересовал. Административными центрами Крымского ханства стали поселения в центре Крымского полуострова, а не портовые города. Столицей ханов был Бахчисарай, другими центрами были Ак-Мечеть (позднее, с 1784 г., — Симферополь), а также Карасубазар — все вдали от моря. А рядом с развалинами Херсонеса-Корсуни за все 350 лет татаро-турецкого владычества возникла лишь небольшая деревушка Ахтиар.

Именно ее и распорядилась Екатерина II после завоевания Крыма в 1783 году превратить в город, построив его на месте этой деревни и назвав Севастополем. Тогда же было начато привлечение греков из Турецкой империи для заселения Крыма и Севастополя.

Спустя четыре года была решена и судьба Севастополя — он был безоговорочно превращен в военно-морской порт, а гражданское административное управление Крымом перенесено в Симферополь. Тем самым уже с 1787 года Севастополь, хотя и располагавший всего 3 линейными кораблями и 12 фрегатами парусного флота, был выделен, отделен от местного областного подчинения Таврической области и фактически причислен к имперским военно-морским портам, подчиненным непосредственно Петербургу. В 1789 году тут было сформировано портовое управление, в 1804 году — главное управление Черноморского флота, а с назначением адмирала Ушакова начальником флота и порта развернуто большое военно-морское и крепостное фортификационное строительство. С 30 апреля 1809 г. Севастополь был объявлен главной черноморской крепостью и в нем стал подниматься особый крепостной флаг, одинаковый с крепостными флагами имперского значения в Кронштадте, Выборге, Свеаборге.

С 1834 г. Николай I утвердил план строительства оборонительной линии вокруг Севастополя, с моря и с суши, но в 1837 году при личном осмотре Севастополя и начатых работ изменил план в сторону его расширения, так что длина проектируемой линии обороны увеличилась на 7 км и один дополнительный бастион (восьмой). Ассигнованные денежные средства, однако, разрывовались интендантством, и работы шли медленно. Так что к началу Крымской войны была завершена лишь линия обороны с моря, но с сухопутной стороны город остался без прикрытия.

Англо-французская осада Севастополя, продолжавшаяся 349 дней, превратила город в развалины, фактически уничтожив его, а

вместе с ним и весь Черноморский флот России, затопленный на рейде.

По Парижскому миру 1856 года России было запрещено держать флот в Севастополе, и он до 1871 года был превращен в торговый город и таможенную станцию. В 1871 году, после отмены Парижского мира, царь Александр II подписал указ о восстановлении Севастополя как главного военно-морского порта России на Черном море. Но практически фортификационные работы были начаты только в середине 80-х годов XIX в. И лишь в 1890 году повелением царя от 17 мая Севастополь получил статус крепости 3-го класса, а спустя год, 30 апреля 1891 г., в нем вновь был поднят крепостной флаг. Наконец, спустя два года было формально полностью завершено определение имперского статуса Севастополя как крепости, города и порта: 26 июля 1893 г. для него был утвержден особый герб, резко, принципиально отличавшийся от всех других городских гербов тем, что его структура и эмблемы были не городского и тем более не обычного губернского или областного, а явно имперского, то есть **общегосударственного значения**: щит — красного, регального цвета, как и у Москвы, за щитом — два скрещенных золотых якоря, как у крупных портовых городов, например у Петербурга, а в качестве эмблемы — грифон, то есть родовая гербовая эмблема дома Романовых, причем с обратными финифтями (цветом) — у Романовых красный грифон на серебряном поле, а у Севастополя — серебряный грифон на красном поле, что означает особую историческую преемственность, то есть преемственность не биологическую, родовую, династическую, а преемственность в силу государственной истории, в силу особых военно-исторических государственных связей, прочно соединивших историю конкретного города с историей Российского государства.

Чем же объяснялось наделение Севастополя в конце XIX века таким особым знаком, устанавливающим его имперский статус? И почему он получал его, несмотря на то что был крепостью 3-го класса?

В начале XX века крепостями считались следующие пункты Российской империи:

на Балтике: Мемель, Либава, Свеаборг, Выборг, Усть-Двинск (Динамюнде), Кронштадт;

на Черноморье: Севастополь, Керчь, Очаков, Михайловская (Батум);

на Тихом океане: Порт-Артур.

Из них только *Свеаборг*, *Кронштадт* и *Порт-Артур* могли быть причислены к крепостям 1-го класса, да и то в силу их исторического значения и в меньшей степени в силу оснащенности

укреплениями и артиллерией. Но на Черном море дело вообще обстояло плохо: единственной начавшей заново сооружаться крепостью был *Севастополь*, укрепления которого к этому времени не давали ему основания стать крепостью выше 3-го класса, и класс крепостей оценивался не по их стратегическому или политическому значению, а исключительно по уровню фортификационно-технического оснащения. В то же время реальное стратегическое значение Севастополя, то есть его порта, его местоположения, было для всей России исключительно важным: он был единственным серьезным оборонительным укреплением государства на его крайнем южном морском рубеже. И именно на это обстоятельство должен был указывать герб, ибо это было характерное, типичное и стабильное положение для данного порта и города, независимо от технического уровня (ранга, класса) его укреплений на какую-либо конкретную дату или период его существования.

Именно этим подчеркивалось общеимперское значение Севастополя как города и порта, значимого для всей России, а не для какой-то одной губернии или региона.

Показательно, что во время гражданской войны это значение Севастополя признавалось всеми противоборствующими сторонами. Так, Врангель отказался подчиняться Деникину и помогать ему в походе на Москву, поскольку тот не тянул на ранг правителя России, ибо владел лишь областным (Екатеринодар) и окружным (Ростов-на-Дону) городами, да притом не коренными российскими, а периферийными казачьими центрами, в то время как у Врангеля был коренной российский имперский город, каким считался Севастополь, сделанный им столицей последнего белогвардейского региона, претендующего на всероссийскую имперскую власть. Именно опираясь на эти формальные основания, Врангель отказался от предложения Англии отделить Крым от России и преобразовать его в отдельную буржуазную республику под гарантии Антанты и при отказе от борьбы с Советской Россией, а демонстративно назвал свои вооруженные силы «Русской Армией», а свое правительство — «Правительством Юга России», поскольку и Севастополь, и Крым, и прилегающая к Черному и Азовскому морям территория от Тирасполя до Сочи официально считались Новороссией и никогда в истории не имели никакого отношения к Украине. Выгнав Врангеля из Крыма, советская власть постановлением ВЦИК от 18 октября 1921 г. образовали из этого полуострова *Крымскую автономную республику* в составе РСФСР². Это объяснялось тем, что 65% населения Крыма, то есть две трети, было русским, но одна треть состояла из народов, поселившихся здесь до **русских** и составлявших **коренное население Крыма**. Специфика состава этого населения, его национальное многообразие и тесная

связь национального состава различных групп с определенными хозяйственными функциями — все это придавало Крыму особый характер, требовало проведения крайне дифференцированной национальной политики в этом специфическом районе. Именно это обстоятельство послужило причиной того, что была создана сразу **автономная республика**, а не область. Автономия эта давалась не одному какому-либо народу, а сразу нескольким. Неверно мнение, что это была якобы татарская автономия. Нет, это была одновременно автономия **крымских татар (14%), греков (9%), караимов (вместе с евреями) (7%) и потомков древних готов (вместе с немцами) (3%)**. Крым должен был стать и стал уже к концу 20-х годов образцом решения национального вопроса в СССР, своеобразной витриной дружбы народов в Советской России. Именно поэтому ни у кого в 20-х и 30-х годах не могло даже возникнуть и мысли о соединении Крыма с Украиной, ибо это означало бы, так сказать, на корню загубить идею дружбы народов³. Ни для кого ни в царской, ни в советской России не было секретом, что именно на Украине процветает самый махровый национализм и антисемитизм, и это было не только подтверждено, но и резко подчеркнуто всей последующей историей: нигде, кроме Украины, так не свирепствовали националисты, оставившие кровавые следы и ставшие нарицательными: махновщина, петлюровщина, бандеровцы, оуновцы затмевали в своем национализме и зверствах даже гитлеровских эс-совцев, в войска которых они входили в качестве карателей. Вот почему **многонациональный Крым мог входить только в РСФСР** и, более того, должен был находиться под непосредственным контролем Москвы.

Могут спросить: какое же это имеет отношение к статусу Севастополя? Самое непосредственное, но не в юридическом смысле, а по существу, поскольку для первого периода советской власти подход к решению любого вопроса по существу был важнее и обычнее, чем его юридическое оформление, чем сооружение каких-то правовых рамок.

Поскольку одним из *главных местных крымских вопросов* стал с 1921 года вопрос о проведении *образцовой национальной политики*, то столицей Крыма был сделан город Симферополь, лежавший в центре полуострова. *Севастополь* же, население которого состояло почти исключительно из русских и *не имевший никакого отношения к местным проблемам*, стал фактически объектом внимания военно-морского ведомства Союза ССР как в смысле финансирования, так и в смысле кадрового состава населения. В конце концов он стал полузакрытым, а потом и почти совсем закрытым городом, то есть его основной функцией стало быть тем, чем он был и в царской России, — **главной военно-морской базой Черноморского флота**, главной сторожевой точкой на юге России.

После Отечественной войны это особое положение Севастополя было, наконец, юридически закреплено: в 1948 году он был *выделен в город республиканского подчинения*, что резко отличало его статус по сравнению с другими городами не только Крыма, но и всего Союза ССР⁴. Столица Крыма город Симферополь оставался городом областного подчинения, а Севастополь ставился на одну доску с Москвой и Ленинградом, ибо только эти три города были в 1948 году в РСФСР городами республиканского подчинения. Но, приняв такое давно фактически сложившееся и исторически справедливое юридическое оформление веками существовавшего статуса Севастополя, об этом никого не оповещали и в народе, среди общественности этого факта не пропагандировали, а после смерти Сталина и вообще забыли. Забыли даже члены руководящей группы страны, особенно те, кто ни военными, ни внешнеполитическими, ни большими государственными вопросами не занимался, а работал больше в сфере сельского хозяйства и прочих бытовых проблем. Вот почему при волюнтаристском решении в феврале 1954 года вопрос о передаче Крыма Украине об особом положении Севастополя просто позабыли и *передали его вместе с Крымом*, хотя к Крыму он формально уже не относился и *вопрос о нем*, строго говоря, *надо было решать особо* и уж если передавать его, то особо оформленным государственным актом, то есть отдельным указом Президиума Верховного Совета СССР. Но об этом никто не вспомнил, никто не обратил на это внимания, никто не оговорил этот факт; и он — совершился тихо. А уже спустя пару недель, а именно 1 марта 1954 г., был опубликован официальный справочник «СССР. Административно-территориальное деление союзных республик», издание восьмое, причем его издателем был не кто-нибудь, а Информационно-статистический отдел при Президиуме ВС СССР, т.е. орган, призванный следить за правильностью административных актов. Но он был органом в это время только тупо штемпелюющим. И потому он проштемпелевал на стр. 208: «Крымская область, г. Симферополь», а на стр. 209: «гор. Севастополь, выделен в город республиканского подчинения в 1948 г.», то есть бездумно, слово в слово повторил формулировку предыдущего издания справочника, но с той разницей, что все сведения о Крыме и вместе с ним о Севастополе были перемещены из раздела о РСФСР в раздел об УССР, причем все это было сделано чисто механически, бездумно. Ведь в 1948 году Севастополь был выделен в число городов республиканского подчинения РСФСР, а в 1954 году в УССР его никто формально не переводил, и поэтому указание на 1948 год с одновременным перемещением Севастополя в подчинение УССР было просто глупым, бессмысленным, несуразным. Но и этой ошибки никто не заметил, в том числе и ее публикаторы. Следовательно, занимались этим важнейшим государственным

ным делом не политики, оно было передоверено мелким клеркам. *И уже одно это обстоятельство делает данное решение юридически незаконным по признакам явной халатности и некомпетентности.*

Но шли годы, менялись у кормила власти очередные хозяйственники, сельскохозяйственники и кукурузники, а ошибка не исправлялась, а углублялась, причем настолько, что ее уже трудно было исправить, ибо создавались уже тому юридические, формальные препятствия.

В 1965 году Севастополю было присвоено звание города-героя, вручены орден Ленина и медаль «Золотая звезда», причем *указом Президиума ВС СССР, но никакого вывода из того факта, что город имеет не украинское, а фактически всесоюзное значение, не последовало*, а в 1967 году в очередном издании административного справочника СССР он вновь был помещен в разделе УССР с той же формулировкой — город республиканского подчинения с 1948 года, хотя республике Украине он с 1948 года не подчинялся!

Прошло еще десять лет, и была принята брежневская конституция 1978 года. В ней наконец было формально прописано в ст. 77 (Конституция УССР от 20 апреля 1978 г.), что городами республиканского подчинения являются для Украины — Киев и Севастополь, то есть через четверть века ошибка была не только не исправлена, но и закреплена юридически, так сказать, «бесповоротно». На то, что это формально и смешно, никто не обратил внимания, ибо, как объясняет ныне мэр Одессы Э. Гурвиц, «никто и в дурном сне не мог тогда увидеть, что империя рухнет», то есть смотрели на все как на несерьезную игру, ибо советская принадлежность не менялась, подчинялся ли город Украине или РСФСР. И это, конечно, психологически верно передает ситуацию.

Но если это так, с чем должны быть согласны все, то, следовательно, формальное юридическое закрепление Севастополя за Украиной — просто несерьезно и ныне, когда реальности изменились, надо вернуться к реальному исходному положению, сложившемуся веками исторически: Севастополь принадлежал 200 лет России и последние формальные четверть века принадлежности его к Украине не вправе коренным образом изменить его историю, ибо это противоестественно, абсурдно. Зачем нужен этот суперпорт для небольшой, бедной, находящейся в тяжелом экономическом положении страны? Стать для нее новой тяжелой обузой? И экономически, и политически? Ведь нельзя же серьезно говорить об украинском военно-морском флоте. Для этого у страны начисто отсутствуют исторические традиции. А начинать подобное дело с нуля — просто опрометчиво, несерьезно. Да и понятие «украинский флот» звучит для специалистов флота в любых странах так же

неестественно, как монгольский морской флот или флот Боливии или Непала. Один шведский моряк и бывший дипломат сказал мне, что, несмотря на то что шведы очень уважают украинцев со времен Мазепы как союзников, все же они не могут себе представить их в роли морской державы и поэтому выражение «украинский военноморской флот» звучит для истинно морских наций примерно так же абсурдно, как выражение «конная авиация».

Все это, конечно, эмоции, несколько освещающие общую несуразность сложившейся ситуации, но есть и действительно крайне серьезные основания считать весь крымский вопрос в целом и вопрос о Севастополе в особенности подлежащими полному пересмотру, причем в пользу России, ибо это единственно возможное принципиальное решение. Все остальное — зыбко!

Возьмем, например, вопрос о разделе Черноморского флота, который ныне на правительственном уровне в обеих странах принято считать возможным решать отдельно и полюбовно, мирно. Каждый подлинно объективный и компетентный морской специалист скажет, что вопрос этот — нерешаемый. Это значит, что он не подлежит удовлетворительному разрешению, не может быть решен. Для этого достаточно обратиться к скандинавским, финским морским специалистам. Они не станут кривить душой. Но как в российских, так и в украинских официальных инстанциях не желают и слышать об объективных мнениях независимых экспертов. Обе стороны заявляют, что будут решать вопрос о разделе, причем его, разумеется, в принципе будут решать отдельно наверху, а затем — технически отдельно — на уровне военных клерков. Что из этого получится, можем себе представить на примере решения советскими кругами вопроса о статусе Севастополя: проблему окончательно заведут в тупик, то есть она будет «решена» так, что выходом из нее может стать лишь война или вооруженный конфликт. И это — бесспорно, ибо проблема не имеет решения в форме «раздела». Но наши «верхи», знающие только «верхушки», этого понять не могут. Почему? Потому что не знают и не понимают фактов: исторических, политических, стратегических, морских, технических — любых. Как уже упоминалось выше, Севастополь — бухта уникальная. Здесь в береговую линию южного побережья Крыма вдается залив протяженностью 4 мили и шириной в $1\frac{1}{2}$ мили, то есть 28 х 3,5 км. Это прекрасная естественная морская гавань, имеющая при входе глубину 21,5 м, на большей части рейда — 18—19 м, а у берегов — 8—9,5 м, как будто ее специально готовили для стоянки современных военных судов. Более того, грунт бухты не каменистый, как всюду на Черноморском побережье, а ил — очень удобный для якорной стоянки. В довершение благоприятных условий бухта открыта только западным ветрам, а морское волнение во

время штормов естественно гасится рифами у входа в бухту. От обоих берегов бухты в нее вдаются небольшие мысы, образующие как бы обособленные заливчики-бухточки, создающие условия для специализации их к роду различных кораблей и ремонтного обслуживания. В них располагаются: элинги, сухие и гидравлические доки, верфи, плавучие краны и т.д. Всего основных частей Севастопольского морского и военного порта — четыре: Артиллерийская, Южная, Корабельная и Киленбалочная бухты. Все они функционально связаны друг с другом и не могут быть отделены одна от другой. Это — единое целое, прочно сложившееся за последние 100—150 лет. Оно неделимо и неотделимо одно от другого. Более того, хрупкость пород береговой линии не дает возможности возводить на ней дополнительные искусственные инженерные сооружения из современных материалов. Иными словами, Севастопольскую бухту нельзя ни расширить, ни достроить, ни поделить, ее можно только либо сохранить, либо разрушить, если уж стороны в ожесточении решат, чтобы она не досталась ни тому ни другому. Следовательно, любая попытка разделить Севастопольскую бухту означает гибель, уничтожение ее. Разве можно разделить прекрасную фарфоровую вазу, не раздробив ее в куски, никому не нужные?

Но, допустим даже, что всю ее передадут России, а вокруг будет украинская крымская территория. Решает ли это главную проблему — вопрос о безопасности России и всего Крымского полуострова, а также проблему безопасности Украины с точки зрения ее военных и политических кругов, стоящих на позициях национализма? Нет, к сожалению, не решает стабильно, а лишь несколько «смягчает» сегодняшнюю конъюнктурную остроту проблемы, сочетания безопасности двух стран. В перспективе же и такое «половинчатое» или «частичное» решение крымской проблемы создает новые сложности. Дело в том, что русская военно-морская база на украинском Крымском полуострове очень будет напоминать ситуацию с американской базой в Гуантанамо на Кубе.

Если учесть политическую обстановку на Украине и внешнеполитическую ориентацию этой страны на Западную Германию, США, а также ее военную доктрину, предусматривающую обязательное вступление страны в НАТО, то наличие русской базы в Севастополе будет постоянным удобным предлогом для украинских националистов и «ястребов» бряцать оружием, строить всевозможные провокации в отношении России, то есть создавать обстановку националистического шовинистского психоза внутри Украины и в Восточной Европе.

Более того, украинская дипломатия настойчиво "пробивает" вопрос о закреплении Севастополя за Украиной через международные организации, пытаясь заручиться их поддержкой и тем самым

"вывести" этот вопрос вообще из сферы российско-украинских отношений. Российская же дипломатия совершенно не учитывает всех тяжких последствий такой позиции Украины.

Так, в *июле 1993 г.*, когда в России президент был увлечен разборками с внутривластными противниками, наше родное правительство "проспало" жалобу Украины на Россию в Совет Безопасности ООН и *допустило* принятие его резолюции, осуждающей и лишаящей юридической силы попытку тогдашней Думы (в Белом доме!) заявить о непризнании украинских претензий на Севастополь. Думали, что этим... ударят по Хасбулатову! И упустили по близорукости важный внешнеполитический шанс. А Украина им воспользовалась!

Для любого историка, хорошо знакомого с историей Украины и особенно с периодами ее «самостийности», несомненно, что любые нынешние и будущие украинские власти превратят «севастопольскую базу» в источник перманентной напряженности в русско-украинских отношениях, в удобный постоянный предлог для отвлечения внимания украинцев от внутренних проблем своей страны и для переключения «паров» против «москалей». Что так и будет — это аксиома. Если бы украинские политики были иными, у Украины за 1000 лет сложилась бы своя государственность. Однако, несмотря на помощь в этом отношении со стороны России, с крепостью государственных устоев украинской державы что-то не клеится. И это понятно. Достаточно прочитать самый проукраинский, самый националистический, а не какой-нибудь «москальский» или «большевистский» труд по истории Украины, а именно двухтомник Н.Д. Полонської-Василенко-Моргун, бывшей сотрудницы АН УССР, бежавшей в 1944 году из Киева вместе с гитлеровцами, существовавшей и писавшей на средства бандеровцев и эсэсовцев в Мюнхене и ныне провозглашенной лучшим историком Украины всех времен. Независимо, разумеется, от своего желания эта несомненно талантливая женщина убедительно показала, что состоящая исторически из семи-восьми кусков Украина никогда не была способна на национальное единство и уж если достигала его в какие-то короткие периоды, то лишь под лозунгами войны с Россией. Без России как «пугала» для введения в заблуждение простого народа, Украина не сможет практически существовать как государство, равно как и без опоры на любого противника России в Европе и без ориентации на западные великие державы. Дух Мазепы жив и официально оправдывается по сию пору. Но им и исчерпывается «государственная мудрость» украинских лидеров.

Вот почему крымский вопрос должен решаться не частично, а целиком, то есть весь Крымский полуостров должен быть возвращен России, чтобы раз и навсегда снять этот вопрос из русско-украинских отношений и дать шанс украинской политической элите создать

украинское государство на позитивной базе строительства мирного государства, дружественного России, а не уповать на то, что такое государство может быть прочно создано, если постоянно находиться «на грани войны» с Россией и идеологически и психологически воспитывать свой народ в «исторической ненависти к москалям». «Цей шлях від Кия до Кравчука веде в нікуда».

Итак, резюмируем вышеизложенные факты.

Во-первых, все историческое развитие Севастополя в составе России и Советского Союза в течение 200 лет с момента его основания шло как развитие русской военно-морской базы и центра управления Черноморским флотом. Город вообще был основан прежде (1783 г.), чем была организована Таврическая область и установлена ее администрация (1784 г.).

Во-вторых, как в административной системе царской России, так и в Советском Союзе Севастополь занимал исключительное, особое положение по сравнению с остальным Крымом и другими городами страны. В царское время это было правовым и геральдическим образом оформлено в имперских законах, к концу XIX века (1891—1893 гг.) в СССР это было юридически закреплено после Великой Отечественной войны в конституции РСФСР (1948 г.). К Украине Севастополь ни в течение своей дореволюционной истории, ни в советское время не имел абсолютно никакого отношения.

В-третьих, частичное решение вопроса о принадлежности Севастополя России является шагом на пути к восстановлению исторической и правовой справедливости, но с принципиальной точки зрения может рассматриваться лишь как паллиатив.

В-четвертых, вопрос о том или ином разделе Севастопольской военно-морской базы и тем самым Севастопольской бухты не может быть признан возможным и серьезным, ибо ни политически, ни технически нерешаем, то есть не может привести к удовлетворительному решению вообще. Он может лишь послужить перманентным яблоком раздора между Россией и Украиной.

В-пятых, принципиальным решением русско-украинских противоречий в крымском вопросе может быть лишь возвращение Крыма целиком России. Такое решение снимает в корне все русско-украинские противоречия и является залогом прочных, мирных русско-украинских отношений в будущем¹.

¹ Некомпетентность и склонность к сенсациям, а также стремление «услужить» начальству со стороны отдельных журналистов дискредитируют российские государственные позиции. Так, в «Доме и Отечестве» (№ 23, от 14—20 сентября 1996 г.) в небольшой заметке А. Папушина «У столичного мэра особое мнение» сделаны сразу *четыре* фактические ошибки: 1) о не существующем никогда в СССР *союзном* подчинении

городов; 2) о якобы тождественности статуса Севастополя в 1948 и 1954 годах; 3) о якобы упущении оговорки о Севастополе в декабре 1991 года. Тогда надо было решать вопрос о недопущении передачи Украине *всего Крыма*, о чем опять-таки «забыли» по невежеству. Все это спровоцировало украинские СМИ на резкую отповедь, выставило российскую позицию в глазах читателей в самом неприглядном виде и, главное, тем самым увело всю дискуссию от существа вопроса. Такова цена вмешательства невежд в дела, о которых они не имеют никакого представления.

² Примечательно, что название декрета, подписанного В.И. Лениным, об автономии Крыма было следующим: «Об образовании Автономной Крымской Советской Социалистической Республики, как части РСФСР в границах Крымского полуострова».

³ Не следует забывать, что Крым в составе Украины был лишен всякой автономии с 1954 г. Это считалась просто *Крымская область*, как Житомирская, Полтавская и т.д.

⁴ В СССР не существовало статуса городов **союзного подчинения**. Высшим рангом (разрядом) был статус города **республиканского подчинения** (на уровне союзной республики). Этот статус присваивался в сталинскую эпоху крайне редко и строго индивидуально, в силу конкретно складывающихся историко-политических причин (т.е. либо военного, экономического, культурно-политического значения, либо за исторические и революционные заслуги).

Так впервые этот ранг был присвоен:

Москве — 16 июня 1931 г. особым постановлением Президиума ЦИК СССР;

Ленинграду — 3 декабря 1931 г. постановлением Президиума ВЦИК РСФСР;

Ташкенту — в 1943 году Указом Президиума Верховного Совета СССР;

Минску — 14 мая 1946 г. Указом Президиума Верховного Совета БССР;

Севастополю — в 1948 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР.

После 1948 года индивидуального присвоения ранга города **республиканского подчинения** не производилось вообще!

С 1 марта 1954 г. все *столицы союзных республик* независимо от численности населения, экономического потенциала, стратегического и культурного значения циркулярным распоряжением ЦСУ СССР были отнесены к городам республиканского подчинения, так сказать, *по должности*, то есть *автоматически*. Это было одним из симптомов *бюрократизации советского управления*, таким же как и раздача орденов не за конкретные заслуги, а *за выслугу лет*, к очередному юбилею.

Таким образом, Севастополь был последним городом в СССР, получившим свой ранг «республиканского» за фактические заслуги, за свое фактическое стратегическое значение. Он был поставлен на одну доску с крупнейшими и важнейшими городами страны — одним из первой пятерки. Все это резко подчеркивало не местное, региональное, а общегосударственное значение Севастополя, выделяло его из тысячи провинциальных городов.

Статья поступила в редакцию 1 декабря 1996 г.

Хроника

МИГРАЦИОННЫЙ КРУГОВОРОТ ОБЕЗДОЛЕННЫХ

Т.М. Регент*

(из выступления на международной конференции, Женева, 30 мая 1996 г.)

Два с лишним года, прошедших с начала подготовительного процесса, подтвердили правильность выдвинутого предложения о проведении данной конференции.

За это время пройден внушительный путь совместного делового анализа наиболее острых проблем миграционной ситуации на постсоветском пространстве, разработана схема их решения как собственными силами государств региона, так и в духе международной солидарности и сотрудничества.

Для России сама конференция и налаживание межгосударственного взаимодействия на данном направлении входят в число приоритетных вопросов внешнеполитической деятельности.

Конференция — одно из самых неординарных событий международной жизни этого года.

Прежде всего отмечу ряд самых общих параметров наших усилий, которые красноречиво характеризуют поистине планетарный масштаб достигнутого уровня международного взаимодействия.

Впервые предметом пристального внимания международного сообщества стал комплекс сложных взаимозависимых проблем вынужденной миграции, охватывающих не только традиционные категории беженцев, внутренне перемещенных лиц, репатриантов, но и потоки, специфические для постсоветского пространства и фактически не имеющие аналогов в мировой практике. Существенно важным признано в международном плане осуществление прав

*Руководитель Федеральной миграционной службы Российской Федерации, глава делегации Российской Федерации на региональной конференции по рассмотрению вопросов беженцев, недобровольно перемещенных лиц, других форм и возвращающихся лиц в странах СНГ и соответствующих соседних государствах.

вынужденных переселенцев. Никогда прежде на международных форумах не рассматривались столь подробно практические проблемы восстановления исторической справедливости в отношении депортированных народов, а также проблемы экологических мигрантов и незаконной миграции.

Впервые всеобъемлющее коллективное рассмотрение этих проблем коснулось долгосрочных задач регулирования миграционных потоков и предотвращения недобровольного перемещения населения в столь огромном и неоднородном регионе, где расположены страны СНГ.

Впервые результатом такого рассмотрения стала не просто разработка теоретических подходов, а всеобъемлющая стратегия международного сообщества, определяющая многоплановые рамки действий в данной области.

Впервые создана консенсусная база развития предметного взаимодействия стран СНГ с их партнерами по международному сообществу на основе взаимодополняемости внутригосударственных мер и коллективных усилий.

Впервые достигнуто сочетание регионального и универсального подходов в объединении инициативных усилий трех разнопрофильных международных организаций — УВКБ, ООН, МОМ и ОБСЕ, которым удалось преодолеть трудности координации совершенно новых задач в чрезвычайно тяжелых условиях становления государственности в странах, занимающих $\frac{1}{6}$ суши планеты.

В Российской Федерации высоко оценивают эти усилия. Реализация новаторских решений данного форума сулит последовательное удовлетворение взаимных интересов как стран СНГ, так и их соседей, всех государств. Ставка в этом процессе — стабильность, безопасность, облегчение страданий тех простых людей, которые вынужденно стали мигрантами.

Международное сообщество с пониманием восприняло сигнал, исходящий от стран, которые стремительно стали набирать обороты радикальных демократических преобразований: без адекватной международной поддержки усилий стран СНГ, испытывающих серьезное миграционное давление, ситуация может оказаться критической во многих отношениях и иметь крайне негативные последствия, прежде всего в области безопасности. Выход такой ситуации из-под контроля подорвал бы и надежды народов региона ОБСЕ на изменения к лучшему, на торжество идеалов демократии и гражданского общества в этой части мира.

Процесс подготовки конференции поистине стал одним из инструментов укрепления позитивной перспективы. Страны СНГ, отделенные на протяжении многих десятилетий железным занавесом от международного гуманитарного сотрудничества, получили

возможность осознать свои неординарные проблемы в свете сложившихся международных стандартов, наметить приоритеты в области сдерживания вынужденной и незаконной миграции, уяснить смысл предстоящей работы в весьма широком, неполитизированном контексте. Для многих из них подготовка конференции стала своеобразной школой освоения мирового и европейского опыта в данной области.

Интенсивный диалог по этой проблематике позволил другим странам также понять размах и сложные нюансы пестрой картины тревожных взаимоотношений народов, многочисленных этнических групп и меньшинств, от баланса интересов которых в немалой степени зависит стабильность в регионе. Этим странам теперь удалось яснее осознать необходимость неотложных действий в духе солидарности и сотрудничества.

Важный вывод, который сделан в ходе работы, относится к насущной потребности стран СНГ во все более полной реализации прав и основных свобод человека. Признание этого внушает оптимизм в том, что будет раскрыт потенциал демократии и верховенства закона, социальной гармонии, терпимости и взаимного уважения среди всех слоев населения.

Известно, что появление на постсоветском пространстве новых независимых государств стало моментом отсчета набирающего силу переселенческого движения в Россию. Не секрет, что оно подпитывается и за счет миграционных настроений, подогреваемых во имя реализации ложно понятой идеи национальной государственности, в соответствии с которой права представителей других этнических групп отодвигались на второй план.

Необычно широкое распространение получил термин «русскоязычное население», отразивший невиданное явление полиэтнического объединения — по признаку языка — интересов тех, кто либо не может приспособиться к новой жизни за пределами России, либо испытывает в этом плане невероятные трудности, вплоть до проблем выживания, в том числе по причинам вооруженных конфликтов, бытовой дискриминации и просто психологической неуверенности в будущем.

Россия широко открыла двери для бывших граждан СССР, желающих переселиться в страну, которую они считают своей Родиной. Однако все имеет свою цену, и иногда она превышает возможности. Готовность к приему таких людей должна сочетаться с готовностью наших соседей помочь интеграции русскоязычного населения в их странах на основе уважения прав человека и недискриминации. Как мы понимаем, это — во взаимных интересах. Будем откровенны: не будет пренебрежения к правам человека — не будет этнического дискомфорта, и тогда станет меньше стиму-

лов у части населения к изменению места жительства. И это касается не только стран СНГ, но и ряда наших соседей, участие которых в конференции — само по себе хороший знак.

Эта проблематика — часть превентивной деятельности, веки которой намечены в Программе действий. Надеемся, что использование всего инструментария в этой области позволит укрепить потенциал упреждения ситуаций, при которых могут произойти вынужденные перемещения населения.

Очень важно для нас и то, что в центре Программы действий — интересы защиты людей, оказывающихся в результате вынужденного перемещения практически в безвыходном положении, зачастую без крыши над головой, без средств к существованию, а иногда — без элементарных прав, хотя они юридически провозглашены в конституциях.

Разумеется, в России и других государствах—участниках СНГ многое делается для исправления положения, для облегчения страданий мигрантов. Для каждой категории этих людей теперь разработан дифференцированный подход, найдена формула сочетания национальных и международных усилий.

В чем же для нас главный смысл конференции, что мы ожидаем от принятия на ней Программы действий? Прежде всего — это результативность. Ее гарантией должен стать механизм последующих действий, как он предусмотрен в Программе. Фактически этот международный механизм послужит залогом наращивания потенциала преодоления проблем миграции в регионе в дополнение к существующим институтам каждой из стран СНГ.

В Российской Федерации высоко оценивают факт широкой вовлеченности в этот механизм различных стран, международных и неправительственных организаций, ведущих финансовых и гуманитарных учреждений системы ООН. Рассчитываем, что отдача от этого механизма будет осязаемой.

Конференция не является для нас самоцелью. Форум призван стать отправной точкой качественно нового этапа претворения сформулированных на нем общих для всех стран региона приоритетов применительно к условиям отдельных стран, принятия необходимых мер с целью смягчения миграционного давления, облегчения нужд мигрантов, искоренения причин, ведущих к новым потокам вынужденной миграции. Мы ожидаем, что концепция солидарности и сотрудничества, которая получила дополнительное развитие в ходе подготовки к конференции, найдет свое воплощение в конкретных, реально осязаемых мерах поддержки усилий стран СНГ в этой области.

Четко разработанные приоритеты стран Содружества должны предметно определить направления усилий в рамках механизма

последующих действий. Разумеется, страны СНГ различаются по уровню развитости миграционной политики, миграционных структур, совершенства законодательства и правоприменительной практики. Каждой стране предстоит сравнить свои реалии с выработанным рекомендациями.

Для России приоритеты охватывают все категории мигрантов, рассматриваемые в рамках конференции. Это прежде всего переселенцы, беженцы, экологические мигранты, ранее депортированные народы и меньшинства, нелегальные мигранты. Наши материальные приоритеты охватывают чрезвычайно широкий комплекс проблем и в предельно сжатом виде сводятся к строительству жилья, созданию рабочих мест, укреплению системы иммиграционного контроля, внедрению автоматизированной информационной системы миграционных органов, обеспечению добровольной репатриации иммигрантов. Они должны найти свое воплощение в детальных проектах и программах, привязанных к конкретным географическим координатам и нуждающихся в поддержке наших партнеров по международному сообществу.

Подготовка конференции стала своеобразным форумом широких консультаций не только между государствами, но и между различными государственными структурами и неправительственными организациями. У участников появилось чувство общности, потребность в наращивании взаимодействия с целью поиска долгосрочных решений.

Мы рассчитываем, что конференция даст импульс поднятию роли неправительственных организаций СНГ, будет способствовать усилению их взаимного сотрудничества и сотрудничеству с зарубежными партнерами на миграционном направлении. Особое значение будет иметь их участие в механизме реализации решений.

Итоги форума призваны стать подтверждением того, что безопасность в нынешнем постконфронтационном мире зависит не только от военных компонентов, но и от других параметров. Регулирование миграции, несомненно, должно стать элементом модели европейской безопасности, продолжением процесса формирования безопасности пространства на территории всех государств ОБСЕ. Смягчение опоры миграционной обстановки в регионе и преодоление проблем вынужденного перемещения населения — это первоочередные задачи сотрудничества в Европе как в области человеческого измерения, так и в контексте рыночных преобразований и устойчивого экономического развития. Обе эти задачи необходимо решать и в рамках принятой в ОБСЕ всеобъемлющей концепции безопасности.

Решения конференции, носящие прежде всего гуманитарный и социальный характер, должны укрепить фактор стабильности в

Европе. Отступление от выполнения этих решений чревато возникновением потенциальных источников напряженности, способных привести к новым конфликтам.

Надеемся, что согласованные здесь, в Женеве, планы будут претворены в жизнь и принесут благо всему международному сообществу.

Со своей стороны Россия накануне проведения демократических президентских выборов в стране своим участием в конференции хотела бы подтвердить приверженность поддержанию равноправных добрососедских отношений со всеми государствами Содружества и другими сопредельными странами, налаживанию конструктивного сотрудничества со всеми заинтересованными партнерами на этом жизненно важном направлении. Мы согласны с тем, что каждая подобная встреча повышает уровень понимания мировым сообществом столь сложных проблем.

Итоги конференции, несомненно, будут иметь кардинальное значение для продолжения курса реформ в регионе, для укрепления всеобщей стабильности. Убеждены также, что это еще одна частица мирового опыта, весомо обогащающая гуманитарную стратегию и практику.

В России будут предприняты все усилия, с тем чтобы претворить рекомендации конференции в жизнь. Рассчитываем, что в таком же духе будут действовать и другие участники форума.

Книжная полка

ЕЩЕ ОДИН СОЛИДНЫЙ ТРУД

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО. Учебник для вузов. Издание второе, переработанное и дополненное. Под редакцией Г.В. Игнатенко. М., «Высшая школа», 1995.

Учебный фонд российского студенчества пополнился еще одним солидным трудом. Учебник уже второй год находится в действии, но настоящая рецензия не могла появиться раньше, поскольку всякий учебник представляет собой весьма сложный «организм», требующий некоторого времени для его оценки.

Два предварительных соображения представляются необходимыми до текстуального анализа этого интересного коллективного труда, являющегося несомненной удачей группы юристов-международников и практиков во главе с проф. Г.В. Игнатенко.

Первое: следует всячески приветствовать выход в свет еще одного учебника по международному праву. Думается, что переход к системе одного учебника по этому предмету для всех обучающихся в России по специальности «Юриспруденция» не был бы продуктивным. Каждый коллектив авторов и каждый студент имеют право выбора в оценке места и роли современного международного права, а соответственно — и в деле расстановки акцентов на тех или иных аспектах международного права.

Второе: рецензируемый учебник рассчитан прежде всего на юристов, которые будут работать в сфере внутреннего правоприменения (в отличие от учебника, выпущенного в 1994 г. под редакцией Ю.М. Колосова и В.И. Кузнецова, предназначенного в основном для тех, кто готовит себя к внешнеполитической деятельности). Это отмечают и авторы, утверждающие, что стремились «подчинить свой труд» задаче проследить «взаимодействие международного и внутригосударственного права» (с. 9). И это им вполне удалось.

Учебник в целом оставляет впечатление именно учебника, рассчитанного прежде всего на восприятие студентов. Если говорить о его структуре, то она является логичной, дающей возможность обучающимся усвоить непростые понятия и категории, присущие этой

особой системе права. Оставляет благоприятное впечатление солидная подача материала; даются четкие определения основных понятий, выделенные, как правило, курсивом, что облегчает восприятие материала читателями; имеются схемы.

Сильной стороной учебника является прилагаемый в конце каждой главы список литературы для дополнительного изучения. К сожалению, в перечне рекомендуемой специальной литературы по курсу в целом (с. 10—11) отсутствует упоминание таких периодических изданий, как «Московский журнал международного права» и «Российский юридический журнал».

Вместе с тем рецензенты хотели бы обратить внимание на ряд моментов.

По структуре учебник является вторым (после уже упомянутого учебника под ред. Ю.М. Колосова и В.И. Кузнецова) в нашей стране, который придерживается деления излагаемого материала на две части (разделы) — общая часть и особенная часть. При этом авторы показали свое понимание такого подхода. Первому разделу дано название «Основные понятия и общие институты международного права», а второму — «Отрасли международного права».

Уместно и обоснованно в первый раздел книги включены главы «Реализация норм международного права», а во второй — «Международное уголовное право». Обращает на себя внимание то, что почти половина глав первого раздела посвящена нормам международного права. Это и понятно, поскольку только уяснение сущности и характера международно-правовых норм способствует более глубокому уяснению как природы международного права, его функционирования, так и его места в системе права. Особенно это необходимо для тех, кто приступает к изучению международного права.

Однако возникают и некоторые вопросы. В частности, почему во второй раздел включены главы «Территория и международное право», «Правовая помощь и иные формы правового сотрудничества». Представляется, что эти главы следовало бы отнести к первому разделу. Нет в учебнике отдельных глав, посвященных населению и международному праву, а также мирным средствам разрешения споров. Включение этих вопросов в главу «Реализация норм международного права» не исчерпывает и не раскрывает содержания всех проблем, связанных с этими важными и актуальными институтами международного права.

С рядом теоретических положений (учебник несколько перегружен теоретическими проблемами) вряд ли можно согласиться.

Например, деление субъектов международного права на «право-создающих» и «правоприменяющих» (с. 47) не решает спорного вопроса о международной правосубъектности индивидов и иных

субъектов гражданского права. Конечно, существует взаимовлияние и взаимопроникновение между внутригосударственным и международным правом, но это еще не приводит к их слиянию в результате идентичности субъектов. Можно, конечно, строить различные теоретические конструкции для обоснования международной правосубъектности индивидов, юридических лиц и т.д., однако, как известно, критерием истины и в этом вопросе должна выступать международная практика. Поэтому в связи с рассматриваемой концепцией возникает вопрос, когда и где государства как основные субъекты международного права рассматривали индивидов и остальных «правоприменяющих субъектов» в качестве субъектов международного права. Как свидетельствует международная практика, даже в последние десятилетия государства не идут на признание качества международной правосубъектности за индивидами, юридическими лицами и т.д.

Дискуссионной представляется позиция авторов о международной правосубъектности членов Российской Федерации (РФ). Международная практика показывает, как болезненно относятся федеративные государства к попыткам какого-либо государства, например, заключить договор, регулируемый международным правом, с членом федерации. Сами попытки таких структурных частей федеративного государства присвоить себе качество международной правосубъектности не только, как правило, пресекаются федерациями, но и не имеют под собой международно-правовых оснований.

Рассматривая вопросы, относящиеся к характеристике норм международного права, авторы учебника подразделяют нормы на закрепленные в каком-либо правовом документе (акте) и не закрепленные в таком документе. К первым отнесены договоры-акты, а ко вторым — обычные нормы. Однако из этой схемы выпадают договоры, которые могут заключаться и в устной форме.

Можно отметить некоторую непоследовательность авторов в оценке места международного права в юриспруденции. Если на с. 8 международное право определяется как «самостоятельный правовой комплекс», то на с. 12 и 18 международное право прямо характеризуется как «особая правовая система».

При рассмотрении вопросов территории авторы исходят из следующего положения: «Планету Земля, ее сушу, водные пространства, воздушное пространство, Луну и другие небесные тела — с точки зрения правового режима можно разделить на три вида: 1) государственная территория, 2) международная территория, 3) территория со смешанным режимом» (с. 326).

Такое деление не соответствует действительности. На Земле имеется очень большое число территорий и пространств, имеющих

свой собственный и специфический правовой режим: демилитаризованные зоны, безъядерные зоны, пограничные зоны, прилежащие зоны, зоны свободной торговли, внутренние воды, территориальные воды, архипелажные воды, континентальный шельф, исключительная экономическая зона и т.д. И их невозможно сгруппировать из-за специфики каждого правового режима в три вида правовых режимов. Да в этом нет и никакой нужды.

Для понимания того, что из себя представляет та или иная территория (или пространство) с международно-правовой точки зрения, важно определить ее основной признак, то есть ее правовое положение. Поскольку в международном праве главными субъектами, основными обладателями прав и обязанностей являются государства как суверенные образования, то, естественно, необходимо прежде всего установить, находится ли та или иная территория (или пространство) под суверенитетом какого-либо государства или никакое из государств в отношении ее (или пространства) не осуществляет своего суверенитета.

Так, как нам кажется, определяется в настоящее время правовое положение любой территории и любого пространства. И понятно почему.

Территориальное верховенство, или территориальный суверенитет, государств является одной из важных основ международного права, что свидетельствует о важном значении самого понятия «правовое положение государственной территории». В свою очередь, правовое положение территории (или пространства) является определяющим фактором для установления правового режима. При этом на одной и той же государственной территории может существовать «смешанный правовой режим» (например, национальный режим существует в пределах территориальных вод прибрежного государства наряду с международным режимом мирного прохода судов). Вместе с тем «смешанный правовой режим» существует и в пределах исключительной экономической зоны, на которую не распространяется, согласно ст. 89 Конвенции ООН по морскому праву 1982 года, суверенитет ни одного из государств, а ст. 56 признает за прибрежным государством суверенитет в целях, указанных в данной статье.

Что касается понятия «международная территория», то его в юридическом плане не существует, поскольку нет территорий, находящихся под «международным суверенитетом» и нет понятия «международный суверенитет». Иногда, правда, в обиходе «международными территориями» называют пространства, режим которых устанавливается в международном порядке. Но и в этих случаях надо иметь в виду, что каждое такое пространство имеет свое правовое положение и свой правовой режим, о чем сказано выше.

Изложенные выше соображения по вопросам правового положения и правового режима территорий и пространств являются следствием происходящих в последнее время в международном праве изменений, относящихся к данной сфере международных отношений, в частности связанных с вступлением в силу Конвенции ООН по морскому праву 1982 года.

Оценивая содержание учебника по международному праву под редакцией проф. Г.В. Игнатенко в целом, можно сделать несомненный вывод о том, что этот коллективный труд заслуживает позитивной оценки и будет, в чем мы уверены, весьма положительно воспринят как профессорско-преподавательским составом, так и студентами, которые активно пользуются им, соответственно, в процессе преподавания или изучения международного права.

доктор юридических наук, проф. *Ю.М. Колосов*;
доктор юридических наук, проф. *С.В. Молодцов*;
канд. юридических наук, доц. *Э.С. Кривчикова*;
канд. юридических наук, доц. *П.В. Саваськов*

Кто есть кто в нашей науке



ГРИШКО АЛЕКСАНДР ЯКОВЛЕВИЧ

Родился в 1952 году в Читинской области. После окончания средней общеобразовательной школы служил в Ракетных войсках стратегического назначения. После окончания службы в армии небольшой промежуток времени работал рядовым милиционером. С 1972 по 1976 год учился в Рязанской высшей школе МВД СССР. Работал преподавателем, освобожденным секретарем комитета комсомола, начальником кафедры криминологии, заместителем начальника школы по учебной работе. В настоящее время является заместителем начальника Рязанского института права и экономики МВД РФ по научной работе.

Тема кандидатской диссертации — «Условно-досрочное освобождение из спецкомендатур» (научный руководитель — А.С. Михлин, заслуженный деятель науки России).

Докторскую диссертацию по теме «Правовые и криминологические проблемы социальной реабилитации хронических алкоголиков и наркоманов» защитил в 1994 году. Ученое звание профессора по кафедре уголовно-исполнительного права и криминологии присуждено в 1995 году.

Имеет свыше пяти научных публикаций. Является участником нескольких международных конференций и семинаров. А.Я. Гришко создана научная школа по правовым и криминологическим проблемам социальной реабилитации алкоголиков и наркоманов.

По указанной проблеме тремя его адъюнктами защищены кандидатские диссертации. Два его адъюнкта пишут диссертации по проблемам борьбы с наркоманией в странах Карибского бассейна и Юго-Восточной Азии (Вьетнам). Является председателем диссертационного совета по защите кандидатских диссертаций по специальности 12.00.08 (уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право).

Неоднократно принимал участие в качестве эксперта в организации PRI (международная уголовная реформа), при обсуждении проектов законодательных актов в комитете Государственной Думы (проекты уголовного и уголовно-исполнительного кодексов).

На вопрос редакции, каким, на его взгляд, быть международному уголовному праву, А.Я. Гришко ответил, что, несмотря на всю специфику различных стран, есть всегда что-то общее, объединяющее. И это объединяющее находит свое воплощение в различных юридических документах: конвенциях, договорах, резолюциях, уставах. Безусловно, основным объединяющим фактором является человек, его права и свободы. Есть естественные человеческие права, соблюдение которых нужно обеспечить независимо от расовой принадлежности, вероисповедания, пола и т.д. Поэтому естественные человеческие ценности, их обеспечение могут и должны быть закреплены в международных правовых актах. Одним из примеров таких актов являются Минимальные стандартные правила обращения с заключенными.

При рассмотрении же вопроса о международном уголовном праве одним из основных моментов является создание унифицированного (кодифицированного) источника. Таким источником могли бы быть основы международного уголовного законодательства (что-то аналогичное существовавшим Основам уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик). Данные Основы, закрепляющие мировые стандарты, основные начала, складывающиеся в сфере уголовно-правовых отношений, стали бы главным источником международного уголовного права.

Следующим или одновременным шагом по пути юридического оформления международного уголовного права могло бы стать создание соответствующего международного судебного органа. В мировой практике помимо Международного трибунала на Нюрнбергском процессе есть уже примеры и наших дней. Например,

Советом Безопасности ООН 22 февраля 1993 г. было принято решение о создании Трибунала по Югославии, что является важным шагом на пути образования механизма привлечения к уголовной ответственности на международном уровне.

Инициативы по созданию Основ (основных начал) международного уголовного законодательства и международного уголовного суда могла бы проявить и Россия. К этому ее стимулирует и резолюция Комитета министров Совета Европы, принятая в феврале 1996 года, о приглашении Российской Федерации стать членом Совета Европы. В данном случае Россия должна не только принять соответствующие условия, но и проявить инициативу с учетом накопленного мирового и отечественного опыта.



ЗЫКИН ИВАН СЕМЕНОВИЧ

Родился в 1952 году в Москве. Доктор юридических наук, профессор. В 1974 году окончил с отличием международно-правовой факультет МГИМО МИД СССР. Прошел обучение в заочной аспирантуре по кафедре международного частного и гражданского права того же института. В 1980 году защитил диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук на тему «Обычай и обыкновения в международной торговле» (научный руководитель — профессор С.Н. Лебедев). В 1992 году защитил докторскую диссертацию на тему «Внешнеэкономические отношения: теория и практика правового регулирования».

В 1974—1982 годах работал в Договорно-правовом управлении Министерства внешней торговли. С 1982 по 1987 год был старшим преподавателем Всесоюзной (ныне Всероссийской) академии внешней торговли (ВАВТ). Затем в течение пяти лет занимал должности старшего, ведущего научного сотрудника, заведующего

сектором Всесоюзного (ныне Всероссийского) научно-исследовательского института внешнеэкономических связей (ВНИИВС). С 1992 года по настоящее время является ведущим научным сотрудником Центра правовых проблем международных экономических отношений Института государства и права РАН.

Избран заместителем председателя Международного коммерческого арбитражного суда при Торгово-промышленной палате РФ. Является также арбитром ряда других третейских судов, учрежденных в России. Неоднократно принимал участие в качестве члена состава арбитража в третейских разбирательствах внешнеэкономических споров за рубежом. Читает курс гражданского права в ВАВТ.

Имеет научные труды общим объемом около 80 п. л., в том числе опубликовал три монографии: «Обычай и обыкновения в международной торговле» (М., 1983), «Договор во внешнеэкономической деятельности» (М., 1990), «Внеэкономические операции: право и практика» (М., 1994).

Выступал с докладами по юридическим вопросам внешнеэкономических отношений на многих конференциях, проводившихся у нас в стране и за рубежом. Участвовал в работе различных международных форумов, в том числе в рамках ООН и Совета Европы. Принимал участие в подготовке ряда международных и отечественных нормативных актов.

Владеет английским, французским и немецким языками.

По роду своей научной, педагогической и практической деятельности занимается широким кругом правовых проблем международных хозяйственных отношений и коммерческого арбитража.

На вопрос редакции о роли частного права в современных российских условиях И.С. Зыкин ответил, что эта роль, безусловно, значительно возрастает. Очень крупным положительным шагом в указанном направлении явилось вступление в силу части первой и части второй нового Гражданского кодекса РФ. Была выражена надежда на принятие без неоправданной задержки и части третьей Гражданского кодекса, куда включены и важные нормы в области международного частного права. Это приведет к применению Гражданского кодекса в целом как единого взаимосогласованного документа. Сказанное не означает отрицания значения публично-правовых норм в регулировании отечественной экономики. В данной связи весьма актуальным представляется поиск путей достижения оптимального сочетания и согласованности публично-правовых и частноправовых предписаний, поскольку случаи их «нестыковки», к сожалению, нередки.



ИВАНОВ СЕРГЕЙ ИВАНОВИЧ

Родился в 1953 году в Харькове. В 1975 году окончил международно-правовой факультет МГИМО МИД СССР, а в 1976 году — курсы переводчиков ООН при МГПИИЯ им. М. Тореза.

С 1976 по 1980 год работал сотрудником Европейского отделения Секретариата ООН в Женеве. Участвовал в работе ряда международных конференций.

В 1980 году поступил в аспирантуру Дипломатической академии МИД СССР по кафедре международного права. В 1983 году защитил кандидатскую диссертацию по проблемам иммунитета государства и его собственности. С 1983 года — старший преподаватель, доцент кафедры международного права Дипломатической академии МИД РФ. В 1985—1987 годах исполнял обязанности заместителя заведующего кафедрой международного права, а с 1987 по 1994 год — декана факультета повышения квалификации дипломатических работников Дипломатической академии МИД РФ. Читает курс дипломатического и консульского права. Имеет дипломатический ранг первого секретаря 2-го класса.

Автор ряда публикаций, большая часть которых посвящена исследованию проблем иммунитета государства, а также вопросам дипломатического и консульского права.

Соавтор учебника «Международное право» под ред. В.И. Кузнецова (М., 1988), ряда выпусков ученых записок кафедры международного права ДА «Актуальные проблемы международного права». Является соавтором «Словаря международного права» (М., 1986) и учебника международного права под ред. Ю.М. Колосова и В.И. Кузнецова, подготовленного совместно сотрудниками кафедр международного права МГИМО и ДА МИД РФ (М., 1994).

С.И. Иванов выступал с лекциями и докладами в Швейцарии, Мексике, Конго, Германии.

Является членом Российской ассоциации международного права.

На вопрос редакции о состоянии проблемы иммунитета государства и его собственности в нынешний, переходный для российской экономики период С.И. Иванов ответил: «Эта проблема не дает покоя теоретикам и практикам в области международного права с незапамятных времен. Суть ее заключается не в том, должно ли государство или его собственность иметь юрисдикционный и другие иммунитеты, а в том, в каких объемах и в каких случаях такие иммунитеты должны действовать.

Историческая практика большинства государств мира свидетельствует о том, что у любого государства при любой формации имеются свои правомерные интересы, к числу которых относится и потребность в защите своего достоинства и своего имущества на международной арене. Поэтому государства по мере возможности всегда пытаются использовать юридические институты для защиты своих интересов.

Что же касается проблемы иммунитета государства и особенно его имущества применительно к нынешним российским условиям, то я считаю, что, пока государство правомерно обладает каким-либо имуществом, на международной арене оно обязано защищать его всеми допускаемыми уже действующим международным правом способами и отстаивать для него максимально возможные объемы и варианты иммунитетов при разработке новых международно-правовых норм. Ведь в конечном счете интересы и имущество государства — это интересы и имущество его граждан и организаций, являющихся налогоплательщиками».



КОМАРОВ АЛЕКСАНДР СЕРГЕЕВИЧ

Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой правовых дисциплин Всероссийской академии внешней торговли.

Родился 2 июля 1949 г. в Калининграде Московской области. В 1972 году окончил с отличием Московский Государственный институт международных отношений (международно-правовой факультет). После окончания института начал работу в Договорно-правовом управлении Министерства внешней торговли СССР и учебу в заочной аспирантуре МГИМО по специальности «гражданское и международное частное право». В 1981 году защитил кандидатскую диссертацию, освещающую, в частности, вопросы международной унификации права, регулирующего международную торговлю. В 1994 году защитил докторскую диссертацию, в которой продолжил исследование актуальных вопросов международной унификации права.

В период работы в системе Министерства внешней торговли СССР неоднократно участвовал в международных переговорах о заключении соглашений об экономическом сотрудничестве с зарубежными странами и фирмами, в частности «сделки века» с американской фирмой «Оксидентал петролеум» о создании в СССР комплекса по производству химических удобрений на компенсационной основе, генеральных соглашений с консорциумами японских фирм о сотрудничестве в разработке угольных месторождений в Сибири, нефтегазовых месторождений на острове Сахалин. Принимал участие в составе групп экспертов по совершенствованию Общих условий поставок СЭВ, разработке Общих условий СЭВ—Финляндия. В качестве эксперта неоднократно принимал участие в разработке документов в рамках Комиссии ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ). Возглавлял правительственную делегацию на дипломатической конференции по принятию конвенций по международному финансовому лизингу и факторингу (Оттава, 1988 г.). В составе международной рабочей группы, созданной в рамках Международного института унификации частного права (УНИДРУА), принимал участие в разработке Принципов международных коммерческих договоров, впоследствии принятых в качестве официального документа УНИДРУА.

В настоящее время:

Председатель Международного коммерческого арбитражного суда при Торгово-промышленной палате Российской Федерации (МКАС),

член Морской арбитражной комиссии при ТПП Российской Федерации,

член делегации Российской Федерации в Комиссии ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ),

член Совета Исследовательского центра частного права при Президенте Российской Федерации,

член Научно-консультативного совета Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации,

иностранный корреспондент Международного института унификации частного права (УНИДРУА), Рим,

член Международного совета по коммерческому арбитражу,

член Европейской арбитражной группы при Международном арбитражном суде Международной торговой палаты (МТП),

член-корреспондент Института права и практики международного бизнеса Международной торговой палаты, Париж,

член Международного консультативного совета Арбитражного института Торговой палаты Стокгольма.

Автор публикаций в российских и международных периодических изданиях по вопросам правового регулирования внешнеэкономической деятельности и международному коммерческому арбитражу. Под редакцией А.С. Комарова и с его участием в 1994 году был опубликован комментарий к Конвенции ООН о договорах международной купли-продажи товаров 1980 года (Венская конвенция).

На вопрос редакции об актуальных аспектах деятельности Международного коммерческого арбитражного суда при Торгово-промышленной палате Российской Федерации А.С. Комаров ответил: «МКАС в настоящее время достаточно успешно продолжает начатую более шестидесяти лет назад деятельность по разрешению споров, которые возникают при заключении и исполнении международных коммерческих сделок. Арбитры МКАС, многие из которых являются видными специалистами в области международного частного права, в своей правоприменительной деятельности постоянно сталкиваются с проблемами, которые требуют тщательного юридического анализа, включающего в себя рассмотрение правовых проблем, которые еще не нашли своей достаточно глубокой теоретической разработки в отечественной юриспруденции. Жизнь ставит острые вопросы, которые практически ранее не возникали в правоприменительной деятельности, и решение этих вопросов не может быть найдено без обращения к международной практике, где уже накоплен достаточный опыт. В этом смысле отечественная наука международного частного права должна оказать необходимую и действенную помощь как международному арбитражу, так и практикующим в области международного экономического сотрудничества юристам в поиске ответов на вопросы, решение которых необходимо для создания ясного и четкого представления о содержании действующего права, применимого при разрешении споров в области международной торговли и инвестиций.

Важной проблемой, носящей сугубо практический характер, является создание условий для надлежащего применения в России положений соответствующих международных соглашений, в частности Конвенции ООН о приведении в исполнение иностранных арбитражных решений 1958 года. С этой проблемой сталкиваются в первую очередь суды, у которых отсутствует опыт работы с меж-

дународными актами, в то время как их решения могут иметь очень большой международный резонанс. Это обстоятельство делает также весьма актуальной разработку этих проблем отечественной наукой международного частного права».



МОЛОДЦОВА ЕЛЕНА СТЕПАНОВНА

Родилась в Москве. Окончила международно-правовой факультет МГИМО СССР. В 1987 году защитила кандидатскую диссертацию на тему «Мирное урегулирование международных споров в области космической деятельности». Имеет также степень магистра правовых дисциплин (США).

С 1983 по 1987 год работала в Государственном институте гражданской авиации (отдел воздушного права), где главным образом занималась природоохранными аспектами деятельности ИКАО. В 1987 году перешла на работу в Институт государства и права АН СССР, где стала исследовать вопросы международно-правового регулирования сотрудничества государств в области мирного использования атомной энергии. С 1994 года работает доцентом юридического факультета МГУ (кафедра международного права), ведет международно-правовые предметы. Вместе с тем Е.С. Молодцова на протяжении всего времени сочетала научно-исследовательскую работу с педагогической. Преподавала в МГИМО и МГУ, а также за рубежом, где подготовила и прочитала в качестве приглашенного преподавателя курсы международного права охраны окружающей среды в школе права Университета Дрейка и русского российского права в школе права Университета Айовы (США). Е.С. Молодцова имеет публикации в области международного права, среди них монография «МАГАТЭ: политико-правовой статус» (Наука, 1991, в соавторстве) и другие работы, в том числе «Мирное урегулирование споров в рамках ИНМАРСАТ и ИНТЕЛСАТ» (Сов. ежегодник международного права, 1988), «Nuclear

Energy and Environmental Protection: Responses of International Law», 12 Pace Env/ L/Rev/ (1994).

Помимо международного права Е.С. Молодцова уделяет также время работе в качестве практикующего юриста в области российского предпринимательского права, интересуется проблемами его развития и совершенствования.

В своей научно-исследовательской работе Е.С. Молодцова исследует проблему, связанную с необходимостью международно-правового регулирования использования атомной энергии, обеспечивающего всестороннее сохранение окружающей природной среды от вредного воздействия атомной энергии, используемой в мирных целях.

На вопрос редакции о том, каким, по ее мнению, должно быть такое регулирование, Е.С. Молодцова ответила, что необходимо выработать концепцию охраны окружающей среды от радиоактивного загрязнения в условиях, когда государства не отказываются от использования атомной энергии в мирных целях, прежде всего для получения энергии, и участвуют в международной торговле ядерными технологиями и материалами, и создать режим международно-правовых гарантий, обеспечивающий безопасное для экологии международное сотрудничество в этой области.



ОРЕШЕНКОВ АЛЕКСАНДР МИХАЙЛОВИЧ

Родился в 1955 г. в г. Витебске. В 1975—1977 гг. служил в Советской Армии. В 1984 г. окончил факультет международных экономических отношений МГИМО, после чего был принят на работу в МИД СССР.

Прошедшие годы А.М. Орешников занимался консульской работой на скандинавском направлении в системе МИД. После стажировки в отделе скандинавских стран в 1985—1988 гг. работал секретарем Консульства СССР на Шпицбергене, затем — в Консульском управлении МИД СССР и 3-м секретарем в консульском

отделе Посольства РФ в Швеции. В настоящее время — 2-й секретарь Департамента консульской службы МИД РФ.

Во время командировки на Шпицберген заинтересовался правовыми проблемами этой находящейся под суверенитетом Норвегии территории. Дальнейшая практическая работа А.М. Орешенкова в системе МИД СССР, а затем Российской Федерации не была связана с его исследовательскими интересами. Несмотря на это, все прошедшие после командировки на Шпицберген годы он работает над теоретико-правовыми вопросами сухопутной территории архипелага.

В 1989 году А.М.Орешенков поступил в заочную аспирантуру Дипломатической академии на кафедру международного права соискателем. В 1977 году он планирует завершить работу над диссертацией «Международно-правовой режим сухопутной территории Шпицбергена».

На вопрос редакции о значении разработки правовых проблем Шпицбергена А.М. Орешенков ответил следующее:

“Территориальные вопросы имеют многовековую историю и относятся к числу детально разработанных разделов международного права. На нашей планете практически не осталось «белых пятен», или, иначе говоря, сухопутных территорий, проблемы которых требовали бы своего научного объяснения. В Европе таким «белым пятном» является международно-правовой режим Шпицбергена.

Научное объяснение существенных особенностей международно-правового режима сухопутной территории архипелага создает для частных лиц и компаний стран—участниц договора о Шпицбергене ту основу, которую они могут использовать для выбора оптимальных путей защиты своих интересов и реализации прав, предоставленных им согласно договору о Шпицбергене”.



ХЛЕСТОВА ИРИНА ОЛЕГОВНА

В 1971 году окончила юридический факультет Московского го-

сударственного университета. Училась в аспирантуре Института государства и права АН СССР, по окончании которой защитила кандидатскую диссертацию по проблемам международного коммерческого арбитража. Работала в ведущих научно-исследовательских институтах, таких как Институт государства и права АН СССР, Государственный научно-исследовательский институт гражданской авиации. С 1981 года работает в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Предметом ее исследований был широкий круг вопросов международного права, в особенности международного частного права. Занималась проблемами международной унификации права, иммунитета иностранного государства, правового положения иностранцев и апатридов в Советском Союзе и России, защиты прав и интересов российских граждан за рубежом, ответственности за ядерный ущерб, международных воздушных перевозок, правовыми аспектами защиты иностранных инвестиций в России, а также соотношением международного и внутреннего права. Является автором более 50 работ по указанным проблемам, среди них монография, пособия (в соавторстве), учебник (в соавторстве), статьи.

С 1972 года являлась докладчиком Арбитражного суда при Торгово-промышленной палате СССР, а с 1992 года стала арбитром Международного коммерческого арбитражного суда при Торгово-промышленной палате РФ.

Неоднократно выступала с докладами на различных международных научных конференциях и симпозиумах.

На вопрос редакции журнала о перспективах международного частного права И.О. Хлестова ответила: «В связи с расширением и углублением экономических, культурных и иных связей значение международного частного права возрастает. Поэтому необходимо дальнейшее исследование его различных аспектов. На мой взгляд, в связи с переходом экономики России на рыночные отношения одной из актуальных проблем становится проблема иммунитета иностранного государства. В этих условиях концепция абсолютно иммунитета государства, которая закреплена в ныне действующем российском законодательстве, не отвечает потребностям защиты интересов Российского государства».

Уточнения

По просьбе автора в статье В.С. Котляра (№ 3 за 1996 г.) ряд фраз следует читать:

па с. 82: «Так, статья 24 Регламента присваивает турецким властям право временно (но без указания сроков) приостанавливать судоходство в Проливах, причем не только в связи с форс-мажорными обстоятельствами, что еще можно было бы понять (крупная авария с пожарами и жертвами и т.п.), но и по ряду таких несущественных причин, как, например, проведение строительных работ и бурения...» — и далее по тексту.

па с. 86: «обобщая итоги дискуссии, председатель КБМ напомнил о необходимости того, чтобы Регламент полностью соответствовал правилам и рекомендациям ИМО, и заявил, что суда, следующие через Проливы, должны соблюдать как упомянутые правила и рекомендации ИМО, так и применимые нормы международного права».

па с. 90: «Второе — это избегать в будущем сюрпризов в Проливах и ввести механизм регулярных консультаций по улучшению условий судоходства и охраны морской среды в Проливах».

па с. 92: «Из последних работ см., например, *Plant G. Navigation regime in the Turkish Straits for merchant ships in peacetime*».

Документы

ГЕНЕРАЛЬНОЕ СОГЛАШЕНИЕ ПО ТАРИФАМ И ТОРГОВЛЕ И ПРОБЛЕМА СОЗДАНИЯ ВСЕМИРНОЙ ТОРГОВОЙ ОРГАНИЗАЦИИ

Идея создания международной торговой организации возникла еще в ходе второй мировой войны. В сентябре и октябре 1943 года в Вашингтоне состоялся обмен мнениями между американскими и английскими экспертами по проблемам экономической политики¹. В ходе этих консультаций, носивших неформальный характер, был обсужден широкий круг вопросов и основных проблем международной торговли: количественные ограничения, субсидии, экспортные налоги, государственная торговля, дискриминация, снижение тарифных ставок и др. Предлагаемые решения были достаточно четкими: отмена количественных ограничений или квот (за исключением случаев предоставления таких квот с целью восстановления платежного баланса), экспортных налогов и субсидий, распространение обычных для торговых товариществ норм на государственные предприятия, запрет дискриминации и сокращение ставок таможенных тарифов. Достигнутое взаимопонимание по многим вопросам имело очень большое значение, так как эти же эксперты впоследствии участвовали в переговорах по заключению Генерального соглашения по тарифам и торговле.

В 1945 году Соединенные Штаты Америки представили союзникам документ, озаглавленный «Предложения для рассмотрения Международной конференции по торговле и развитию» («Proposals for Consideration by an International Conference on Trade and Employment»)². Правительство Великобритании, опубликовавшее этот документ, выразило свое полное согласие с его положениями, которые включали предложения о создании международной торговой организации, ее структуре, о способах регулирования международной торговли, о проведении отдельных переговоров по снижению таможенных тарифов.

В ходе Первой сессии Экономического и Социального Совета ООН в феврале 1946 года была принята резолюция о созыве Конференции ООН по торговле и занятости с целью расширения производства, международной торговли и потребления товаров. Принятая резолюция предусматривала создание Подготовительного комитета, состоящего из представителей 19 государств, в функции которого входила подготовка программы конференции, включая проект конвенции для рассмотрения в ходе конференции по торговле и занятости³.

Первая сессия Подготовительного комитета проходила в Лондоне в период с 15 октября по 26 октября 1946 года. За основу обсуждений был принят проект Устава, предложенный Соединенными Штатами Америки и опубликованный в сентябре 1946 года. Подготовительный комитет выработал разделы, касающиеся торговой политики, занятости, ограничения конкуренции, торговли сырьевыми товарами и экономического развития, однако между членами Комитета не было достигнуто единого мнения относительно процедуры принятия решений и других организационных вопросов. Подготовительный комитет принял решение о проведении Второй сессии в апреле 1947 года, а также рекомендовал правительствам стран — членов Подготовительного комитета провести одновременно раунд переговоров по таможенным тарифам и рассмотреть возможность введения в действие отдельных положений проекта Устава МТО с помощью Генерального соглашения по тарифам и торговле⁴. По завершении Первой сессии был назначен Комитет по выработке Устава, заседания которого проходили в Нью-Йорке с 20 января по 25 февраля 1947 года⁵. Результатом проведенной работы стал новый вариант Устава МТО; был также выработан проект Генерального соглашения по тарифам и торговле.

Вторая сессия Подготовительного комитета проходила в течение 5 месяцев с 10 апреля по 30 октября 1947 года. На этот раз вся работа Второй сессии велась в составе двух пленарных Комиссий: Комиссия А рассматривала вопросы торговой политики, в то время как Комиссия В занималась другими вопросами, включая вопросы, касающиеся структуры МТО. 22 августа Подготовительный комитет утвердил окончательный проект Устава МТО, который предполагалось вынести на рассмотрение Гаванской конференции. В начале сентября 1947 года проект Устава был представлен всем правительствам стран, принимавших участие в работе Подготовительного комитета. Одновременно между указанными государствами начались многосторонние переговоры по тарифным вопросам, продолжавшиеся еще около 2 месяцев и завершившиеся принятием Заключительного акта Второй сессии (Final Act Adopted at the Conclusion of the Second Session)⁶. Заключительный акт, включивший в себя текст Генерального соглашения по тарифам и торговле, Списки тарифных уступок и Протокол о временном применении (Protocol of Provisional Application), был подписан правительствами 25 государств. В соответствии с Протоколом о временном применении ГАТТ вступило в силу с 1 января 1948 года.

Утвержденный текст ГАТТ основан на положениях одной из глав Гаванского устава, посвященной вопросам торговой политики. В то же время ГАТТ не содержит положений, предусмотренных другими главами проекта Гаванского устава: «Занятость и экономическая деятельность» («Employment and Economic Activity»), «Экономическое развитие и реконструкция» («Economic Development and Reconstruction»), «Ограничительная деловая практика» («Restrictive Business Practices»), «Межправительственные соглашения по торговле сырьевыми товарами» («Inter-Governmental Commodity Agreements»)⁷. В тексте ГАТТ отсутствуют также организационные и процедурные положения Гаванского устава. Данные различия между текстами ГАТТ и проекта Гаванского устава объясняются, как уже отмечалось выше, тем обстоятельством, что ГАТТ должно было прекратить свое действие после вступления в силу Гаванского устава.

С 21 ноября 1947 года по 24 марта 1948 года в Гаване проходила Конференция ООН по торговле и развитию, на который была принята Гаванская хартия (Устав МТО). Для вступления в силу Устава МТО было необходимо, чтобы он был ратифицирован большинством подписавших его государств. Но Уставу МТО не было суждено вступить в силу. В 1950 году в результате победы на парламентских выборах в США республиканской партии, которая считала проект недостаточно соответствующим принципам свободной торговли, США, по инициативе которых была созвана Гаванская конференция, отказались ратифицировать Устав⁸. Без участия США МТО теряла свой смысл, и Генеральному секретарю ООН, депозитарию Устава, так и не была передана ни одна ратификационная грамота.

Таким образом, ГАТТ превратилось из временного соглашения в постоянное, присоединение к которому в последующем осуществили многие государства: на 1993 год участниками ГАТТ являлись 111 государств⁹. Как справедливо отмечает Войтович В.А., «ГАТТ действует уже более 4 десятилетий и является наиболее представительным многосторонним договором, который охватывает более 60% объема мировой торговли»¹⁰.

Генеральное соглашение по тарифам и торговле как международная организация

Основные цели и принципы Генерального соглашения по тарифам и торговле

Текст ГАТТ, подписанный в 1947 году, состоит из преамбулы, четырех частей (всего 38 статей), 9 приложений и национальных списков тарифных уступок¹¹. Текст частей I—III практически полностью совпадает с положениями главы IV Гаванского устава. Часть I (ст. I—II) оговаривает вопросы взимания таможенных пошлин, часть II касается правил применения нетарифных барьеров, в части III рассматриваются организационные вопросы, в том числе торговые режимы в рамках экономических союзов и зон свободной торговли. В 1966 году в интересах развивающихся государств в текст ГАТТ была добавлена часть IV (Торговля и развитие).

Преамбула ГАТТ устанавливает, что целями соглашения являются повышение жизненного уровня, обеспечение полной занятости населения, непрерывное увеличение реальных доходов и спроса населения, а также наиболее полное использование мировых ресурсов. Для достижения этих целей государства—участники ГАТТ признают необходимость заключения соглашений, направленных на существенное снижение тарифов и других препятствий в торговле и на устранение дискриминационного режима в международной торговле.

К основным принципам ГАТТ относятся: принцип наиболее благоприятствуемой нации, принцип национального режима, принцип постепенного снижения уровня таможенных пошлин, принцип общей отмены количественных ограничений экспорта и импорта.

Режим наиболее благоприятствуемой нации

Режим наиболее благоприятствуемой нации является одним из основных стандартов международного экономического права¹². В соответствии с п.1 статьи I ГАТТ (Общий режим наиболее благоприятствуемой нации) любое преимущество или привилегия, предоставляемые любой договаривающейся стороной в отношении любого товара, происходящего из любой другой страны или предназначенного в любую другую страну, должны немедленно и безусловно предоставляться подобному же товару, происходящему из территории всех других договаривающихся сторон или предназначенному для территории всех других договаривающихся сторон. Так, если одно государство — участник ГАТТ предоставляет какие-либо торговые уступки другому государству, то эти уступки в силу статьи I автоматически распространяются на все государства, являющиеся участниками ГАТТ. Иными словами, применение режима наиболее благоприятствуемой нации носит безусловный характер. Сфера применения режима наиболее благоприятствуемой нации включает:

- таможенные пошлины и сборы всякого рода, налагаемые на ввоз или вывоз или в связи с ними,

- сборы, взимаемые при переводе за границу платежей за импорт или экспорт,

- правила взимания таких пошлин и сборов,

- все правила регулирования и формальности в связи с ввозом или вывозом,

- вопросы, относящиеся к внутреннему налогообложению импорта и продаже импортируемых товаров на внутреннем рынке.

В соответствии со статьей I ГАТТ государства-участники предоставляют друг другу списки применяемых таможенных пошлин; данные списки являются приложениями к ГАТТ, и в их отношении применяется РНБ.

Исключения из режима наиболее благоприятствуемой нации строго ограничены. Они допускаются в отношении преференций, существовавших до вступления в силу ГАТТ (п. 2 ст. I содержит перечень таких преференций), в отношении торговли с развивающимися странами, в отношении таможенных союзов и зон свободной торговли при соблюдении условий, установленных ГАТТ.

Национальный режим

Данный принцип раскрывается в статье III ГАТТ (Национальный режим в отношении внутреннего налогообложения и регулирования) и имеет целью предотвращение принятия мер по защите национальных производителей с учетом режима наиболее благоприятствуемой нации. Пункт 1 статьи III устанавливает, что внутренние налоги и другие внутренние сборы, законы, правила и требования, относящиеся к внутренней продаже, предложениям о продаже, покупке, перевозке, распределению или использованию товаров, а также внутренние правила количественного регулирования, требующие смещения, переработки или использования това-

ров в определенных количествах и долях, не должны применяться к импортируемым товарам таким образом, чтобы создавать защиту для внутреннего производства. В соответствии с пунктом 2 данной статьи товары, происходящие с территории другой договаривающейся стороны, не должны облагаться, прямо или косвенно, внутренними налогами или другими внутренними сборами любого рода, превышающими, прямо или косвенно, налоги и сборы, применяемые к аналогичным товарам отечественного происхождения. Применение внутренних налогов и сборов не может противоречить требованиям, изложенным в пункте 1 статьи III.

Пункт 8 статьи III содержит исключение из принципа национального режима: положения статьи III не применяются к законам, правилам и требованиям, регулирующим закупки правительственными учреждениями товаров, приобретаемых для правительственных целей, а не для коммерческой перепродажи или использования в производстве товаров для целей коммерческой продажи. В ходе «Токио-раунда» и Уругвайского раунда многосторонних переговоров были приняты Кодексы о правительственных закупках, конкретизирующие применение данного правила и обязывающие в некоторых случаях применять национальный режим в отношении иностранных производителей.

Общая отмена количественных ограничений

Разработчики ГАТТ исходили из того, что таможенные тарифы должны являться основной формой защиты национальной промышленности, общий уровень которых впоследствии можно будет снизить путем многосторонних переговоров. К нетарифным барьерам, препятствующим осуществлению международной торговли, относятся в первую очередь квотирование и лицензирование экспорта и импорта. Статья XI ГАТТ устанавливает, что договаривающиеся стороны не должны устанавливать или сохранять никаких запретов или ограничений в форме квот, импортных и экспортных лицензий или других мер (за исключением таможенных пошлин, налогов и сборов) в отношении:

— ввоза любого товара из территории другой договаривающейся стороны;

— ввоза или продажи для экспорта любого товара, предназначенного для ввоза на территорию другой договаривающейся стороны.

В соответствии со статьями XI, XII и статьей XVIII раздела В исключениями из общего правила являются следующие ситуации: а) запрещение или ограничение экспорта, временно применяемые для предотвращения или ослабления критического недостатка продовольствия или других товаров, имеющих существенное значение для экспортирующего государства; б) запрещение или ограничение импорта и экспорта, необходимые в связи с применением стандартов или правил классификации, сортировки или реализации товаров в международной торговле; в) ограничение импорта любого сельскохозяйственного товара или продуктов рыболовства, ввозимых в любом виде, необходимое для осуществления правительственных мероприятий, имеющих своей целью сокращение внутреннего производства или потребления; г) ограничение количества или стоимости товара,

разрешаемого к импорту, в целях обеспечения своего внешнего финансового положения и равновесия платежного баланса при соблюдении ряда условий, изложенных в статье XII ГАТТ (Ограничения в целях равновесия платежного баланса).

Принцип постепенного снижения таможенных пошлин

Статья XII-бис ГАТТ (Переговоры о тарифах) гласит, что договаривающиеся стороны признают, что таможенные пошлины часто создают серьезные препятствия для торговли. Следовательно, для расширения международной торговли большое значение имеют переговоры, направленные на существенное снижение общего уровня тарифов и других сборов, которыми облагается импорт и экспорт. В соответствии с данной статьей договаривающиеся стороны обязуются время от времени проводить такие многосторонние переговоры на основе потоварного подхода или путем применения иной многосторонней процедуры, которая может быть принята заинтересованными сторонами. Такие переговоры могут быть направлены на:

- 1) снижение таможенных пошлин;
- 2) закрепление пошлин на существующем уровне;
- 3) принятие обязательства о том, что отдельные пошлины или средний размер пошлин на определенные категории товаров не должны превышать определенного уровня.

Достигнутые тарифные уступки закрепляются в соответствующих списках, являющихся приложениями к Соглашению. В силу статьи II Соглашения устанавливаемые таможенные пошлины на импорт товаров, происходящих с территории договаривающихся сторон, не могут облагаться пошлинами по ставкам, превышающим ставки, указанные в Списке для соответствующего государства. Такие товары должны также освобождаться от любых других пошлин или сборов, установленных на ввоз или в связи с ввозом, превышающих те пошлины и сборы, которые были установлены на дату заключения ГАТТ или которые в силу законодательства вводились с этой даты.

ГАТТ допускает пересмотр тарифных уступок в строго ограниченных случаях.

Система исключений

Генеральное соглашение содержит ряд статей, предусматривающих определенные исключения из принципов, лежащих в основе Соглашения.

I. В соответствии со статьей XX (Общие исключения) договаривающиеся стороны могут принимать на основе принципа недискриминации определенные данной статьей меры, даже если эти меры не соответствуют принципам ГАТТ. Перечень таких мер носит исчерпывающий характер и включает:

- а) меры, необходимые для защиты общественной морали;
- б) меры, необходимые для охраны жизни, здоровья человека, животных и растений;

- в) меры, относящиеся к импорту золота и серебра;
- г) меры, необходимые для соблюдения законов и постановлений, не находящихся в противоречии с положениями ГАТТ, в том числе о выполнении таможенного законодательства, законодательства о монополиях, об охране патентов, товарных знаков и авторских прав и о предупреждении обмана;
- д) меры, относящиеся к товарам, произведенным заключенными;
- е) меры для охраны художественных, исторических и археологических ценностей;
- ж) меры, относящиеся к предотвращению истощения природных ресурсов, если подобные меры проводятся одновременно с ограничением внутреннего потребления;
- з) меры, принимаемые во исполнение обязательств по межправительственному товарному соглашению, которые соответствуют критериям, согласованным договаривающимися сторонами;
- и) меры, связанные с ограничением экспорта отечественных материалов, необходимых для обеспечения нужд отечественной обрабатывающей промышленности в течение периодов, когда внутренняя цена на такие материалы держится на более низком уровне, чем мировая цена, при условии, что такие ограничения не должны содействовать расширению экспорта или защите этой внутренней промышленности и не должны отступать от положения ГАТТ касательно недискриминации;
- к) меры, существенные для приобретения или распределения товаров, имеющихся в недостаточном количестве, при условии, что любые такие меры должны быть совместимы с принципом, что все договаривающиеся стороны имеют право на справедливую долю международного снабжения такими товарами и что действие любой из этих мер, несовместимых с другими положениями ГАТТ, будет прекращено, как только вызвавшие их условия перестанут существовать.

II. Меры, несовместимые с положениями ГАТТ, могут также быть приняты на основании статьи XXI (Исключения по соображениям безопасности). Статья XXI предусматривает, что положения ГАТТ не должны толковаться как:

1) требования к какой-либо договаривающейся стороне предоставлять какую-либо информацию, раскрытие которой она может рассматривать как противоречащее существующим интересам безопасности;

2) препятствующие любой договаривающейся стороне предпринимать действия, необходимые для охраны существенных интересов своей безопасности в отношении:

а) расщепляемых материалов или материалов, из которых они получают,

б) торговли оружием, боеприпасами, военными материалами и торговли товарами (материалами), которая осуществляется для целей снабжения вооруженных сил,

в) действий, предпринимаемых в военное время или в других чрезвычайных обстоятельствах в международных отношениях;

3) препятствующие договаривающимся сторонам предпринимать какие-либо действия во исполнение обязательств на основании Устава ООН для сохранения международного мира и безопасности.

III. Очень важное значение имеет статья XIX ГАТТ, позволяющая договаривающимся сторонам принимать чрезвычайные защитные меры в отношении импорта в случае, если он причиняет или угрожает причинить серьезный ущерб отечественным производителям. Условиями принятия подобных мер являются:

1) импорт какого-либо товара в увеличенных объемах или при иных обстоятельствах (например, если цена импортируемого товара намного ниже аналогичного товара отечественного производства), в результате чего

2) возникает или угрожает возникнуть существенный ущерб отечественным производителям аналогичных или непосредственно конкурирующих товаров. Принятие предусмотренных статьей XIX защитных мер на практике означает отмену тарифных уступок или введение количественных ограничений импорта. Принимаемые защитные меры должны соответствовать следующим условиям:

а) они должны носить временный характер (п.1 ст. XIX) и

б) они не должны носить дискриминационный характер, т.е. применяющее защитные меры государство должно их применять одинаково ко всем договаривающимся сторонам (см. п. 1 ст. XIII и др. статьи).

Государство, предпринимаящее подобные меры, обязано провести консультации с заинтересованными государствами. Если соглашение между ними не будет достигнуто, то это никак не ограничивает право государства—участника ГАТТ на осуществление мер в соответствии с данной статьей, но заинтересованные государства, в свою очередь, имеют право не позднее 90 дней с начала осуществления таких мер по истечении 30 дней с момента письменного уведомления остальных участников ГАТТ приостановить применение к государству, предпринявшему меры на основании данной статьи, «существенно равноценных уступок или других обязательств» согласно ГАТТ, если такое приостановление не встречает возражения со стороны других государств—участников ГАТТ. По окончании Уругвайского раунда было утверждено Соглашение о защитных мерах, устанавливающее правила применения статьи XIX ГАТТ (Чрезвычайные меры в отношении импорта отдельных товаров)¹³. На основании данного Соглашения защитные меры могут быть введены только в случае увеличения импорта товаров в таких объемах (как в абсолютном, так и в относительном выражении по отношению к национальному производству) и при таких обстоятельствах, когда возникает серьезный ущерб отрасли национальной промышленности или угроза такового (п.1 ст. II). Иными словами, защитные меры не могут вводиться в случае «иных обстоятельств» (см. выше).

Обязательное условие введения защитных мер — проведение расследования, которое должно установить причинно-следственную связь между увеличением объема импорта и ущербом (угрозой ущерба) отрасли национальной промышленности (п. 1 ст. II, ст. IV). В исключительных случаях до окончания расследования могут вводиться временные защитные меры на срок не более 200 дней. Временные защитные меры могут вводиться только в виде увеличения уровня импортной пошлины, а полученные таким образом суммы должны быть возвращены экспортерам, если расследование не установит наличие причинно-следственной связи между увеличением объема импорта и ущербом (угрозой ущерба) отрасли наци-

ональной промышленности (ст. VI). Статья IX предусматривает, что защитные меры не могут вводиться в отношении товаров из развивающихся стран, если импорт соответствующего товара из отдельно взятого развивающегося государства не превышает 3% общего объема импорта данного товара (исключения составляют случаи, когда товар ввозится из нескольких развивающихся государств, на долю каждого из которых приходится не более 3% импорта, но их общая доля составляет более 9% общего импорта соответствующего товара).

Защитные меры не должны носить чрезмерный характер (ст. V). В случае введения количественных ограничений последние не должны, по общему правилу, иметь в качестве результата сокращение уровня импорта ниже среднего за последние 3 года. Распределение квот между заинтересованными государствами-экспортерами должно производиться на основе специальных соглашений (п.2 а ст. V). Если заключение таковых нецелесообразно, то квоты должны быть распределены пропорционально объемам или стоимости импорта из каждого заинтересованного государства за последние 3 года. Отступление от данного правила допускается в случае, если имеет место большее в процентном отношении увеличение объема импорта из отдельно взятого государства по сравнению с общим увеличением объема импорта, при этом все поставщики соответствующего товара должны находиться в одинаковых условиях (п. 26 б ст. V). Меры, предусмотренные данным пунктом, не могут вводиться на срок более 4 лет.

Защитные меры должны вводиться на срок не более 4 лет (п. 1 ст. VII). По истечении данного срока их действие может быть продлено еще на 4 года (п. 2 ст. VII). Общий срок применения защитных мер не должен превышать 8 лет. Повторное введение защитных мер не допускается в течение периода, равного сроку действия ранее введенной защитной меры. Указанный период тем не менее не должен быть менее 2 лет (п. 5 ст. VII). Исключения составляют меры, вводимые на срок до 180 дней включительно. Последние могут быть введены через 1 год при условии, что соответствующая мера не применялась в отношении того же товара дважды в течение 5 лет, предшествующих моменту введения защитной меры в действие (п. 6 ст. VII).

В соответствии со статьей X защитные меры, применяемые на основании статьи XIX до вступления в силу Соглашения о ВТО, должны быть отменены в течение 8 лет с момента их введения или 5 лет с момента вступления в силу Соглашения о ВТО в зависимости от того, какой срок является более поздним.

Статья XI содержит обязательство не применять какие-либо защитные меры, если они не соответствуют положениям статьи XIX ГАТТ и Соглашения о защитных мерах. Данная статья направлена на отмену так называемых «мер серой зоны» («grey area measures»), представляющих собой соглашения об установлении отдельных ограничений, в соответствии с которыми экспортирующая страна берет на себя обязательство ограничить свои поставки в импортирующую страну определенным количеством (соглашения «о добровольном ограничении экспорта», соглашения «об упорядочении сбыта», сдерживание импорта, системы контроля за импортируемыми и экспортными ценами и ряд других). «Меры серой зоны» должны быть полностью отменены к 1 января 2000 года.

IV. В соответствии со статьей XXIII (Аннулирование и сокращение выгод) в случае аннулирования и сокращения выгод договаривающиеся стороны могут разрешить какой-либо договаривающейся стороне или сторонам приостановить применение уступок или других обязательств, которые они сочтут целесообразным в зависимости от обстоятельств (см. раздел «Урегулирование споров»). Данное положение имеет определенное сходство с пунктом 5 статьи XXV ГАТТ.

V. На основании пункта 5 статьи XXV ГАТТ договаривающиеся стороны могут в исключительных обстоятельствах, не предусмотренных ГАТТ, временно освободить договаривающуюся сторону от своих обязательств. Такое решение может быть принято большинством в две трети голосов договаривающихся сторон, и такое большинство должно составлять более половины всех голосов договаривающихся сторон. Так, 20 декабря 1965 года решением договаривающихся сторон был одобрен Договор о создании зоны свободной торговли между США и Канадой в отношении продукции автомобильной промышленности, заключенный 26 июня 1965 года (заключение этого Договора представляло собой изъятие из режима наиболее благоприятствуемой нации)¹⁴. Принятое в ходе Уругвайского раунда Понимание в отношении предоставляемых исключений в соответствии с ГАТТ 1994 предусматривает, что такие исключения будут возможны только на основании статьи IX Соглашения о ВТО после вступления его в силу. Если действующие на момент вступления в силу Соглашения о ВТО исключения не будут продлены в соответствии со статьей IX Соглашения о ВТО, то они прекращают свое действие через 2 года после вступления его в силу¹⁵. В соответствии с пунктом 4 статьи IX Соглашения о ВТО при предоставлении исключения Конференцией министров должны быть указаны исключительные обстоятельства в обоснование подобного решения, условия и сроки применения исключения, а также дата окончания срока действия исключения. Если исключение предоставлено на срок более 1 года, то каждый год Конференция министров должна рассматривать вопрос о действии этого исключения, и по результатам такого рассмотрения действие исключения может быть продлено, изменено или прекращено.

VI. На основании раздела С статьи XVIII (Правительственная помощь экономическому развитию) развивающиеся государства в случае, если требуется правительственная помощь для создания какой-либо отрасли промышленности в интересах поднятия общего уровня жизни населения, могут вводить меры, затрагивающие импорт и не соответствующие положениям ГАТТ и «которые могут оказаться необходимыми для того, чтобы воспрепятствовать в течение этого периода существенному увеличению сверх нормального уровня импорта соответствующего товара или товаров» (см. п. 13). Обязательное условие введения такой меры — уведомление других договаривающихся сторон, которые имеют право требовать проведения консультаций. Договаривающиеся стороны должны в любом случае дать согласие на осуществление предлагаемой меры, если заинтересованные стороны достигли взаимоприемлемого соглашения или, по крайней мере, предложившая ввести указанную меру сторона «употребляла все разумные усилия для того, чтобы достичь соглашения, и, таким образом, интересы других договаривающихся сторон были ограждены в достаточной степени» (п. 18). Если в течение 90 дней после даты уведомления о предлагаемой мере договариваю-

щиеся стороны не дадут согласия на предлагаемую меру, заинтересованная сторона может, тем не менее, ввести эту меру после уведомления остальных договаривающихся сторон (п. 17), при этом любая другая сторона, существенно затронутая такими мерами, может приостановить в отношении соответствующего государства «действие равноценных по существу уступок или других обязательств» в соответствии с ГАТТ.

VII. На основании раздела D статьи XVIII развивающееся государство может просить остальные договаривающиеся стороны одобрить меру, необходимую для создания отдельной отрасли промышленности, которое оно предполагает ввести. В случае одобрения это государство освобождается от своих обязательств по соответствующим статьям ГАТТ.

Меры, вводимые на основании разделов C и D, не могут представлять собой отклонение от положений статей I (Общий режим наиболее благоприятствуемой нации), II (Национальный режим в отношении внутреннего налогообложения и регулирования) и XIII (Недискриминационное применение количественных ограничений).

VIII. Последний вид исключений (которые не являются исключениями в строгом смысле этого слова) предусмотрен статьей XXXV, предусматривающей, что ГАТТ не применяется между какой-либо договаривающейся стороной и какой-либо другой договаривающейся стороной, если: а) обе договаривающиеся стороны не вели переговоры по тарифам между собой и б) одна из них в то время, когда другая сторона становится договаривающейся стороной, не соглашается на такое применение. В настоящее время неприменение положений ГАТТ между отдельными членами регулируется статьей XII Соглашения о ВТО, в соответствии с которой неприменение между двумя участниками ВТО какого-либо многостороннего торгового соглашения возможно только в случае, если один из них при присоединении к ВТО не соглашается на такое применение.

Членство в Генеральном соглашении по тарифам и торговле

Текст ГАТТ, подписанный в 1947 году, предусматривает две формы вступления в ГАТТ: присоединение на основании статьи XXXIII и автоматическое распространение положений ГАТТ на зависимые территории на основании пункта 5 (а) статьи XXVI при вступлении в ГАТТ метрополии. При вступлении какого-либо государства в ГАТТ между этим государством и остальными участниками ГАТТ подписывается протокол о присоединении, который становится составной частью ГАТТ.

Статья XXIII предусматривает, что любое государство может присоединиться к ГАТТ на условиях, подлежащих согласованию между этим государством и остальными участниками ГАТТ. Решение о вступлении принимается государствами — членами ГАТТ большинством в две трети голосов.

Пункт 5 (а) статьи XXVI устанавливает, что каждое правительство, принимающее Генеральное соглашение, делает это также в отношении всех территорий, за которые «оно несет международную ответственность, за исключением тех отдельных таможенных территорий, о которых оно известит исполнительного секретаря договаривающихся сторон в момент его собственного принятия». В соответствии с пунктом 5 (с) статьи XXIII,

если впоследствии зависимая территория, в отношении которой бывшая метрополия приняла Генеральное соглашение, приобретает независимость, то эта независимая территория рассматривается как договаривающаяся сторона (т.е. как полноправный участник ГАТТ).

Указанные положения были заменены соответствующими положениями Соглашения о ВТО (см. главу «К вопросу о создании Всемирной торговой организации»).

В настоящий момент членами ГАТТ, как уже отмечалось выше, являются более 100 стран, около 30 государств следуют положениям ГАТТ *de facto*¹⁶. Однако членами ГАТТ не являются государства СНГ, некоторые члены ОПЕК (Саудовская Аравия, Иран, Ирак), Китай (вышел из ГАТТ в 1949 г.). Европейский Союз не обладает статусом «договаривающейся стороны». Каждое государство-член сохраняет за собой статус договаривающейся стороны, но на основании статей 113 и 116 Римского Договора 1957 года Комиссия ЕС решает все связанные с ГАТТ вопросы, так как они относятся непосредственно к компетенции самого Европейского Союза.

Советский Союз изначально не участвовал в ГАТТ. Позиция западных государств по вопросу участия Советского Союза в ГАТТ менялась в зависимости от того, как изменялись их позиции по политическим вопросам и проблемам безопасности. В период разрядки 70-х западные государства приняли решение о возможности участия в «Токио-раунде» любого заинтересованного государства (тем самым была предоставлена соответствующая возможность СССР), а в период нового витка «холодной войны» 80-х Советскому Союзу было даже отказано в предоставлении статуса наблюдателя¹⁸. Статус наблюдателя СССР получил только в мае 1990 года, после окончания «холодной войны». В настоящий момент Россия, осуществляющая преемственность СССР, также имеет статус наблюдателя. Необходимость проведения переговоров о получении статуса полноправного члена ГАТТ была подчеркнута в принятом 18 мая 1992 года Постановлении Правительства РФ «О развитии отношений между Российской Федерацией и Генеральным соглашением по тарифам и торговле» от 22 февраля 1993 года. Была сформирована межведомственная комиссия в составе руководителей отраслевых министерств и ведомств, возглавляемая министром внешних экономических связей РФ. В задачи комиссии входят: разработка мероприятий и координация деятельности министерств и ведомств по участию РФ в ГАТТ, обеспечение подготовки российской стороны к переговорам о присоединении к ГАТТ, выработка предложений об изменениях в механизме внешнеэкономических связей РФ и законодательстве РФ, необходимых для выполнения обязательств по ГАТТ, рассмотрение хода многосторонних торговых переговоров в рамках ГАТТ и принятие необходимых мер для обеспечения интересов России¹⁹. Переговоры о присоединении России к Соглашению о ВТО и многосторонним торговым соглашениям, в том числе и к ГАТТ, продолжаются по сегодняшний день.

Система органов Генерального соглашения по тарифам и торговле

Текст ГАТТ, как уже было отмечено, не содержит каких-либо четких институциональных положений, так как по замыслу разработчиков

ГАТТ должно было носить «временный характер» и прекратить свое действие после вступления в силу Устава МТО. Вступление в силу Устава МТО означало бы создание международной межправительственной организации в области торговли. Но, поскольку Устав МТО не вступил в силу, МТО так и не была создана. В силу указанных причин долгое время была распространена точка зрения о том, что ГАТТ не является международной организацией. Однако изучение ГАТТ позволяет сделать вывод, что это неверно. Д. Джексон, один из крупнейших американских исследователей ГАТТ, утверждает, что ГАТТ «обладает всеми характеристиками международной организации: она использует Секретариат, заключает договоры с государствами... ее решения обязательны для членов»²⁰.

Становление ГАТТ как международной организации происходило постепенно, и со временем оформилась достаточно четкая организационная структура: Сессии Договаривающихся Сторон, Совет представителей, Секретариат. ГАТТ как международная организация не обладала одним-единственным признаком: она не имела в своей основе единого учредительного акта, определяющего ее компетенцию, сферу действия, систему и полномочия органов, привилегии, иммунитеты и т.д. Таким образом, ГАТТ можно называть «параорганизацией».

Сессия Договаривающихся Сторон

Хотя текст ГАТТ не содержит каких-либо положений о специальных органах, в нем содержится ряд положений о «совместных действиях Договаривающихся Сторон». В соответствии с пунктом 1 статьи XXV «представители Договаривающихся Сторон должны встречаться время от времени с целью рассмотрения тех условий настоящего Соглашения, которые требуют совместного действия, и, вообще, с целью облегчения функционирования и достижения целей этого Соглашения. В случае, когда делается ссылка в Соглашении на все Договаривающиеся Стороны в целом, то они рассматриваются как «Договаривающиеся Стороны»²¹. При сопоставлении данной формулировки и целей ГАТТ, изложенных в преамбуле, становится видно, что компетенция Договаривающихся Сторон определена очень широко. В самом тексте ГАТТ имеется около 60 упоминаний о совместных действиях Договаривающихся Сторон»²².

Пункт 3 статьи XXV устанавливает, что «каждая Договаривающаяся Сторона должна иметь право одного голоса на всех заседаниях Договаривающихся Сторон». Как правило, решения принимаются большинством голосов, если иное не предусмотрено Генеральным соглашением (например, решения о присоединении новых членов в соответствии со ст. XXXIII, об утверждении предложений об образовании таможенного союза или зоны свободной торговли в соответствии с п.10 ст. XXIV принимаются большинством в две трети голосов). На практике многие решения принимались консенсусом, под которым подразумевалось отсутствие возражений со стороны какой-либо Договаривающейся Стороны. Во многих случаях консенсус достигался в ходе неофициальных рабочих встреч представителей Договаривающихся Сторон, а затем уже утверждался на сессии Договаривающихся Сторон. В последнем случае участие в дискус-

сиях могли также принимать государства, являющиеся участниками ГАТТ *de facto*.

Сессии Договаривающихся Сторон проводились, как правило, 1 раз в год.

Совет представителей

В ходе XV сессии договаривающихся сторон в 1959 году была создана специальная рабочая группа для рассмотрения вопроса о совершенствовании организационной структуры ГАТТ и выработки соответствующих предложений для рассмотрения на XVI сессии договаривающихся сторон²³. На XVI сессии договаривающиеся стороны приняли предложение Комитета о создании специального органа — Совета ГАТТ — и наделили его следующей компетенцией²⁴:

а) осуществлять рассмотрение срочных вопросов, возникающих между сессиями договаривающихся сторон, и делать договаривающимся сторонам необходимые рекомендации для решения данных вопросов;

б) осуществлять контроль за работой комитетов, рабочих групп и других вспомогательных органов ГАТТ;

в) осуществлять подготовку к сессиям Договаривающихся Сторон;

г) осуществлять функции, специально делегированные Совету договаривающимися сторонами (кроме действий в соответствии с пунктом 5 ст. XXV, см. выше). Решение о создании Совета являлось «совместным действием» в смысле пункта 1 ст. XXV ГАТТ («Совместные действия договаривающихся сторон»). Совету было предоставлено право избирать своих должностных лиц и формировать вспомогательные органы.

Совет ГАТТ формировался из представителей всех договаривающихся сторон. Голосование и принятие решений происходило так же, как и на сессиях договаривающихся сторон. Заседания Совета проводились, как правило, 1 раз в месяц²⁵.

Секретариат

В ходе Гаванской конференции в 1948 году было принято решение о создании Временной комиссии для Международной торговой организации (ВКМТО) во главе с Исполнительным секретарем с целью осуществления функций Секретариата для ГАТТ и подготовки создания МТО. С тех пор правовой статус Секретариата не изменялся. Штаб-квартира ГАТТ в Женеве пользовалась привилегиями и иммунитетами как международная организация, но они были предоставлены Правительством Швейцарии конкретно ВКМТО; трудовые контракты заключались с персоналом также от имени ВКМТО. Так как МТО не была создана, ВКМТО стала полностью осуществлять функции Секретариата ГАТТ. В составе Секретариата ГАТТ были созданы 3 департамента и Центр международной торговли²⁶. В функции департамента конференций, связи и управления входило решение организационных вопросов, в функции департамента торговой политики — обеспечение персонала для проведения многосторонних торговых переговоров и подготовка экономических исследований,

в функции департамента торговли и развития — оказание содействия в решении вопросов, касающихся развивающихся стран. В 1964 году был создан Центр международной торговли с целью поиска рынков сбыта для товаров, производимых в развивающихся странах. Секретариат возглавлялся Генеральным директором, который исполнял также, в соответствии с принятым на XXII сессии решением договаривающихся сторон, функции Исполнительного секретаря, о котором упоминает текст ГАТТ (см. п. 12 ст. XVIII, п. 2 ст. XXIII, пп. 4, 5(а), 5(б) и (в) ст. XXVI)²⁷.

• Комитеты ГАТТ

В рамках ГАТТ были образованы Комитеты по торговле и развитию, по тарифным уступкам, Комитет по защитным мерам, Комитеты по техническим барьерам в торговле, по таможенной оценке, по субсидиям и компенсационным пошлинам, по антидемпинговой политике, по импорту лицензированию, по таможенной оценке и другие.

После образования Всемирной торговой организации в январе 1995 года функции органов ГАТТ были переданы соответствующим органам этой организации.

Раунды многосторонних торговых переговоров как основная форма деятельности государств в рамках Генерального соглашения по тарифам и торговле

Международные многосторонние переговоры по торговым вопросам являлись основной формой деятельности государств в рамках ГАТТ. На сегодняшний день прошло восемь раундов многосторонних торговых переговоров. В зависимости от круга затронутых на них вопросов, все многосторонние переговоры можно разделить на следующие группы²⁸:

1. Переговоры, которые велись исключительно по вопросам снижения таможенных тарифов, к которым относятся раунды, проходившие в Женеве (апрель—октябрь 1947 г.), Аннеси (1949 г.), Торки (1950—1951 гг.), Женеве (1955—1956 гг.), и «Дилон-раунд» (1961—1962 гг.). В ходе указанных переговоров обсуждались вопросы снижения таможенных пошлин на импортируемые промышленные товары. в то время как продукция сельского хозяйства оставалась вне обсуждения. Переговоры велись на двусторонней, потоварной основе (product-by-product negotiations).

Во время «Дилон-раунда» впервые проводились переговоры в соответствии с пунктом 6 ст. XXIV ГАТТ (Территориальное применение — пограничная торговля — таможенные союзы и зоны свободной торговли) в связи с образованием Европейского экономического сообщества.

2. Переговоры, проводившиеся преимущественно по вопросам снижения таможенных тарифов, но вместе с этим включавшие также вопросы, связанные с нетарифными ограничениями (барьерами) международной торговли. К таким переговорам относится «Кеннеди-раунд» (ноябрь 1963 г. — май 1967 г.). На переговорах в ходе «Кеннеди-раунда» уровень таможенных тарифов в торговле между участниками ГАТТ был в среднем сокращен на 35% в отношении промышленных товаров. Обсуждение про-

блем, связанных с применением нетарифных барьеров, привело к принятию двух соглашений: по антидемпингу и применению метода таможенной оценки стоимости товара по цене сделки в отношении отдельных видов продукции химической промышленности²⁹.

В ходе «Кеннеди-раунда» было утверждено исключение из принципа взаимности в отношении развивающихся стран с целью содействия их экономическому развитию и был принят первый антидемпинговый кодекс (Соглашение о применении положений ГАТТ относительно демпинга)³⁰.

3. Переговоры, проводившиеся как по вопросам снижения таможенных тарифов и ограничения нетарифных барьеров, так и по вопросам реформы всей системы ГАТТ («Токио-раунд»). «Токио-раунд» проходил в течение 6 лет (с сентября 1963 г. по ноябрь 1969 г.) и завершился общим снижением таможенных тарифов в среднем на 34% (в отношении как промышленных товаров, так и продукции сельского хозяйства) и принятием ряда соглашений по нетарифным вопросам: Антидемпинговый кодекс в новой редакции, Кодекс о субсидиях, Кодекс об оценке таможенной стоимости, Кодекс о правительственных закупках, Кодекс о технических барьерах и Кодекс о лицензировании импорта. Были также приняты Соглашение о торговле летательными аппаратами гражданского назначения, два соглашения по сельскому хозяйству и несколько других документов, касающихся торговли с развивающимися странами, что представляло собой значительную реформу системы ГАТТ³¹.

4. Переговоры, проводившиеся одновременно по вопросам снижения таможенных тарифов, ограничения нетарифных методов, реформы системы ГАТТ и торговли услугами. Уругвайский раунд проходил с сентября 1986 года по декабрь 1993 года и завершился коренным изменением всей системы ГАТТ (см. ниже).

Уругвайский раунд ГАТТ

Обсуждение вопросов, связанных с нетарифными методами регулирования торговли и занимавших центральное место в повестке дня «Токио-раунда», было продолжено в ходе Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров. Итог Уругвайского раунда — изменение коренным образом всей системы ГАТТ.

С 15 по 20 сентября 1986 года в городе Пунта-дель-Эсте (Уругвай) состоялась очередная сессия Договаривающихся Сторон. По окончании была единогласно принята Декларация министров по Уругвайскому раунду многосторонних торговых переговоров (Ministerial Declaration on the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations)³². Принятие этой Декларации ознаменовало начало восьмого раунда многосторонних торговых переговоров, которые на этот раз впервые включали в себя, помимо вопросов торговли товарами, также вопросы торговли услугами и охраны интеллектуальной собственности.

Часть I Декларации министров, посвященная торговле товарами, содержит детальные положения о самых различных аспектах переговоров по данным вопросам. Цели Уругвайского раунда были, в частности, определены следующим образом: дальнейшая либерализация мировой торговли с помощью сокращения и отмены тарифов, количественных ограничений и

иных нетарифных методов регулирования; достижение большей гибкости системы ГАТТ в свете международного экономического развития; укрепление роли ГАТТ и содействие охвату ГАТТ более значительной доли международной торговли, усиление взаимодействия между ГАТТ и другими международными организациями по финансовым и экономическим вопросам.

Перечисленные в Декларации основные принципы ведения переговоров включали в себя, в том числе: открытость и соответствие Декларации по Уругвайскому раунду и принципам ГАТТ; единство всего процесса переговоров при условии, что достигнутые на начальной стадии соглашения могут быть введены в действие на временной основе до полного окончания переговоров; предоставление сбалансированных тарифных уступок по широким сферам торговли; принцип предоставления дифференцированного и более льготного режима развивающимся странам.

Декларация содержит раздел «Standstill and Rollback», в соответствии с которым государства берут на себя два обязательства:

1) не предпринимать: а) каких-либо ограничительных мер, препятствующих международной торговле, несовместимых с положениями ГАТТ и договоров, заключенных в рамках ГАТТ (обязательство «Standstill»); б) каких-либо ограничительных мер, соответствующих положениям ГАТТ, но не являющихся необходимыми для исправления конкретной ситуации, как это предусмотрено ГАТТ и заключенными в рамках ГАТТ договорами; в) каких-либо торговых мер для улучшения своей позиции на переговорах (обязательство «Standstill»);

2) отменить все ограничительные торговые меры, несовместимые с положениями ГАТТ и договорами, заключенными в рамках ГАТТ не позднее даты официального завершения переговоров, и осуществлять такую отмену постепенно, на равноправной основе, с проведением необходимых консультаций, при этом не запрашивая каких-либо уступок в целях отмены подобных мер (обязательство «Rollback»).

Декларация установила, что переговоры будут вестись по следующим вопросам: сокращение и отмена тарифов и нетарифных методов регулирования торговли; торговля тропическими товарами, торговля товарами, произведенными из природного сырья; торговля текстильными товарами и одеждой; торговля продукцией сельского хозяйства; пересмотр положений ГАТТ; заключение соглашения об общих исключениях из ГАТТ (т.е. предусмотренных ст. XIX ГАТТ); принятие дополнений и изменений к соглашениям и договоренностям, заключенным в ходе «Токио-раунда»; субсидии и компенсационные пошлины; урегулирование споров; аспекты интеллектуальной собственности, связанные с торговлей (включая торговлю подделанными товарами); инвестиционные меры, связанные с торговлей.

В отличие от части I Декларации, часть II, посвященная вопросам торговли услугами, является очень краткой³³. Она содержит положения о целях переговоров самого общего характера (установление системы принципов и правил торговли услугами, расширение такой торговли и т.д.) и устанавливает, что к переговорам по торговле услугами должны применяться процедуры и практика ГАТТ.

Для проведения Уругвайского раунда был создан специальный Комитет по торговым переговорам (Trade Negotiations Committee) и две специаль-

ные группы — Группа переговоров по товарам (Group of Negotiations on Goods) и Группа переговоров по услугам (Group of Negotiations on Services), работающие под руководством КТП.

28 января 1987 года были приняты три важных решения, касавшихся проведения Уругвайского раунда. Во-первых, на основе рекомендации Группы переговоров по товарам было принято решение о создании специального Органа контроля за обязательствами «Standstill» и «Rollback». Во-вторых, Группа переговоров по товарам утвердила общую структуру рабочих групп (всего было создано 14 рабочих групп в соответствии с выносимыми на обсуждение вопросами) и переговорные планы (иными словами, последовательность рассмотрения различных вопросов). В-третьих, Группа переговоров по услугам утвердила программу начальной стадии переговоров по торговле услугами.

Уругвайский раунд завершился 15 декабря 1993 года (Заключительный акт был принят консенсусом). С 12 по 15 апреля 1994 года в г. Марракеше (Марокко) состоялась встреча министров государств, принимавших участие в работе Комитета по торговым переговорам. На этой встрече была принята Марракешская декларация, официально открыты для подписания Заключительный акт по Уругвайскому раунду, три многосторонних соглашения (по правительственным закупкам, по мясу и молоку) и принято решение об образовании Подготовительного комитета Всемирной торговой организации (ВТО) для подготовки создания этой организации к 1 января 1995 года.

8 декабря 1994 года прошла Специальная конференция по вопросам создания ВТО. На Конференции было подтверждено решение образовать ВТО 1 января 1995 года, а также достигнута договоренность о переходном периоде сосуществования в течение 1 года созданной на базе ГАТТ международной организации и Соглашения о создании ВТО для целей облегчения процесса трансформации ГАТТ в ВТО.

Заключительный акт по Уругвайскому раунду

Заключительный акт по Уругвайскому раунду, подписанный в Марракеше 15 ноября 1995 года, состоит из трех частей³⁴:

- 1) Марракешское соглашение о создании Всемирной торговой организации (Соглашение о ВТО) с 4 приложениями;
- 2) Декларации и Решения министров;
- 3) Понимание в отношении обязательств в области финансовых услуг (Understanding on Commitments on Financial Services).

ГАТТ 1994

ГАТТ 1994 состоит из трех статей. Статья 1 устанавливает содержание ГАТТ 1994 года. Статья 2 регулирует вопросы применения терминов, включая замену термина «Договаривающиеся Стороны» на термин «ВТО». Статья 3 содержит исключения из части II ГАТТ 1994 в отношении использования, продажи и аренды морских судов, построенных или реконструированных за рубежом.

В соответствии со статьей 1 в ГАТТ 1994 входят³⁵:

а) Генеральное соглашение по тарифам и торговле 1947 (ГАТТ 1947) с принятыми изменениями и дополнениями, за исключением Протокола о временном применении (т.е. отныне ГАТТ применяется не на временной, а на постоянной основе);

б) документы, принятые в рамках ГАТТ 1947:

— протоколы о тарифных уступках;

— протоколы о присоединении, за исключением положений о временном применении и так называемом *grandfather's clause* (положение, согласно которому часть II ГАТТ 1947 применяется в случае, если она не противоречит действующему на момент вступления ГАТТ в силу законодательству);

— исключения, предоставленные и действующие в соответствии со статьей XXV на момент вступления в силу Соглашения о ВТО;

— другие решения;

в) Понимание в отношении толкования статей II 1(b), XVII, XXIV, XXVIII и Понимание в отношении положений о платежном балансе и предоставляемых исключений (всего 6 Пониманий);

г) Марракешский протокол к Генеральному соглашению по тарифам и торговле 1994, состоящий из:

— согласованных тарифов и тарифных квот на сельскохозяйственные товары;

— тарифов на иные товары (в общей сложности тарифы были сокращены на 40%);

— преференциальных тарифов;

— уступок нетарифного характера;

— обязательств относительно внутренних и экспортных субсидий в отношении сельскохозяйственных товаров.

Снижение таможенных тарифов должно быть осуществлено начиная с момента вступления в силу Соглашения о ВТО равномерно, в пять этапов, причем последнее сокращение должно быть осуществлено не позднее 4 лет с момента вступления в силу Соглашения о ВТО (см. п. 2 Марракешского протокола)³⁶.

Общая характеристика Марракешского соглашения о создании Всемирной торговой организации

Марракешское соглашение о создании ВТО состоит из 16 статей, определяющих компетенцию, функции, структуру и статус ВТО, ее взаимоотношения с другими международными организациями, ее привилегии и иммунитеты, процесс принятия решений. Соглашение о ВТО регулирует также вопросы членства и применения Соглашения между различными участниками³⁷.

ВТО будет являться институциональным механизмом, целью которого является содействие развитию торговых отношений между ее членами по вопросам, предусмотренным этим Соглашением и многосторонними торговыми соглашениями (МТС), включенными в Приложения к Соглашению о ВТО (п. 1 ст. II Соглашения о ВТО). Соглашение о ВТО содержит Приложения 1A, 1B, 1C, 2, 3 и 4. Приложение 1A включает в себя многосто-

ронные соглашения по торговле товарами, составляющие так называемое ГАТТ 1994 и ряд других соглашений (в том числе новая редакция соглашений, принятых в ходе «Токио-раунда»):

1. Генеральное соглашение по тарифам и торговле 1994.
2. Соглашение по сельскому хозяйству (Agreement on Agriculture).
3. Соглашение по применению санитарных и фитосанитарных мер (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures).
4. Соглашение по текстилю и предметам одежды (Agreement on Textiles and Clothing).
5. Соглашение по техническим барьерам в торговле (Agreement on Technical Barriers to Trade).
6. Соглашение по инвестиционным мерам, связанным с торговлей (Agreement on Trade Related Investment Measures).
7. Соглашение о применении статьи VI Генерального соглашения по тарифам и торговле 1994 (Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994).
8. Соглашение о применении статьи VII Генерального соглашения по тарифам и торговле 1994 (Agreement on Implementation of Article VII of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994).
9. Соглашение о досмотре грузов перед отправкой (Agreement on Preshipment Inspection).
10. Соглашение о процедурах лицензирования импорта (Agreement on Import Licensing Procedures).
12. Соглашение о субсидиях и компенсационных мерах (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures).

13. Соглашение о чрезвычайных мерах (Agreement on Safeguards).

Приложение 1В включает в себя Соглашение по торговле услугами (General Agreement on Trade in Services), Приложение 1С — Соглашение об аспектах интеллектуальной собственности, связанных с торговлей (Agreement on Trade-Related of Intellectual Property Rights), Приложение 2 содержит Понимание о правилах и процедурах относительно урегулирования споров (Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes), Приложение 3 содержит Механизм пересмотра торговой политики (Trade Policy Review Mechanism) и Приложение 4 включает в себя еще 4 многосторонних соглашения:

1. Соглашение по торговле воздушными судами гражданского назначения (Agreement on Trade in Civil Aircraft).
2. Соглашение о правительственных закупках (Agreement on Government Procurement).
3. Соглашение по молоку (International Dairy Agreement).

Приложения 1, 2 и 3 являются неотъемлемой частью Соглашения о ВТО и подлежат обязательному применению ее членами (п. 2 ст. II). Соглашения, включенные в Приложение 4, являются обязательными только для тех членов ВТО, которые их приняли, и не создают прав и обязанностей для остальных членов организации. Пункт 4 статьи II предусматривает, что Генеральное соглашение по тарифам и торговле 1994, как оно определено в Приложении 1А, имеет самостоятельную правовую природу по сравнению с Генеральным соглашением по тарифам и торговле, заключенным 30 октября 1947 года (ГАТТ 1947).

В функции ВТО в соответствии со статьей III входят:

- 1) содействие применению, управлению и действию, достижение целей Соглашения о ВТО и МТС;
- 2) предоставление форума для проведения многосторонних торговых переговоров;
- 3) применение Понимания в отношении правил и процедур урегулирования споров, являющегося частью Приложения 2 к Соглашению о ВТО (Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes);
- 4) управление Механизмом пересмотра торговой политики;
- 5) осуществление сотрудничества с Международным валютным фондом, Международным банком реконструкции и развития и их агентствами.

Структура ВТО

Структура ВТО определена статьей IV. Высший орган ВТО — Конференция министров, состоящая из представителей всех членов. Конференция Министров собирается один раз в два года и осуществляет все необходимые действия для выполнения функций ВТО. Конференция министров может принять любое решение по любому вопросу деятельности ВТО и по вопросам МТС. К исключительной компетенции Конференции министров относится решение следующих вопросов:

— освобождение от обязательств по Соглашению о ВТО или иному МТС (waiver),

— утверждение поправок к Соглашению о ВТО и любому МТС с последующим представлением их государствам-членам для одобрения,

— утверждение соглашения о вступлении нового члена в ВТО.

Пункт 1 статьи VII подтверждает практику принятия решений консенсусом в соответствии с ГАТТ 1947. Так, в обязательном порядке консенсусом утверждаются поправки к статье IX Соглашения о ВТО, статьям I и II ГАТТ 1994, пункту 1 статьи II ГАТС и статье IV Соглашения по аспектам интеллектуальной собственности, связанным с торговлей (п. 2 ст. X). Решение считается принятым консенсусом, если ни один член на заседании, во время которого принимается решение, не возражает против принятия такого решения (п.1.1 ст.IX). Однако если решения не могут быть приняты консенсусом, то эти решения принимаются большинством голосов, кроме специально предусмотренных случаев, когда решение должно быть принято квалифицированным большинством. Квалифицированное большинство в три четверти голосов требуется в следующих случаях:

— толкование положений Соглашения о ВТО (п. 2 ст. IX);

— освобождение от обязательств по Соглашению о ВТО или иному МТС (waiver) в соответствии с п. 2 ст. IX, кроме случаев, когда такое освобождение запрашивается в отношении обязательства, для выполнения которого установлен переходный период и которое не выполняется по истечении такого периода (в этом случае решение принимается консенсусом);

— утверждение некоторых поправок (ст.X).

Квалифицированное большинство в две трети предусмотрено в следующих случаях:

— утверждение поправок, не требующее трех четвертей голосов (ст. X);

— утверждение соглашения о вступлении нового члена в ВТО (п. 2 ст. XII).

Каждое государство-член обладает одним голосом, за исключением Европейского союза, который обладает числом голосов, равным числу его членов.

Генеральный совет

В перерывах между Конференциями министров главным органом является Генеральный совет, собирающийся на заседания по мере необходимости и осуществляющий полномочия Конференции министров. К исключительной компетенции Генерального совета в соответствии с Соглашением относятся:

- выполнение по мере необходимости функций Органа по рассмотрению споров и Механизма по рассмотрению торговой политики (пп. 3 и 4 ст. IV);
- утверждение в соответствии с пунктом 3 статьи VII бюджета ВТО и иных финансовых правил.

Совет наравне с Конференцией министров имеет право давать обязательное толкование положений Соглашения о ВТО. На Генеральном совете лежит обязанность предпринимать необходимые действия для осуществления консультаций и сотрудничества с международными неправительственными и неправительственными организациями по вопросам, связанным с компетенцией ВТО. Генеральный совет самостоятельно принимает свои правила процедуры (п.2 ст.IV). Порядок принятия решений одинаков как для Конференции министров, так и для Генерального совета (см. п.1 ст.IX).

Специализированные Советы

Генеральный совет осуществляет руководство Советом по торговле товарами, Советом по торговле услугами и Советом по аспектам интеллектуальной собственности, связанными с торговлей. Совет по торговле товарами осуществляет наблюдение за выполнением МТС, изложенных в Приложении 1А к Соглашению о ВТО, Совет по торговле услугами наблюдает за применением Генерального соглашения по торговле услугами (ГАТС), а Совет по аспектам интеллектуальной собственности наблюдает за выполнением Соглашения по аспектам интеллектуальной собственности, связанным с торговлей. Советы могут также выполнять иные функции по поручению Генерального совета (п.5 ст.IV). Членство в советах открыто для представителей всех государств—членов ВТО. Заседания советов проходят по мере необходимости. Правила процедуры каждого совета устанавливаются им самостоятельно. Каждый совет может принять решение о формировании вспомогательных органов. В этом случае правила процедуры такого вспомогательного органа должны быть утверждены соответствующим советом.

Комитеты ВТО

В соответствии с пунктом 7 статьи IV в рамках ВТО действуют Комитет по торговле и развитию, Комитет по ограничениям, связанным с

платежным балансом, и Комитет по бюджету, финансам и управлению. Членство в комитетах открыто для представителей всех государств-членов. Функции комитетов, помимо Соглашения о ВТО, определяются также МТС. Органы, создаваемые в соответствии с МТС, изложенными в Приложении IV, также входят в структуру ВТО (п. 8 ст. IV).

Секретариат

Секретариат осуществляет свою деятельность на основании статьи VI Соглашения о ВТО. В соответствии с пунктом 2 данной статьи Секретариат ГАТТ был преобразован в Секретариат ВТО. Секретариат возглавляется Генеральным директором, назначаемым Конференцией министров. Конференция министров на основании пункта 2 статьи VI определяет права и обязанности Генерального директора и срок его полномочий. Генеральный директор:

- осуществляет наем персонала Секретариата и определяет условия его службы (п.3 ст.VI);

- готовит и представляет проект годового бюджета ВТО на рассмотрение Комитета по бюджету, финансам и управлению (п.1 ст.VII) с целью вынесения рекомендаций Генеральному совету;

- является депозитарием Соглашения о ВТО и МТС.

Статус ВТО

Статус ВТО регулируется статьей VII Соглашения о ВТО. ВТО является юридическим лицом и «наделяется ее членами такой правосубъектностью, которая может быть необходима для осуществления ее функций» (п. 1 ст. VIII). Статья VI предусматривает возможность заключения соглашений с международными межправительственными и неправительственными организациями. Члены ВТО наделяют ее «такими привилегиями и иммунитетами, которые могут быть необходимы для осуществления ее функций». В соответствии с пунктом 4 статьи VII предоставляемые ВТО и ее должностным лицам привилегии и иммунитеты являются аналогичными привилегиям и иммунитетам, предусмотренным Конвенцией о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений ООН, одобренной Генеральной Ассамблеей 21 ноября 1947 года. Пункт 5 статьи VIII предусматривает, что ВТО имеет право заключить соглашение о размещении штаб-квартиры (headquarters agreement).

Членство в ВТО

Соглашение о ВТО различает два вида членства: первоначальное и путем присоединения. По смыслу статьи XI первоначальными членами ВТО считаются государства—участники ГАТТ 1947 года и Европейский Союз, которые присоединились к Соглашению о ВТО и МТС и приложили Списки уступок и обязательств к ГАТТ 1994, а также Списки специальных обязательств к ГАТС (п. 1 ст. XI). При этом наименее развитые страны (определяемые в соответствии с классификацией ООН)

должны принять на себя только такие обязательства, которые «совместимы с их индивидуальными потребностями развития, финансов и торговли и административными и институциональными возможностями» (п. 2 ст. XI).

Статья XII предусматривает, что любое государство, обладающее полной автономией в осуществлении своих внешнеторговых отношений, может присоединиться к Соглашению о ВТО на условиях, согласованных с ВТО. Такое присоединение означает одновременно присоединение к МТС. Решение о присоединении принимается Конференцией министров двумя третями голосов всех членов ВТО (см. п. 1 ст. XII).

Таким образом, ВТО отвечает всем признакам международной организации³⁸:

1) имеет договорную природу, так как создана на основе единого учредительного акта;

2) представляет собой добровольное, основанное на суверенном равенстве государств объединение для достижения определенных целей, закрепленных в Соглашении о ВТО;

3) обладает четко выраженной организационной структурой;

4) является юридическим лицом и обладает необходимой для осуществления своих целей правосубъектностью, а также привилегиями и иммунитетами.

ВТО представляет собой международную организацию специальной компетенции в области международной торговли. По кругу участников ВТО является универсальной организацией, членство в которой открыто для любого государства. С точки зрения порядка вступления ВТО является закрытой организацией, так как прием новых членов производится с согласия первоначальных учредителей.

В связи с преобразованием ГАТТ в ВТО в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 января 1996 года «О Межведомственной комиссии по вопросам Всемирной торговой организации (ВТО)» Межведомственная комиссия по ГАТТ была преобразована в Межведомственную комиссию по вопросам Всемирной торговой организации (ВТО) и были утверждены Положение об этой Комиссии и ее состав. В соответствии с указанным Положением основными задачами Межведомственной комиссии по вопросам Всемирной торговой организации (ВТО) являются разработка мероприятий и координация деятельности федеральных органов исполнительной власти по участию Российской Федерации в работе ВТО, подготовка предложений о внесении необходимых изменений и уточнений в механизм внешнеэкономических связей Российской Федерации и законодательство Российской Федерации с целью обеспечения их соответствия принципам и правилам ВТО, принятие с учетом итогов многосторонних торговых переговоров в рамках ВТО соответствующих мер по обеспечению национальных интересов Российской Федерации. Для выполнения своих функций Комиссия привлекает федеральные органы исполнительной власти, научные учреждения, общественные организации, а также российских и иностранных экспертов к анализу проблем и выработке предложений по решению вопросов, связанных с участием Российской Федерации в деятельности ВТО; контролирует выполнение решений Комиссии федеральными органами исполнительной власти и другими органи-

зациями, представители которых являются членами Комиссии; запрашивает и получает от федеральных органов исполнительной власти и других организаций информацию, необходимую для осуществления возложенных на нее функций; образует постоянные рабочие группы по основным направлениям своей деятельности, к участию в которых могут привлекаться научные и практические работники, специализирующиеся в соответствующей области; представляет Правительству РФ доклады по всем вопросам, входящим в компетенцию Комиссии. Председателем Комиссии является министр внешних экономических связей Российской Федерации. Комиссия должна проводить в полном составе не менее одного заседания в год, рабочие заседания могут проводиться по мере необходимости. Организационно-техническое обеспечение деятельности Комиссии возлагается на аппарат Министерства внешних экономических связей Российской Федерации.

С.В.Дмитриев,
аспирант кафедры международного права
МГИМО(У) МИД РФ

¹ Robert E. Hudec. The GATT Legal System and World Trade Diplomacy. — Second Ed. — 1990. USA. — P. 9—10.

² Kenneth W. Dam. The GATT: Law and International Economic Organization. — P. 10.

³ Guide to GATT Law and Practice, Analytical index. — 6-th ed. — Geneva, 1994. — P. 3.

⁴ Ibid. — P. 4

⁵ Ibid.

⁶ Ibid. — P. 5.

⁷ Kenneth W. Dam. Op. cit. — P. 11.

⁸ Dominique Garreau, Thiebault Flory, Patrick Juillard, Droit International Economique, 3-me ed. — Paris, 1990. — P. 95; John J. Jackson. GATT and the Future of International Trade Institutions / Booklyn Journal of International Law. — 1992. — Vol. XVIII, No.1. — P. 15—17.

⁹ Вельяминов Г.М. Основы международного экономического права. — М., 1994. — С. 25.

¹⁰ Войтович В.А. Организационно-правовой механизм деятельности ГАТТ / Вестник Киевского университета. — Серия «Международные отношения и международное право». — Киев, 1979. — Вып. 28. — С. 64.

¹¹ В настоящей работе ссылки на текст ГАТТ основываются на неофициальном переводе Управления международных экономических организаций МВТ СССР по изданию The text of the General Agreement on Tariffs and Trade (Geneva, 1986) под ред. С.В.Чернышева и Г.С.Цицишвили / Закон и бизнес. — 1994.

¹² Georg Schwarzenberger. The Principles and Standards of International Economic Law / A.W. Sijthoff. — Leyden. — 1966. — P. 71.

¹³ The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. — P. 315—325.

¹⁴ D. Carreau, T. Flory, P. Juillard. Op. cit. — P. 109.

¹⁵ The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. — P. 31—35.

¹⁶ Ibid. — P. 98.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Leah A. Haus. Globalizing the GATT: The Soviet Union's Successor States, Eastern Europe, and International Trading System. — The Brookings Institution, Wash. — 1992. — P. 99.

¹⁹ См. Собрание актов Президента и Правительства. — 1993. — № 3. — Ст. 739; Таможенное право. — М., 1995. — С. 412.

²⁰ John J. Jackson. Op. cit. — P. 121.

²¹ Далее по тексту термин «договаривающиеся стороны» означает ссылку на все договаривающиеся стороны ГАТТ в целом.

²² Там же. — С. 128—132.

²³ BISD. — 8-th Suppl. — Geneva, 1960. — P. 23.

²⁴ BISD. — 9-th Suppl. — Geneva, 1961. — P. 8.

²⁵ John J. Jackson. Op. cit. — P. 156.

²⁶ Ibid. — P. 147—148.

²⁷ BISD. — 13-th Suppl. — Geneva, 1965. — P. 19.

²⁸ D. Carreau, T. Flory, P. Juillard. Op. cit. — P. 98—100.

²⁹ Ibid. — P. 226.

³⁰ D. Carreau, T. Flory, P. Juillard. Op. cit. — P. 99.

³¹ Ibid. — P. 100.

³² General Agreement on Tariffs and Trade: Basic Instruments and Selected Documents. — 33-rd Suppl. — Geneva, 1987 (BISD. — 33-rd Suppl.).

³³ BISD. — 33-rd Suppl. — Geneva, 1987. — P. 28.

³⁴ The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations: The Legal Texts. — Geneva, 1994. — P. 1—439.

³⁵ Ibid. — P. 21—22.

³⁶ Ibid. — P. 37—38.

³⁷ Ibid. — P. 6—19.

³⁸ См. Кривчикова Э.С. Основы теории права международных организаций. — М., МГИМО, 1979; Международные организации // Под ред. И.П. Блищенко. — М., Издательство Российского Университета Дружбы народов, 1994. — С. 20—39; Международное право // Под ред. Ю.М. Колосова, В.И. Кузнецова. — М., «Международные отношения», 1994. — С. 190—196; Международное право // Под ред. Г.И. Тункина. — М., «Юридическая литература», 1994. — С. 169—183; Международное право // Под ред. Г.В. Игнатенко. — М., «Высшая школа», 1995. — С. 204—205.

Статья поступила в редакцию в октябре 1996 г.

МАРРАКЕШСКОЕ СОГЛАШЕНИЕ О СОЗДАНИИ ВСЕМИРНОЙ ТОРГОВОЙ ОРГАНИЗАЦИИ*

Государства—участники настоящего Соглашения,

ПРИЗНАВАЯ, что их экономические и торговые отношения должны способствовать повышению уровня жизни, достижению полной занятости, высоко и постоянно растущих реальных доходов и эффективного спроса населения, росту производства и торговли товарами и услугами при наиболее целесообразном использовании мировых ресурсов в соответствии с целями устойчивого развития,

ВЫРАЖАЯ СТРЕМЛЕНИЕ содействовать защите и сохранению окружающей среды и совершенствовать располагаемые для этих целей средст-

* Неофициальный перевод с английского С.В. Дмитриева.

ва с учетом соответствующих потребностей и интересов, связанных с неодинаковым уровнем их экономического развития,

ПРИНИМАЯ ВО ВНИМАНИЕ необходимость в дальнейших усилиях, направленных на то, чтобы в росте международной торговли развивающиеся страны, в особенности наименее развитые, занимали долю, соответствующую потребностям их экономического развития,

СТРЕМЯСЬ внести свой вклад в достижение данных целей путем заключения обоюдных и взаимовыгодных соглашений, направленных на существенное сокращение тарифов и иных барьеров в торговле и на ликвидацию дискриминационных мер в международной торговле,

ПРИЗНАВАЯ НЕОБХОДИМОСТЬ создания целостной, устойчивой и эффективной системы многосторонних норм, включающей Генеральное соглашение по тарифам и торговле, ранее достигнутые результаты усилий по либерализации торговли, а также результаты Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров,

ПОЛНЫЕ РЕШИМОСТИ сохранить основные принципы и способствовать достижению целей, лежащих в основе многосторонней торговой системы,

СОГЛАСИЛИСЬ О НИЖЕСЛЕДУЮЩЕМ:

Статья 1. УЧРЕЖДЕНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ

Настоящее Соглашение учреждает Всемирную торговую организацию (далее именуемая как «ВТО»).

Статья 2. СФЕРА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВТО

1. ВТО является общей организационной структурой во взаимных торговых отношениях ее Членов по вопросам, вытекающим из соглашений и связанных с ними документов юридического характера, включенных в Приложение к настоящему Соглашению.

2. Соглашения и связанные с ними документы юридического характера, включенные в Приложения 1, 2 и 3 (далее именуемые как «Многосторонние торговые соглашения»¹⁾), составляют неотъемлемую часть настоящего Соглашения и имеют обязательную силу для всех Членов ВТО.

3. Соглашения и связанные с ними документы юридического характера, включенные в Приложение 4 (далее именуемые как «Торговые соглашения многостороннего характера»), также составляют неотъемлемую часть настоящего Соглашения для тех Членов ВТО, которые выразили на это согласие, и имеют обязательную силу для этих Членов ВТО. Соглашения многостороннего характера не создают каких-либо прав или обязанностей для тех Членов ВТО, которые не выразили на это свое согласие.

4. Генеральное соглашение по тарифам и торговле 1994, составляющее Приложение 1А (далее именуемое как «ГАТТ 1994»), является юридичес-

ки самостоятельным документом по отношению к Генеральному соглашению по тарифам и торговле, подписанному 30 октября 1947 г. и являющемуся Приложением к Заключительному акту, принятому по окончании работы Второй сессии Подготовительного комитета Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию с последующими изменениями и дополнениями (далее именуемое как «ГАТТ 1947»).

Статья 3. ФУНКЦИИ ВТО

1. ВТО содействует выполнению, администрированию и реализации положений и достижению целей настоящего Соглашения и многосторонних торговых соглашений, а также является механизмом для выполнения, администрирования и реализации положений Торговых соглашений многостороннего характера.

2. ВТО обеспечивает проведение переговоров между ее Членами относительно их торговых взаимоотношений по вопросам, урегулированным соглашениями, составляющими приложения к настоящему Соглашению. По решению Конференции министров ВТО может обеспечивать проведение переговоров между ее Членами по иным вопросам, а также создавать организационный механизм для юридического оформления результатов таких переговоров.

3. ВТО администрирует Понимание о правилах и процедурах относительно урегулирования споров (далее именуемое как «Понимание об урегулировании споров»²), составляющее Приложение 2 к настоящему Соглашению.

4. ВТО администрирует Механизм пересмотра торговой политики (далее именуемый как «ТПРМ»³) в соответствии с Приложением 3 к настоящему Соглашению.

5. С целью достижения большей согласованности в формировании глобальной экономической стратегии ВТО взаимодействует, по мере необходимости, с Международным валютным фондом, Международным банком реконструкции и развития и их смежными организациями.

Статья 4. СТРУКТУРА ВТО

1. Конференция министров состоит из представителей всех Членов ВТО. Сессии Конференции министров проводятся не реже 1 раза в 2 года. Конференция министров осуществляет функции ВТО и предпринимает в этих целях любые необходимые действия. По просьбе любого из Членов Конференция министров может принимать решения по любым вопросам, урегулированным многосторонними торговыми соглашениями, с учетом специальных требований для принятия решений, предусмотренных настоящим Соглашением и соответствующим многосторонним торговым соглашением.

2. Генеральный совет состоит из представителей всех Членов. Заседания Генерального совета проводятся по мере необходимости. В перерывах между сессиями Конференции министров ее функции осуществляет Генеральный совет. Генеральный совет осуществляет также иные функции,

предусмотренные настоящим Соглашением. Генеральный совет разрабатывает и утверждает правила процедуры Комитетов, указанных в пункте 7.

3. Генеральный совет в установленном порядке осуществляет функции Органа по урегулированию споров в соответствии с Пониманием об урегулировании споров. Орган по урегулированию споров может иметь собственного председателя. Орган по урегулированию споров утверждает такие правила процедуры, которые он сочтет необходимыми для осуществления своих функций.

4. Генеральный совет в установленном порядке осуществляет функции Органа по пересмотру торговой политики в соответствии с Механизмом пересмотра торговой политики. Механизм пересмотра торговой политики может иметь собственного председателя. Механизм пересмотра торговой политики утверждает такие правила процедуры, которые он считает необходимыми для осуществления своих функций.

5. Совет по торговле товарами, Совет по торговле услугами и Совет по аспектам интеллектуальной собственности, связанными с торговлей (далее именуемый как «Совет по ТРИПС»), осуществляют свои функции под руководством Генерального совета. Совет по торговле товарами наблюдает за выполнением положений Многосторонних торговых соглашений, составляющих Приложение 1А к настоящему Соглашению. Совет по торговле услугами наблюдает за выполнением положений Генерального соглашения по торговле услугами (далее именуемое как «ГАТС»⁴). Совет по ТРИПС наблюдает за выполнением положений Соглашения по аспектам интеллектуальной собственности, связанным с торговлей (далее именуемое как «Соглашение ТРИПС»). Указанные Советы выполняют функции, предусмотренные соответствующими соглашениями, а также возложенные на них Генеральным советом. Указанные Советы разрабатывают и утверждают собственные правила процедуры при условии их одобрения Генеральным советом. Членство в указанных Советах открыто для представителей всех Членов ВТО. Заседания указанных Советов проводятся по мере необходимости.

6. Совет по торговле товарами, Совет по торговле услугами и Совет по ТРИПС создают такие вспомогательные органы, которые могут потребоваться для осуществления функций данных Советов. Такие вспомогательные органы утверждают собственные правила процедуры при условии их одобрения соответствующим Советом.

7. Конференция министров формирует Комитет по торговле и развитию, Комитет по ограничениям, связанным с платежным балансом, и Комитет по бюджету, финансам и управлению. Указанные Комитеты выполняют функции, предусмотренные настоящим Соглашением и многосторонними торговыми соглашениями, а также любые дополнительные функции, возложенные на них Генеральным советом. Конференция министров может создавать дополнительные Комитеты и наделять их необходимыми функциями. В качестве одной из своих функций Комитет по торговле и развитию периодически рассматривает действие тех положений многосторонних торговых соглашений, которые были приняты в пользу наименее развитых Членов, и выносит необходимые рекомендации Генеральному совету. Членство в данных Комитетах открыто для представителей всех Членов.

8. Органы, предусмотренные торговыми соглашениями многостороннего характера, осуществляют функции, предусмотренные соответствующими соглашениями, и действуют в рамках организационной структуры ВТО. Данные органы на регулярной основе информируют Генеральный совет о своей деятельности.

Статья 4. ВЗАИМООТНОШЕНИЯ С ДРУГИМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ

1. Генеральный совет предпринимает необходимые действия для осуществления эффективного сотрудничества с другими межправительственными организациями, сфера деятельности которых связана со сферой деятельности ВТО.

2. Генеральный совет может предпринять необходимые действия для проведения консультаций и осуществления сотрудничества с неправительственными организациями по вопросам, связанным с деятельностью ВТО.

Статья 5. СЕКРЕТАРИАТ

1. Секретариат ВТО (далее именуемый как «Секретариат») возглавляется Генеральным директором.

2. Конференция министров назначает Генерального директора и утверждает правила, относящиеся к его полномочиям, обязанностям, условиям и сроку службы.

3. Функции Генерального директора носят исключительно международный характер. При исполнении своих обязанностей Генеральный директор и персонал не запрашивают и не получают указаний от какого-либо правительства или органа, кроме ВТО. Они воздерживаются от действий, которые могут негативным образом отразиться на их положении должностных лиц международной организации. Члены ВТО, должным образом осознавая международный характер функций Генерального директора и персонала Секретариата, не будут стремиться оказывать на них какое-либо воздействие при исполнении ими своих обязанностей.

Статья 7. БЮДЖЕТ И ВЗНОСЫ

1. Генеральный директор представляет Комитету по бюджету, финансам и управлению проект годового бюджета и финансового отчета ВТО. Комитет по бюджету, финансам и управлению рассматривает проект годового бюджета, представляемого Генеральным директором, и выносит соответствующие рекомендации Генеральному совету. Проект годового бюджета утверждается Генеральным советом.

2. Комитет по бюджету, финансам и управлению представляет на утверждение Генеральному совету финансовые правила, включающие следующие положения:

- а) шкалу взносов, распределяющую расходы ВТО между ее членами; и
- б) меры, предпринимаемые в отношении Членов, имеющих задолженность по уплате своих взносов.

Финансовые правила основываются, в той мере, в какой это целесообразно, на финансовых правилах и практике ГАТТ 1947.

3. Генеральный совет утверждает финансовые правила и проект годового бюджета двумя третями голосов, которые должны включать в себя более половины голосов всех Членов ВТО.

4. Каждый Член обязуется своевременно уплачивать причитающиеся на его долю взносы для финансирования расходов ВТО в соответствии с финансовыми правилами, утвержденными Генеральным советом.

Статья 8. СТАТУС ВТО

1. ВТО является юридическим лицом и наделяется всеми ее Членами такими правомочиями, которые могут быть необходимы для осуществления ее функций.

2. ВТО наделяется всеми ее Членами такими привилегиями и иммунитетами, которые необходимы для осуществления ее функций.

3. Члены ВТО наделяют также должностных лиц ВТО и представителей ее Членов такими привилегиями и иммунитетами, которые необходимы для независимого осуществления их функций в связи с деятельностью ВТО.

4. Привилегии и иммунитеты, предоставленные Членами ВТО должностным лицам и представителям ее Членов, равнозначны привилегиям и иммунитетам, предусмотренным Конвенцией о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений ООН, текст которой был утвержден Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 21 ноября 1947 года.

5. ВТО обладает полномочиями на заключение соглашения о размещении штаб-квартиры.

Статья 9. ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЙ

1. ВТО следует практике принятия решений консенсусом, выработанной в соответствии с ГАТТ 1947. Если не установлено иное, при невозможности принятия решения консенсусом обсуждаемый вопрос ставится на голосование. На заседаниях Конференции министров и Генерального совета каждый Член ВТО обладает одним голосом. Европейские Сообщества при голосовании обладают числом голосов, равным числу входящих в них государств, являющихся одновременно Членами ВТО. Решения Конференции министров и Генерального совета принимаются большинством поданных голосов, если иное не установлено настоящим Соглашением или применимым многосторонним торговым соглашением.

Решение соответствующего органа считается принятым консенсусом, если ни один из Членов, присутствующих на заседании, во время которого было принято решение, формально не высказал возражений против принятия предлагаемого проекта решения.

Число голосов Европейских Сообществ и входящих в них государств в любом случае не должно превышать число государств, входящих в Европейские Сообщества.

Решения Генерального совета как Органа по урегулированию споров принимаются только в соответствии с положениями пункта 4 статьи 2 Понимания об урегулировании споров.

2. Конференция министров и Генеральный совет обладают исключительной компетенцией осуществлять толкование настоящего Соглашения и многосторонних торговых соглашений. В случае толкования многостороннего торгового соглашения, составляющего Приложение 1 к настоящему Соглашению, Конференция министров или Генеральный совет осуществляют данное полномочие на основании рекомендации Совета, осуществляющего наблюдение за выполнением положений соответствующего Соглашения. Толкование производится тремя четвертями голосов всех Членов. Настоящий пункт не должен быть использован для обхода положений статьи 10.

3. В исключительных случаях Конференция министров может принять решение об освобождении Члена от выполнения какого-либо обязательства в соответствии с настоящим Соглашением или многосторонним торговым соглашением при условии, что такое решение принимается тремя четвертями голосов всех Членов ВТО, если иное не предусмотрено настоящим пунктом.

Решение об освобождении Члена ВТО от выполнения какого-либо обязательства, выполнение которого обусловлено переходным периодом или поэтапным имплементационным периодом, в случае, если Член ВТО, обратившийся с просьбой об освобождении, не выполнил соответствующее обязательство по окончании такого периода, может быть принято только консенсусом.

3(а). Просьба об освобождении от какого-либо обязательства, предусмотренного настоящим Соглашением, направляется на рассмотрение Конференции министров в соответствии с практикой принятия решений консенсусом. Конференция министров устанавливает срок для рассмотрения такой просьбы, который не может превышать 90 дней. Если в течение указанного периода решение не принимается консенсусом, решение об освобождении от обязательств по настоящему Соглашению принимается тремя четвертями голосов Членов ВТО.

3(б). Просьба об освобождении от какого-либо обязательства, предусмотренного многосторонним торговым соглашением, составляющим Приложение 1А, 1В или 1С, и приложениями к указанным соглашениям, изначально направляется на рассмотрение соответственно Совета по торговле товарами, Совета по торговле услугами или Совета по ТРИПС в течение срока, который не может превышать 90 дней. По окончании указанного срока соответствующий Совет направляет отчет Конференции министров.

4. В решении Конференции министров об освобождении от обязательства, предусмотренного настоящим Соглашением или многосторонним торговым соглашением, должны быть указаны исключительные обстоятельства, обосновывающие принятие решения, условия предоставления освобождения и дату окончания действия освобождения. Любое освобождение, предоставленное на срок более 1 года, подлежит рассмотрению Конференцией министров не позднее года с момента предоставления и в дальнейшем ежегодно до окончания срока действия такого освобождения. При каждом рассмотрении действия освобождения Конференция министров должна установить, продолжают ли существовать исключительные обязательства, обосновывающие предоставление освобождения, и выпол-

няются ли условия предоставления освобождения. На основании ежегодного рассмотрения действия освобождения Конференция министров может продлить срок действия освобождения, изменить условия его действия или вообще прекратить его действие.

5. Решения относительно Торговых соглашений многостороннего характера, включая решения об утверждении толкования или предоставлении освобождения от обязательства по таким Соглашениям, принимаются в соответствии с положениями соответствующего Соглашения.

Статья 10. ПОПРАВКИ

1. Любой Член ВТО может предлагать поправки к настоящему Соглашению или многостороннему торговому соглашению, составляющему часть Приложения 1 к настоящему Соглашению, путем направления соответствующего предложения на рассмотрение Конференции министров. Советы, указанные в пункте 5, также могут направить на рассмотрение Конференции министров предложения о внесении поправок к соответствующему многостороннему торговому соглашению, наблюдение за выполнением положений которого они осуществляют. Если Конференция министров не примет решение установить более длительный срок, то в течение 90 дней с момента официального внесения предложения на рассмотрение Конференции министров любое решение Конференции министров о направлении предлагаемых поправок на рассмотрение членов ВТО может быть принято только консенсусом. Если не применяются пункт 2 статьи 10, пункт 5 статьи 10 или пункт 6 статьи 10, то решение должно содержать указание на применение пункта 3 статьи 10 или пункта 4 статьи 10. Если указанное решение принимается консенсусом, то предлагаемые поправки направляются на утверждение Членам ВТО. Если в установленный период времени Конференция министров не принимает решение консенсусом, то Конференция министров двумя третями голосов Членов ВТО принимает решение о том, будут ли направлены предлагаемые поправки на утверждение Членов ВТО. За исключением случаев, установленных пунктом 2 статьи 10, пунктом 5 статьи 10 и пунктом 6 статьи 10, к предлагаемым поправкам применяются положения пункта 3 статьи 10, если Конференция министров тремя четвертями голосов Членов ВТО не примет решения о применении положений пункта 4 статьи 10.

2. Поправки к данной и нижеперечисленным статьям настоящего Соглашения вступают в силу только после их принятия всеми Членами ВТО:

Статья 11 настоящего Соглашения;

Статьи 1 и 2 ГАТТ 1994;

Пункт 1 Статьи 2 ГАТС;

Статья 4 Соглашения по ТРИПС.

3. Поправки к настоящему Соглашению или многосторонним торговым соглашениям, составляющим часть Приложений 1А и 1С к настоящему Соглашению, влекущие изменение прав и обязанностей Членов ВТО, за исключением поправок, указанных в пункте 2 статьи 10 и пункте 6 статьи 10, вступают в силу для Членов ВТО, принявших такие поправки, после принятия их двумя третями Членов ВТО, а впоследствии для каждого оставшегося Члена ВТО с момента принятия им этих поправок. Конферен-

ция министров тремя четвертями голосов Членов ВТО может принять решение, что любая поправка, принимаемая в соответствии с настоящим пунктом, носит характер, дающий право любому члену ВТО, не принявшему такую поправку в течение установленного Конференцией министров периода времени, выйти из состава ВТО или сохранить членство в ВТО с согласия Конференции министров.

4. Поправки к настоящему Соглашению или многосторонним торговым соглашениям, составляющим часть Приложений 1А и 1С к настоящему Соглашению, не влекущие изменения прав и обязанностей Членов ВТО, за исключением поправок, указанных в пункте 2 статьи 10 и пункте 6 статьи 10, вступают в силу для всех Членов ВТО, принявших такие поправки, после принятия их двумя третями Членов ВТО.

5. За исключением случаев, установленных в пункте 2 статьи 10, поправки к Частям 1, 2 и 3 ГАТС и соответствующих Приложений вступают в силу для Членов ВТО, принявших такие поправки, после принятия их двумя третями Членов ВТО, а впоследствии для каждого оставшегося Члена ВТО с момента принятия им этих поправок. Конференция министров тремя четвертями голосов Членов ВТО может принять решение, что любая поправка, принимаемая в соответствии с вышеуказанным положением, носит характер, дающий право любому члену ВТО, не принявшему такую поправку в течение установленного Конференцией министров периода времени, выйти из состава ВТО или сохранить членство в ВТО с согласия Конференции министров. Поправки к Частям 4, 5 и 6 ГАТС и соответствующим Приложениям вступают в силу для всех Членов ВТО, принявших такие поправки, после принятия их двумя третями Членов ВТО.

6. Несмотря на иные положения настоящей статьи, поправки к Соглашению ТРИПС, удовлетворяющие требованиям пункта 2 статьи 71 Соглашения ТРИПС, могут быть приняты Конференцией министров без необходимости их дальнейшего принятия Членами ВТО.

7. Каждый Член ВТО, принявший поправку к настоящему Соглашению или многостороннему торговому соглашению, составляющему часть Приложения 1 к настоящему Соглашению, сдает документ о принятии такой поправки Генеральному директору ВТО в течение периода, установленного Конференцией министров для принятия соответствующей поправки.

8. Любой Член ВТО может предлагать поправки к многостороннему торговому соглашению, составляющему часть Приложения 2 или 3 к настоящему Соглашению, путем направления соответствующего предложения на рассмотрение Конференции министров. Решение об утверждении предлагаемых поправок к многостороннему торговому соглашению, составляющему часть Приложения 2 к настоящему Соглашению, принимается консенсусом, и предлагаемые поправки вступают в силу для всех Членов ВТО после утверждения этих поправок Конференцией министров. Решение об утверждении предлагаемых поправок к многостороннему торговому соглашению, составляющему часть Приложения 2 к настоящему Соглашению, вступает в силу для всех Членов ВТО после его утверждения Конференцией министров.

9. Конференция министров по просьбе Членов ВТО, являющихся сторонами какого-либо торгового соглашения, может исключительно консенсусом принять решение о включении такого соглашения в Приложение 4

к настоящему Соглашению. Конференция министров по просьбе Членов ВТО, являющихся сторонами Торгового соглашения многостороннего характера, может принять решение об исключении этого Соглашения из Приложения 4 к настоящему Соглашению.

10. Принятие поправок к какому-либо Торговому соглашению многостороннего характера регулируется положениями такого Соглашения.

Статья 11. ПЕРВОНАЧАЛЬНОЕ ЧЛЕНСТВО

1. Первоначальными Членами ВТО являются Договаривающиеся Стороны ГАТТ 1947 на момент вступления в силу настоящего Соглашения, а также Европейские Сообщества, которые принимают настоящее Соглашение и многосторонние торговые соглашения и которые приложили Списки специальных уступок и специальных обязательств к ГАТТ и Списки специальных обязательств к ГАТС.

2. Наименее развитые страны, рассматриваемые как таковые Организацией Объединенных Наций, обязаны принять только такие обязательства и предоставить только такие уступки, которые совместимы с уровнем их развития, потребностями финансового и торгового характера, а также с их административными и организационными возможностями.

Статья 12. ПРИСОЕДИНЕНИЕ

1. Любое государство или отдельная таможенная территория, обладающая полной автономией в осуществлении своих внешнеторговых отношений и в отношении других вопросов, предусмотренных в настоящем Соглашении и многосторонних торговых соглашениях, может присоединиться к настоящему Соглашению на условиях, подлежащих согласованию между таким государством и ВТО. Такое присоединение имеет место одновременно в отношении настоящего Соглашения и многосторонних торговых соглашений.

2. Решение о присоединении принимается Конференцией министров. Конференция министров утверждает соглашение об условиях присоединения двумя третями голосов членов ВТО.

3. Присоединение к Торговому соглашению многостороннего характера регулируется положениями соответствующего Соглашения.

Статья 13. НЕПРИМЕНЕНИЕ МНОГОСТОРОННИХ ТОРГОВЫХ СОГЛАШЕНИЙ МЕЖДУ ОТДЕЛЬНЫМИ ЧЛЕНАМИ ВТО

1. Настоящее Соглашение и многосторонние торговые соглашения, составляющие Приложения 1 и 2 к настоящему Соглашению, не будут применяться между каким-либо Членом ВТО и каким-либо другим Членом ВТО, если один из них в то время, когда другой становится Членом ВТО, не соглашается на такое применение.

2. Первоначальные Члены ВТО, являвшиеся Договаривающимися сторонами ГАТТ 1947, могут в своих взаимоотношениях ссылаться на пункт 1 статьи 13 только в случае, если они ранее ссылались на статью 35 ука-

занного соглашения и эта статья применялась между ними на момент вступления в силу настоящего Соглашения.

3. Пункт 1 статьи 13 применяется между каким-либо Членом ВТО и каким-либо другим Членом, присоединившимся к ВТО в соответствии со статьей 12 настоящего Соглашения только в случае, если Член ВТО, не соглашающийся на такое применение, уведомляет об этом Конференцию министров до утверждения соглашения об условиях присоединения Конференцией министров.

4. Конференция министров в отдельных случаях по просьбе любого Члена ВТО может рассматривать действие настоящей Статьи и выносить соответствующие рекомендации.

5. Неприменение Торгового соглашения многостороннего характера между сторонами такого Соглашения регулируется положениями соответствующего Соглашения.

Статья 14. ПРИНЯТИЕ, ВСТУПЛЕНИЕ В СИЛУ И СДАЧА НА ХРАНЕНИЕ

1. Настоящее Соглашение открыто для принятия Договаривающимися Сторонами ГАТТ 1947 и Европейскими Сообществами, которые удовлетворяют требованиям, выдвигаемым в отношении первоначальных Членов ВТО, путем подписания или иным способом в соответствии со статьей 11 настоящего Соглашения. Такое принятие имеет место одновременно в отношении как настоящего Соглашения, так и многосторонних торговых соглашений, составляющих Приложения к настоящему Соглашению. Настоящее Соглашение и многосторонние торговые соглашения вступают в силу в день, установленный министрами в соответствии с пунктом 3 Заключительного акта Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров и будут открыты для принятия в течение последующих двух лет, если министры не примут иного решения. После вступления в силу настоящего Соглашения его принятие новым Членом ВТО вступает в силу на тринадцатый день с момента принятия.

2. Член ВТО, принявший настоящее Соглашение после его вступления в силу, выполняет обязательства и предоставляет уступки, предусмотренные многосторонними торговыми соглашениями, которые должны быть выполнены или предоставлены в течение определенного срока с момента вступления в силу настоящего Соглашения, таким образом, как если бы соответствующий Член принял настоящее Соглашение в день его вступления в силу.

3. До момента вступления в силу настоящего Соглашения его текст и тексты многосторонних торговых соглашений сдаются на хранение Генеральному директору Договаривающихся Сторон ГАТТ 1947. Генеральный директор незамедлительно направляет каждому правительству и Европейским Сообществам, принявшим настоящее Соглашение, заверенную копию настоящего Соглашения и многосторонних торговых соглашений, а также уведомление о принятии таковых каждым другим государством. Настоящее Соглашение и многосторонние торговые соглашения, а также все принимаемые к ним поправки после вступления в силу настоящего Соглашения подлежат сдаче на хранение Генеральному директору ВТО.

Статья 15. ВЫХОД ИЗ СОГЛАШЕНИЯ

1. Любой Член ВТО может уведомить о выходе из настоящего Соглашения. Выход из настоящего Соглашения означает одновременный выход из многосторонних торговых соглашений. Такой выход приобретает силу по истечении шести месяцев с момента получения Генеральным директором ВТО письменного уведомления о выходе.

Статья 16. РАЗНЫЕ ПОСТАНОВЛЕНИЯ

1. За исключением случаев, предусмотренных настоящим Соглашением или многосторонними торговыми соглашениями, ВТО руководствуется в своей деятельности решениями, процедурами и обычной практикой Договаривающихся Сторон ГАТТ 1947 и органов, созданных в рамках ГАТТ 1947.

2. В той мере, в которой это является целесообразным, Секретариат ГАТТ преобразуется в Секретариат ВТО, и Генеральный директор Договаривающихся Сторон ГАТТ 1947 выполняет функции Генерального директора ВТО до назначения Генерального директора Конференцией министров в соответствии с пунктом 2 статьи 6 настоящего Соглашения.

3. В случае противоречия между положением настоящего Соглашения и положением какого-либо многостороннего торгового соглашения преимущественную силу имеет положение многостороннего торгового соглашения.

4. Каждый Член Организации должен обеспечить соответствие своих законов, внутренних правил и административных процедур обязательствам, предусмотренным Соглашениями, составляющими Приложение к настоящему Соглашению.

5. Оговорки в отношении каких-либо положений настоящего Соглашения не допускаются. Оговорки в отношении каких-либо положений многосторонних торговых соглашений допускаются в той мере, в которой их возможность предусмотрена в этих Соглашениях. Оговорки в отношении положений Торговых соглашений многостороннего характера регулируются положениями соответствующего Соглашения.

6. Настоящее Соглашение подлежит регистрации в соответствии со статьей 102 Устава Организации Объединенных Наций.

СОВЕРШЕНО пятнадцатого апреля тысяча девятьсот девяносто четвертого года в единственном экземпляре на английском, французском и испанском языках, причем все тексты являются равно аутентичными.

ПРИМЕЧАНИЯ

Термины «государство» или «государства», используемые в настоящем Соглашении и многосторонних торговых соглашениях, относятся также к любой отдельной таможенной территории Члена ВТО. В случае, если подразумевается отдельная таможенная территория Члена ВТО, при употреблении термина «национальный» этот термин, если не установлено иное, должен толковаться как относящийся к такой таможенной территории.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1А

1. Генеральное соглашение по тарифам и торговле 1994
2. Соглашение по сельскому хозяйству (Agreement on Agriculture)
3. Соглашение по применению санитарных и фитосанитарных мер (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures)
4. Соглашение по текстилю и предметам одежды (Agreement on Textiles and Clothing)
5. Соглашение по техническим барьерам в торговле (Agreement on Technical Barriers to Trade)
6. Соглашение по инвестиционным мерам, связанным с торговлей (Agreement on Trade—Related Investment Measures)
7. Соглашение о применении статьи VI Генерального соглашения по тарифам и торговле 1994 (Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement of Tariffs and Trade 1994)
8. Соглашение о применении статьи VII Генерального соглашения по тарифам и торговле 1994 (Agreement on Implementation of Article VII of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994)
9. Соглашение о досмотре грузов перед отправкой (Agreement on Pre-shipment Inspection)
10. Соглашение о правилах происхождения товаров (Agreement on Rules of Origin)
11. Соглашение о процедурах лицензирования импорта (Agreement of Import Licensing Procedures)
12. Соглашение о субсидиях и компенсационных мерах (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures)
13. Соглашение о чрезвычайных мерах (Agreement of Safeguards)

ПРИЛОЖЕНИЕ 1В

Генеральное соглашение по торговле услугами (General Agreement of Trade in Services)

ПРИЛОЖЕНИЕ 1С

Соглашение об аспектах интеллектуальной собственности, связанных с торговлей (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights)

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

Понимание о правилах и процедурах относительно урегулирования споров (Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes)

ПРИЛОЖЕНИЕ 3

Механизм пересмотра торговой политики (Trade Policy Review Mechanism)

ПРИЛОЖЕНИЕ 4

1. Соглашение по торговле воздушными судами гражданского назначения (Agreement on Trade in Civil Aircraft)

2. Соглашение о правительственных закупках (Agreement on Government Procurement)

3. Соглашение по молоку (International Dairy Agreement)

4. Соглашение по мясу (International Bovine Meat Agreement).

Перевод сделан Дмитриевым С.В. по изданию Секретариата ГАТТ «The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, Женева, 1994».

¹ В английском тексте употребляется термин «Multilateral Trade Agreements».

² В английском тексте используется термин «Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes».

³ В английском тексте используется термин «Trade Policy Review Mechanism», сокращенно — «TPRM».

⁴ В английском тексте — General Agreement on Trade in Services (GATS).

О НЕКОТОРЫХ ЮРИДИЧЕСКИХ АСПЕКТАХ ПРОБЛЕМЫ ЗАПРЕЩЕНИЯ ИЛИ ОГРАНИЧЕНИЯ НАЗЕМНЫХ МИН

Человечество давно пыталось выработать международные конвенционные нормы и кодифицировать обычные нормы, составляющие так называемые правила ведения войны, или законы и обычаи, регулирующие отношения между воюющими государствами, а также между ними, с одной стороны, и нейтральными — с другой, и имеющие своим назначением гуманизацию средств и методов ведения войны. Первая попытка кодификации таких норм в виде юридически обязательных международных соглашений была предпринята в 1856 году в Парижской декларации о правилах ведения войн на морях. Дальнейшая регламентация правил ведения войны стала приобретать договорный характер во второй половине XIX века и коснулась первоначально главным образом правил обращения с больными и ранеными воинами (Женевская конвенция 1864 г.). В 1868 году Петербургская декларация стала первым международным юридически обязательным документом, запретившим использование конкретного вида оружия — разрывных снарядов весом менее 400 граммов или снаряженных воспламеняющимися веществами. На I Гаагской конференции мира 1899 года, созванной по инициативе российского императора, были приняты три конвенции и три декларации, а на II, в 1907 году, — тринадцать конвенций и одна декларация. Все они преследовали цель ограничить все возрастающую жестокость войны на суше и на море.

Наиболее известные нормы международного гуманитарного права были разработаны и приняты после второй мировой войны, в 1949 году, в виде Женевских конвенций о защите жертв войны, установивших нормы обращения с ранеными, больными, военнопленными и гражданским населением. Однако вскоре после их подписания и вступления в силу ускорение темпов развития военной технологии и резкое увеличение числа международных конфликтов породили стремление международного сообщества ввести более жесткие ограничения, регулирующие военные конфликты. В 1974 году более 100 государств приняли участие в Дипломатической конференции, созванной в Женеве швейцарским правительством, которая завершилась в 1977 году принятием двух дополнительных протоколов к Женевским конвенциям. Первый из них касался международных конфликтов, а второй — немеждународных. Различие между двумя категориями не всегда очень четкое, но в целом конфликт между двумя и более государствами считается международным конфликтом, а конфликт между правительством какой-либо страны и одной или более вооруженными оппозиционными группировками внутри этой страны является немеждународным, или внутренним, конфликтом.

Государства—участники Дипломатической конференции надеялись, что Протоколы 1977 года ограничат использование конкретных видов обычного оружия (т.е. не относящегося к оружию массового уничтожения), но необходимого согласия достигнуто не было. И, в частности, остались вне запрета все виды мин.

Наземные мины как относительно дешевое оборонительное оружие начали использовать в начале нынешнего столетия. По мере накопления эмпирической и экспериментальной базы в области исследования и разработки этого вида оружия масштабы его применения в годы первой мировой войны быстро приобрели широчайшие размеры. Результаты работ таких исследователей, как Цуккерман, Вильсон, Блэк, Бернс и др., заложили основы принципиально новой области науки, получившей впоследствии название «Баллистика ранений». Эти исследования дали мощный импульс армиям мира уделить особое внимание проблеме использования мин и противоминным мерам в своих стратегиях. В рамках этих доктрин мир стал свидетелем беспрецедентного нарастания темпов и масштабов использования мин, степени их совершенства и изощренности. От двух-трех примитивных устройств в начале века мир пришел к использованию более 300 видов наземных противопехотных и прочих мин, производимых более чем в 50 странах и экспортируемых 28 государствами. В то же время мины превратились из рудиментарного устройства устрашения в необычайно эффективное и смертоносное оружие, которое сохраняет свою разрушительную силу длительное время после окончания боевых действий.

Проблема ограничения и по возможности запрещения использования наземных, особенно противопехотных, мин (ППМ) уже многие годы привлекает пристальное внимание мировой общественности в связи с широчайшими разрушениями и неисчислимыми человеческими страданиями, которые они продолжают наносить ежедневно невинным жертвам. Ввиду их неизбирательного действия и численности жертв мины нередко характеризуются как оружие массового уничтожения замедленного действия. Быстрое и слабо контролируемое распространение этого оружия, легко доступного как на официальном мировом рынке, так и на черном, нелегальном, простота в обращении и зачастую необнаруживаемость привели к тому, что в настоящее время они применяются на $\frac{1}{3}$ планеты, ежедневно риску подвергаются миллионы человеческих жизней, возрастает их негативное воздействие на многие сферы человеческой активности. Именно в силу этих причин и принимая во внимание все юридические, политические, военные, социально-экономические и гуманитарные аспекты, в мире растет все более глубокое убеждение в необходимости долгосрочно-го всеобъемлющего решения этой проблемы.

Хотя мины как таковые не запрещены, международное право накладывает некоторые ограничения на характер их использования в период вооруженных конфликтов. Изучая эту проблему, исследователи постоянно сталкиваются с одной и той же дилеммой: с одной стороны, решительный отказ мировой общественности примириться с использованием мин и, как следствие этого, периодические попытки гуманизировать применение этого оружия, а с другой — ссылки государств на право на самооборону, зафиксированное в ст. 51 Устава ООН.

Губительные последствия использования мин, остро проявившиеся в ходе военных конфликтов в Индокитае, в Азиатском регионе в целом, на Африканском континенте, в ходе национально-освободительных войн в 60—70-е годы привели к тому, что Организация Объединенных Наций при активном содействии и помощи Международного Комитета Красного Креста (МККК), большой группы государств и инициативных неправи-

тельствственных организаций мобилизовала международное сообщество в поддержку выработки международного юридического документа о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие.

В 1977 году на основе рекомендации Дипломатической конференции по вопросам подтверждения и развития международного гуманитарного права, применяемого в период вооруженных конфликтов, Генеральная Ассамблея постановила созвать в 1979 году конференцию ООН с целью достижения соглашения о запрещении или ограничении применения таких обычных видов оружия. С этой целью ГА приняла решение в качестве первоначального шага провести подготовительную конференцию с участием всех государств и сторон, присутствовавших на Дипломатической конференции.

Подготовительная конференция собиралась на свои заседания в Женеве дважды — с 28 августа по 15 сентября 1978 г. и с 19 марта по 12 апреля 1979 г. В повестку дня были включены предложения по наземным минам и другим устройствам; зажигательному оружию; системам малокалиберного оружия; обнаруживаемым осколкам; распыляемым в воздухе взрывчатым веществам; осколочному оружию и стреловидным убийным элементам, применяемым против личного состава; а также проект общего договора, к которому прилагались бы факультативные протоколы или клаузулы, касающиеся согласованного запрещения или ограничения применения конкретных видов обычного оружия. Участники конференции пришли к мнению о необходимости такого всеобъемлющего договора, хотя было отмечено, что структура и содержание такого договора будут зависеть от количества и сферы запрещений или ограничений применения, которые будут в конечном счете согласованы для конкретных категорий оружия¹.

Сама конференция ООН по данному вопросу проходила в Женеве с 10 по 28 сентября 1979 г. В ее работе приняли участие делегации 82 государств и ряд наблюдателей. На ее рассмотрение был представлен доклад Подготовительной конференции с соответствующими рекомендациями, касавшимися как организационных вопросов, так и вопросов существа. После активных обсуждений и переговоров по большинству из них удалось добиться значительного прогресса. Тем не менее ряд важных проблем, касавшихся каждой категории оружия, а также самой конвенции, остались нерешенными. Кроме того, у конференции не хватило времени для рассмотрения вопросов по остальным видам оружия, включенным в ее повестку дня, таким как распыляемые в воздухе взрывчатые вещества и осколочное оружие, применяемое против личного состава. По общему мнению, при наличии дополнительного времени конференция могла бы выработать соглашения по нерешенным вопросам, и в этой связи конференция постановила рекомендовать ГА ООН созвать в Женеве следующую сессию 15 сентября 1980 г. ГА в своей резолюции 34/82 от 11 декабря 1979 г. приняла к сведению доклад конференции и одобрила ее рекомендации о проведении следующей сессии с целью завершения ее работы.

На своем первом же заседании 15 сентября 1980 года Конференция поручила своей Рабочей группе по общему договору и Комитету полного состава немедленно возобновить переговоры с целью достижения догово-

ренности по оставшимся нерешенным вопросам. После двух недель изнурительных марафонских заседаний и консультаций на своем 12-м, заключительном, пленарном заседании 1 октября Конференция единогласно одобрила свой заключительный доклад Генеральной Ассамблеи, к которому был приложен Заключительный акт конференции вместе с текстами следующих документов и резолюций в качестве добавлений:

А. Конвенция о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие;

В. Протокол о необнаруживаемых осколках (Протокол I);

С. Протокол о запрещении или ограничении применения мин, миноушек и других устройств (Протокол II);

Д. Протокол о запрещении или ограничении применения зажигательного оружия (Протокол III);

Е. Резолюция о системах малокалиберного оружия.

Конвенция, получившая сокращенное название Конвенция о негуманном оружии, состоит из преамбулы и 11 статей. В преамбуле напоминается обязательство государств в соответствии с Уставом ООН воздерживаться в своих международных отношениях от угрозы силой или ее применения, а также подтверждаются некоторые основные принципы международного гуманитарного права, применяемого в период вооруженных конфликтов и признаваемого договаривающимися сторонами. Среди них: общий принцип защиты гражданского населения от опасности военных действий; принцип международного права, согласно которому право сторон в вооруженном конфликте выбирать методы или средства ведения войны не является неограниченным; а также принцип, запрещающий применение в вооруженных конфликтах оружия, снарядов и веществ и методов ведения войны, которые могут нанести чрезмерные повреждения или принести излишние страдания. Преамбула также напоминает о том, что запрещается применять методы и средства ведения войны, которые имеют своей целью причинить или, как можно ожидать, причинят обширный долговременный и серьезный ущерб природной среде. Последний пункт подтверждал, что в случаях, не предусмотренных настоящей Конвенцией и прилагаемыми к ней Протоколами или другими международными соглашениями, гражданское население и комбатанты постоянно остаются под защитой и действием принципов международного права, проистекающих из установившихся обычаев, из принципов гуманности и требований общественного сознания. В преамбуле говорилось о необходимости продолжать кодификацию и прогрессивное развитие норм международного права, применяемых в период вооруженных конфликтов².

Статья 1 Конвенции определяет сферу ее применения и, являясь одним из самых важных положений, предусматривает, что настоящая Конвенция и прилагаемые к ней Протоколы применяются в ситуациях, упоминающихся в ст. 2, общей для Женевских конвенций 1949 года (Вооруженные конфликты между государствами), и в любой ситуации, описываемой в п. 4 ст. 1 Дополнительного протокола I 1977 года к этим Конвенциям (Войны за национальное освобождение)³.

В ст. 2 рассматривается связь с другими международными соглашениями и предусматривается, что ничто не может быть истолковано как ума-

ляющее значение других обязательств, налагаемых на участников международного гуманитарного права, применяемым в вооруженных конфликтах⁴.

В ст. 3, 4 и 5 рассматриваются вопросы подписания, ратификации, принятия, утверждения или присоединения и вступления в силу, представляющие собой стандартные положения международных соглашений. Конвенция вступает в силу по истечении шести месяцев со дня сдачи на хранение 20-й ратификационной грамоты, документов об утверждении или присоединении⁵.

Статья 6 о распространении Конвенции и прилагаемых к ней Протоколов соответствует ст. 83 Дополнительного протокола I к Женевским конвенциям и предусматривает, что государства-участники обязуются как в мирное время, так и во время вооруженного конфликта распространять настоящую Конвенцию и ее Протоколы⁶.

Статья 7 устанавливает нормы, определяющие договорные отношения после вступления в силу Конвенции и базирующиеся на стандартном правовом принципе взаимности⁷.

Статья 8 предусматривает процедуру для пересмотра и внесения поправок к настоящей Конвенции и прилагаемым к ней Протоколам и для разработки дополнительных протоколов, относящихся к другим категориям обычного оружия, не охватываемым существующими прилагаемыми Протоколами.

Остальные три статьи Конвенции о денонсации, депозитации и аутентичных текстах представляют собой стандартные положения международных соглашений.

Важнейшими компонентами консенсусной договоренности явились три протокола: Протокол о необнаруживаемых осколках (Протокол I), Протокол о запрещении или ограничении применения мин, мин-ловушек и других устройств (Протокол II) и Протокол о запрещении или ограничении применения зажигательного оружия (Протокол III)⁸.

Протокол I о необнаруживаемых осколках запрещает применять любое оружие, основное действие которого заключается в нанесении повреждений осколками, которые не обнаруживаются в человеческом теле с помощью рентгеновских лучей. Но следует отметить, что это запрещение распространяется только на оружие, основное действие которого заключается в нанесении повреждений необнаруживаемыми осколками, то есть оно не применяется в отношении компонентов некоторых видов оружия, которые могут случайно проникнуть в тело человека и не поддаются обнаружению с помощью рентгеновских лучей, а имеет в виду только оружие, предназначенное для нанесения повреждений необнаруживаемыми осколками.

Важнейшим до недавнего времени оставался Протокол II (мины, мины-ловушки и другие устройства), состоявший из девяти статей и технического приложения. В первых двух статьях Протокола рассматривались материальная сфера применения и определения. Материальная сфера применения (ст. 1) исключает распространение действия Протокола на противокорабельные мины на море или во внутренних водных путях, с тем чтобы не вмешиваться в существующие нормы международного права, относящиеся к применению этих устройств. Протокол применяется, однако, в отноше-

нии всех мин, устанавливаемых на суше, в том числе мин, устанавливаемых с целью воспрепятствования преодолению прибрежных полос, пересечению водных или речных путей. В определениях, ст. 2, п. 1, где приводится определение слова «мина», термин «летательный аппарат» должен истолковываться как включающий дополнительно к самолетам вертолеты, управляемые снаряды, беспилотные самолеты, пилотируемые на расстоянии, воздушные шары и другие подобные летательные аппараты.

В ст. 3 приводились общие ограничения в отношении применения оружия, на которое делается ссылка в ст. 1. Эта статья была взята в основном из ст. 51 (Защита гражданского населения) Дополнительного протокола I к Женевским конвенциям. Не отходя от правовых концепций, выраженных в этой статье, ст. 3 использует формулировки ст. 51 в отношении применения мин, мин-ловушек и других устройств. Ее положения фактически проводят различие между двумя конкретными ситуациями: первая относится к гражданскому населению вообще, а вторая — к гражданским лицам в конкретных ситуациях. В первом случае запрещается при любых обстоятельствах использовать такое оружие, будь то при нападении, обороне или в порядке репрессалий, против гражданского населения как такового или против отдельных гражданских лиц (п. 2). Во втором случае запрещается неизбирательное применение такого оружия и определяется подобное неизбирательное применение как любая установка такого оружия, которая: а) производится не на военном объекте или не направлена на него; в) осуществляется способом или средством доставки, не позволяющим направленное действие по конкретному военному объекту; или с) как можно ожидать, повлечет случайные потери жизни среди гражданского населения, ранения гражданских лиц, ущерб гражданским объектам или то и другое вместе, которые были бы чрезмерны по отношению к ожидаемому конкретному и непосредственному военному преимуществу (п. 3). Таким образом, данное положение не исключает возможности потери жизни среди гражданского населения в результате нападения на военный объект в том случае, если потери случайны и пропорциональны военному преимуществу. Кроме того, гражданские лица, принимающие непосредственное участие в активных военных действиях, не будут защищены положениями данной статьи. Это положение было извлечено из п. 3 ст. 51 Дополнительного протокола I к Женевским конвенциям.

В ст. 4 предусматривались ограничения в отношении применения мин, не являющихся дистанционно устанавливаемыми, мин-ловушек и других устройств в населенных районах. Так, запрещается применение оружия, к которому относится данная статья, в любом городе, поселке, деревне или в другом районе с аналогичным сосредоточением гражданских лиц, где боевые действия между сухопутными войсками не ведутся или не представляются неизбежными, кроме случаев, когда: а) оно установлено на военном объекте или в непосредственной близости от военного объекта, принадлежащего противной стороне или находящегося под ее контролем; или в) приняты меры по защите гражданских лиц от его воздействия, например установлены предупреждающие знаки, выставлен караул, опубликованы предупреждения или поставлено ограждение.

Статья 5 определяла ограничения в отношении применения дистанционно устанавливаемых мин. Как отмечалось ранее, п. 1 данной статьи

запрещает применение этих видов оружия, за исключением случаев, когда такие мины используются только в районе, который сам является военным объектом или в котором расположены военные объекты, и когда: а) может быть обеспечена точная регистрация их расположения или в) эффективный механизм самоликвидации используется в каждой такой мине, то есть самосрабатывающий или дистанционно управляемый механизм, предназначенный для обезвреживания или уничтожения мины, когда, как ожидается, мина больше не будет служить или больше не служит боевой задаче, для которой она была установлена. В качестве дополнительной меры по защите гражданских лиц п. 2 статьи, который основывается на п. 2с ст. 57 (Предостережения о нападении) Дополнительного протокола I к Женевским конвенциям, предусматривает, что о любой установке или любом сбрасывании дистанционно устанавливаемых мин, которые могут иметь последствия для гражданского населения, производится эффективное своевременное оповещение. Однако это положение в определенной степени ограничивается содержащейся в начале пункта оговоркой, которая гласит: «Кроме как в случаях, когда обстоятельства не позволяют сделать это». В результате длительных дискуссий было зафиксировано следующее толкование: «Для понимания и применения статьи 5 следует отметить, что ограничения, предусмотренные в статье 3, в полной мере распространяются на применение дистанционно устанавливаемых мин, о которых конкретно идет речь в статье 5».

В ст. 6 рассматривался вопрос о запрещении применения некоторых видов мин-ловушек. Данное положение охватывало два вида мин-ловушек, а именно те, которые особенно вероломны и коварны (п. 1), и те, которые предназначены для применения чрезмерных повреждений или излишних страданий (п. 2). Первая категория затем подразделялась на основе факторов, определяющих вероломный или коварный характер мин-ловушек. Так, одна группа состоит из так называемых мин-ловушек, «изготовленных заводским способом», которые могут выпускаться в массовом количестве. Они определяются как «любая мина-ловушка в виде кажущегося безвредным переносного предмета, который специально предназначен и сконструирован для помещения в него взрывчатого вещества и для взрыва при прикосновении или приближении к нему». Другая группа состоит из мин-ловушек, которые каким-либо образом соединены или ассоциируются с отдельными объектами, такими как международно признанные защитные эмблемы, знаки или сигналы: больные, раненые или мертвые, продукты питания или напитки и т.п., что делает их применение особенно вероломным или коварным. Применение обеих групп мин-ловушек, принадлежащих ко второй категории (причиняющих чрезмерные повреждения или излишние страдания), полностью запрещалось. Запрещение второй категории отражало положение п. 2 ст. 35 (Способы и средства ведения военных действий — основные положения) Дополнительного протокола I к Женевским конвенциям.

Статья 7 о регистрации и предании гласности сведений о расположении минных полей, мин и мин-ловушек зафиксировала два основных положения: стороны в конфликте регистрируют расположение всех предварительно запланированных минных полей и всех районов, в которых они в широких масштабах и в соответствии с предварительным планом исполь-

зовали мины-ловушки (п. 1); стороны стремятся обеспечить регистрацию расположения всех других минных полей, мин и мин-ловушек (п. 2). Что касается оглашения таких сведений, то их предание гласности обязательно после прекращения активных военных действий, а также в случаях временной оккупации после того, как имел место полный вывод оккупирующих вооруженных сил с территории противной стороны (п. 3 а, i и ii). В случаях, когда силы или миссии ООН осуществляют свои функции в каком-либо районе, стороны в конфликте предоставляют им также такую информацию, какая требуется в соответствии со ст. 8, в отношении защиты сил и миссий ООН (п. 3 е). Не вдаваясь в более детальный анализ этой статьи и ее подпунктов, следует отметить, что смысл последних подпунктов статьи заключается в том, чтобы предусмотреть, с одной стороны, необходимую защиту для вооруженных сил и миссий ООН, а с другой — позволить сторонам в конфликте добровольно вступить в соглашение о предании гласности такой информации, как только они сочтут это желательным. В связи со ст. 7, п. 3 а, i, которая предусматривает, что стороны в конфликте «принимают все необходимые и соответствующие меры... для защиты гражданских лиц от опасности минных полей, мин и мин-ловушек», было принято толкование, что ст. 7, п. 3 а, i, должна рассматриваться совместно со ст. 7 (3) с и 9, которые имеют универсальное действие, независимо от местонахождения противостоящих вооруженных сил, и стороны должны принимать все доступные им меры для защиты гражданских лиц, где бы они ни находились.

В ст. 8 «Защита сил и миссий ООН от опасности минных полей, мин и мин-ловушек» рассматривался порядок и положение об обеспечении безопасности сил и миссий ООН. Фактически если миссия не является лишь миссией по установлению фактов, то каждая сторона в конфликте после получения соответствующей просьбы по мере своих возможностей принимает все меры для защиты миссии, удаляя или обезвреживая все мины и мины-ловушки в этом районе, предоставляя всю имеющуюся информацию о таких устройствах лицу, возглавляющему силы или миссию, а также другие необходимые меры (п. 1). В тех случаях, когда в каком-либо районе работает миссия ООН по установлению фактов, удаления мин и мин-ловушек не требуется, но миссия должна быть или защищена, или полностью информирована относительно расположения таких устройств в этом районе (п. 2).

Статья 9 «Международное сотрудничество в разминировании минных полей, мин и мин-ловушек» предусматривала, что после прекращения активных военных действий стороны будут стремиться прийти к соглашению о предоставлении информации, а также технической и материальной помощи, необходимой для ликвидации или обезвреживания иным способом таких устройств, установленных во время конфликта.

Техническое приложение к Протоколу, содержащее руководящие принципы регистрации, предусматривало, что в случае предварительно запланированного применения в широких масштабах мин и мин-ловушек карты, диаграммы и другие регистрационные документы составляются таким образом, чтобы на них была указана территория района, а также что расположение района указывается по отношению к координатам какой-либо единой исходной точки.

Протокол III («Протокол о запрещении или ограничении применения зажигательного оружия») состоит из двух статей и содержит определения и принципы защиты гражданского населения и гражданских объектов. Была достигнута договоренность о том, что под «зажигательным оружием» понимается «любое оружие или боеприпасы, которые в первую очередь предназначены для поджога объектов или причинения людям ожогов посредством действия пламени, тепла или того и другого вместе, возникающих в результате химической реакции вещества, доставленного к цели». В соответствии с положениями ст. 2, п. 1, запрещается при любых обстоятельствах подвергать гражданское население как таковое нападению с применением зажигательного оружия. Это положение фактически подтверждает положение ст. 51 Дополнительного протокола I к Женевским конвенциям. В п. 2 запрещается также при любых обстоятельствах подвергать любой военный объект, расположенный в районе сосредоточения гражданского населения, нападению с применением доставляемого по воздуху зажигательного оружия. Это положение Конвенции представляло собой основное достижение, поскольку оно выходит за рамки защиты, предусмотренной для гражданских лиц в любых других международных соглашениях. Предоставляемая защита еще более усиливается согласно п. 3, который предусматривает, что запрещается подвергать любой военный объект, расположенный в районе сосредоточения гражданского населения, нападению с применением зажигательного оружия, за исключением доставляемого по воздуху, кроме тех случаев, когда такой военный объект четко отделен от сосредоточения гражданского населения и принимаются все возможные меры предосторожности. Положение, содержащееся в п. 3, подтверждает в несколько более четких выражениях соответствующее положение Дополнительного протокола I к Женевским конвенциям. Еще одно новое положение содержалось в п. 4; оно запрещало превращать леса или другие виды растительного покрова в объект нападения с применением зажигательного оружия, за исключением случаев, когда такие природные элементы используются для того, чтобы укрыть, скрыть или замаскировать комбатантов или другие военные объекты, или когда они сами являются военными объектами.

Резолюция о системах малокалиберного оружия зафиксировала озабоченность конференции процессом постоянного совершенствования таких систем — с этим связано ее стремление предотвратить «усиление излишнего поражающего действия систем такого оружия» — и призвала все правительства проявлять чрезвычайную осторожность при разработке подобных систем⁹.

Конвенция была открыта для подписания в 1981 году и вступила в силу в 1983 году. К настоящему времени участниками Конвенции являются следующие 55 государств: Австралия, Австрия, Аргентина, Беларусь, Бельгия, Болгария, Босния и Герцеговина, Бразилия, Венгрия, Гватемала, Германия, Греция, Дания, Израиль, Индия, Иордания, Ирландия, Испания, Италия, Канада, Кипр, Китай, Куба, Латвия, Лихтенштейн, Мальта, Мексика, Монголия, Лаосская НДР, Нигер, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Пакистан, Польша, Российская Федерация, Румыния, Словакия, Словения, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, США, Тунис, Украина, Уругвай, ЮАР, Югославия, Финляндия, Фран-

ция, Хорватия, Чешская Республика, Швейцария, Швеция, Эквадор, Япония. Конвенцию также подписали: Афганистан, Вьетнам, Египет, Исландия, Люксембург, Марокко, Португалия, Судан, Турция, Уганда и Филиппины.

Казалось бы, Конвенция заложила неплохую юридическую базу для ограничения использования мин, но в 1979 и 1980 годах, когда она разрабатывалась, никто не мог даже предположить, какие трагедии разыграются в скором времени в Афганистане, Анголе, Мозамбике, Камбодже, Эритрее, Сомали, Руанде, в странах Центральной Америки и бывшей Югославии, где конфликты носили главным образом внутренний характер. Несмотря на усилия ООН и некоторых правительств, противоминная кампания в мировом масштабе, по мнению экспертов, проигрывается. По различным оценкам, в настоящее время в 64 странах мира находится от 100 до 110 млн. неликвидированных мин. В данный момент темпы разминирования составляют 80—100 тыс. мин в год, но вместо каждых 100 000 ликвидируемых мин устанавливается 2,5 млн. новых. Другая удручающая статистика заключается в том, что при стоимости массового производства и размещения простейших мин в 3—5 долл., стоимость их нейтрализации и ликвидации колеблется от 300 до 1000 долл. Уже сейчас в мире насчитывается несколько миллионов инвалидов — жертв мин. Ежегодно ППМ и прочие мины продолжают уносить до 10 000 человеческих жизней и делают калеками до 20 000 человек. Свыше 20% жертв — женщины и дети. Страдают, естественно, в первую очередь жители слаборазвитых стран. Весьма показательна в этом плане статистика ООН. Так, если в США один инвалид или калека приходится на 22 000 человек, то во Вьетнаме — на 2500, в Уганде — на 1000, в Анголе — на 470, а в Камбодже каждый из 230 жителей — жертва противопехотных мин. В одном только Афганистане насчитывается около 400 000 ампутированных. За последние десять лет медицинские бригады только МККК обеспечили лечение 140 000 раненых, из которых 30 000 стали жертвами мин. Только 20% пациентов, обслуженных МККК, были доставлены в госпитали в течение шести часов после взрыва, а для 15% жертв время госпитализации превышает трое суток. Стоимость одного протеза оценивается в среднем в 129 долл.¹⁰

Присутствие мин, особенно в сельской местности, является основным сдерживающим фактором для репатриации беженцев и перемещенных лиц, которые обычно возвращаются домой, лишь когда появляются перспективы политической стабильности и общей безопасности. В свою очередь, оба эти аспекта зависят от наличия нерасчищенных минных полей. В результате беженцы не могут вернуться в места традиционного проживания, лишены права и возможности пользоваться землей и вынуждены сосредотачиваться в лагерях беженцев или переполненных городах с совершенно неприемлемыми условиями проживания и минимальными возможностями нахождения работы. Репатриантам такого рода обычно требуется материальная помощь и протекция со стороны ООН и других агентств на протяжении от шести месяцев до одного года. Почти бесконтрольное использование мин в развивающихся странах превращается во все более непреодолимое препятствие для экономического развития и достижения политической стабильности. Мины не просто лишают фермеров возмож-

ности обрабатывать землю, они подрывают национальную инфраструктуру и накладывают тяжелое инфляционное бремя на национальные валюты, приводят к взвинчиванию цен на продовольствие в результате развала транспортной системы. Более того, мины сдерживают мобильность людей и персонала, жизненно необходимого для проведения восстановительных работ, — инженеров, врачей, учителей, техников, а также представителей различных международных организаций по оказанию помощи. Одна только стоимость проведения операций по разминированию сама по себе является колоссальным препятствием экономического роста. Например, по оценкам правительства Анголы, полное освобождение страны от мин требует до 6 млрд. долл.

Большая часть мин в мире находится также в зоне действия сил ООН, осуществляющих миротворческие операции или занимающихся оказанием гуманитарной помощи. В настоящее время острота проблемы с минами такова, что Генеральный секретарь ООН охарактеризовал ее как глобальный кризис. Совершенно очевидно, что Конвенция 1980 года не смогла стать эффективным инструментом, способным оградить от опасности наземных мин, в силу целого ряда причин: во-первых, как договорное право Конвенция обязательна только для ее участников, а таковых насчитывается лишь около $\frac{1}{4}$ всего международного сообщества. Во-вторых, она применима к международным конфликтам, в то время как большая часть мин используется во внутренних конфликтах. В-третьих, материальная сфера применения Конвенции оказалась слабой и недостаточной. В-четвертых, Конвенция не запрещает применение необнаруживаемых мин, и, наконец, Конвенция не содержит эффективного механизма имплементации или мониторинга.

9 февраля 1993 г. французское правительство направило Генеральному секретарю ООН Б. Бутросу Гали письмо, в котором просило его как депозитария Конвенции как можно скорее созвать конференцию высоких договаривающихся сторон для рассмотрения действия положений Конвенции. 16 декабря 1993 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию 48/79, в которой приветствовала обращенную к Генеральному секретарю просьбу созвать в подходящее время, по возможности в 1994 году, в соответствии с п. 3 ст. 8 Конвенции конференцию по рассмотрению действия Конвенции. Резолюция также рекомендовала государствам-участникам обратиться к Генеральному секретарю с просьбой как можно скорее учредить группу правительственных экспертов для подготовки конференции. Такое письмо было представлено Генеральному секретарю 22 декабря 1993 г. В нем государства-участники высказали пожелание, чтобы группа правительственных экспертов в приоритетном порядке подготовила конкретные предложения относительно поправок к Протоколу II о запрещении или ограничении применения мин, мин-ловушек и других устройств с целью:

— усиления ограничений на применение противопехотных мин, и в частности мин, не имеющих механизмов нейтрализации и самоуничтожения;

— рассмотрения вопроса о создании механизма проверки в отношении положений этого Протокола;

— изучения возможностей для расширения сферы охвата этого Протокола и его распространения на вооруженные конфликты немеждународного характера.

Накануне начала работы группы международная обстановка была такова, что около 20 стран — членов Конвенции выступали за полный запрет использования и передачи мин, огромное число неправительственных организаций по всему миру требовали их полного запрета, ООН начиная с 1993 года три года подряд принимает резолюции, призывающие всех членов международного сообщества объявить мораторий на экспорт мин. Однако половина участников Конвенции была явно против каких-либо новых, дополнительных ограничительных мер, часть из них еще просто не определила свою позицию, продолжая взвешивать баланс военных преимуществ и гуманитарный и экологический ущерб.

Группа правительственных экспертов, созданная в соответствии с резолюцией 1993 года, провела четыре сессии: три в 1994 году и одну в январе 1995 года. Она сконцентрировала свои усилия на рассмотрении предложений относительно поправок к Протоколу II Конвенции.

В итоге длительных и интенсивных дискуссий и с учетом многочисленных рабочих документов, представленных отдельными странами и МККК, был разработан и принят Заключительный доклад группы правительственных экспертов по подготовке конференции государств — участников Конвенции. Группа достигла согласия по широкому кругу вопросов, но многие важные проблемы остались нерешенными. Именно по той причине, что наземные мины наносят ущерб, сопоставимый с другими видами оружия массового поражения, в мире растет убеждение в необходимости полного запрета их использования, производства, передачи и накопления, как в случае с химическим и биологическим оружием. Поэтому наряду с набором выводов и рекомендаций важнейшим элементом Заключительного доклада стал подготовленный председателем группы, шведским дипломатом Й. Моландером рабочий документ «Переходящий текст председателя», в котором нашли свое отражение результаты обсуждений. Однако многие важные аспекты и положения этого документа были заключены в квадратные скобки, что означало отсутствие консенсуса по этим вопросам. Группа также рекомендовала провести первую обзорную конференцию в Вене в период с 25 сентября по 13 октября 1995 г.

Изучение Переходящего текста и его сравнительный анализ с существующей Конвенцией показывают, что, несмотря на объявленный 34 странами¹¹ запрет на использование мин и/или их передачу, призывы ООН к их полному запрету, далеко не все участники Конвенции готовы на данном этапе к пересмотру роли и места мин в их военных доктринах и в силу этого пока в состоянии ограничиться лишь рядом более жестких мер, отраженных в Переходящем тексте председателя, который в дальнейшем стал фактически проектом обновленного Протокола II.

За последние годы обозначились по крайней мере семь основных направлений, по которым Конвенция могла быть усовершенствована, если не все ее участники готовы к полному запрету использования мин. Среди них в первую очередь ограничение сферы применения; во-вторых, ужесточение положений о запрещении или ограничении применения отдельных видов наземных мин; ограничение возможностей для передачи мин; необходимость внесения четкой процедуры имплементации и соблюдения Конвенции; расширение и закрепление обязанностей сторон, участвующих в конфликте, в части разминирования, а также в оказании необходимой по-

мощи и передаче технологии; усиление юридической ответственности в вопросе защиты от воздействия минных полей и, наконец, необходимость допущения Конвенции положением о регулярном рассмотрении ее действия.

Наиболее очевидная слабость Конвенции, как уже отмечалось выше, заключается в том, что ее действие не распространяется на внутренние конфликты. Группа правительственных экспертов в целом согласилась, что действие Протокола II должно быть расширено и на международные конфликты. Однако конференции в Вене предстояло сделать выбор между двумя альтернативными вариантами. Первый расширял применение Протокола ко всем обстоятельствам, включая вооруженные конфликты в периоды мирного времени, а второй сделал бы его применимым ко всем вооруженным конфликтам, но исключил бы внутренние беспорядки и акты насилия. В отношении запрещения и ограничения наземных мин ст. 3—6 Протокола II в известной мере сдерживают их использование. Группа экспертов пошла по пути большей дифференциации между самоуничтожаемыми минами, несамоуничтожаемыми, дистанционно устанавливаемыми и минами-ловушками. Группа выработала следующие рекомендации:

- использование всех противопехотных мин, которые не обнаруживаются, будет запрещено;

- будут также запрещены все дистанционно устанавливаемые наземные мины, которые не являются самоуничтожающимися;

- что касается мин, не устанавливаемых дистанционно, то использование несамоуничтожающихся противопехотных мин будет ограничено районами с промаркированным периметром;

- предлагалось запретить {производство, накопление}, применение {и передачу} мин-ловушек в форме кажущихся безвредными переносных предметов.

Ввиду опасности и технических трудностей процессов разминирования значительное внимание было уделено проблеме обнаруживаемости мин. В этой связи ряд делегаций предложили включить в Техническое приложение к Протоколу II требование об установке на минах или в корпусах металлического предмета, соответствующего 8 граммам железа, чтобы сделать мины обнаруживаемыми стандартными миноискателями. Некоторые участники, руководствуясь принципами гуманитарного права, предлагали распространить требование обнаруживаемости на противотанковые мины. Серьезная поляризация мнений сложилась по вопросу конкретных ограничений наземных мин, не являющихся дистанционно устанавливаемыми, так же как и по вопросу запрещения применения, разработки, производства, накопления и передачи некоторых видов мин и мин-ловушек. Для ряда участников весьма проблематичным оказалось принять на себя обязательство, в качестве превентивной меры, не передавать любые наземные мины, мины-ловушки и другие устройства стране или странам, территория которых является {или могла бы стать} ареной вооруженного конфликта, гуманитарные последствия которого вследствие злоупотребления применением наземных мин в нарушение соответствующих статей Протокола могли бы рассматриваться как имеющие серьезные масштабы. Сложным было добиться согласия относительно спецификаций самоуничтожающихся противопехотных мин. Председатель группы включил в текст

доклада требования, чтобы противопехотные мины, которые должны быть самоуничтожающимися, проектировались и конструировались таким образом, чтобы {по истечении периода продолжительностью не более 7—90 дней} несрабатывание механизма самоуничтожения происходило не более чем у {1 на каждую 1000} мин, приведенных в боевое положение; {и они имеют {резервный элемент} {элемент самодетактивации}}, спроектированный и сконструированный таким образом, чтобы мина перестала функционировать как мина {по истечении 30—365 дней со степенью надежности 1 на каждую 1000 незорвавшихся мин} {как можно скорее} в случае несрабатывания механизма самоуничтожения}¹². Данный текст воспроизведен с оригинала вместе с квадратными скобками, чтобы наглядно проиллюстрировать степень расхождения позиций. Вопрос проверки выполнения Конвенции и ее соблюдения также явился одним из наиболее спорных в ходе всех дискуссий, и разногласия были столь велики, что участникам пришлось отказаться от включения положений о проверке в текст Протокола. В качестве компромисса в Дополнение I относительно проверки и соблюдения были включены три альтернативы — А, В и С, первая об учреждении комиссии государств-участников, вторая ограничивалась предоставлением депозитарию ежегодного доклада, а третья предоставляла каждому государству-участнику право просить депозитария созвать в течение одной недели комиссию по проверке для проведения расследования возможного несоблюдения положений Протокола. Ряд делегаций и представители ООН и МККК отдавали предпочтение постоянной комиссии и сочетанию всех трех альтернативных вариантов проверки. Относительно положений об оказании помощи в разминировании новые формулировки ст. 3 и 9 Протокола II, дополненные положениями, регулирующими оказание технологической и финансовой помощи, были безусловным шагом вперед, так как могли помочь ускорению процессов разминирования и ликвидации минных полей после прекращения вооруженных конфликтов. Разногласия же касались главным образом вопроса момента вступления в силу ответственности за разминирование. Группе не удалось также достичь согласия и по вопросу о периодичности обзорных конференций.

Весь пакет этих новых предложений стал предметом жарких дебатов на конференции в Вене. По признанию специалистов, конференция достигла значительного прогресса по целому ряду поправок к Протоколу II, включавших: сферу охвата; определение ответственности за расчистку минных полей теми, кто их устанавливал; обеспечение более высокого уровня защиты от мин персонала МККК, национальных Красных Крестов, сил и миссий по поддержанию мира и других гуманитарных миссий; ужесточение требований по регистрации всех минных полей; запрещение использования элементов неизвлекаемости, предназначенных для защиты мин и приводящих ее в действие при приближении электромагнитного детектора, используемого в миноискателях. Однако конференция оказалась не в состоянии достичь согласия о полном запрете или жестком ограничении применения наземных мин. Этот исход, вызвавший глубокое сожаление многих участников, отражал политическое нежелание ряда государств поступиться военными преимуществами от использования наземных мин и чересчур сложный технический характер многих предложе-

ний. Зашли в тупик дискуссии по вопросам запрещения использования необнаруживаемых ППМ; ограничения использования долгоживущих ППМ только в пределах огороженных, промаркированных и охраняемых минных полей; относительно требований использования только самоуничтожающихся мин в районах, где не исключено пребывание гражданского населения; по уровню надежности самоуничтожающихся мин; ответственности за возможные нарушения Протокола. В этой связи конференция вынуждена была принять решение о проведении двух дополнительных сессий — в январе и с 22 апреля по 3 мая 1996 г. в Женеве для дальнейшего рассмотрения отмеченных выше технических и юридических аспектов.

Главным достижением конференции в Вене явилось, безусловно, принятие нового, дополнительного Протокола IV к Конвенции — «Протокола об ослепляющем лазерном оружии». Статья 1 данного Протокола запретила применение «лазерного оружия, специально предназначенного для использования в боевых действиях исключительно или в том числе для того, чтобы причинить постоянную слепоту органам зрения человека, не использующего оптические приборы, т.е. незащищенным органам зрения или органам зрения, имеющим приспособления для коррекции зрения». Давая определение «постоянной слепоты», ст. 4 Протокола зафиксировала консенсусную формулировку, означающую необратимую и неисправимую потерю зрения, которая вызывает серьезную инвалидность, не поддающуюся излечению. У офтальмологов серьезная инвалидность эквивалентна снижению остроты зрения ниже 20/200 по таблицам Снеллена, измеряемой на обоих глазах. Статья 1 ввела также запрет на передачу такого оружия каким-либо государствам и негосударственным образованиям. Участники Конвенции приняли на себя обязательства принимать все возможные меры предосторожности для того, чтобы избежать случаев причинения постоянной слепоты органам зрения людей, не использующих оптические приборы (ст. 1). Такие меры предосторожности должны включать соответствующую подготовку вооруженных сил и другие практические меры. В то же время в Протоколе содержится оговорка о том, что такое запрещение не охватывает ослепление как случайный или сопутствующий эффект правомерного применения лазерных систем в военных целях, включая использование лазерных систем против оптического оборудования (ст. 3). Протокол вступает в силу как это предусмотрено в пп. 3 и 4 ст. 5 Конвенции, то есть по истечении шести месяцев после даты, к которой 20 государств уведомили о своем согласии на обязательность для них этого Протокола¹³. Принятие нового Протокола, запрещающего преднамеренное ослепление лазерным оружием, представляет собой значительный прорыв в международном гуманитарном праве. Запрещение заранее использования нового варварского оружия, производство и распространение которого представлялось вопросом ближайшего будущего, является историческим шагом для человечества. Потребовалось около 130 лет (после Конвенции 1868 г.), чтобы запретить еще один конкретный вид негуманного оружия до начала его использования на поле боя и появления жертв с трагическими последствиями. В огромной степени человечество обязано Швеции и Швейцарии, выступившим с этой инициативой в 1986 году на Международной конференции МККК. В соответствии с

мандатом конференции Международный Красный Крест подхватил и продолжил эту инициативу и с этой целью провел четыре международных совещания экспертов в период с 1989 по 1991 год. По материалам этих встреч была подготовлена публикация «Ослепляющее оружие» — основной на сегодняшний день реферативный сборник по данной тематике. Автору этой статьи, принимавшему участие во всех четырех встречах, представилась уникальная возможность наблюдать трансформацию военно-политического мышления представителей некоторых западных стран под влиянием процесса окончания холодной войны и политических перемен в мире.

В ходе первой возобновленной сессии в январе 1996 года конференция сконцентрировала свои усилия на ст. 2—7 Протокола II и его Техническом приложении. Ключевые вопросы касались требований обнаруживаемости противопехотных мин и других устройств; обеспечения механизмами самоуничтожения или самонейтрализации и самодеактивации мин, используемых за пределами огороженных и маркированных районов; использования элементов неизвлекаемости; продолжительности периода отсрочки выполнения положений Протокола и других военно-политических аспектов. Среди других не менее важных вопросов фигурировали: передача мин, использование которых запрещено обновленным Протоколом, и обмен соответствующей специфической технологией между государствами-участниками. Несмотря на большое количество инициативных предложений серьезные концептуальные разногласия продолжали тормозить достижение окончательных договоренностей. В первую очередь они касались вопроса спецификаций обнаруживаемости противопехотных мин и периода отсрочки имплементации договоренностей. Например, что касается вопроса оснащения механизмами самоуничтожения, самонейтрализации, самодеактивации, то некоторые страны настаивали на том, что их промышленности может потребоваться от 3—17 и до 20—25 лет, хотя в переходном тексте председателя предлагалось установить восьмилетний переходный период. Большинство же государств решительно высказывались в пользу гораздо более короткого переходного периода или же, как в случае с дистанционно устанавливаемыми противопехотными минами, без всякого переходного периода. За исключением одной страны все участники конференции согласились, что все противопехотные мины, оснащенные механизмом самоуничтожения и режимом самодеактивации, должны быть обнаруживаемыми. Сложилось понимание, что использование необнаруживаемых мин за пределами минных полей должно быть запрещено. Переговоры также подтвердили сформировавшееся в Вене понимание относительно необходимости введения более жестких обязательств в отношении ограничений использования устанавливаемых вручную противопехотных мин. Некоторые делегации высказали мнение относительно желательности расширения сферы охвата и на противотанковые мины. В то же время не было достигнуто согласия относительно ограничений, касающихся использования дистанционно устанавливаемых мин. Делегации готовы были принять уровень надежности механизма самоуничтожения мин не более чем 10%, хотя многие настаивали на 5%.

В ходе второй двухдневной возобновленной сессии принимавшие в ней участие 51 государство и 35 стран-наблюдателей в конечном итоге

приняли новую редакцию Протокола II с поправками, внесенными 3 мая 1996 г., и Заключительную декларацию¹⁴. Как и ожидалось, сфера действия (ст. 1) была расширена также и на внутренние вооруженные конфликты. Протокол не применяется к случаям нарушения внутреннего порядка и возникновения обстановки внутренней напряженности, таким как беспорядки, отдельные и спорадические акты насилия и иные акты аналогичного характера, поскольку таковые не являются вооруженными конфликтами. Была достигнута договоренность, что все ППМ, произведенные после 1 января 1997 г., будут иметь в своей конструкции материал, дающий возможность обнаруживать мину при помощи общедоступных технических средств и обеспечивающих ответный сигнал, эквивалентный сигналу от 8 и более граммов железа. Что касается таких ППМ, произведенных до 1 января 1997 г., то на них должен быть установлен аналогичный неизвлекаемый предмет, обеспечивающий обнаружение мин. В отношении спецификации по самоуничтожению и самодеактивации мин делегации договорились, что ППМ будут проектировать и конструироваться таким образом, чтобы в течение 30 дней после установки несрабатывание механизма самоуничтожения происходило у 10% активированных мин и чтобы каждая мина имела резервный элемент самодеактивации, спроектированный и сконструированный таким образом, чтобы она в комбинации с механизмом самоуничтожения более 120 дней после установки функционировала как мина не более чем одна на тысячу активированных мин. Среди других важнейших элементов пересмотренного Протокола следует выделить запрет применения любых мин, мин-ловушек и других устройств, предназначенных для того, чтобы причинить чрезмерные повреждения или ненужные страдания; запрещение применения мин, в которых используется механизм или устройство, взрывающие мину в ходе операций разминирования. Запрещается также применять самодеактивирующиеся мины, оснащенные элементом неизвлекаемости, спроектированным таким образом, чтобы этот элемент неизвлекаемости был способен функционировать после того, как мина утратила способность функционировать. Запрещается при всех обстоятельствах обращать это оружие против гражданского населения, а также неизбирательное применение оружия, упомянутого в ст. 3. Участники конференции договорились, что государства, согласившиеся с положениями обновленного Протокола, обязуются не передавать какие-либо мины, запрещенные этим Протоколом. В новой ст. 13 высокие договаривающиеся стороны согласились проводить ежегодные конференции и представлять депозитарию ежегодные доклады о выполнении Протокола II и Конвенции в целом. В Заключительной декларации страны-участницы обязались провести следующую обзорную конференцию не позднее 2001 года и торжественно заявили о своей приверженности продолжать добиваться полного запрета передачи всех ППМ в контексте их полной ликвидации. На заключительном пленарном заседании 3 мая 1996 г. выступили свыше 40 ораторов, представлявших как индивидуальные страны, так и регионы, а также различные неправительственные организации. Особенно эмоционально прозвучали выступления двух жертв применения мин из Камбоджи и Великобритании. Хотя многие приветствовали итоги двухгодичных усилий, в целом доминирующей была тональность неудовлетворенности достигнутым, и поэтому, когда одна за другой делегации

объявляли о решении своих правительств либо отказаться от использования мин, либо ввести мораторий на их производство и передачу, в зале заседаний раздавались аплодисменты. Генеральный секретарь ООН Б. Бутрос Гали в послании конференции выразил свое глубокое разочарование тем, что достигнутый прогресс слишком далек от того, на что он надеялся. А он, как известно, призывал к полному запрету производства, передачи и использования¹⁵.

Спустя всего несколько дней после окончания конференции американская администрация объявила о своем намерении возлavit мировую кампанию по полному запрету ППМ¹⁶. Президент Клинтон заявил, что он выступит с соответствующим предложением на 51-й сессии ГА ООН. Критики в разных странах поспешили объявить эту инициативу запоздалой. Тем не менее в этой связи встают вопросы: когда это произойдет, на каком форуме и каковы будут позиции России и Китая, для которых в силу их геостратегического положения право использования мин с соблюдением всех положений Протокола II остается важным элементом их военных доктрин? Проведенные недавно консультации среди членов Конференции по разоружению относительно ее будущей повестки дня говорят в пользу возможного проведения соответствующих переговоров на КР. Не секрет, что в преамбуле Конвенции о негуманном оружии на этот счет содержится прямое упоминание роли потенциальной Конференции по разоружению. То, что применение ППМ должно быть запрещено, уже мало у кого вызывает сомнения и возражения. Встает лишь вопрос: когда все без исключения члены международного сообщества будут готовы поставить свои подписи под международным юридически обязательным документом?

В.А. Богомолов

кандидат экономических наук, сотрудник
Центра по вопросам разоружения ООН

¹ The United Nations Disarmament Yearbook. — Vol. 3. — 1978. — Ch. XIX.

² Status of Multilateral Arms Regulation and Disarmament Agreements. — Fourth Ed. — 1992. — The United Nations. — Vol. 1. — P. 243—266.

³⁻⁹ Ibid.

¹⁰ Retrospective DHA 1995. — UN. DPL. — P. 23.

¹¹ В их число входят следующие государства: Австралия, Австрия, Афганистан, Ватикан, Бельгия, Буркина-Фасо, Германия, Гондурас, Дания, Ирландия, Исландия, Камбоджа, Канада, Колумбия, Конго, Лаос, Лихтенштейн, Люксембург, Малайзия, Мексика, Мозамбик, Нидерланды, Никарагуа, Новая Зеландия, Норвегия, Перу, Словакия, Швеция, Швейцария, Хорватия, Филиппины, Уругвай, Эстония, Ямайка.

¹² CCW/CONE.1/GE/23. — P. 25 in CCW/CONE.1/1. — 10 July 1995.

¹³ CCW/CONE.1/13. — 1 May 1996. — P. 15.

¹⁴ CCW/CONE.1/7. — 13 Oct. 1995.

¹⁵ United Nations. Press Release. SG/SM/96/122. — 3 May 1996.

¹⁶ Daily Bulletin. — United States Mission. — Geneva. — 18 May 1996.

Статья поступила в редакцию в июле 1996 г.

**ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЙ ПРОТОКОЛ
К КОНВЕНЦИИ О ЗАПРЕЩЕНИИ ИЛИ ОГРАНИЧЕНИИ
ПРИМЕНЕНИЯ КОНКРЕТНЫХ ВИДОВ ОБЫЧНОГО ОРУЖИЯ,
КОТОРЫЕ МОГУТ СЧИТАТЬСЯ НАНОСЯЩИМИ
ЧРЕЗМЕРНЫЕ ПОВРЕЖДЕНИЯ
ИЛИ ИМЕЮЩИМИ НЕИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ДЕЙСТВИЕ**

Статья 1: ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЙ ПРОТОКОЛ

Следующий протокол прилагается к Конвенции о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие («Конвенция»), в качестве Протокола IV:

«Протокол об ослепляющем лазерном оружии»
(Протокол IV)

Статья 1

Запрещается применять лазерное оружие, специально предназначенное для использования в боевых действиях исключительно или в том числе для того, чтобы причинить постоянную слепоту органам зрения человека, не использующего оптические приборы, то есть незащищенным органам зрения или органам зрения, имеющим приспособления для корректировки зрения. Высокие Договаривающиеся Стороны не передают такое оружие никакому государству и никакому негосударственному образованию.

Статья 2

При применении лазерных систем Высокие Договаривающиеся Стороны принимают все возможные меры предосторожности для того, чтобы избегать случаев причинения постоянной слепоты органам зрения людей, не использующих оптические приборы. Такие меры предосторожности включают подготовку своих вооруженных сил и другие практические меры.

Статья 3

Запрещение по настоящему Протоколу не охватывает ослепление как случайный или сопутствующий эффект правомерного применения лазерных систем в военных целях, включая использование лазерных систем против оптического оборудования.

Статья 4

Для целей настоящего Протокола «постоянная слепота» означает необратимую и неисправимую потерю зрения, которая вызывает серьезную

инвалидность, не поддающуюся излечению. Серьезная инвалидность эквивалентна снижению остроты зрения ниже 20/200 по таблицам Снеллена, измеряемой на обоих глазах».

Статья 2: ВСТУПЛЕНИЕ В СИЛУ

Настоящий Протокол вступает в силу, как это предусмотрено в пунктах 3 и 4 статьи 5 Конвенции.

Женева, 22 апреля — 3 мая 1996 года

ПРОТОКОЛ О ЗАПРЕЩЕНИИ ИЛИ ОГРАНИЧЕНИИ ПРИМЕНЕНИЯ МИН, МИН-ЛОВУШЕК И ДРУГИХ УСТРОЙСТВ С ПОПРАВКАМИ, ВНЕСЕННЫМИ 3 МАЯ 1996 ГОДА (ПРОТОКОЛ II С ПОПРАВКАМИ, ВНЕ- СЕННЫМИ 3 МАЯ 1996 ГОДА), ПРИЛАГАЕМЫЙ К КОНВЕНЦИИ О ЗАПРЕЩЕНИИ ИЛИ ОГРАНИЧЕНИИ ПРИМЕНЕНИЯ КОНКРЕТНЫХ ВИДОВ ОБЫЧНОГО ОРУЖИЯ, КОТОРЫЕ МОГУТ СЧИТАТЬСЯ НАНОСЯЩИМИ ЧРЕЗМЕРНЫЕ ПОВРЕЖДЕНИЯ ИЛИ ИМЕЮЩИМИ НЕИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ДЕЙСТВИЕ

Статья 1: ПРОТОКОЛ С ПОПРАВКАМИ

Настоящим вносятся поправки в Протокол о запрещении или ограничении применения мин, мин-ловушек и других устройств (Протокол II), прилагаемый к Конвенции о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие. Текст Протокола с поправками гласит следующее:

**«Протокол о запрещении или ограничении применения мин, мин-ловушек и других устройств с поправками, внесенными 3 мая 1996 года
(Протокол II с поправками, внесенными 3 мая 1996 года)**

Статья 1

Сфера применения

1. Настоящий Протокол касается применения на суше мин, мин-ловушек и других устройств, определение которых содержится в настоящем документе, в том числе мин, устанавливаемых с целью воспрепятствовать

преодолению прибрежных полос, водных путей или рек, но не относится к применению противокорабельных мин на море или на внутренних водных путях.

2. Настоящий Протокол применяется, помимо ситуаций, указанных в статье 1 настоящей Конвенции, к ситуациям, указанным в статье 3, общей для Женевских конвенций от 12 августа 1949 года. Настоящий Протокол не применяется к случаям нарушения внутреннего порядка и возникновения обстановки внутренней напряженности, таким как беспорядки, отдельные и спорадические акты насилия и иные акты аналогичного характера, поскольку таковые не являются вооруженными конфликтами.

3. В случае вооруженных конфликтов, которые не носят международного характера и имеют место на территории одной из Высоких Договаривающихся Сторон, каждая сторона в конфликте обязана применять запрещения и ограничения настоящего Протокола.

4. Ничто в настоящем Протоколе не должно истолковываться как затрагивающее суверенитет государства или обязанность правительства всеми законными средствами поддерживать или восстанавливать правопорядок в государстве или защищать национальное единство и территориальную целостность государства.

5. Ничто в настоящем Протоколе не должно истолковываться как оправдание прямого или косвенного вмешательства по какой бы то ни было причине в вооруженный конфликт или во внутренние или внешние дела Высокой Договаривающейся Стороны, на территории которой происходит этот конфликт.

6. Применение положений настоящего Протокола к сторонам в конфликте, которые не являются Высокими Договаривающимися Сторонами, принявшими настоящий Протокол, ни прямо, ни косвенно не изменяет их юридический статус или юридический статус спорной территории.

Статья 2

Определения

Для цели настоящего Протокола:

1. «Мина» означает боеприпас, устанавливаемый под землей, на земле или вблизи земли или другой поверхности и предназначенный для взрыва от присутствия, близости или контакта человека или транспортного средства.

2. «Дистанционно устанавливаемая мина» означает мину, устанавливаемую не непосредственно, а с помощью артиллерии, ракет, реактивных установок, минометов или аналогичных средств или сбрасываемую с летательного аппарата. Мины, устанавливаемые с системы наземного базирования с расстояния менее чем 500 м, не рассматриваются как «дистанционно устанавливаемые» при условии, что они применяются согласно статье 5 и другим соответствующим статьям настоящего Протокола.

3. «Противопехотная мина» означает мину, которая предназначена главным образом для взрыва от присутствия, близости или контакта человека и которая обеспечивает вывод из строя, нанесение повреждения или смертельное поражение одного или нескольких человек.

4. «Мина-ловушка» означает любое устройство или материал, которые спроектированы, сконструированы или приспособлены для того, чтобы убивать или наносить повреждения, и которые срабатывают неожиданно, когда человек прикасается или приближается к какому-либо безвредному предмету или совершает действие, кажущееся безопасным.

5. «Другие устройства» означают устанавливаемые вручную боеприпасы и устройства, включая самодельные взрывные устройства, которые предназначены для того, чтобы убивать, наносить повреждения или ущерб, и которые приводятся в действие вручную, посредством дистанционного управления или автоматически по истечении определенного промежутка времени.

6. «Военный объект» означает в той мере, в какой это касается объектов, любой объект, который в силу своего характера, местоположения, предназначения или использования вносит эффективный вклад в военные действия и полное или частичное разрушение, захват или нейтрализация которого при существующих в данный момент обстоятельствах дает явное военное преимущество.

7. «Гражданскими объектами» являются все объекты, которые не являются военными объектами, как они определены в пункте 6 настоящей статьи.

8. «Минное поле» представляет собой определенный район, в котором установлены мины, а «минный район» является районом, который опасен из-за наличия мин. «Ложное минное поле» означает свободный от мин район, имитирующий минное поле. Термин «минное поле» включает ложные минные поля.

9. «Регистрация» означает операцию материального, административного и технического порядка, предназначенную для сбора в целях регистрации в официальных документах всей наличной информации, облегчающей установление местоположения минных полей, минных районов, мин, мин-ловушек и других устройств.

10. «Механизм самоуничтожения» означает автоматически функционирующий встроенный или прикрепленный извне механизм, который обеспечивает уничтожение боеприпаса, в который он встроен или к которому он прикреплен.

11. «Механизм самонейтрализации» означает автоматически функционирующий встроенный механизм, приводящий в неработоспособное состояние боеприпас, в который он встроен.

12. «Самодезактивация» означает автоматическое приведение боеприпаса в неработоспособное состояние посредством необратимого истощения компонента, например батареи, который имеет существенное значение для действия боеприпаса.

13. «Дистанционное управление» означает управление при помощи команд, передаваемых на расстоянии.

14. «Элемент неизвлекаемости» означает предназначенное для защиты мины устройство, которое является ее частью, соединено или прикреплено к ней или установлено под миной и которое приводится в действие при попытке извлечь мину.

15. «Передача» предполагает, помимо физического ввоза мин на национальную территорию или вывоза их с нее, передачу прав собственности

в отношении мин и контроля над ними, но не включает передачу территории с установленными на ней минами.

Статья 3

Общие ограничения на применение мин, мин-ловушек и других устройств

1. Настоящая статья применяется к:

- а) минам;
- б) минам-ловушкам; и
- с) другим устройствам.

2. Каждая Высокая Договаривающаяся Сторона или сторона в конфликте, в соответствии с положениями настоящего Протокола, отвечает за все мины, мины-ловушки и другие устройства, которые она применяет, и обязуется разминировать, ликвидировать, уничтожать или содержать их, как указано в статье 10 настоящего Протокола.

3. Запрещается при всех обстоятельствах применять любую мину, мину-ловушку или другое устройство, предназначенное для того, чтобы причинить, или способное причинить чрезмерные повреждения или ненужные страдания.

4. Оружие, к которому применяется настоящая статья, должно строго соответствовать спецификациям и ограничениям, указанным в Техническом приложении в отношении каждой конкретной категории.

5. Запрещается применять мины, мины-ловушки или другие устройства, в которых используются механизм или устройство, специально спроектированные таким образом, чтобы боеприпас взрывался от присутствия общедоступных миноискателей в результате их магнитного или иного неконтактного влияния при нормальном использовании в ходе операций по обнаружению.

6. Запрещается применять самодетонирующие мины, оснащенные элементом неизвлекаемости, спроектированным таким образом, что этот элемент неизвлекаемости был способен функционировать после того, как мина утратила способность к функционированию.

7. Запрещается при всех обстоятельствах обращать оружие, к которому применяется настоящая статья, будь то в случае нападения, обороны или в порядке репрессалий, против гражданского населения как такового или против отдельных гражданских лиц или гражданских объектов.

8. Запрещается неизбирательное применение оружия, к которому применяется настоящая статья. Неизбирательным применением является любая установка такого оружия:

а) которая производится не на военном объекте или не направлена против него. В случае сомнения относительно того, используется ли объект, обычно предназначенный для гражданских целей, например место отправления культа, жилой дом или иное жилое помещение или школа, для внесения эффективного вклада в военные действия, предполагается, что этот объект не используется таким образом;

б) которая осуществляется способом или средством доставки, не позволяющим направленное действие по конкретному военному объекту; или

с) которая, как можно ожидать, причинит случайные потери жизни среди гражданского населения, нанесение повреждений гражданским лицам, или ущерб гражданским объектам, или то и другое вместе, которые были бы чрезмерны по отношению к ожидаемому конкретному и непосредственному военному преимуществу.

9. Несколько четко разделенных и обособленных военных объектов, расположенных в городе, поселке, деревне или другом районе с аналогичным сосредоточением гражданских лиц или гражданских объектов, не должны рассматриваться как одиночный военный объект.

10. Принимаются все возможные меры предосторожности для защиты гражданских лиц от воздействия оружия, к которому применяется настоящая статья. Возможные меры предосторожности означают такие меры предосторожности, какие являются практически осуществимыми или практически возможными с учетом всех существующих в данный момент обстоятельств, включая гуманитарные и военные соображения. Эти обстоятельства включают в себя следующее, но не исчерпываются им:

а) краткосрочное или долгосрочное воздействие мин на местное гражданское население в период действия минного поля;

б) возможные меры по защите гражданских лиц (например, ограждения, знаки, оповещение и наблюдение);

с) наличие и осуществимость применения альтернативных систем; и

д) краткосрочные и долгосрочные военные требования к минному полю.

11. О любой установке мин, мин-ловушек и других устройств, которые могут затронуть гражданское население, производится эффективное заблаговременное оповещение, за исключением случаев, когда это не позволяют сделать обстоятельства.

Статья 4

Ограничения на применение противопехотных мин

Запрещается применять противопехотные мины, которые не являются обнаруживаемыми, как это указано в пункте 2 Технического приложения.

Статья 5

Ограничения на применение противопехотных мин, не являющихся дистанционно устанавливаемыми минами

1. Настоящая статья применяется к противопехотным минам, не являющимся дистанционно устанавливаемыми минами.

2. Запрещается применять оружие, к которому применяется настоящая статья и которое не соответствует положениям по самоуничтожению и самодеактивации, изложенным в Техническом приложении, за исключением случаев, когда:

а) такое оружие устанавливается в пределах района с промаркированным периметром, который подвергается наблюдению со стороны военного

персонала и защищается ограждением или иными средствами, с тем чтобы обеспечить эффективное недопущение гражданских лиц в район. Маркировка должна быть отчетливой и устойчивой и должна, по крайней мере, быть видимой человеку, который намеревается проникнуть в район с промаркированным периметром; и

б) такое оружие разминировается до оставления района, если такой район не переходит к войскам другого государства, которые принимают ответственность за сохранение защитных средств, требуемых настоящей статьей, и последующее разминирование этого оружия.

3. Сторона в конфликте освобождается от дальнейшего соблюдения положений подпунктов 2 а) и 2 б) настоящей статьи только в том случае, если такое соблюдение не осуществимо из-за вынужденной утраты контроля над районом в результате военных действий противника, включая ситуации, когда прямые военные действия противника делают возможным такое соблюдение. Если такая сторона восстанавливает контроль над районом, она возобновляет соблюдение положений подпунктов 2 а) и 2 б) настоящей статьи.

4. Если войска стороны в конфликте восстанавливают контроль над районом, где установлено оружие, к которому применяется настоящая статья, такие войска в максимально осуществимой степени сохраняют и, при необходимости, устанавливают защитные средства, требуемые настоящей статьей, до тех пор, пока такое оружие не будет разминировано.

5. Принимаются все осуществимые меры для предотвращения несанкционированного удаления, стирания, уничтожения или сокрытия любого устройства, системы или материала, используемых для создания периметра района с промаркированным периметром.

6. Оружие, к которому применяется настоящая статья, которое имеет горизонтальный угол разлета осколков менее 90 градусов и которое устанавливается на земле или над землей, может применяться без осуществления мер, предусмотренных в подпункте 2 а) настоящей статьи, максимум в течение 72 часов, если:

а) оно расположено в непосредственной близости от военного подразделения, которое его установило; и

б) район подвергается наблюдению со стороны военного персонала, с тем чтобы обеспечить эффективное недопущение гражданских лиц.

Статья 6

Ограничения на применение дистанционно устанавливаемых мин

1. Запрещается применять дистанционно устанавливаемые мины, если они не зарегистрированы в соответствии с подпунктом 1 б) Технического приложения.

2. Запрещается применять дистанционно устанавливаемые противопехотные мины, которые не соответствуют положениям о саморазрушении и самодеактивации, содержащимся в Техническом приложении.

3. Запрещается применять дистанционно устанавливаемые мины, не являющиеся противопехотными минами, если они, в той степени, в какой это осуществимо, не оснащены эффективным механизмом самоуничтожения или самонейтрализации и не имеют резервного элемента самодеактивации, спроектированного таким образом, чтобы мина уже не функционировала как мина, когда такая мина больше не служит военной цели, для которой она была установлена.

4. О любой установке или сбрасывании дистанционно устанавливаемых мин, которые могут затронуть гражданское население, производится эффективное заблаговременное оповещение, за исключением случаев, когда это не позволяет сделать обстоятельства.

Статья 7

Запрещения в отношении применения мин-ловушек и других устройств

1. Без ущерба для норм международного права, применимых в вооруженных конфликтах и касающихся вероломства и коварства, запрещается при всех обстоятельствах применять мины-ловушки и другие устройства, которые каким-либо образом соединены или ассоциируются с:

- а) международно признанными защитными эмблемами, знаками или сигналами;
- б) больными, ранеными или мертвыми;
- в) местами захоронения или кремации либо могилами;
- г) медицинскими объектами, медицинским оборудованием, медицинским имуществом или санитарным транспортом;
- е) детскими игрушками или другими переносными предметами или продуктами, специально предназначенными для кормления, обеспечения здоровья, гигиены или используемыми как предметы одежды или обучения детей;
- ф) продуктами питания или напитками;
- г) кухонной утварью или принадлежностями, за исключением находящихся в военных учреждениях, воинских расположениях или на военных складах;
- h) предметами явно религиозного характера;
- и) историческими памятниками, произведениями искусства или местами отправления культа, которые составляют культурное или духовное наследие народов; или
- j) животными или их трупами.

2. Запрещается применять мины-ловушки или другие устройства в форме кажущихся безвредными переносных предметов, которые специально спроектированы и сконструированы для того, чтобы содержать взрывчатый материал.

3. Без ущерба для положений статьи 3 запрещается применять оружие, к которому применяется настоящая статья, в любом городе, поселке, деревне или другом районе с аналогичным сосредоточением гражданских лиц, в которых не ведется или не предвидится неминуемых боевых действий между сухопутными войсками, за исключением тех случаев, когда либо:

а) оно размещается на военном объекте или в непосредственной близости от военного объекта; либо

б) принимаются меры для защиты гражданских лиц от его воздействия, например выставляются караульные посты, производится оповещение или устанавливаются ограждения.

Статья 8

Передачи

1. В интересах утверждения целей настоящего Протокола каждая Высокая Договаривающаяся Сторона:

а) обязуется не передавать никакую мину, применение которой запрещается настоящим Протоколом;

б) обязуется не передавать никакую мину никакому получателю, помимо государства или государственного учреждения, уполномоченного получать такие передачи;

в) обязуется проявлять сдержанность при передаче любой мины, применение которой ограничивается настоящим Протоколом. В частности, каждая Высокая Договаривающаяся Сторона обязуется не передавать никаких противопехотных мин государствам, не связанным настоящим Протоколом, если только получающее государство не соглашается применять настоящий Протокол; и

д) обязуется обеспечивать, чтобы любая передача в соответствии с настоящей статьей совершалась при полном соблюдении как передающим, так и получающим государством соответствующих положений настоящего Протокола и применимых норм международного гуманитарного права.

2. В случае, если Высокая Договаривающаяся Сторона заявляет, что она откладывает соблюдение конкретных положений относительно применения определенных мин, как это предусмотрено в Техническом приложении, к таким минам, однако, применяется подпункт 1 а) настоящей статьи.

3. Все Высокие Договаривающиеся Стороны до вступления в силу настоящего Протокола будут воздерживаться от любых действий, которые были бы несовместимы с подпунктом 1 а) настоящей статьи.

Статья 9

Регистрация и использование информации о минных полях, минных районах, минах, минах-ловушках и других устройствах

1. Вся информация, касающаяся минных полей, минных районов, мин, мин-ловушек и других устройств, регистрируется в соответствии с положениями Технического приложения.

2. Все такие регистрационные документы сохраняются сторонами в конфликте, которые безотлагательно после прекращения активных военных действий принимают все необходимые и соответствующие меры,

включая использование такой информации, для защиты гражданских лиц от воздействия минных полей, минных районов, мин, мин-ловушек и других устройств в районах, находящихся под их контролем.

В то же время они также предоставляют другой стороне или сторонам в конфликте и Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций всю имеющуюся в их распоряжении такую информацию, касающуюся минных полей, минных районов, мин, мин-ловушек и других устройств, установленных ими в районах, которые более не находятся под их контролем; однако при условии взаимности, когда войска стороны в конфликте находятся на территории противной стороны, любая сторона может не давать такую информацию Генеральному секретарю и другой стороне в той мере, в какой такого непредоставления требуют интересы безопасности, до тех пор, пока никакая из сторон уже не будет находиться на территории другой стороны. В последнем случае непредоставленная информация разглашается, как только это позволят интересы безопасности. Всякий раз, когда это возможно, стороны в конфликте стремятся, по взаимному согласию, обеспечить разглашение этой информации как можно скорее таким образом, чтобы это было совместимо с интересами безопасности каждой стороны.

3. Настоящая статья не наносит ущерба положениям статей 10 и 12 настоящего Протокола.

Статья 10

Ликвидация минных полей, минных районов, мин, мин-ловушек и других устройств и международное сотрудничество

1. Безотлагательно после прекращения активных военных действий все минные поля, минные районы, мины, мины-ловушки и другие устройства разминируются, ликвидируются, уничтожаются или содержатся в соответствии со статьей 3 и пунктом 2 статьи 5 настоящего Протокола.

2. Высокие Договаривающиеся Стороны и стороны в конфликте несут такую ответственность в отношении минных полей, минных районов, мин, мин-ловушек и других устройств в районах, находящихся под их контролем.

3. В отношении минных полей, минных районов, мин, мин-ловушек и других устройств, установленных стороной в районах, над которыми она более не осуществляет контроля, такая сторона предусматривает предоставление стороне, осуществляющей контроль над районом, согласно пункту 2 настоящей статьи, насколько это разрешается такой стороной, технической и материальной помощи, необходимой для выполнения такой обязанности.

4. Всякий раз, когда это необходимо, стороны стремятся достичь согласия как между собой, так и, где это уместно, с другими государствами и международными организациями о предоставлении технической и материальной помощи, — включая, в соответствующих обстоятельствах, проведение совместных операций, — необходимой для выполнения таких обязанностей.

Технологическое сотрудничество и помощь

1. Каждая Высокая Договаривающаяся Сторона обязуется способствовать как можно более полному обмену оборудованием, материалами и научно-технической информацией относительно осуществления настоящего Протокола и средств разминирования и имеет право участвовать в таком обмене. В частности, Высокие Договаривающиеся Стороны не устанавливают ненадлежащих ограничений на предоставление оборудования для разминирования и соответствующей технологической информации в гуманитарных целях.

2. Каждая Высокая Договаривающаяся Сторона обязуется предоставлять информацию в базу данных о разминировании, учреждаемую в рамках системы Организации Объединенных Наций, особенно информацию, касающуюся различных средств и технологий разминирования, а также списки экспертов, экспертных учреждений или национальных контактных органов по разминированию.

3. Каждая Высокая Договаривающаяся Сторона, которая в состоянии делать это, предоставляет помощь в целях разминирования через систему Организации Объединенных Наций, другие международные органы или на двусторонней основе или вносит взнос в Целевой фонд добровольных взносов Организации Объединенных Наций на оказание помощи в разминировании.

4. Просьбы Высоких Договаривающихся Сторон о помощи, подкрепленные соответствующей информацией, могут представляться Организации Объединенных Наций, другим соответствующим органам или другим государствам. Эти просьбы могут представляться Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций, который передает их всем Высоким Договаривающимся Сторонам и соответствующим международным организациям.

5. В случае просьб к Организации Объединенных Наций Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций в рамках ресурсов, имеющихся у Генерального секретаря Организации Объединенных Наций, может предпринимать соответствующие шаги, с тем чтобы оценить ситуацию и, в сотрудничестве с запрашивающей Высокой Договаривающейся Стороной, наметить соответствующее предоставление помощи в разминировании или осуществлении Протокола. Генеральный секретарь может также сообщать Высоким Договаривающимся Сторонам о любой такой оценке, а также о типе и объеме требуемой помощи.

6. Без ущерба для своих конституционных и иных юридических положений Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются осуществлять сотрудничество и передачу технологии для содействия осуществлению соответствующих запретов и ограничений, изложенных в настоящем Протоколе.

7. Каждая Высокая Договаривающаяся Сторона имеет право в соответствующих случаях запрашивать и получать техническую помощь от другой Высокой Договаривающейся Стороны в отношении конкретной соответствующей технологии, помимо оружейной технологии, когда это

необходимо и осуществимо, с целью сокращения любого периода отсрочки, положение о которой предусмотрено в Техническом приложении.

Статья 12

Защита от воздействия минных полей, минных районов, мин, мин-ловушек и других устройств

1. Применение

а) За исключением сил и миссий, упомянутых в подпункте 2 а) i) настоящей статьи, настоящая статья применяется только к миссиям, которые осуществляют функции в районе с согласия Высокой Договаривающейся Стороны, на чьей территории осуществляются такие функции.

б) Применение положений настоящей статьи к сторонам в конфликте, которые не являются Высокими Договаривающимися Сторонами, ни прямо, ни косвенно не изменяет их юридический статус или юридический статус спорной территории.

с) Положения настоящей статьи не наносят ущерба соответственно существующему международному гуманитарному праву или другим международным документам или решениям Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, предусматривающим более высокий уровень защиты персонала, функционирующего в соответствии с настоящей статьей.

2. Силы и миссии по поддержанию мира и некоторые другие силы и миссии

а) Настоящий пункт применяется к:

i) любым силам или миссиям Организации Объединенных Наций, осуществляющим функции по поддержанию мира, наблюдению или аналогичные функции в любом районе в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций; и

ii) любой миссии, учреждаемой согласно главе VIII Устава Организации Объединенных Наций и осуществляющей свои функции в районе конфликта.

б) Каждая Высокая Договаривающаяся Сторона или сторона в конфликте, если об этом просит руководитель сил или миссии, к которым применяется настоящий пункт:

i) насколько она в состоянии сделать это, принимает такие меры, какие необходимы для защиты сил или миссии от воздействия мин, мин-ловушек и других устройств в любом районе, под ее контролем;

ii) если это необходимо для эффективной защиты такого персонала, ликвидирует или обезвреживает, насколько она в состоянии сделать это, все мины, мины-ловушки и другие устройства в этом районе; и

iii) информирует руководителя сил или миссии о расположении всех известных минных полей, минных районов, мин, мин-ловушек и других устройств в районе, в котором осуществляют свои функции силы или миссия, и, насколько это осуществимо, предоставляет руководителю сил или миссии всю имеющуюся в ее распоряжении информацию о таких

минных полях, минных районах, минах, минах-ловушках и других устройствах.

3. Гуманитарные миссии и миссии по установлению фактов системы Организации Объединенных Наций

а) Настоящий пункт применяется к любой гуманитарной миссии или миссии по установлению фактов системы Организации Объединенных Наций.

б) Каждая Высокая Договаривающаяся Сторона или сторона в конфликте, если об этом просит руководитель миссии, к которой применяется настоящий пункт:

i) предоставляет персоналу миссии защиту, изложенную в подпункте 2 б) i) настоящей статьи; и

ii) если необходим доступ к любому месту или через любое место под ее контролем для осуществления функций миссии и в целях обеспечения персоналу миссии безопасного прохода к этому месту или через него:

aa) если этому не препятствуют происходящие военные действия, информирует руководителя миссии о безопасном маршруте к этому месту при наличии такой информации; и

bb) если информация о безопасном маршруте не представлена в соответствии с подпунктом aa), продельвает, насколько это необходимо и осуществимо, проход в минных полях.

4. Миссии Международного комитета Красного Креста

а) Настоящий пункт применяется к любой миссии Международного комитета Красного Креста, которая осуществляет функции с согласия принимающего государства или государств, как это предусмотрено Женевскими конвенциями от 12 августа 1949 года и, где это применимо, их Дополнительными протоколами.

б) Каждая Высокая Договаривающаяся Сторона или сторона в конфликте, если об этом просит руководитель миссии, к которой применяется настоящий пункт:

i) предоставляет персоналу миссии защиту, изложенную в подпункте 2 б) i) настоящей статьи; и

ii) принимает меры, изложенные в подпункте 3 б) ii) настоящей статьи.

5. Другие гуманитарные миссии и миссии по расследованию

а) В той мере, в какой к ним не применяются пункты 2, 3 и 4 настоящей статьи, настоящий пункт применяется к следующим миссиям, когда они осуществляют функции в районе конфликта или оказывают помощь жертвам конфликта:

i) любой гуманитарной миссии национального общества Красного Креста или Красного Полумесяца или их Международной федерации;

ii) любой миссии беспристрастной гуманитарной организации, включая любую беспристрастную гуманитарную миссию по разминированию; и

iii) любой миссии по расследованию, учреждаемой согласно положениям Женевских конвенций от 12 августа 1949 года и, где это применимо, их Дополнительных протоколов.

б) Каждая Высокая Договаривающаяся Сторона или сторона в конфликте, если об этом просит руководитель миссии, к которой применяется настоящий пункт, насколько это осуществимо:

- i) предоставляет персоналу миссии защиту, изложенную в подпункте 2 б) i) настоящей статьи; и
- ii) принимает меры, изложенные в подпункте 3 б) ii) настоящей статьи.

6. Конфиденциальность

Вся информация, предоставляемая в конфиденциальном порядке согласно настоящей статье, рассматривается ее получателем как строго конфиденциальная и не разглашается за рамками соответствующих сил или миссии без ясно выраженного разрешения предоставившей эту информацию стороны.

7. Уважение законов и предписаний

Без ущерба для привилегий и иммунитетов, какими он может пользоваться, или для требований в связи с его обязанностями, персонал, принимающий участие в силах или миссиях, упомянутых в настоящей статье:

- а) уважает законы и предписания принимающего государства; и
- б) воздерживается от любого действия или деятельности, несовместимых с беспристрастным и международным характером его обязанностей.

Статья 13

Консультации Высоких Договаривающихся Сторон

1. Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются консультироваться и сотрудничать друг с другом по всем проблемам, касающимся действия настоящего Протокола. С этой целью ежегодно проводится конференция Высоких Договаривающихся Сторон.

2. Участие в ежегодных конференциях определяется их согласованными Правилами процедуры.

3. Работа конференции включает:

- а) обзор действия и статуса настоящего Протокола;
- б) рассмотрение вопросов, вытекающих из докладов Высоких Договаривающихся Сторон согласно пункту 4 настоящей статьи;
- в) подготовка конференций по рассмотрению действия Протокола; и
- д) рассмотрение вопросов, связанных с разработкой технологий для защиты гражданских лиц от неизбирательного воздействия мин.

4. Высокие Договаривающиеся Стороны представляют ежегодные доклады депозитарию, который распространяет их среди всех Высоких Договаривающихся Сторон заблаговременно до конференции, по любому из следующих вопросов:

- а) распространение информации о настоящем Протоколе в своих вооруженных силах и среди гражданского населения;
- б) программы разминирования и восстановления;
- в) шаги, предпринятые для выполнения технических требований настоящего Протокола, и любая другая соответствующая информация, имеющая к этому отношение;

- d) законодательство, имеющее отношение к настоящему Протоколу;
- e) меры, принимаемые в отношении международного обмена технической информацией, международного сотрудничества в разминировании и технического сотрудничества и помощи; и
- f) другие соответствующие вопросы.

5. Расходы конференции Высоких Договаривающихся Сторон покрываются Высокими Договаривающимися Сторонами и государствами, не являющимися сторонами и участвующими в работе конференции, в соответствии с должным образом скорректированной шкалой взносов Организации Объединенных Наций.

Статья 14

Соблюдение

1. Каждая Высокая Договаривающаяся Сторона предпринимает все соответствующие шаги, включая законодательные и иные меры, с целью предотвращения и пресечения нарушений настоящего Протокола лицами или на территории под ее юрисдикцией или контролем.

2. Меры, предусмотренные в пункте 1 настоящей статьи, включают соответствующие меры по обеспечению установления уголовных санкций для лиц, которые в связи с вооруженным конфликтом и вопреки положениям настоящего Протокола умышленно причиняют смерть или серьезные увечья гражданам, и по преданию таких лиц суду.

3. Каждая Высокая Договаривающаяся Сторона требует также, чтобы ее вооруженные силы издали соответствующие военные инструкции и рабочие процедуры и чтобы личный состав вооруженных сил получал подготовку, соизмеримую с его обязанностями и ответственностью в связи с соблюдением положений настоящего Протокола.

4. Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются консультироваться и сотрудничать друг с другом на двусторонней основе, через Генерального секретаря Организации Объединенных Наций или посредством других соответствующих международных процедур, с целью урегулирования любых проблем, которые могут возникать в связи с толкованием и применением положений настоящего Протокола.

Техническое приложение

1. Регистрация

a) Регистрация местоположения мин, не являющихся дистанционно устанавливаемыми минами, минных полей, минных районов, мин-ловушек и других устройств осуществляется в соответствии со следующими положениями:

i) местоположение минных полей, минных районов и районов применения мин-ловушек и других устройств точно указывается посредством привязки к координатам по крайней мере двух исходных точек и при помощи оцениваемых размеров района, в котором находится это оружие, по отношению к этим исходным точкам;

ii) карты, диаграммы или другие регистрационные документы составляются таким образом, чтобы указать местоположение минных полей, минных районов, районов применения мин-ловушек и других устройств по отношению к исходным точкам, и в этих регистрационных документах указываются также их периметры и протяженность; и

iii) для целей обнаружения и разминирования мин, мин-ловушек и других устройств карты, диаграммы или другие регистрационные документы содержат полную информацию относительно типа, количества, способа установки, типа взрывателя и срока службы, даты и времени установки, элементов неизвлекаемости (если таковые используются) и другую соответствующую информацию обо всем этом установленном оружии. Всякий раз, когда это осуществимо, в регистрационном документе по минному полю показывается точное местоположение каждой мины, за исключением рядных минных полей, где достаточно указать местоположение ряда. Отдельно регистрируется точное местоположение и принцип действия каждой установленной мины-ловушки.

б) Ориентировочное местоположение района применения дистанционно устанавливаемых мин указывается посредством координат исходных точек (обычно угловых точек) и при ближайшей возможности уточняется, а когда это осуществимо, и маркируется на местности. Регистрируются также общее количество и тип установленных мин, дата и время установки и периоды самоуничтожения.

в) Копии регистрационных документов хранятся на уровне командования, достаточном для того, чтобы, насколько это возможно, гарантировать их безопасность.

г) Запрещается применение мин, произведенных после вступления в силу настоящего Протокола, если они не имеют следующую маркировку на английском или соответствующем национальном языке или языках со следующей информацией:

i) название страны происхождения;

ii) месяц и год производства; и

iii) серийный номер или номер партии.

Маркировка должна быть, насколько это возможно, заметной, разборчивой, долговечной и устойчивой к воздействию внешних условий.

2. Спецификации по обнаруживаемости

а) Что касается противопехотных мин, произведенных после 1 января 1997 года, то такие мины имеют в своей конструкции материал или устройство, которые дают возможность обнаружить мину при помощи общедоступных технических средств обнаружения мин и обеспечивают ответный сигнал, эквивалентный сигналу от 8 или более граммов железа в виде сплошной концентрированной массы.

б) Что касается противопехотных мин, произведенных до 1 января 1997 года, то такие мины имеют либо в своей конструкции, либо прикрепленные к ним до их установки таким образом, чтобы исключить их легкое извлечение, материал или устройство, которые дают возможность обнаружить мину при помощи общедоступных технических средств обнаружения мин и обеспечивают ответный сигнал, эквивалентный сигналу от 8 или более граммов железа в виде сплошной концентрированной массы.

с) В том случае, если Высокая Договаривающаяся Сторона определит, что она не может незамедлительно обеспечить соблюдение подпункта б), она может заявить в момент уведомления о своем согласии быть связанной настоящим Протоколом, что она откладывает соблюдение подпункта б) на срок, который не должен превышать 9 лет со дня вступления в силу настоящего Протокола. В этот период, в той степени, в какой это возможно, она сводит к минимуму применение противопехотных мин, которые не удовлетворяют таким требованиям.

3. Спецификации по самоуничтожению и самодеактивации

а) Все дистанционно устанавливаемые противопехотные мины проектируются и конструируются таким образом, чтобы в течение 30 дней после установки несрабатывание механизма самоуничтожения происходило не более чем у 10% активированных мин, и каждая мина имеет резервный элемент самодеактивации, спроектированный и сконструированный таким образом, чтобы в комбинации с механизмом самоуничтожения через 120 дней после установки функционировала как мина не более чем одна на одну тысячу активированных мин.

б) Все недистанционно устанавливаемые противопехотные мины, применяемые вне промаркированных районов, как это определено в статье 5 настоящего Протокола, должны отвечать требованиям по самоуничтожению и самодеактивации, изложенным в подпункте а).

с) В том случае, если Высокая Договаривающаяся Сторона определит, что она не может незамедлительно обеспечить соблюдение подпунктов а) и/или б); она может заявить в момент уведомления о своем согласии быть связанной настоящим Протоколом, что в отношении мин, произведенных до вступления в силу настоящего Протокола, она откладывает соблюдение подпунктов а) и/или б) на срок, который не должен превышать 9 лет со дня вступления в силу настоящего Протокола.

В этот период отсрочки Высокая Договаривающаяся Сторона:

i) обязуется свести к минимуму, насколько это осуществимо, применение противопехотных мин, которые не удовлетворяют таким требованиям; и

ii) в отношении дистанционно устанавливаемых противопехотных мин соблюдает либо требования по самоуничтожению, либо требования по самодеактивации, а в отношении иных противопехотных мин соблюдает по крайней мере требования по самодеактивации.

4. Международные знаки для обозначения минных полей и минных районов

Для обеспечения видимости и узнаваемости гражданским населением при обозначении минных полей и минных районов используются нижеописанные знаки, аналогичные прилагаемому образцу:

а) размер и форма: треугольник или квадрат размером не менее 28 см (11 дюймов) на 20 см (7,9 дюйма) для треугольника и со сторонами не менее 15 см (6 дюймов) для квадрата;

б) цвет: красный или оранжевый с желтой светоотражающей каймой;

с) символ: символ, приведенный в качестве иллюстрации в приложении, или альтернативный символ, легко узнаваемый в том районе, где будет установлен такой знак для обозначения опасной зоны;

d) язык: на знаке должно содержаться слово «мины» на одном из шести официальных языков Конвенции (английский, арабский, испанский, китайский, русский и французский) и на языке или языках, распространенном (распространенных) в данном районе; и

e) распределение: знаки должны устанавливаться вокруг минного поля или минного района на расстоянии, достаточном для того, чтобы гражданское лицо, приближающееся к району, могло видеть их из любой точки.

**Предупредительный знак для обозначений районов,
в которых имеются наземные мины**

28 см (11 дюймов)

МИНЫ

20 см (7,9 дюйма)

МОСКОВСКИЙ ЖУРНАЛ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Сдано в набор 21.01.97. Подписано в печать 11.03.97. Формат 60 × 88 ¹/₁₆.

Бумага офсетная. Гарнитура «Таймс». Печать офсетная.

Усл.печ.л. 13,5. Уч.-изд.л. 14,3.

Тираж 2500 экз. Изд. № 1-МЖМП/97.

Заказ № 225

Отпечатано с готового оригинал-макета
издательства «Международные отношения»
в типографии № 9 Комитета РФ по печати.
109033, Москва, Волоцасвская, 40

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ФОНД ШАДИЕВА

117454 Москва, пр.Вернадского, 76. Российская Федерация
Тел./факс (7-095) 434 90 86



INTERNATIONAL CHODIEV FOUNDATION

76 Vernadsky Prospect, Moscow 117454, Russia
Tel./Fax (7-095) 434 90 86

Международный фонд Шадиева (International Chodiev Foundation) учрежден выпускником МГИМО 1976 г. ФАТТАХОМ ШАДИЕВЫМ в знак глубокой благодарности за полученные знания и с целью сохранения интеллектуального потенциала Института, расширения форм межвузовского сотрудничества по родственным специальностям, стимулирования проведения комплексных научных исследований и поддержки наиболее талантливой части научной молодежи.

Деятельность ICF на территории РФ и государств СНГ ведется в соответствии с совместными программами Фонда "Международные отношения" МГИМО и Ассоциации Школ международных отношений, одним из учредителей которой выступил ICF.

Московское бюро International Chodiev Foundation

тел./факс (7-095) 434 90 86

117454 Москва, пр. Вернадского, 76. МГИМО

Московский журнал международного права

Подписаться на остальные номера «Московского журнала международного права» на 1997 год можно в любом отделении связи.

Индекс издания — 70893. Стоимость подписки по каталогу (без доставки):

на № 1 и 2 — два номера — 48000 руб.

Наценка за доставку определяется отделениями Минсвязи.

На «Московский журнал международного права» («Moscow Journal of International Law») на английском языке можно подписаться: Россия — 121019, г. Москва Г-19, а/я 32

НЕСТОР АКАДЕМИК ПАБЛИШЕРЗ Лтд.

телефон 915-62-22; телефакс 915-16-38

США и Канада —

Wm. W. Gaunt & Sons, Inc.

Gaunt Building 3011 Gulf Drive

Holmes Beach, Florida 34217-2199 USA

или через каталоги таких подписных агентств, как «Книга Сервис»

(Россия); EBSCO (1996-97 Periodicals for Law Libraries); Dawson UK Ltd.

Цена одного номера на английском языке — 30 \$ США,

подписка на полгода — 60 \$ США; на год — 120 \$ США.

Moscow Journal of International Law