

**РОССИЙСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ДРУЖБЫ НАРОДОВ
Ю Р И Д И Ч Е С К И Й Ф А К У Л Ь Т Е Т
КАФЕДРА МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА**

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
СОВРЕМЕННОГО МЕЖДУНАРОДНОГО
ПРАВА**

**МАТЕРИАЛЫ ЕЖЕГОДНОЙ МЕЖВУЗОВСКОЙ
НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ
КАФЕДРЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА**

Москва, 8–9 апреля 2011 г.

Часть II

**Москва
Российский университет дружбы народов
2012**

УДК 341
ББК 67.91
А 43

Утверждено
РИС Ученого совета
Российского университета
дружбы народов

А 43 Актуальные проблемы современного международного права:
Материалы ежегодной межвузовской научно-практической кон-
ференции. Москва, 8–9 апреля 2011 г. В 2-х частях / Отв. ред.
А.Х. Абашидзе, Е.В. Киселева. — М., 2012. — Ч. II. — 508 с.

ISBN 978-5-209-04412-3

Книга представляет собой сборник докладов и выступлений участ-
ников ежегодной межвузовской научно-практической конференции, по-
священной памяти профессора И.П. Блищенко, состоявшейся в РУДН
8–9 апреля 2011 г.

Материалы конференции отражают актуальные международно-
правовые аспекты, затрагиваемые в научных исследованиях молодых
ученых-правоведов, и будут полезны как для преподавателей, научных
сотрудников, аспирантов и студентов юридических факультетов вузов,
практических работников, так и всех интересующихся актуальными про-
блемами современного международного права и международных отно-
шений.

ISBN 978-5-209-04412-3

УДК 341
ББК 67.91

© Коллектив авторов, 2012

© Российский университет дружбы народов, Издательство, 2012

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	8
СЕКЦИЯ: Право Европейского союза (I)	
Чеджемов С.Р. Политика и практика Европейского союза по признанию новых государств	10
Владиминова Е.А. Институт ассоциированного членства Европейского союза	21
Трыканова С.А. Миграционная политика Европейского союза ...	30
Табакон Г.А. Шенгенская виза: международно-правовые аспекты	35
Михайлова С.А. Лугано 2 — новый старт судебному сотрудничеству европейских государств	40
Османова А.Х. Политика Европейского союза в космической деятельности после принятия Лиссабонского договора	48
Люли Редион Лиссабонский договор о роли парламентов государств-членов в процессе принятия решений институтами Европейского союза.....	57
Родин А.А. Государственно-частное партнерство в праве Европейского союза	63
СЕКЦИЯ: Право Европейского союза (II)	
Мещерякова О.М. Лиссабонский договор о реформировании институциональной системы Европейского союза.....	71
Вишневский П.Н. Экономическая и бюджетная дисциплина в праве Европейского союза	77
Дегтярев К.О. Законодательство Европейского союза в сфере регулирования либерализации рынков газа и электроэнергетики .	86

СЕКЦИЯ: Международное экономическое право

Байльдинов Е.Т. Евразийское интеграционное право: проблемы и ориентиры развития.....	92
Туякова Д.А. Влияние интеграционных факторов на сближение национальных правовых систем государств Таможенного союза России, Белоруссии и Казахстана.....	105
Кржижановская Я.М. К вопросу о международной правосубъектности Комиссии Таможенного союза ЕврАзЭС.....	113
Нгуен Куанг Тьен Устав АСЕАН 2007 г.	119
Шевеленко В.А. Карибское сообщество и Британское содружество: вопросы наднациональности.....	125
Голубев В.В. Нетарифное регулирование в международном праве.....	134
Шахмова А.А. Роль международных договоров в сфере интеллектуальной собственности в развитии европейской и евразийской патентных систем.....	139

СЕКЦИЯ: Международное уголовное право

Михайлов Н.Г. Применение Большой палатой Европейского суда по правам человека положений, содержащихся в Уставе и приговоре Нюрнбергского военного трибунала, в деле «Кононов против Латвии».....	150
Трикоз Е.Н. Принцип <i>ratione personae</i> в деятельности МУС.....	161
Дадуани Т.Г. Международная защита меньшинств как предпосылка возникновения международно-правовых основ уголовного преследования индивидов за преступление геноцида.....	171
Кононова К.О. Международно-правовые средства обеспечения всеобщей безопасности.....	186
Бассам Исса Международная борьба с терроризмом.....	192
Фомин А.М. Борьба с терроризмом и государственный суверенитет: вопросы теории и практики.....	200
Травников А.И. Международно-правовые основания и процедуры применения силы (оружия) против воздушных террористов.....	208

Сидоренко С.Н., Попадейкин В.В., Попадейкина М.В. Борьба с коррупцией на транспорте в России в контексте борьбы с терроризмом	222
Первушин А.С. Сотрудничество государств в сфере противодействия «отмыванию денег» и финансированию терроризма	230
Богатырев В.В. Международное пенитенциарное право	236
СЕКЦИЯ: Международное экологическое право	
Копылов М.Н. Кодификация международного экологического права: вопросы теории и практики	244
Солнцев А.М. К 30-летию Африканской хартии прав человека и народов	255
Высторобец Е.А., Тронин С.Е. Об источниках и редакции термина «экологическая информация» для Орхусской конвенции и национального законодательства РФ	266
Скрипник И.И. Трансграничный природный объект — объект международно-правовых отношений	277
Нгуен Нгок Ань Регионализм в международно-правовой охране экосистемы мирового океана	283
Чхутиашвили Л.В. Роль аудита в международном экологическом праве	289
Копылов С.М. Перспективы эколого-правового статуса Антарктики в свете промышленной разработки ее ресурсов	299
Циприс М.С. Роль Европейского союза в охране мигрирующих видов диких животных	309
Попадейкина М.В. Международно-правовые проблемы борьбы с опасностями химического загрязнения	319
Гугунский Д.А. Международно-правовое значение Конвенции о мигрирующих видах диких животных 1979 г.	323
Ермолина М.А. Проблемы международно-правовой охраны окружающей среды в связи с утилизацией заброшенных судов	330

ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ
9 апреля 2011 г.

Исупова М.В. Соотношение международного права прав человека и международного гуманитарного права.....	335
Сайфуллин Э.К. Проблема международно-правового регулирования деятельности частных военных и охранных предприятий	340
Diomande Dro Hyacinthe Le role des organisations sous regionales dans le developpement du droit de l'environnement: l'exemple de l'UEMOA.....	349
Сырхаев А.А. Ответственность частных военных и охранных предприятий в случае нарушения ими международно-правовых норм	354
Рахимов С.Ф. Международно-правовые стандарты в сфере защиты детей в период вооруженных конфликтов	360
Кванталиани И.Э. Международно-правовые проблемы обеспечения информационной безопасности.....	372
Киселева О.А. Понятие целенаправленных санкций в международном праве	379
Кажаева О.С. Соглашения о реадмиссии в рамках Содружества Независимых Государств	390
Быкова Т.М. Правовой статус международных неправительственных организаций.....	400
Джантаев Х.М. МНПО — субъекты международного спортивного права.....	405
Сюняева М.Д. Понятие opinio juris и его роль в формировании международного обычая	423
Кислицына Н.Ф. Доктринальные подходы к проблеме «фрагментации» международного права	431
Гуласарян А.С. Правовой статус постоянных дипломатических представительств РФ за рубежом	441
Мечи Йетлир Башким Международно-правовой статус представительств государств при международных организациях	447

Жуков Г.П., Бохиров Ф.Г. Инкорпорация и имплементация норм международного права.....	455
Ерманова Л.А. Применение норм международного права судами Республики Казахстан	467
Лысенко А.А. Международно-правовые проблемы регулирования деловой авиации	473
Тимец М.В. Преамбула — важная часть международного договора	478
Чекунов С.А. Двойственная правовая природа института ратификации	488
Колесникова А.В. Рабочая группа ООН по произвольным задержаниям	497
Комаров А.О. Юридические лица в международном частном и публичном праве.....	502

ПРЕДИСЛОВИЕ

Предваряя вступительное слово к данному изданию сборника материалов конференции, состоявшейся в апреле 2011 г., мне хотелось бы уверенно заявить о том, что намерение кафедры международного права РУДН превратить ежегодную конференцию, посвященную памяти профессора И.П. Блищенко, в широкоформатный постоянно действующий научный форум на постсоветском пространстве для молодых ученых-правоведов и представителей других гуманитарных наук семимильными шагами приближается к поставленной цели, что, в свою очередь, подтверждает наличие одного из основных элементов научной школы профессора И.П. Блищенко. Отрадно, что все это делается учениками профессора И.П. Блищенко, которые составляют костяк научно-педагогического коллектива кафедры международного права РУДН.

Новыми достижениями за прошедший год являются следующие: публикуемые материалы больше отвечают требованиям, предъявляемым к подобным материалам кафедрой международного права; все поступающие материалы проходят тщательное внутреннее рецензирование после их предоставления авторами, а затем научную редакцию. К рецензированию отдельных разделов сборника были привлечены преподаватели кафедры международного права РУДН: Е.С. Алисиевич, Н.Э. Буваева, О.М. Мещерякова, А.М. Солнцев, А.И. Травников.

Повышена ответственность научных руководителей за достоверность и обоснованность публикуемых материалов начинающих и молодых ученых.

Самым значимым достижением является получение гранта РГНФ за проведение очередной конференции, что позволяет пригласить на пленарные заседания конференции зарубежных всемирно известных ученых-международников.

Организаторами конференции постоянно изыскиваются инновационные подходы по проведению конференции и к публикуемым материалам. В частности, в следующем издании публикуемые материалы будут сопровождаться аннотацией на английском языке, а самые интересные и актуальные из них будут аннотированы на сайте кафедры международного права на разных языках.

Мне хотелось бы поблагодарить всех сотрудников кафедры, которые вносят свой вклад в развитие данной конференции и в пропаганду ее результатов. Забота о памяти своего Учителя — это самый высокий моральный показатель любого ученика, на которых держится сегодня авторитет кафедры международного права. У такой кафедры — большие перспективы, в чем я глубоко уверен и убежден как ее руководитель!

А.Х. Абашидзе,
доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой международного права РУДН,
член Комитета ООН по экономическим,
социальным и культурным правам

1 декабря 2011 г.

С Е К Ц И Я

ПРАВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА (I)

ПОЛИТИКА И ПРАКТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА ПО ПРИЗНАНИЮ НОВЫХ ГОСУДАРСТВ

С.Р. Чеджемов

доктор педагогических наук,
профессор кафедры теории и истории государства и права
Северо-Осетинский государственный университет им. К.Л. Хетагурова
ул. Тургеневская, 334, Владикавказ, Россия, 362035
srchedgemov@mail.ru

В наши дни Европейский союз играет значительную роль в мировой политике. Его государства-члены налаживают разнообразные связи с третьими странами, в том числе с проблемными образованиями, например Косово.

Изучая внешнюю политику, проводимую Евросоюзом и его государствами-членами, весьма интересным представляется изучение позиции ЕС в отношении других, так называемых непризнанных государств, каковыми, по мнению ЕС, являются Южная Осетия и Абхазия.

Как образно отмечал профессор В.Г. Графский, в современных правовых исследованиях появились констатации того, что западная традиция «закона и порядка» переживает кризис, вызванный тем, что проблемой становится сегодня весь мир, в котором Запад является лишь одной из его составных частей.

Положение усугубляется и тем, что это происходит на фоне общего кризиса западной традиции правосознания, когда право во все большей степени воспринимается с позиций политического или нравственного прагматизма¹. В этих условиях правовой статус Европейского сообщества должен проявиться в выработке единых правовых критериев для признания так называемых непризнанных государств исходя из предлагаемого профессором Б.Н. Топорниным принципа субсидиарной ответственности, на что справедливо обращают внимание профессора М.Н. Марченко и Е.М. Дерябина².

Мы полностью согласны с мнением профессора Б.Н. Топорнина в отношении того, что в международном и конституционном праве на первый план выходят такие принципы субсидиарности, как распределение полномочий между различными ветвями власти в процессе принятия и реализации решений³.

Что же касается вопросов надгосударственного уровня, то об этом можно судить исходя из того, что они не были решены на предшествующих уровнях — публичной власти, региональном и общегосударственном⁴.

В конце XX в. противостояние так называемых социалистической и капиталистической социально-экономических систем затронуло Кавказ и проживающие здесь народы. Обстановка значительно обострилась в период распада СССР, принявшего неуправляемые и противоправные формы, имевшие катастрофические последствия.

Последнее десятилетие XX в. ознаменовалось армяно-азербайджанским, грузино-осетинским, грузино-абхазским, осетино-ингушским конфликтами и двумя чеченскими войнами.

¹ См.: История политических и правовых учений / Под общ. ред. В.С. Нерсесянца. — М.: Норма, 1998. — С. 707.

² *Марченко М.Н., Дерябина Е.М.* Право Европейского союза. — М., 2010. — С. 219.

³ *Топорнин Б.Н.* Европейское право. — М., 1998. — С. 58–59.

⁴ Право Европейского союза / Под ред. С.Ю. Кашкина. — М., 2004. — С. 205.

Весьма примечательно характеризует политико-правовую сущность осетино-грузинских отношений следующая хронология правовых актов¹.

В ноябре 1989 г. сессия областного Совета народных депутатов Юго-Осетинской автономной области приняла решение об изменении (поднятии) своего правового статуса. Согласно постановлению сессии, принятому в полном соответствии с действующим в те годы законодательством и духом юридической практики, провозглашалась Юго-Осетинская автономная республика в составе Грузии.

Буквально на следующий день Верховный Совет тогда еще Грузинской ССР вопреки действующему законодательству, духу и букве закона так называемого периода перестройки и гласности это решение отменил, а в 1990 г. упразднил де-юре Юго-Осетинскую автономную область, юридически оформленную в соответствии с Конституцией СССР 1936 г. и Конституцией Грузинской ССР 1937 г.

Южная Осетия де-факто стала так называемым непризнанным государством, а в международном праве ее политико-правовой статус стал неопределенным.

Под предлогом совершенствования государственно-правовых отношений в республике в 1988 г. в Грузии были приняты поправки в Конституцию, де-юре отменяющие положения выше упомянутого закона.

На южных рубежах бывшего СССР фактически началась гражданская война, имеющая грузино-осетинскую и грузино-абхазскую особенности. Лишь при деятельном участии Российской Федерации удалось остановить эти военные действия.

Установление мира, конечно же, сыграло огромную позитивную роль, но вышеназванные договоренности не прояснили вопроса о статусе Южной Осетии, которая согласно неоднократно

¹ Здесь и далее хронология приводится по изданию: Региональные конфликты в Грузии: Сб. политико-правовых актов / Сост. и гл. ред. Т. Диасипидзе. — Тбилиси, 2002. — С. 241.

выраженному на свободных референдумах мнению ее народа стала именоваться Республика Южная Осетия¹.

Так, например, 12 ноября 2006 г. на четвертом по счету всенародном референдуме подавляющее большинство народа ответило «да» на вопрос: «Согласны ли Вы с тем, чтобы Республика Южная Осетия сохранила свой нынешний статус независимого государства и была признана международным сообществом?».

Это стало геополитической реальностью после признания Южной Осетии Россией и Никарагуа.

В правовой оценке российско-грузинских и осетино-грузинских государственно-правовых отношений, как исторических, так и недавних, весьма своеобразно ведет себя так называемая западная демократическая общественность.

Сенатор-республиканец Р. Маккейн инициировал принятие Сенатом США 21 декабря 2005 г. специальной резолюции — поддержки плана правительства Грузии по так называемой мирной реинтеграции в Грузии².

Произошла историческая метаморфоза. Принцип национального самоопределения, лежащий в основе образования РСФСР и СССР и закрепленный в праве выхода союзных республик из состава СССР, стал восприниматься многими субъектами международного права в ущерб неотъемлемым природным правам наций.

Начатое руководством КПСС и советского государства реформирование всех сторон жизни государства и общества на условиях гласности и демократии превратилось в силу преступной халатности бывшего руководства СССР привело к распаду СССР. Это событие охарактеризовал в 2004 г. Президент РФ В.В. Путин как величайшую трагедию XX в.³

¹ Конституция (Основной закон) Республики Южная Осетия. — Цхинвал, 2005.

² Резолюция Сената США № 344 от 21 декабря 2005 г.

³ Время неопределенности и тревожных ожиданий прошло // Российская газета. — 2004. — 20 февр. — С. 4.

Но что интересно, ни одна страна, ревниво придерживающаяся принципов западной демократии, ни в конце XX в., ни сегодня не выступила с аналогичной маккеновской резолюцией в поддержку плана по сохранению СССР. Хотя необходимая правовая основа имелаась.

Так, согласно ст. 76 Конституции СССР 1977 г. четко определялась компетенция союзной республики осуществлять самостоятельно государственную власть на своей территории. В ст. 73. регламентировался предмет ведения СССР в лице его высших органов государственной власти и управления, утверждение образования новых автономных областей в составе союзных республик¹.

К слову сказать, Конституция Грузинской ССР в 90-е гг. XX в. грубо нарушалась ее новоявленными демократическими лидерами. Так, согласно ст. 84 Конституции Грузинской ССР, Юго-Осетинская автономная область, находящаяся в составе Грузинской ССР, осуществляла свою деятельность на основании Закона о Юго-Осетинской автономной области, который «принимается Верховным Советом Грузинской ССР по представлению Совета народных депутатов этой области»². Иного источника представления закона, равно как и возможность его отклонения и тем более упразднения Юго-Осетинской автономной области, Конституция Грузинской ССР не предусматривала³.

Начало XXI столетия ознаменовалось приходом к власти в Грузии режима М. Саакашвили.

Вместе с тем наметилась определенная стабилизация в Армении и Азербайджане и нормализация обстановки на российском Северном Кавказе.

В то же время обострилось давление сил мирового терроризма, а также попытки США установить правила однополярного миропорядка. Под надуманными предложениями США и их союзники по НАТО, вопреки ранее заключенным мировым соглашениям и за-

¹ Конституция (Основной закон) СССР. — М., 1985.

² Там же.

³ Конституция Грузинской ССР. — М., 1985.

верениям, активизировали процесс включения в Североатлантический военный блок не только государств бывшего Варшавского договора, но и СССР.

Не только государства Закавказья и Черноморского бассейна, но и российский Северный Кавказ стали ареной действия внешних сил, заинтересованных в распаде России по этническому и конфессиональному признаку.

За несколько недель до военного нападения на миротворцев и жителей Южной Осетии в интервью журналу «Огонек» М. Саакашвили безапелляционно заявил: «Мы потратили несколько миллиардов долларов и создали современную армию. Я очень этим горжусь. У нас 33 тысячи солдат, которых тренировали американцы и израильтяне. Но это не подготовка к войне. Единственная страна, с которой у нас могут возникнуть проблемы в обозримом будущем, — Россия, но мы с ней войну не собираемся вести и не можем вести. Это вопрос внутренней стабильности и национального достоинства»¹.

Даже если следовать логике официального Тбилиси о территориальной целостности Грузии в границах времен распада СССР, следует признать, что они противоречат ценностям западной демократии.

Обратимся к историко-правовым фактам. 4 июля 1776 г. на II Континентальном конгрессе, собравшем борцов за независимость жителей североамериканских колоний, положения Декларации независимости были скреплены подписями его участников. На американском континенте прозвучали слова о естественных и неотъемлемых правах человека, главными из которых являются равенство и право на жизнь, свободу и стремление к счастью. Осуждая тиранию и деспотию как явления государственной политики в целом и короля Англии Георга III, Декларация провозглашала принцип народного суверенитета и договорного происхождения государственной власти. Положения Декларации закрепляли основополагающий принцип — согласие управляемых. В соответствии с

¹ Я стал более задумчивым // Огонек. — 2008. — № 20. — С. 18–19.

ним утверждалось, что только народу принадлежит право на революционное изменение существующей формы правления.

Европейские страны, демонстрирующие двойные стандарты в отношении таких государственно-правовых явлений, как всенародные референдумы, не должны забывать историю образования своих государств и обретения независимости. Так, в конце XVIII в. Франция обосновывала присоединение к своей территории Авиньона, Бельгии и Рейнской области волеизъявлением проживавших там народов.

В начале XIX в. идея права «свободы народов» стала решающей в революционных движениях большинства государств, лишившихся своей независимости либо территориальной целостности. Это Польша, Греция, Сербия, Италия, Германия, Индия и т.д.

В международном праве появляется идея ирредентизма — объединения разрозненных земель, на которых проживало большинство представителей одного народа, в единое государство, интересы проживающих там национальных меньшинств не учитывались.

Объединение в едином государстве территорий, населенных людьми, говорящими на одном языке и имеющими общую историю и культуру, в международном праве получило наименование «принцип национальности». Он лег в основу внешней политики таких государств, как Италия и Германия, и явился правовой основой их объединения, что было признано европейским и международным сообществом.

В середине XIX в. получают признание международные правовые формы «народного волеизъявления» по вопросам определения статуса территорий. Это плебисциты и решения представительных, преимущественно выборных, конференций. На основании результатов плебисцитов произошло присоединение Ниццы и Савойи к Франции в 1860 г., Ионических островов к Греции в 1862 г.

С точки зрения современного правосознания данное народное волеизъявление не отражало мнение большинства. Принцип «всеобщего избирательного права» еще не применялся, и участие в голосовании принимали лишь представители ограниченного различными цензами круга лиц.

Следует также иметь в виду, что в то время право населения решать статус своей территории могло быть осуществлено лишь при наличии силового ресурса.

Перефразируя известную фразу В.И. Ленина, можно сказать, что независимость лишь тогда могла чего-либо стоить, если она умела защищаться.

Так, сообразуясь с правом сильного, в 1867 г. Пруссия аннексировала Шлезвиг, а в 1871 г. присоединила Эльзас и Лотарингию¹.

Следует признать, что в развитии европейской и мировой государственности принцип национальности сыграл определенную положительную роль как в прошлом, так и в настоящем. С того момента, когда в международном праве появился термин «право народов на самоопределение» на Берлинском конгрессе 1878 г., и до наших дней он практически не претерпел существенных изменений. Более того, он неоднократно подтверждался в последующих нормативно-правовых актах.

4 декабря 1950 г. была подписана и 3 сентября 1953 г. вступила в силу Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод. Ее юрисдикция, несмотря на свое название, не ограничивалась пределами Старого света и объяла, что называется, весь мир.

Используя концепцию профессора И.П. Блищенко о взаимобусловленности международного и внутригосударственного права, большое значение в решении данной проблемы имеют следующие историко-правовые факты.

«В первые годы Советской власти единственной формой автономии была республика, т.е. государственная, политическая форма автономии. В это же время наметилось несоответствие между границами республики и границами расселения народов», — справедливо отмечал О.И. Чистяков².

¹ См.: *Плиева Ф.А.* Федерализм как форма реализации права на самоопределение. Федерализм и регионализм // Материалы международной научной конференции. — Владикавказ: ВИУ, 2007. — С. 150.

² *Чистяков О.И.* Возникновение советской федерации. История государства и права СССР / Под ред. О.И. Чистякова и Ю.С. Кукушкина. — М.: Юридическая литература, 1971. — С. 63.

Для осетин, живущих на северных и южных склонах Кавказского хребта, главным было даже не национальное единство в качестве суверенного государства, а единство с Россией. И пока Грузия входила в образованный при решающем участии России СССР сначала как часть Закавказской Социалистической Федеративной Советской Республики, а затем, с 1939 г., непосредственно как Грузинская Советская Социалистическая Республика.

Осетины де-юре и де-факто соглашались с административным разделением своей территории и отсутствием до 1936 г. своей государственности.

Следует признать, что в условиях советской власти получили свою государственность, т.е. форму государственного устройства, многие народы бывшей царской России.

С правовой точки зрения остается открытым вопрос, почему независимость одних народов бывшей царской России и СССР признается США и странами Евросоюза, а других — нет. И как быть с аналогией в праве наций на самоопределение.

В январе 2010 г. в мировых информационных агентствах прошла информация о выходе в свет книги бывшего сотрудника Государственного департамента США времен президентства Дж. Буша-младшего Р. Асмуса «Маленькая война, которая потрясла мир». В книге приводятся свидетельства того, как некоторые высокопоставленные сотрудники Белого дома во время нападения Грузии на Южную Осетию предлагали рассмотреть варианты ограниченного использования военной мощи США и подвергнуть бомбардировке Рокский тоннель, связывающий Южную и Северную Осетию¹.

Особого внимания заслуживает проблема психологической войны против России, хотя уже сейчас имеется одно из первых серьезных исследований этой проблемы². Россия признала незави-

¹ Северная Осетия. — 2010. — 16 янв. — С. 4.

² См.: *Блищенко В.И., Арсеньев И.А.* Психологическая война Запада против России в ходе операции по принуждению к миру Грузии (август 2008) // Актуальные проблемы современного международного права. — М.: РУДН, 2009. — С. 425–432.

симость Абхазии и Южной Осетии. Мировое сообщество должно само определиться с вопросом признания государственного суверенитета этих двух республик, признавать их или нет — внутреннее дело каждого конкретного государства. Россия не навязывает свою точку зрения на этот счет ни своим союзникам, ни тем более своим политическим оппонентам по данной проблеме.

Юристы-международники, да и не только они, хорошо помнят, что даже такое великое государство, как СССР, США, например, де-юре признали лишь в 1933 г. Что же касается правовой специфики обретения независимости Южной Осетии и тем более перспектив ее дальнейшего существования как независимого государства, то нам представляется, что осетины не изменят вековыми принципам добровольного вхождения в состав России. В данном вопросе мы расходимся во мнениях с В.И. Маргиевым и С.М. Кесаевым, которые называют «некорректной позицию большинства граждан, да и некоторых политиков, считающих, что наиболее безболезненный выход из данной ситуации — воссоединение с Северной Осетией и присоединение к России, о чем всегда мечтала Южная Осетия». На это обращает внимание рецензент, профессор Ф. Гутнов¹.

В результате принуждения Грузии к миру, что было вызвано необходимостью отражения ее прямой военной интервенции в Южной Осетии, российско-грузинские отношения значительно ухудшились. Дело дошло до фактического разрыва дипломатических сношений.

Прогнозы, тем более политико-правовые, не относятся к категориям науки. Однако вся история грузино-русских, осетино-русских взаимоотношений убедительно свидетельствует о необходимости политико-правовой интеграции этих народов не только на пространствах некогда единой России — СССР, но и в Европе и мире.

¹ См.: Гутнов Ф. Независимость Южной Осетии. Вышло в свет исследование В.И. Маргиева и С.М. Кесаева «Государственность Южной Осетии: прошлое, настоящее, будущее». — Северная Осетия, 2010.

Нам представляется, что в деле гармонизации государственно-правовых отношений между народами Кавказа необходимо творчески использовать опыт предшествующих поколений в соответствии с духом и буквой международного права.

Как справедливо подчеркивает авторитетный ученый в области международного права профессор Р.А. Каламкарян, продвижение человечества по пути прогресса призвано осуществляться в формате права и справедливости¹.

Для урегулирования российско-грузинских, грузино-абхазских и грузино-осетинских противоречий необходимо признать предмет спора. Думается, что весьма правомерно решение проблем российско-грузинских и грузино-осетинских и грузино-абхазских отношений осуществлять согласно предложенному автором указанной статьи общему правилу, закрепленному в ст. 38 Статута Международного Суда ООН. Эти три основных (международные конвенции, международный обычай и общие принципы права) и два вспомогательных (судебные решения и доктрина ученых) источника права в сочетании со справедливостью *ex aequo et bono* представляют собой основу для разрешения споров между государствами².

¹ См.: Каламкарян Р.А. Всеобщая декларация прав человека. Позитив развития в миропорядке на основе верховенства права Rule of Law // Международное право — International Law. — 2008. — № 3 (35). — С. 84.

² Там же.

ИНСТИТУТ АССОЦИИРОВАННОГО ЧЛЕНСТВА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Е.А. Владимирова

преподаватель кафедры общетеоретических правовых дисциплин

Центральный филиал Российской академии правосудия
ул. 20-летия Октября, 95, Воронеж, Россия, 394006

Современная западная правовая доктрина различает две категории членства в международных организациях: полноправное и ассоциированное¹. Полноправными членами являются государства, неполноправными — несамоуправляемые территории и группы территорий², а также государства, которые в силу различных обстоятельств не удовлетворяют требованиям, предъявляемым к членам международных организаций³.

Институт ассоциированного членства в международных организациях был введен после Второй мировой войны, так как колониальные страны не удовлетворяли критериям, предъявляемым к членам

¹ См.: Международное публичное право: Учебник / Отв. ред. К.А. Бекяшев. — 4-е изд., перераб. и доп. — М.: Проспект, 2005. — С. 301.

² Например, согласно ст. 8 Устава Всемирной организации здравоохранения «территории или группы территорий, не ответственные за свои международные отношения, могут быть приняты в качестве ассоциированных членов Ассамблеей Здравоохранения по заявлению, поданному от имени такой территории или группы территорий, членом организации или иным органом, ответственным за их международные отношения». См.: *Sands and Klein*. *Bowett's Law of International Institutions*. — 5th ed. — С. 536–537.

³ Так, к примеру, страны Восточной Европы, до того как стать полноправными членами Совета Европы прошли этап ассоциированного членства.

международных организаций, но были заинтересованы в их деятельности. Как правило, ассоциированные члены не могут быть избраны в состав и участвовать в голосовании исполнительных органов¹, вместе с тем они могут участвовать в принятии решений пленарными органами. Права, предоставляемые ассоциированным членам, как правило, содержатся в учредительных документах международной организации, но могут быть закреплены и в отдельных актах.

В отличие от учредительных документов ряда международных организаций Договор о Европейском союзе² и Договор о функционировании Европейского союза³ не содержат положений об ассоциированном членстве в Европейском союзе⁴. Вместе с тем можно говорить о том, что в ходе подготовки к пятому расширению институт ассоциированного членства фактически сложился. Так, ст. 217 Договора о функционировании Европейского союза (бывшей ст. 310 Договора об учреждении Европейского сообщества) предусматривает возможность заключения между Европейским союзом и одной или несколькими третьими странами или международными организациями соглашений, учреждающих ассоциацию, охватывающую взаимные права и обязанности, совместные действия и особую процедуру.

Можно выделить три вида соглашений об ассоциации в рамках ЕС.

1. Соглашения, которые содержат особые обязательства некоторых стран — членов ЕС, в частности Дании, Франции, Нидерландов и Великобритании, по отношению к третьим странам, возможность заключения которых закреплена в ст. 198 Договора

¹ См.: Лукашук И.И. Международное право. Особенная часть: Учебник для студентов юридических факультетов и вузов. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Волтерс Клувер, 2005. — С. 35–36.

² Consolidated version of the Treaty on the European Union // Official Journal C 83. — 2010. — Vol. 53. — С. 13–45.

³ Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European Union // Official Journal C 83. — 2010. — Vol. 53. — С. 47–199.

⁴ Комментарий к основополагающим актам Европейского союза в редакции Лиссабонского договора / Отв. ред. С.Ю. Кашкин. — М., 2008.

о функционировании Европейского союза (бывшей ст. 182 Договора об учреждении Европейского сообщества). Этот вид соглашений заключался с отдельными заморскими землями и территориями, которые, являясь колониями некоторых государств — членов ЕС, имели с ними особо тесные экономические связи. Целью этих соглашений было расширение внутреннего торгового пространства сообщества на заморские земли и территории. В настоящее время целью ассоциации является способствование экономическому и социальному развитию стран и территорий и установление тесных экономических связей между ними и Союзом в целом.

2. Соглашения, направленные на вступление в ЕС или на создание таможенного союза с ЕС. В данном случае соглашения использовались для подготовки возможного вступления государств в ЕС, их целью являлось сближение экономических условий в странах-кандидатах на вступление в ЕС. Впервые соглашение о присоединении было заключено с Грецией в 1962 г. и полностью себя оправдало. В 1971 г. был сформирован таможенный союз ЕС с Мальтой, в 1973 — с Кипром, в 1996 г. — с Турцией.

3. Соглашение о Европейском экономическом пространстве¹. На основании этого соглашения оставшиеся государства-участники Европейской ассоциации свободной торговли, не являющиеся членами Европейского союза², присоединились к внутреннему рынку ЕС.

Учитывая то обстоятельство, что согласно положениям ст. 49 Договора о Европейском союзе любое европейское государство, уважающее ценности, на которых основан Европейский союз³,

¹ Соглашение о Европейском экономическом пространстве (Порто, 2 мая 1992 г.).

² В настоящее время такими странами являются Норвегия, Исландия, Швейцария и Лихтенштейн. Швейцария не ратифицировала Соглашение о Европейском экономическом пространстве, ею была использована альтернативная модель обеспечения интегрированности рынков ЕС и ЕАСТ.

³ К числу таких ценностей в соответствии с положениями ст. 2 Договора о Европейском союзе относятся: уважение человеческого достоинства, свобода, демократия, равенство, законность и уважение прав человека, включая права меньшинств.

может обратиться о принятии в члены ЕС, особый интерес представляют именно соглашения, заключаемые в целях подготовки к возможному будущему вступлению в ЕС, часто называемые также Европейскими соглашениями.

Принимая решение об открытии в конце 1990 г. переговоров со странами Центральной и Восточной Европы о заключении ассоциационных соглашений, западноевропейские государства не рассматривали их в качестве первого шага на пути к расширению ЕС. Однако уже на ноябрьском заседании Совета ЕС в Люксембурге 1994 г. была подготовлена стратегия принятия в ЕС новых членов. Она была принята на заседании Европейского совета, проходившем 9–10 декабря 1994 г. в Эссене. В соответствии со Стратегией были определены четыре основных инструмента, необходимых для подготовки присоединенных стран к вступлению: Европейское соглашение; структурный диалог на всех уровнях; программа PHARE; Белая книга о правилах доступа на внутренний рынок.

По соглашениям странам Центральной и Восточной Европы предлагалась перспектива преференциального доступа на рынок Сообществ в форме образования на асимметричной основе зоны свободной торговли. Страны Центральной и Восточной Европы обязались сближать законодательство в области конкуренции и торговли с нормами европейского права.

Европейское соглашение, учреждающее присоединение между Чешской Республикой, на одной стороне, и Европейскими сообществами и их странами-членами, на другой стороне¹, базировалось в основном на тексте первоначального Ассоциационного соглашения с ЧСФР. Соглашение предполагало создание зоны свободной торговли промышленными товарами между Чехией и ЕС до 1 января 2002 г. (отмена пошлин к 1 января 2001 г., отмена квот к 1 января 2002 г.).

¹ Evropská dohoda zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé č.5/1995 // Sbírnka zákonů. — 1995. — № 2. — С. 59–115.

Несмотря на то что Ассоциационное соглашение вступило в силу 1 февраля 1995 г., некоторые его части были реализованы уже на основе Временного соглашения. Следовательно, некоторые сроки, установленные в Ассоциационном соглашении, исчислялись от дат, содержащихся во Временном соглашении, в частности от 1 января 1992 г. или от 1 марта 1992 г.

Наряду с созданием зоны свободной торговли Ассоциационное соглашение налагало на обе стороны обязательства по экономическому, культурному и финансовому сотрудничеству в таких областях, как энергетика, телекоммуникации, малый и средний бизнес, защита конкуренции, образование и т.д. Соглашение также налагало на Чешскую Республику обязательства по постепенному сближению национального правового порядка с так называемыми *acquis communautaire*.

Европейское соглашение, учреждающее присоединение между Чешской Республикой, с одной стороны, и европейскими сообществами и их странами-членами, с другой, относилось к ассоциационным соглашениям, третьего поколения, качественно более высокого уровня, чем аналогичные соглашения, которые ЕС заключили, к примеру, с Турцией (1963), Мальтой (1970) или Кипром (1972). Оно представляло собой правовую основу взаимодействия Чешской Республики с европейскими сообществами. Соглашение не ограничивалось только торговыми отношениями, а касалось широкого спектра вопросов: перемещения рабочей силы, капитала, политического диалога, экономического, финансового и культурного сотрудничества.

Важной частью Европейского соглашения, заключенного с Чешской Республикой, которая отличала его от аналогичных соглашений, заключенных ранее, например с Польшей или Венгрией, являлась отлагательная оговорка. Она предоставляла одной договаривающейся стороне возможность приостановить исполнение соглашения, в том числе без взаимных консультаций, в случае грубого нарушения принципиальных договорных обязательств другой стороной. Такой же важной составной частью соглашения являлась и ст. 6, в соответствии с положениями которой соблюдение прав человека являлось одним из основных элементов присое-

динения Чешской Республики к ЕС. Она не являлась реакцией со стороны ЕС на некие неблагоприятные явления в области соблюдения прав человека в Чешской Республике, ее включение в текст соглашения связано с положениями Декларации Совета ЕС от 11 мая 1992 г., согласно нормам которой соответствующая оговорка, касающаяся уважения прав человека, должна была стать составной частью всех заключаемых между ЕС и третьими странами — членами СБСЕ (в настоящее время ОБСЕ) кооперативных и ассоциативных соглашений.

С точки зрения применения положений Европейского соглашения следует отличать режим в Чехии и в ЕС. В Чехии — это международный договор, поэтому в соответствии с Договором о ЕС отсутствуют правовые основания для обращения в Суд ЕС о толковании Европейского соглашения. В ЕС Европейское соглашение — это составная часть права ЕС, что обуславливает его примат перед национальным правом государств — членом ЕС и вторичным правом ЕС, непосредственную применимость и т.д. Следовательно, оно предоставляет чешским физическим и юридическим лицам право обращаться в национальные суды государств — членом ЕС о непосредственном применении Европейского соглашения с последующим толкованием его положений Судом ЕС¹.

Европейским соглашением для его выполнения было предусмотрено создание некоторых совместных органов. Высшим из них был Совет присоединения (*Rada přidružení*), задачей которого было осуществление надзора за выполнением соглашения, он был наделен распорядительными полномочиями. Совет также должен был решать споры, связанные с выполнением соглашения. По своей правовой природе решения Совета являлись актами паракоммунитарного органа. Как и само соглашение, они были юридически обязательными для всех субъектов как с чешской стороны, так

¹ См., например: *Case C-257/99, The Queen v Secretary of State for the Home Department, ex parte Julius Barkoci and Marcel Malik*, Judgment of the Court of 27 September 2001. URL: http://eur-lex.europa.eu/Result.do?arg0=Czech+Republic+Association+Agreement&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search.

и со стороны ЕС. Совет собирался на министерском уровне не реже одного раза в год. Последнее заседание Совета присоединения было проведено в декабре 1999 г. в Брюсселе.

Для реализации компетенции Совета присоединения был создан Комитет присоединения (Výbor přidružení), который собирался на уровне высших государственных чиновников также не реже одного раза в год. Последние переговоры в рамках Комитета присоединения прошли в мае 1999 г. Детальные технические вопросы взаимоотношений обсуждались на уровне Подкомитета присоединения (Podvýbor přidružení).

На основе соглашения был создан Парламентский комитет присоединения (Parlamentní výbor přidružení), который представлял собой форму обмена мнениями между членами Парламента Чешской Республики и депутатами Европейского парламента. Парламентский комитет присоединения должен был направлять рекомендации Совету присоединения.

В целях обеспечения реализации подписанного Европейского соглашения в структуре Правительства и Парламента Чешской Республики были сформированы специализированные подразделения по европейской интеграции, которые впоследствии эволюционировали в специализированные органы, деятельность которых направлена на институциональное обеспечение членства Чешской Республики в Европейском союзе.

16 июля 1997 г. было принято Постановление Правительства № 432/1997 «О методических рекомендациях для дальнейшей работы по обеспечению сближения нормативно-правовых актов Чешской Республики с правом европейских сообществ»¹, детально регламентировавшее методы транспозиции директив в национальную правовую систему и ее адаптации к регламентам. Следует отметить, что в соответствии с п. 1 раздела III данного постановле-

¹ Usnesení vlády České republiky ze dne 16. července 1997 č. 432 + P O metodických pokynech pro další zajišťování prací na slučitelnosti právních předpisů České republiky s právem Evropských společenství. URL: http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/14A87ADD178A726BC12571B6006F2DC4.

ния «в правопорядок Чешской Республики переносятся директивы ЕС способом и в объемах, отвечающих положению Чешской Республики как присоединенного государства».

15 ноября 1999 г. было принято новое Постановление Правительства № 1212/1999 «О методических рекомендациях для обеспечения работы по сближению нормативно-правовых актов Чешской Республики с правом европейских сообществ»¹. В отличие от предшествовавшего постановления в нем предусматривалась транспозиция в национальную правовую систему не только директив ЕС, регулировавших области, где необходимость обеспечения полной совместимости права следует из положений ч. 1 ст. 75, ч. 2 ст. 86 и ч. 1 ст. 92 Европейского соглашения, но и директив, включенных в «список А» в рамках технической части переговоров о вступлении Чехии в ЕС, а также в принятые позиционные документы. Кроме того, детально регламентировалась процедура приведения нормативно-правовых актов Чешской Республики в соответствие с регламентами ЕС. При сближении правовых систем учитывались не только директивы, положения которых должны были быть включены в национальную правовую систему, а также регламенты и решения нормативного характера, в соответствии с которыми должны были быть приведены национальные правовые акты, но и общие принципы права ЕС, положения учредительных договоров, Европейского соглашения, горизонтальных предписаний ЕС, практика Комиссии ЕС, Суда ЕС, Суда первой инстанции по применению и толкованию права ЕС, проекты нормативно-правовых актов ЕС, а при необходимости и способы имплементации права ЕС в государствах-членах.

Подводя итог, можно говорить о том, что Европейские соглашения были направлены на создание условий для выполнения копенгагенских и хельсинских критериев, формирование институ-

¹ Usnesení vlády České Republiky ze dne 15. listopadu 1999 č. 1212 + P O Metodických pokynech pro zajišťování prací na sblížení právních předpisů České republiky s právem Evropských společenství. URL: http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/B7724FA12D7EF030C12571B6006D7D54

циональной основы имплементации права ЕС и выполнение обязательств, связанных с членством в ЕС. А также на предоставление всех возможных преимуществ, связанных с членством в ЕС, государствам, претендующим на вступление в ЕС.

Следует отметить, что уже на этапе подготовки к вступлению в ЕС страны-кандидаты могут принимать участие в межпарламентском сотрудничестве в рамках ЕС. По три наблюдателя от каждого государства — кандидата на вступление в ЕС принимают участие во встречах Конференции парламентских комитетов по европейским делам (COSAC), призванной содействовать обмену информацией между национальными и Европейским парламентами, в том числе между их специализированными комитетами, а также могут обсуждать межпарламентские доклады на различные темы.

Резюмируя, можно сделать вывод о том, что институт ассоциированного членства в ЕС с момента зарождения идеи о его учреждении до настоящего времени претерпел существенные изменения. Первоначально задуманный как форма экономического взаимодействия бывших колоний с метрополиями, институт ассоциированного членства постепенно эволюционировал и распространил свое действие на европейские страны¹. На сегодняшний день ассоциационные соглашения являются важной вехой на пути к полноправному членству. Юридическое закрепление фактически сложившегося института ассоциированного членства будет способствовать расширению общего рынка, экономической, политической и социальной стабильности в рамках Европейского союза. Вместе с тем, государства, которые по тем или иным причинам не выполняют требований, предъявляемых к полноправным членам, смогут воспользоваться отдельными преимуществами, связанными с членством в ЕС.

¹ См.: *Топорнин Б.Н.* Европейское право: Учебник. — М.: Юристъ, 1998. — С. 194–199.

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

С.А. Трыканова

кандидат исторических наук,
доцент кафедры конституционного и муниципального права

РГУ им. С.А. Есенина
ул. Семинарская, 15, Рязань, Россия, 390000
svetlana.trykanova@gmail.com

В процессе развития ЕС его государства-члены пришли к выводу, что решение проблем правового регулирования миграционной политики требует комплексного подхода.

Первым крупным мероприятием ЕС в сфере юстиции и внутренних дел стал саммит глав государств и правительств в финском городе Тампере 15–16 октября 1999 г., который определил общую политику в сфере иммиграции и убежища.

Иммиграционная политика Евросоюза стала одним из приоритетов французского председательства в ЕС во второй половине 2008 г., и Пакт об иммиграции и убежище стал главным результатом активной деятельности президента Н. Саркози. Пакт представляет собой программу формирования общей иммиграционной политики Евросоюза по пяти основным направлениям.

1. Государства-члены будут по-прежнему нести ответственность за контроль над своим участком границы, опираясь при этом на обязательные нормы шенгенского законодательства. Таким образом, в отношениях между Брюсселем и странами ЕС сохранится принцип субсидиарности. Однако страны, более всего страдающие от наплыва нелегальных иммигрантов, смогут рассчитывать на помощь отрядов ФРОНТЕКС, действующих на наднациональном уровне.

2. Регулирование легальной миграции будет осуществляться в соответствии с возможностями каждого государства-члена прини-

мать и трудоустраивать иммигрантов. Эта сфера по-прежнему остается главным образом в компетенции национальных государств. Они сами будут определять условия въезда в страну и число приезжих¹.

3. Одновременно предлагаются меры по сокращению притока неквалифицированной иностранной рабочей силы, главным образом в виде нелегальной иммиграции.

4. Создается общая система предоставления убежища.

5. Предусматриваются меры поддержки стран — экспортеров мигрантов. Для стимулирования сотрудничества этих стран в борьбе против нелегальной иммиграции Евросоюз предоставляет возможности легальной иммиграции граждан этих государств для работы и обучения в странах ЕС. Будет также поощряться добровольное возвращение нелегальных иммигрантов на родину, а также будут обеспечены условия для инвестирования заработка легальных мигрантов в странах ЕС в экономику их родных государств. Предложение Н. Саркози о введении «контрактов для иммигрантов», обязывающих потенциальных иммигрантов разделять ценности Евросоюза, не нашло поддержки у государств-членов и поэтому не вошло в Пакт.

Одновременно ЕС пытается воздействовать на такой «притягивающий фактор» нелегальной иммиграции, как спрос на теневых рынках рабочей силы. В мае 2007 г. Комиссия ЕС представила новые предложения против использования труда нелегальных иммигрантов, охарактеризовав свою инициативу как составную часть массивного удара по нелегальной иммиграции. Новое законодательство основывается на трех главных принципах.

Во-первых, вводятся новые административные требования, которые работодатели должны будут выполнить, прежде чем нанимать иностранцев.

Во-вторых, предполагается гармонизация процедуры рассмотрения судебных исков против нарушителей.

¹ См.: *Овчинникова А.* Незаконная миграция как новый вызов международной и национальной безопасности // *Российский следователь*. — 2009. — № 6. — С. 14–16.

В-третьих, в планы Комиссии также входит увеличение с 2 до 10% количества компаний, которые подвергаются ежегодной проверке на предмет выявления случаев использования нелегального труда.

Результаты выполнения Плана ЕС по борьбе с трафиком людей свидетельствуют об определенных успехах деятельности государств-членов, которые, тем не менее, не смогли кардинальным образом переломить ситуацию¹.

Евросоюз решил либерализовать рынок труда для высококвалифицированных мигрантов из стран, не входящих в ЕС. Получить «голубую карту» будет несложно при наличии соответствующей вакансии, опыта работы в данной сфере (не менее 5 лет) либо диплома о высшем образовании по данной специализации, признанного в ЕС образца. Однако за принимающей стороной остается право отказать лицу в получении документа либо прекратить его действие досрочно. Срок действия карты будет составлять три года с возможностью его продления до пяти лет. Однако если срок действия трудового договора истекает раньше трех лет, то и действие карты сокращается соответственно сроку, указанному в договоре плюс шесть месяцев.

Государства-члены будут ежегодно устанавливать квоты на выдачу «голубых карт». Для предотвращения роста нелегальной иммиграции в ЕС должны быть созданы необходимые рычаги в виде соответствующих документов, допускающих на работу граждан третьих стран на законных основаниях, однако ограничивающих сроки и сферы их занятости. На данный момент существует 27 различных визовых режимов в каждом государстве-члене, а с упрощением процедуры «откроется дверь» для законного въезда на территорию ЕС, и процент нелегалов сократится.

Не остался без внимания и такой способ проникновения в Евросоюз, как заключение фиктивных браков. В ноябре 2008 г. Совет пришел к согласию относительно усиления мер по противодействию фиктивным бракам между гражданами государств — членов ЕС и лицами из стран, в Евросоюз не входящих.

¹ См.: *Коннова А.Д.* Стратегия Европейского союза по борьбе с нелегальной иммиграцией // Миграционное право. — 2009. — № 1. — С. 25–30.

Усовершенствование охраны внешних границ Евросоюза всегда рассматривалось как один из методов противодействия нелегальной иммиграции.

В июне 2005 г. в Варшаве начало работать новое Агентство по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств — членов ФРОНТЕКС (FRONTEX). Государства-члены, расположенные по периметру внешней границы ЕС, также возлагают большие надежды на Агентство, и, как оказывается, слишком большие. Материальные возможности и полномочия его ограничены, главную роль в обеспечении пограничной безопасности продолжают играть национальные пограничные службы.

Анализ основных направлений политики ЕС (охрана границы ЕС, высылка нелегалов, уголовное преследование деятельности торговцев людьми и предпринимателей, использующих рабский труд, меры против фиктивных браков, информационный обмен и визовая политика, защита прав жертв торговли людьми, особенно детей) выявляет комплексный подход ЕС к феномену нелегальной иммиграции. Надо отдать должное Евросоюзу: в последние годы много усилий приложено для борьбы с «притягивающими факторами», а именно преследованию не столько жертв трафика, сколько его организаторов и тех, кто использует труд иммигрантов незаконно. Кроме того, проблему нелегальной иммиграции невозможно решить вне общего развития иммиграционной политики, а также и пространства свободы, безопасности и правосудия в целом. Создание общих, хотя и минимальных стандартов, правил и процедур в рамках пространства, взаимное признание судебных решений, гармонизация основ уголовного законодательства государств-членов — все эти меры непосредственным образом способствуют укреплению такого важного направления, как противодействие нелегальной иммиграции.

Все более возрастает значение международного сотрудничества в борьбе с угрозами внутренней безопасности. Взаимодействие со странами, не входящими в Европейский союз, и международными организациями как часть внешней политики ЕС реализуется в форме разного рода соглашений, которые заключает ЕС, его агентства и ведомства, а также государства-члены, совместных

оперативных действий, обмена информацией, образовательных программ. Отсутствие доверия между партнерами по борьбе с организованной преступностью, разногласия по экономическим и политическим вопросам играют на руку криминальным группировкам. Равная же ответственность за построение общеевропейского пространства внутренней безопасности как главный принцип сотрудничества способно принести ожидаемые результаты как в ближайшее время, так и в долгосрочной перспективе. Новые тенденции в развитии миграционной политики ЕС дает вступление в силу Лиссабонского договора.

По новому Договору усовершенствованная процедура принятия решений — совместное принятие решений (законодательная инициатива, исходящая от Комиссии, голосование квалифицированным большинством в Совете, полноправное участие Европарламента) — в рассматриваемой нами области становится стандартной законодательной процедурой.

Правительства стран Европейского союза в скором времени должны скоординировать усилия в отношении следующих аспектов:

- совершенствовать не только вторичную правовую базу в области миграционной политики, но и создать первичную;
- разработать общую политику по предоставлению убежища, гармонизировать национальные законодательства в этом вопросе;
- дополнить законодательную базу в области незаконной миграции и контролировать исполнение уже существующих нормативных актов;
- создать законодательную базу по вопросам межгосударственного кадрового обмена в рамках ЕС, так как единый европейский рынок предполагает свободную циркуляцию рабочей силы.

В настоящее время данные вопросы остро встали перед всеми странами. Ведутся горячие дискуссии по созданию новых, соответствующих изменившейся ситуации, механизмов управления миграцией, в первую очередь законодательных.

Вместе с тем оптимизация миграционной политики в Европе невозможна без решения вопросов, связанных с социально-психологической, культурно-языковой адаптацией иммигрантов.

ШЕНГЕНСКАЯ ВИЗА МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

Г.А. Табаков

аспирант кафедры международного права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

Сотрудничество между государствами — членами Европейского союза, которые стремятся к ускоренному созданию пространства свободы, безопасности и правосудия первоначально было оформлено Шенгенским соглашением. Конвенцией о применении Шенгенского соглашения 1990 г. было предусмотрено создание Шенгенской зоны с полной отменой регулярного паспортного контроля, унифицированной визовой политикой, полицейским и судебным сотрудничеством.

15 марта 2006 г. был принят Регламент № 562/2006 Европейского парламента и совета, устанавливающий Кодекс Сообщества о режиме пересечения людьми границ — Шенгенский кодекс о границах. В нем собраны воедино правила по вопросам пересечения физическими лицами государственных границ. Положения Кодекса в равной мере касаются «внутренних» и «внешних» границ Европейского союза, затрагивают как его собственных граждан, так и выходцев из третьих стран. Регламент предусматривает отсутствие пограничного контроля за людьми, пересекающими внутренние границы между государствами — членами Европейского союза, а также правила в отношении пограничного контроля за людьми, пересекающими внешние границы государств — членов Европейского союза¹. Таким образом, режим открытости внутрен-

¹ См.: *Кашкин С.Ю.* Право Европейского союза. — М., 2008. — С. 28.

них границ отныне становится правилом, пограничный контроль становится исключением.

Так называемая шенгенская виза — это разрешение или решение, которое выражается в прикреплении государством специальной марки в паспорт, документ на поездку или иной действительный документ, дающий право на пересечение границ¹. Она дает право иностранцу, на которого распространяется обязанность обладать визой, прибывать на пропускной пункт, расположенный на внешней границе страны, предоставившей визу, или на внешней границе другой страны, с целью, в зависимости от типа визы, ходатайствовать о разрешении на транзитный проезд или о разрешении на пребывание. При этом должны быть выполнены также другие условия для въезда или транзита.

Категории виз были первоначально унифицированы по всем странам ЕС следующим образом.

Категория А. Аэропортовая транзитная виза. Выдается тем, кто совершает авиаперелет транзитом через страну — участницу законодательства ЕС в сфере визовой политики и безопасности (шенгенского законодательства). Она подразумевает под собой разрешение на пребывание в транзитной зоне аэропорта страны-участницы, но не дает права перемещения внутри страны.

Категория В. Транзитная виза, действительная для одного, двух или, в исключительных случаях, нескольких въездов с целью проследования через территорию одного из государств-участников в третье государство. Срок транзита не превышает 5 дней.

Категория С. Краткосрочная виза, действительная для одного или нескольких въездов, причем общая продолжительность пребывания не может превышать трех месяцев (90 дней) из всякого полугодия (180 дней) на всей территории стран — участниц шенгенского законодательства.

Категория D. Национальные визы на срок пребывания, превышающий 90 дней. Являясь национальными, выдаются каждым государством в соответствии со своим законодательством.

¹ См.: *Кашкин С.Ю.* Право Европейского союза. — М., 2008. — С. 56.

FTD (УТД) и FRTD (УТД-ЖД). Упрощенные дорожный (FTD) и железнодорожный (FRTD) транзитные документы. Специальный тип визы, выдаваемый только для транзита между основной территорией России и Калининградской областью.

Так называемые шенгенские визы выдаются консульскими учреждениями соответствующих государств. По общему правилу единые визы могут выдаваться только иностранцам, которые соответствуют условиям въезда. Эти условия были закреплены в ст. 5 Шенгенской конвенции 1990 г. и конкретизированы в Общей консульской инструкции, которая детально регулирует порядок выдачи виз консульствами государств-членов.

Дипломатическое или консульское представительство может отказать в рассмотрении ходатайства или в предоставлении визы, если ходатайствующее лицо не соответствует всем установленным условиям и если документ, в который должна проставляться виза, не признается действительным ни одной из договаривающихся сторон¹. Данный отказ должен быть мотивирован по установленной формулировке. Процедуры и возможные способы обжалования такого отказа предусматриваются правом соответствующей стороны.

1 июня 2007 г. вступило в силу Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом об упрощении выдачи виз гражданам Российской Федерации и Европейского союза, подписанное 25 мая 2006 г. в г. Сочи. Положения Соглашения распространяются на следующие страны Европейского союза: Австрию, Бельгию, Болгарию, Венгрию, Грецию, Испанию, Италию, Кипр, Латвию, Литву, Люксембург, Мальту, Нидерланды, Польшу, Португалию, Румынию, Словакию, Словению, Германию, Финляндию, Францию, Чехию, Швецию и Эстонию.

Указанное соглашение регулирует условия оформления деловых, гуманитарных, частных, учебных, транзитных виз и не применяется для оформления служебных, рабочих, туристических виз, виз временно проживающего лица и визы в целях получения убежища.

Положениями Соглашения определены категории граждан, для которых существенно упрощены формальности получения виз.

¹ См.: *Кашкин С.Ю.* Право Европейского союза. — М., 2008. — С. 78.

Основанием для оформления визы в этих случаях являются прямые письменные обращения с подтверждением цели поездки, предоставленные принимающей стороной (организацией или частным лицом). Выдача виз при этом осуществляется без оформления приглашений на въезд.

Законодательство Европейского сообщества о визах и визовом режиме включает также нормативные акты, которые издает Совет Европейского союза.

После вхождения Литвы в состав Европейского союза и в Шенгенское пространство гражданам России приходится пересекать территорию Шенгенского пространства для проезда в Калининградскую область.

Так как условия и процедура получения шенгенской транзитной визы являются достаточно сложными, были разработаны особые виды транзитных документов, которые выдаются в упрощенном порядке.

Постановлением Правительства РФ «О мерах по обеспечению выполнения обязательств, принятых на себя Российской Федерацией в совместном заявлении Российской Федерации и Европейского союза о транзите между Калининградской областью и остальной территорией Российской Федерации» от 23 июня 2003 г. № 361 был установлен порядок передвижения граждан Российской Федерации в Калининградскую область и обратно через территорию Литовской Республики.

Кроме того, были утверждены правила оформления проездных документов для проезда граждан РФ в Калининградскую область железнодорожным транспортом. Оформление проездных документов производится в соответствии с законодательством РФ с соблюдением особого порядка в соответствии с Постановлением Правительства РФ «О мерах по обеспечению выполнения обязательств, принятых на себя Российской Федерацией в совместном заявлении Российской Федерации и Европейского союза о транзите между Калининградской областью и остальной территорией Российской Федерации» от 23 июня 2003 г. № 361.

5 апреля 2010 г. в Европейском союзе вступил в силу новый Визовый кодекс. Условия получения, виды виз изменились с учетом перспективы введения биометрических паспортов и стали

мягче для россиян. Ниже перечислены наиболее важные изменения, которые внес новый Визовый кодекс в шенгенское право.

1. Обязательное разъяснение причины отказа в выдаче визы. При этом претендент на получение шенгенской визы сможет подать апелляцию. Однако этот пункт вступил в силу только с 5 апреля 2011 г., поскольку некоторым странам необходимо было внести изменения в национальные законодательства.

2. Уменьшен срок рассмотрения заявки на получение визы — с 30 дней до 10. Впрочем, в экстренных случаях страны оставляют за собой право увеличивать время рассмотрения заявок до 30 и даже до 60 дней.

3. Обязательная сдача отпечатков пальцев и моментальная фотография на месте при получении визы во все страны Шенгенской зоны. Эти данные будут вноситься в единую электронную базу. Сдавать отпечатки надо будет один раз в 56 месяцев.

4. Для россиян стоимость шенгенской визы теперь составляет 35 евро. Для граждан других государств стоимость визы не может превышать 60 евро.

1 июня 2010 г. Российская Федерация передала представителям Европейского союза проект соглашения «Об отмене визового режима между Российской Федерацией и Европейском союзом». Проект соглашения предусматривает отмену виз для граждан России и Европейского союза при взаимных поездках.

Речь в соглашении не идет о свободе передвижения, которой пользуются граждане ЕС с использованием социальной инфраструктуры и права на работу. Речь в соглашении идет о краткосрочных поездках. Аналогичный режим был предоставлен гражданам ряда Балканских стран, по поводу которого Европейским Союзом был утвержден мандат на переговоры с Албанией, Боснией и Герцеговиной и рядом других государств.

Таким образом, становление единого Шенгенского пространства позволило физическим лицам свободно перемещаться внутри него. Наличие шенгенской визы не означает отмену внутреннего пограничного контроля. Для получения такой визы необходимо соблюдать четкие правила и условия, несоблюдение которых ведет к отказу в предоставлении визы.

ЛУГАНО 2 — НОВЫЙ СТАРТ СУДЕБНОМУ СОТРУДНИЧЕСТВУ ЕВРОПЕЙСКИХ ГОСУДАРСТВ

С.А. Михайлова

аспирантка

Московская государственная юридическая академия им. О.Е. Кутафина
ул. Садовая-Кудринская, 9, Москва, Россия, 123995
sofia.mikhailova@gmail.com

Исторический аспект: Брюссельская и Луганская конвенции

27 сентября 1968 г. Европейское сообщество в лице первых шести государств-членов принимает Конвенцию по вопросам юрисдикции и принудительного исполнения судебных решений в отношении гражданских и коммерческих споров (Брюссельская конвенция)¹. Успешный опыт Брюссельской конвенции и содержащиеся в ней нормы международной подсудности и механизм исполнения судебных решений привлекли внимание других европейских государств, в особенности Европейской ассоциации свободной торговли (ЕАСТ). Торговый оборот между странами ЕАСТ и ЕС представлял больше половины внешней торговли для первых и больше четверти общего экспорта Сообщества. Еще в 1973 г. Швеция внесла предложение о присоединении стран ЕАСТ к Брюссельской конвенции, но распространение Брюссельской конвенции на государства, не входящие в ЕС, было юридически невозможно. С одной стороны, эти страны не могли исходить из положений ст. 293 (220) Договора об учреждении Европейского

¹ Договор об учреждении Европейского экономического сообщества от 25 марта 1957 г. // Право Европейского союза: Документы и комментарии / Под ред. С.Ю. Кашкина. — М., 1999.

экономического сообщества (далее — Договор), а с другой — не было юридических оснований для обязательного действия в этих странах интерпретации, которая давалась Брюссельской конвенции Европейским судом. Только в 1985 г. Комиссия экспертов от стран европейских сообществ и ЕАСТ приступила к разработке аналогичного соглашения. Конвенция была подписана 16 сентября 1988 г.¹ между государствами — членами ЕС и ЕАСТ на дипломатической конференции в Лугано. Луганская конвенция в отличие от Брюссельской относилась к открытому типу многосторонних соглашений. Правом присоединения к ней обладали не только государства — члены европейских сообществ, но и страны, приглашенные к вступлению в порядке, установленном Конвенцией (п. б ч. 1 ст. 62).

По структуре и нумерации статей, а также их содержанию Брюссельская и Луганская конвенции практически совпадали, поэтому их называют параллельными. Хотя абсолютной идентичности нет. Например, различен механизм толкования Конвенций. Протокол № 2² о единообразном толковании Луганской конвенции хотя и аналогичен предмету регулирования Протокола от 3 июня 1971 г. Брюссельской конвенции³, но возможности обращения в Европейский суд не предусматривал. Вместо судебного органа единообразному применению должна была содействовать образованная согласно Протоколу постоянная комиссия, в рамках которой ежегодно обсуждалась практика применения Луганской конвенции в судах стран-участниц. Также стоит отметить, что в заявлении, приложенном к Луганской конвенции, представители правительств государств, входящих в ЕАСТ, выразили мнение о целе-

¹ Конвенция о юрисдикции и приведении в исполнение судебных решений по гражданским и коммерческим делам от 16 сентября 1988 г. URL: <http://base.garant.ru/2559789>.

² Там же.

³ Конвенция о юрисдикции и признании решений по гражданским и торговым делам от 27 сентября 1968 г. // Convention on Jurisdiction and the Enforcement of Judgments in Civil and Commercial Matters dd. 27.09.1968. URL: <http://curia.europa.eu/common/recdoc/convention/en/c-textes/brux-idx.htm>.

сообразности использования судами этих государств постановлений Европейского суда и судов стран европейских сообществ относительно тех положений Брюссельской конвенции, которые были восприняты Луганской¹.

Луганская конвенция II — новый старт судебному сотрудничеству государств Европы

Через девять лет после подписания Луганской конвенции по вопросам юрисдикции и принудительного исполнения судебных решений в отношении гражданских и торговых споров страны-участницы решили модернизировать данный документ.

В 1997 г. Совет Европейского союза начал одновременный пересмотр Брюссельской и Луганской конвенций с целью их гармонизации и внесения изменений по конкретным вопросам, толкование которых было произведено Европейским судом. Необходимость изменения положений обеих конвенций была продиктована современными реалиями, которым ни один из документов уже не отвечал.

На встрече в декабре 1997 г. была создана рабочая группа экспертов, состоящая из представителей государств — членов Европейского союза и членов ЕАСТ. Группа должна была изучить все поправки, предложенные государствами-членами и Европейской комиссией, принять во внимание прецедентное право Суда Европейского союза, а также национальных судов с целью создания нового проекта конвенции.

Рабочей группой было проведено девять встреч, последняя из которых состоялась в апреле 1999 г. и на которой было достигнуто соглашение по пересмотренным текстам конвенций — Брюссельской и Луганской.

Но в мае 1999 г., после вступления в силу Амстердамского договора, Европейская комиссия получила новые полномочия в сфере судебного сотрудничества по гражданским делам. Это событие не позволило проекту Брюссельской конвенции стать ре-

¹ См.: *Елисеев Н.Г.* Гражданское процессуальное право зарубежных стран. — М.: Проспект, 2006. — С. 287–289.

альным документом. Проект был заморожен, а впоследствии заменен Регламентом Совета (ЕС) № 44/2001 от 22 декабря 2000 г. «О юрисдикции, признании и исполнении иностранных судебных решений по гражданским и торговым делам»¹, перенявшим основные положения проекта Брюссельской конвенции. Документ получил короткое название — Брюссельский регламент.

Рассмотрение и подписание новой Луганской конвенции откладывались по многим причинам. Во-первых, по-разному толковали параграф о потребителях интернет-провайдеры и сами потребители. Этот вопрос был решен в Регламенте № 44/2001. Далее переговоры откладывались из-за того, что с Данией обговаривался отдельный документ, так как она не является участницей интеграционных процессов, проводимых ЕС в сфере полицейских и гражданских дел.

Более того, новые полномочия Европейской комиссии повлияли на судьбу не только новой Брюссельской конвенции, но и Луганской. Встал вопрос о том, кто полномочен вести переговоры и подписывать новую Луганскую конвенцию — только лишь Сообщество или Сообщество совместно с государствами-членами.

В марте 2003 г. Совет направил запрос в Суд ЕС, содержащий следующий вопрос: «Попадает ли заключение новой Луганской конвенции в сферу исключительной компетенции Сообщества или в сферу совместной компетенции Сообщества и государств-членов?»

В феврале 2006 г. Суд ответил на запрос: «Заключение новой Луганской конвенции <...> полностью попадает в сферу исключительной компетенции Европейского сообщества»².

Следуя мнению Суда, в октябре 2006 г. в Лугано была проведена дипломатическая конференция, в которой участвовали представители Европейского сообщества, Дании, Норвегии, Швейца-

¹ Council Regulation (EC) № 44/2001 of 22 December 2000 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters // OJ L12, 2001.

² ECJ, Opinion 1/03 dd. 07.02.2006. Резолютивная часть. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62003V0001:EN:HTML>.

рии и государств-членов — в качестве наблюдателей. На встрече были обсуждены некоторые вопросы, по которым рабочая группа достигла соглашения в 1999 г., а также была формально одобрена сама Конвенция. По некоторым спорным вопросам был проведен ряд переговоров, и 30 октября окончательный текст Конвенции был принят. От имени Европейского сообщества документ подписывал Альберто Коста, министр юстиции Португалии. Согласно ст. 73 Конвенции ратификационные грамоты будут храниться в Швейцарии. Луганская конвенция¹ вступила в силу 1 января 2011 г.

Материальная сфера практически не изменилась, новый текст полностью идентичен проекту Брюссельской конвенции и Брюссельскому регламенту. Как и в предыдущих текстах, новая Конвенция определяет сферу своего действия процедурами и решениями по международным правоотношениям, включая отношения, в которые вовлечены не только страны-участницы, но и отношения «страна-участница и третья страна»². Конвенция применяется вне зависимости от того, ссылаются или нет на нее стороны в гражданских и торговых делах независимо от судебного органа.

Пересмотр существенной части Конвенции касается правил определения судебной юрисдикции и юрисдикции по потребительским договорам. Иные важные изменения были внесены в следующие сферы: специальная компетенция по корпоративному праву, иски, находящиеся на рассмотрении, и объединение в одном производстве взаимосвязанных исков, а также вопросы экзекватуры.

Луганская конвенция II и СНГ

Так же как и предшественница, Луганская конвенция 2007 г. относится к открытому типу конвенций. Следовательно, к ней может присоединиться неограниченное количество стран, в том числе страны СНГ. В Российской Федерации уже сформирован частно-правовой комплекс по оказанию правовой помощи в виде Конвенции, отменяющей требования легализации иностранных офи-

¹ Convention on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters 30.10. 2007 // L 339, 2007.

² C-281/02 Owusu ECR.

циальных документов (1961), Конвенции по вопросам гражданского процесса (1954), Конвенции о признании и приведении в исполнение иностранных арбитражных решений (Нью-Йорк, 10 июня 1958 г.) (далее — Нью-Йоркская конвенция 1958 г.). В настоящее время особое значение для нашей страны имеют региональные соглашения, такие как Соглашение о порядке разрешения споров, связанных с осуществлением хозяйственной деятельности (Киевское соглашение 1992 г.)¹. В развитие этого Соглашения, а также основываясь на Договоре о создании Экономического союза от 24 сентября 1993 г., было заключено Соглашение о порядке взаимного исполнения решений арбитражных, хозяйственных и экономических судов на территориях государств — участников Содружества (Москва, 6 марта 1998 г.) (Московское соглашение 1998 г.); Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (Минск, 22 января 1993 г.) и Протокол к данной Конвенции (Москва, 28 марта 1997 г.) о внесении в нее изменений и дополнений (Минская конвенция 1993 г.).

Довольно много двусторонних договоров о правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам (некоторые по гражданским и уголовным или только по гражданским, например с Испанией и Италией, либо вообще без указания категорий дел) заключено СССР и РФ с другими странами. Договоры содержат главы о взаимном признании и исполнении решений государственных судов.

В связи с усилением интенсивности экономических связей стран СНГ и стран Европейского союза следует рассмотреть возможность присоединения стран Союза к новой Луганской конвенции. Ведь зачастую невозможность исполнения судебного решения по спору в сфере предпринимательства блокирует определенный сектор экономического оборота между компаниями нескольких государств.

¹ См.: *Нешатаева Т.Н.* Международное частное право и международный гражданский процесс. — М., 2004.

В числе российских национальных нормативных актов следует назвать Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1988 г. «О признании и исполнении в СССР решений иностранных судов и арбитражей»¹ (далее — Указ 1988 г.), нормы которого в силу п. 2 Постановления Верховного Совета РСФСР «О ратификации Соглашения о создании Содружества Независимых Государств» от 12 декабря 1991 г. действуют на территории Российской Федерации². Указ 1988 г., закрепив общее положение о допустимости признания и исполнения иностранных судебных актов только в случаях, предусмотренных международными договорами (конвенциями, соглашениями) с участием советского (ныне российского) государства, наметил пути для подписания, ратификации таких актов или присоединения к ним.

Главным национальным источником в настоящее время является гл. 31 АПК РФ. В ст. 3 ФЗ «О введении в действие Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» предусмотрено, что все федеральные и иные нормативные акты, действующие на территории РФ и связанные с АПК РФ, должны быть приведены в соответствие с АПК РФ. Специально допущено применение Указа 1988 г. с момента введения в действие АПК РФ (с 1 сентября 2002 г.) в части, не противоречащей АПК РФ 2002 г. Статья 241 АПК РФ сохраняет центральное положение Указа 1988 г. о том, что иностранные судебные решения признаются и исполняются в Российской Федерации арбитражными судами, если это предусмотрено международным договором или федеральным законом. Речь идет о решениях, принятых на территории иностранных государств по спорам и иным делам, возникающим при осуществлении предпринимательской и иной экономической деятельности. Понятие такой деятельности трактуется по нормам российского права (ст. 27 АПК РФ), т.е. независимо от того, какой зарубежный государственный суд или зарубежный третейский суд (арбитраж) вынес соответствующее решение.

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. — 1988. — № 26. — Ст. 427.

² Ведомости Верховного Совета РСФСР. — 1991. — № 51. — Ст. 1798–1799.

Известно, что Высший арбитражный суд РФ проводил консультации с компетентными органами о присоединении России к Луганской конвенции. В Постановлении VI Всероссийского съезда судей в декабре 2004 г. также предлагалось присоединиться к Конвенции 1988 г.¹, поскольку Брюссельская и Луганская конвенции считаются наиболее разработанными и успешными многосторонними международными соглашениями в своей сфере, и их модель может быть учтена при заключении новых международных договоров России и совершенствовании внутреннего законодательства.

¹ См.: *Ярков В.В.* Проблемы принудительного исполнения исполнительной надписи нотариуса // *Нотариальный вестник*. — 2008. — № 12.

ПОЛИТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В КОСМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОСЛЕ ПРИНЯТИЯ ЛИССАБОНСКОГО ДОГОВОРА

А.Х. Османова

аспирантка кафедры права Европейского союза
Московская государственная юридическая академия им. О.Е. Кутафина
ул. Садовая-Кудринская, 9, Москва, Россия, 123995

Как может показаться на первый взгляд, европейская космическая политика весьма молода. Однако это не так. Европейская космическая политика развивается и укрепляется почти 30 лет. В начале XXI в. отмечается ее стремительное развитие. Как было заявлено на заседании 7-го Совета по космосу, в настоящее время европейская космическая политика опирается на три столпа: государства-члены, ЕКА и Европейский союз. Причем следует отметить, что сближение политик в области космоса происходит как на институциональном уровне, так и на уровне разработки и реализации конкретных космических программ и проектов.

Профессор Н.Р. Малышева отмечает, что «ориентироваться в космической политике и соответствующем правовом пространстве объединенной Европы исключительно важно не только тем государствам, которые уже являются участниками Европейского союза или Европейского космического агентства, но и тем, кто обозначил европейский выбор в качестве магистрального направления и цели своего развития».

Отношения между Европейским союзом (далее — ЕС) и Европейским космическим агентством (далее — ЕКА) зародились не так давно. Началом их отношений можно считать заключение в 2003 г. Рамочного соглашения между Европейским сообществом

и Европейским космическим агентством¹ (далее — Рамочное соглашение). Заключение этого соглашения со стороны ЕКА стало возможно на основании ч. 1 ст. 14 Конвенции об учреждении Европейского космического агентства², где сказано, что ЕКА может сотрудничать с другими международными организациями.

Целью данного соглашения является развитие единой европейской космической политики и создание единой системы регулирования космической политики в Европе, основанной на общей инфраструктуре. Статья 5 Рамочного соглашения Европейского сообщества и Европейского космического агентства устанавливает следующие формы сотрудничества:

- управление деятельностью Европейского космического агентства с помощью Европейского сообщества (в настоящее время Европейским союзом);

- Европейское сообщество (в настоящее время Европейский союз) может принимать участие в Дополнительных программах Европейского космического агентства, предусмотренных ст. 6 Конвенции об учреждении Европейского космического агентства;

- создание дополнительных органов, направленных на исследование и развитие деятельности;

- проведение семинаров, конференций и иных научных мероприятий, направленных на развитие космической политики, обмен сотрудниками;

- проведение совместных мероприятий, которые имплементируются и финансируются обеими сторонами.

В качестве же конкретных сфер сотрудничества организации определили следующие:

- научные исследования;
- мониторинг Земли и космоса;
- навигация;
- технологии;
- осуществление спутниковой связи;

¹ OJ L 261, 06.08.2004. — P. 64–68.

² Сайт Европейского космического агентства. URL: <http://www.esa.int/!esapub/sp/sp1300/sp1300EN1.pdf>.

- полеты человека в космос и микрогравитация;
- ракетоносители;
- политика в области спектра радиочастот.

Однако на основании специального соглашения, принятого во исполнение ст. 5 Рамочного соглашения, свобода сторон Соглашения по отношению к сотрудничеству с третьими странами по вопросам, входящим в предмет Соглашения, была ограничена. Так, на основании данного Соглашения все аспекты космической деятельности, имеющие отношение к третьим странам, должны реализоваться на совместной основе, т.е. ни ЕС, ни ЕКА не могут самостоятельно, без уведомления другой стороны и без получения ее одобрения, вступить в международные отношения с третьими странами.

Однако следует подчеркнуть, что не все члены Европейского космического агентства (18 членов) являются членами Европейского союза (27 членов) и не все члены Европейского союза являются членами Европейского космического агентства. Тем самым, говорить о единстве состава не приходится, по своей сути они являются отдельными самостоятельными организациями, имеющими свои правила и процедуры деятельности.

В настоящее время отношения между этими международными организациями развиваются достаточно стремительно. Стоит отметить, что этому способствовал и Лиссабонский договор, который в ст. 189 Договора о функционировании Европейского союза¹ установил положения, способствующие развитию полезных взаимосвязей с Европейским космическим агентством. Кроме того, политика в сфере космоса была отнесена Лиссабонским договором к совместной компетенции Европейского союза и государств-членов (ст. 4 Договора о функционировании Европейского союза²). Тем не менее в Лиссабонском договоре существует оговорка, что компетенция будет относиться к совместной, если компетенция Союза не будет препятствовать государствам-членам осуществлять свою собственную компетенцию в рамках космической политики.

¹ О J C 321E 29.12.2006.

² Там же.

Однако в последнее время в рамках укрепления связей между этими организациями, которые имеют своей целью увеличение политической и экономической роли в Европе, а также облегчение сотрудничества между ними, в Брюсселе был создан информационный центр Европейского космического агентства, который способствует развитию более продуктивных отношений между ними.

Одними из наиболее важных совместных проектов Европейского космического агентства и Европейского союза являются европейская глобальная навигационная спутниковая система Galileo, а также система глобального мониторинга окружающей среды и безопасности, известная как GMES, которые были приняты в 2005 г.

Глобальная навигационная спутниковая программа Galileo является совместным проектом спутниковой системы навигации Европейского союза и Европейского космического агентства, а также частью транспортного аспекта Трансъевропейской сети. Данная система предназначена для решения навигационных задач для любых подвижных объектов с точностью менее одного метра. Однако данная программа находится до сих пор на этапе разработки. Ожидается, что программа Galileo начнет свою работу в 2014–2016 гг.

Одной из особенностей данной системы планировалось отсутствие контроля за ней национальными военными ведомствами (в отличие от GPS и ГЛОНАСС), однако в 2008 г. Европейский парламент принял резолюцию, на основании которой допускается использование спутниковых сигналов для военных операций, проводимых в рамках европейской политики безопасности.

Вторым крупным совместным проектом Европейского союза и Европейского космического агентства является система глобального мониторинга окружающей среды и безопасности (GMES). Целью данной программы является предоставление информации об окружающей среде и безопасности, которая будет соответствовать требованиям потребителя. Программа работает по следующему алгоритму. На основании собранных данных из космоса, воздуха, воды или земли происходит мониторинг. Вследствие мониторинга данные преобразуются в карты, отчеты, предупреждения и другие источники.

Программа GMES работает по следующим направлениям:

– информация по суше, морю и атмосфере — производится систематический мониторинг и прогнозирование состояния подсистем Земли как на региональном, так и на глобальном уровне;

– информация об изменении климата. В рамках данного направления осуществляется наблюдение за последствиями изменения климата, оценка мер по смягчению последствий и содействию в адаптации баз данных таких изменений;

– информация по чрезвычайным ситуациям и безопасности — оказание помощи в чрезвычайных ситуациях, оказание гуманитарной помощи.

Однако в 2007 г. отношения Европейского союза и Европейского космического агентства вышли на совершенно иной уровень. Так, была представлена единая позиция 29 государств Европы по развитию новой европейской космической политики. Данная позиция объединила интерес участников Европейского космического агентства с интересом отдельных государств — членов Европейского союза¹.

Резолюция Совета Европейского союза по вопросам европейской космической политики отметила, что космический сектор является стратегическим активом к независимости, безопасности и процветанию Европы и ее роли в мире. В рамках развития космического сектора концепция европейской космической политики уделяет пристальное внимание развитию следующих направлений:

- безопасность и оборона;
- правомерный доступ к космическому пространству;
- развитие науки, техники и образования;
- развитие промышленного сектора;
- развитие международных отношений.

Таким образом, мы видим, что данная концепция нацелена на всестороннее развитие космического сектора Европы. В настоящее время и Европейское космическое агентство, и Европейский союз приступили к тщательному развитию и продвижению космического сектора Европы.

Однако по своей сущности данный документ можно назвать стратегическим планом. Причем, как отмечено в документе, он

¹ В рамках Европейского союза была принята Резолюция Совета Европейского союза от 21 мая 2007 г. по вопросам европейской космической политики. См.: ОJ C 136, 20.6.2007. — P. 1–5.

должен постоянно обновляться и пересматриваться каждые пять лет. Особое место в резолюции отведено специализированным европейским организациям, таким как EUMETSAT, ESO¹ и др. При этом резолюция не забыла упомянуть и частный сектор, который также рассматривается как один из главных партнеров, от которого зависит реализация европейской космической политики.

Если говорить о развитии отношений между Европейским космическим агентством и Европейским Союзом в настоящее время, то 25 ноября 2010 г. прошло заседание 7-го Совета по космосу. Он является совместным. Как было заявлено на заседании Совета, в настоящее время европейская космическая политика опирается, как отмечалась выше, на три столпа: государства-члены, Европейское космическое агентство и Европейский союз. Стоит отметить, что это был первый Совет после вступления в силу Лиссабонского договора. На нем было обращено внимание, что отныне Европейский союз обладает совместной компетенцией в рамках космической политики. По мнению 7-го Совета по космосу европейская космическая политика нацелена:

- на развитие научно-технического прогресса и инновационных технологий в космическом секторе;
- развитие глобальной навигационно-спутниковой системы Galileo и глобального мониторинга окружающей среды и безопасности GMES;
- развитие политики безопасности в рамках космического сектора;
- развитие европейской концепции космических исследований;
- развитие международных отношений и дальнейшее укрепление связей между Европейским союзом и Европейским космическим агентством.

При этом в резолюции Совета подчеркивается, что сотрудничество между Европейским союзом и Европейским космическим агент-

¹ ESO — Европейская организация астрономических исследований в Южной полусфере.

ством расширяется. Отсюда можно сделать вывод, что сотрудничество между этими организациями будет только углубляться.

Хотелось отметить, что и помимо принятия совместных стратегических документов по развитию европейской космической политики каждая организация разрабатывала самостоятельные документы, но преследующие одинаковые цели.

Так, Лиссабонский договор провозгласил необходимость установления и развития отношений с Европейским космическим агентством. Но и до принятия Лиссабонского договора Европейским союзом принимались акты, направленные на объединение всех европейских и национальных структур для действий на международной арене в области космоса, так, например, в Белой книге¹, принятой Европейской комиссией, меры направлены на приобретение Европой статуса ключевого игрока в области исследования и использования космического пространства.

При этом не только Европейским союзом принимались документы в данном русле. Так, Европейское космическое агентство в лице его Генерального агентства в октябре 2003 г. приняло документ «Agenda 2007», в котором особое место уделялось роли ЕКА в европейских структурах, в частности — в Европейском союзе.

Как видно из проанализированного материала, сплоченность и единомыслие были присущи им и в самостоятельных решениях. Но тогда возникает вопрос: откуда берется такая сплоченность и почему они не могут развиваться по отдельности? Ответ на этот вопрос лежит на поверхности, так как ни одна из стран Европейского союза не обладает достаточным потенциалом для проведения самостоятельных космических исследований. При этом отмечается, что «космос является ключевым элементом по отношению к ключевым направлениям политики Европейского союза»².

Поэтому только при объединении усилий в развитии данного направления государства-члены смогут составить конкуренцию

¹ White Paper-Space: a new European frontier for an expanding Union — An action plan for implementing the European Space policy, 11 November 2003.

² *Rebecca E.J.* Europe's Space Policies and their Relevance to ESDP, European Parliament. — Brussels, June 2006.

даже таким сильным в этой сфере державам как США и Россия (но пока Евросоюз активно использует ресурсы и России, и США). Необходимо отметить, что несмотря на наличие на европейском уровне органа, действующего в сфере использования космоса, сотрудничество между государствами-членами в этой сфере носит ярко выраженный международно-правовой характер. В частности, это объясняется высокой стоимостью мероприятий в отношении космоса, и далеко не все страны ЕС могут позволить себе участие в таких проектах.

При этом следует отметить, что помимо гражданских и мирных целей Европейское космическое агентство совместно с Европейским союзом развивают такое направление как европейская оборонная политика. Следует подчеркнуть, что реализация таких проектов может иметь место, если проект изначально имеет значение как оборонного, так и гражданского.

Так, например, в ноябре 2008 г. было принято решение об учреждении новой программы Европейского союза — проекта по космическому ситуационному оповещению, необходимому для обеспечения безопасности европейских космических систем, а также для наблюдения за пространством околоземной орбиты, в том числе космическими объектами (как естественного, так и искусственного происхождения) и для предупреждения возникающих угроз и/или рисков¹. Кроме того, в рамках этой программы могут быть получены исключительно мирные данные — например, из сферы метеорологии. До этого только США обладали ресурсами, необходимыми для осуществления подобной деятельности. Некоторые данные такого наблюдения передавались Европейскому Союзу, но простого информирования недостаточно для контроля за околоземным космическим пространством.

Итак, как видно из проанализированного материала, в настоящее время деятельность Европейского союза и Европейского космического агентства направлена на развитие, укрепление евро-

¹ См.: Space Situational Awareness Preparatory Programme Proposal, European Space Agency Ministerial Council, 10 November 2008.

пейской космической политики. Главной целью является становление Европы ключевым игроком на международной арене в области исследования и использования космоса.

За последние пять лет, повторим, была сформирована новая европейская космическая политика, которая опирается на три важнейших столпа:

- Европейское космическое агентство;
- Европейский союз;
- государства-члены.

При этом в настоящее время точно можно утверждать, что полномочия этих участников не дублируют друг друга, а, наоборот, дополняют. Как отмечает Н.Р. Малышева, «если говорить схематично, то Европейскому союзу в этой триаде действующих лиц отведена политическая роль: он определяет стратегическую направленность развития европейского космического сектора, обеспечивает научные исследования в указанной сфере. Европейское космическое агентство как структура технического характера реализует разносторонние программы и проекты в космическом секторе. Вместе они вырабатывают рамочную европейскую космическую политику и распределяют ресурсы для ее реализации»¹.

При этом не стоит забывать, что ни Европейский союз, ни Европейское космическое агентство не имеют законотворческих полномочий в этой области, поэтому роль государств-членов в данной области также высока.

¹ *Малышева Н.Р.* Космос как приоритет европейской политики и права // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2010. — № 5. — С. 153.

ЛИССАБОНСКИЙ ДОГОВОР О РОЛИ ПАРЛАМЕНТОВ ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ ИНСТИТУТАМИ ЕВРОПЕЙСКОО СОЮЗА

Люли Редион (Албания)

магистрант

Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198
redion14@yahoo.com

Вступление в силу Договора¹, изменяющего Договор о Европейском союзе и Договор, учреждающий Европейское сообщество, существенно меняет позицию национальных парламентов государств — членов ЕС в процессе принятия решений институтами ЕС. Они практически становятся новым элементом его институциональной системы. Положения Лиссабонского договора 2007 г. касательно новых полномочий национальных парламентов направлены на завершение периода их традиционного недоверия и оппозиции по отношению к Европарламенту.

Если Европарламент вместе с Еврокомиссией и Судом ЕС олицетворяют собой принцип наднациональности, то подключение национальных парламентов к принятию решений можно трактовать как шаг в сторону укрепления межгосударственного характера управления ЕС².

¹ Неофициальное название — Лиссабонский договор. В настоящей статье будет именоваться как Договор о реформе.

² См.: Общие пространства России — ЕС: право, политика, экономика. — Вып. 6. Европейский учебный институт при МГИМО(У) МИД России. — М., 2009. — С. 201.

Впервые включение национальных парламентов в институциональную систему Европейского союза было рассмотрено в проекте Конституции ЕС, который потерпел неудачу. Все положения данного проекта, касающиеся новых полномочий национальных парламентов, перешли в Лиссабонский договор. В ст. 12 Договора о ЕС (в редакции Лиссабонского договора) прямо закреплено, что «парламенты государств-членов активно способствуют надлежащему функционированию Союза»¹.

Впервые Лиссабонский договор делает национальные парламенты адресатом всех европейских законопроектов. В соответствии с прежним порядком Еврокомиссия направляла законодательные предложения правительствам государств-членов, которые непосредственно информировали о них свои национальные парламенты. Это ставило национальные парламенты в неравное положение с правительствами и ослабляло их роль в структуре институтов ЕС. Согласно положениям Протокола о роли национальных парламентов в ЕС, который является приложением к Лиссабонскому договору, Еврокомиссия теперь обязана направлять все документы, которые она представляет Европарламенту и Совету ЕС, одновременно также национальным парламентам². Таким образом впервые национальные парламенты наделяются правом одобрять и блокировать предложения Еврокомиссии.

Совет ЕС также обязуется в случае обсуждения законопроектов направлять повестку дня и протоколы своих заседаний не только правительствам, но и парламентам государств-членов³. Для ознакомления национальных парламентов с вышеназванными документами Договором о реформе установлен срок в восемь недель между моментом передачи проекта нормативного акта и да-

¹ Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007, articolo 12 // Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. — 2007. — 17 Dec.

² См.: Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione Europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007, articolo 1 // Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. — 2007. — 17 Dec. — P. 148.

³ Там же. Articolo 5.

той включения его во временную повестку дня Совета ЕС для его принятия.

В соответствии с Протоколом о применении принципов субсидиарности и пропорциональности каждый проект законодательного акта, который направляется национальным парламентам институтами ЕС, должен содержать вкладной лист, содержащий сведения о влиянии данного законопроекта на возможные изменения национальных и региональных законодательств государств — членов ЕС¹.

Главной новеллой Лиссабонского договора является установление механизма раннего предупреждения, который позволяет каждому национальному парламенту или любой его палате составить в восьминедельный срок мотивированное заключение, содержащее причины, по которым они считают, что предложение Еврокомиссии нарушает принцип субсидиарности².

Принцип субсидиарности сформулирован в п. 3 ст. 5 Лиссабонского договора, где закреплено, что ЕС в сферах, которые не относятся к его исключительной компетенции, действует лишь тогда и в такой степени, в какой цели предполагаемого мероприятия не могут быть достаточным образом достигнуты государствами-членами на центральном, региональном или местном уровне³.

Результаты приведения в действие механизма раннего предупреждения могут быть разными в зависимости от числа парламентов, принимавших участие в данной процедуре. Каждый двухпалатный национальный парламент, высказывая свое суждение о проекте,

¹ См.: Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007, articolo 5 // Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. — 2007. — 17 Dec. — P. 151.

² См.: Общие пространства России — ЕС: право, политика, экономика. — Вып. 6. Европейский учебный институт при МГИМО(У) МИД России. — М., 2009. — С. 206, 207.

³ Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007, punto 3 dell'articolo 5 // Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. — 2007. — 17 Dec.

обладает двумя голосами. В случае, если отрицательное заключение соберет не менее трети всех голосов, принимаемый проект подлежит повторному изучению, но Еврокомиссия может настаивать на нем. Если количество отрицательных заключений превысит половину имеющихся голосов парламентов, а Комиссия настаивает на своем тексте, Совет и Европарламент извещаются об этом и должны высказать свое мнение¹.

В случае, если Совет ЕС большинством в 55% своих членов либо Европарламент простым большинством приходят к мнению, что предложение несовместимо с принципом subsidiarity, проект отклоняется². Это означает прекращение законодательной процедуры.

Если речь идет о законопроекте, относящемся к пространству свободы, безопасности и правосудия, соответствующий порог снижается с одной трети до четверти голосов парламентов³. Речь идет о признании особой роли национальных парламентов в сфере, в которой они до настоящего времени располагали реальной властью и правом контроля лишь в ходе одобрения международных договоров.

Лиссабонский договор также предусматривает право обжалования национальным парламентом предполагаемого нарушения принципа subsidiarity в Суде ЕС.

Преимущество этих новых положений состоит в том, что национальные парламенты включаются в процесс принятия решений уже на стадии подготовки законодательных актов. Согласно Протоколу о применении принципов subsidiarity и пропорциональности государства-члены могут также от имени национальных парламентов обратиться в Суд в случае нарушения уже принятым

¹ См.: *Энтин Л.М.* Право Европейского союза. Новый этап эволюции: 2009–2017 годы. — М., 2009. — С. 159.

² См.: Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007, articolo 7, paragrafo 3, punto (b) // *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*. — 2007. — 17 Dec. — P. 152.

³ Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007, articolo 7, paragrafo 2 // *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*. — 2007. — 17 Dec. — P. 152.

законодательным актом принципа субсидиарности. С этой целью Договором о функционировании ЕС установлен двухмесячный срок с момента опубликования акта. Государства — члены ЕС могут обращаться с подобными жалобами даже от имени какой-либо одной из палат национального парламента¹.

В функционировании рассматриваемого механизма раннего предупреждения вопрос пределов голосов вторичный, поскольку в случае отрицательного мотивированного заключения против проекта Еврокомиссии, которое поддерживается значительным количеством парламентов крупных по населению государств ЕС, Еврокомиссия должна принять это во внимание независимо от того, превышен первый или второй предел голосов или нет. Если она это не сделает, данные национальные парламента могут обратиться к своим правительствам с требованием выступить против предложения Еврокомиссии либо внести в него поправки².

Можно сделать вывод, что признание за парламентами функции контроля по соблюдению субсидиарности способствует усилению полномочий наименее населенных стран в институциональной системе ЕС. Все положения Лиссабонского договора касательно национальных парламента устанавливают строгое равенство между государствами-членами независимо от их числа населения.

Лиссабонский договор наделяет национальные парламента и другими полномочиями. Они вправе выступать против той или иной кандидатуры государства — кандидата на вступление в Союз и вносить предложения в случае пересмотра учредительных договоров ЕС. Национальные парламента могут выступать против предложения изменить способ голосования по разным вопросам от единогласия к квалифицированному большинству. Лиссабонский

¹ См.: *Энтин Л.М.* Право Европейского союза. Новый этап эволюции: 2009–2017 годы. — М., 2009. — С. 159.

² См.: *Общие пространства России — ЕС: право, политика, экономика.* — Вып. 6. Европейский учебный институт при МГИМО(У) МИД России. — М., 2009. — С. 208, 209.

договор уполномочивает их участвовать в политическом контроле Европола и дать оценку деятельности Евроюста¹.

Делая резюме положений Лиссабонского договора и протоколов к нему касательно новой роли парламентов государств-членов в механизме принятия решений институтами ЕС, можно сказать следующее.

Национальные парламенты:

- информируются о проектах законодательных актов ЕС;
- контролируют соблюдение принципа субсидиарности;
- участвуют в процедурах пересмотра учредительных договоров;
- информируются о заявках на вступление в Союз;
- дают оценку реализации политик ЕС в сфере пространства свободы, безопасности и правосудия;
- осуществляют политический контроль над Европоллом и Евроюстом и
- участвуют в межпарламентском сотрудничестве как между ними, так и с Европейским парламентом.

Таким образом, с одной стороны, Договор о реформе дает возможность национальным парламентам противостоять инициативам из Брюсселя, которые, по их мнению, выходят за пределы компетенции институтов ЕС, а с другой — они вместе с институтами ЕС несут солидарную ответственность за тот или иной принятый в рамках ЕС нормативный акт, поскольку они сами становятся участниками процесса принятия решений институтами ЕС. Новые положения Лиссабонского договора способствуют тому, чтобы каждая ветвь власти государств-членов смогла действовать от своего имени на самом высоком уровне.

Однако нельзя не заметить, что процедура принятия решений, установленная Лиссабонским договором 2007 г., усложнит достижение общего согласия между институтами ЕС и представительными органами государств — членов ЕС. Во всяком случае процедура не стала более простой и оперативной.

¹ См.: Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007, articolo 12 // Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. — 2007. — 17 Dec.

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В ПРАВЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

А.А. Родин

кандидат юридических наук,
преподаватель кафедры международного права

Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

Соглашения о государственно-частном партнерстве (далее — соглашения о ГЧП) заключаются публично-правовыми образованиями с частными лицами с целью удовлетворения государственных и общественных нужд. Практика реализации в ЕС проектов ГЧП достаточно обширна.

В большинстве государств — участников Европейского союза (ЕС), заключение соглашений о ГЧП регулируется национальным законодательством, регулирующим общие вопросы заключения государственных (муниципальных) контрактов на поставку товаров, проведение работ и оказание услуг.

Кроме того, на уровне ЕС существует также система их наднационального правового регулирования. Она призвана сделать процесс взаимодействия государств — участников ЕС с частным сектором наиболее открытым для конкуренции и обеспечить равный *доступ* к заключению договоров с публично-правовыми образованиями для всех заинтересованных частных компаний. В связи с этим правовые акты ЕС, касающиеся соглашений о ГЧП, регулируют преимущественно процедурные аспекты заключения соглашений о ГЧП, а не их материальное содержание, которое остается в рамках регулирования национального законодательства.

Правовое регулирование государственных контрактов в ЕС осуществляется двумя группами источников права ЕС — учреди-

тельными договорами (Договор о Европейском союзе, ДЕС) (общее регулирование) и принятыми на его основе актами вторичного права, в первую очередь директивами (специальное регулирование).

Основные положения ДЕС обеспечивают функционирование единого внутреннего рынка и запрещают любые проявления дискриминации в процессе заключения договоров между государствами и частными лицами. Директивы, в свою очередь, устанавливают требования к процедуре заключения соглашений о ГЧП с целью исключить возможность принятия представителями публично-правового образования решения, имеющего дискриминационный характер, и обеспечить максимальную объективность в процессе выбора частного контрагента.

К соглашениям о ГЧП применяются принципы ДЕС, обладающие прямым действием.

Принцип равного обращения. Применительно к соглашениям о ГЧП принцип равенства в обращении означает, что все потенциальные частные партнеры должны иметь полную и достоверную информацию о правилах проведения конкурсов на право заключения соглашения о ГЧП, а данные правила должны одинаково действовать в отношении всех участников.

Принцип прозрачности (транспарентности). В отношении ГЧП принцип прозрачности означает, что государства ЕС должны ввести в действие административные и процессуальные правила, обязывающие государства и его органы, намеревающиеся поручить осуществление действий в той или иной хозяйственной сфере третьим лицам, обеспечить минимально необходимый уровень прозрачности и довести свое намерение до сведения широкой общественности в соответствии с установленными требованиями¹. В частности, в подобные публикации следует включать всю необходимую информацию, которая нужна потенциальному инвестору, чтобы определить, хочет ли он в принципе участвовать в данном конкурсе. К подобной информации следует отнести критерии от-

¹ Разъяснения Европейской комиссии по вопросу регулирования концессий правом Европейского сообщества. Ст. 3.1.2 (О J C 121. 02. 29.4.2000).

бора, объект соглашения ГЧП, вид и объем необходимых работ (услуг).

Принцип пропорциональности означает, что при выборе кандидатов государство — участник ЕС не вправе устанавливать для потенциальных концессионеров такие технические и финансовые правила или условия, которые являются чрезмерными и непропорциональными относительно предмета соглашения о ГЧП¹. Принцип пропорциональности также требует, чтобы проект был сбалансированным с точки зрения защиты конкуренции и финансовой привлекательности проекта. Так, срок соглашения о ГЧП должен быть таким, чтобы конкуренция была ограничена ровно настолько, насколько это необходимо для возврата частным партнером вложенных инвестиций и получения разумной прибыли.

Однако в силу своей природы основные принципы не могут обеспечить создание и поддержание конкурентной среды на рынке заключения государственных контрактов и соглашений о ГЧП, в связи с чем произошло расширение наднационального правового регулирования рассматриваемой сферы Евросоюзом.

На сегодняшний день действуют две принятые 31 марта 2004 г. Европейским парламентом и советом директивы:

– Директива 2004/17/ЕС «О координации процедур размещения заказов операторов в сфере водоснабжения, энергетики, транспорта, а также почтовых услуг»² (далее — Директива 2004/17), применимая не только к заключению государственных контрактов, но и к заключению договоров частными операторами, действующими в соответствующих отраслях;

– Директива 2004/18/ЕС «О координации процедур заключения государственных подрядных договоров, договоров поставки для государственных нужд и договоров на оказание услуг государству»³ (далее — Директива 2004/18).

¹ Разъяснения Европейской комиссии по вопросу регулирования концесий правом Европейского сообщества. Ст. 3.1.3.

² Official Journal of the European Union, L. 134/1. 30.4.2004.

³ Official Journal of the European Union, L. 134/114. 30.4.2004.

Директивы вступили в силу с даты их публикации в официальном журнале Европейского союза (30 апреля 2004 г.) и подлежали имплементации в правовые системы стран — участниц ЕС в срок до 31 января 2006 г.

Необходимо отметить ряд правовых особенностей указанных директив.

1. Нормы директив применимы к процедуре заключения договоров, только если цена этих договоров достигает установленных директивами, в частности:

Директива 2004/17 (ст. 16):

– 499 999 евро (не включая НДС) — в отношении договоров на поставку товаров и оказание услуг;

– 6 242 000 евро (не включая НДС) — в отношении договоров подряда;

Директива 2004/18:

– не менее 162 000 евро (не включая НДС) — для договоров поставки и оказания услуг для государственных нужд;

– 6 242 000 евро (не включая НДС) — для договоров подряда для государственных нужд и концессионных соглашений на выполнение подряда (ст. 56), при этом не менее 50% этой цены оплачивается государством (ст. 7 Директивы 2004/18).

2. Положениями Директивы 2004/18 применяются избирательно в отношении различных видов соглашений между государством и частными лицами, в частности:

а) договоры, где частный контрагент получает вознаграждение непосредственно от публично-правового образования — регулируются Директивой 2004/18;

в) концессионные соглашения на выполнение подряда (works concession agreements), в которых в качестве встречного предоставления за выполненные работы концессионер получает право либо исключительно право эксплуатировать этот объект, либо право эксплуатировать объект и право на получение вознаграждения; и

г) концессионные соглашения об оказании услуг (service concession), в соответствии с которыми в качестве встречного предоставления за выполненные работы концессионер получает либо

право эксплуатировать этот объект, либо право эксплуатировать объект и право на получение вознаграждения. Эти соглашения полностью исключены из сферы действия Директивы 2004/18 (ст. 17), и к ним применяются только общие принципы ДЕС. Так, при рассмотрении одного из дел Европейским судом было признано, что заключение концессионного договора в сфере оказания услуг без публикации соответствующего извещения о намерении заключить договор является нарушением принципов ДЕС¹.

Отличие концессионных соглашений от других договоров состоит в том, что концессионеру предоставляется право эксплуатировать объект концессии и взимать плату за его использование с конечных пользователей, и, как следствие, концессионер принимает не только строительные, но и эксплуатационные риски, а также риск спроса.

При этом в ЕС не признается концессионным договор, предусматривающий выплату платежей концессионеру публично-правовым образованием². Более того, Европейская комиссия указывает, что если возврат инвестиций гарантирован государством, то это говорит о недостаточной степени риска, и договор подряда в таком случае не имеет концессионной природы. Договор не будет признан концессионным, если, согласно его положениям, государство будет прямо или косвенно предоставлять концессионеру платежи, не связанные с эксплуатацией объекта.

Обоснованность исключения большей части концессионных договоров из сферы регулирования Директивы 2004/18 вызывает определенные возражения у исследователей данного вопроса и правоприменительных органов.

Одновременно с принятием директив 30 апреля 2004 г. Комиссия приняла акт особого рода — Зеленую книгу о государственно-частных партнерствах и коммунитарном праве о государст-

¹ Решение Европейского суда от 18 июля 2007 г. по делу С 382/05 (Commission of the European Communities v Italian Republic) // OJ 6.10.2007. С 235/7).

² Разъяснения Европейской комиссии по вопросу регулирования концесий правом Европейского сообщества. Ст. 2.1.2 (O J C 121. 02. 29.4.2000).

венных контрактах и концессиях¹. Однако в отличие от директив Зеленая книга не является нормативно-правовым актом. Она призвана стать основой для обсуждения возможностей правового регулирования ГЧП со стороны ЕС в целях эффективной конкуренции и правовой определенности (п. 16) и возможности применения права ЕС о госконтрактах и концессиях к ГЧП (п. 17). В Зеленой книге обозначены многие аспекты регулирования ГЧП действующим правом ЕС.

3. Процедуры заключения соглашений.

Статья 28 Директивы 2004/18 содержит требование о приведении используемых государствами процедур заключения государственных контрактов в соответствие с целями Директивы. Директива предусматривает как открытые, так и закрытые процедуры. Кроме того, в отдельных случаях государства могут использовать процедуру переговоров (с публикацией или без публикации уведомления о контракте), а также новую процедуру конкурентного диалога в случае размещения особо сложных контрактов.

Конкурентный диалог используется, если государство объективно не может определить технические решения, которые будут наилучшим образом отвечать задачам и целям, либо если объективно не может определиться с юридической или финансовой составляющей проекта. Зачастую проекты ГЧП оказываются в числе тех, к которым может быть применена процедура конкурентного диалога.

Государство инициирует диалог, публикуя уведомление о заключении контракта с указанием задач и требований. Затем государство осуществляет диалог с претендентами, обсуждая решения, призванные наилучшим образом решить поставленные задачи и все аспекты проекта и соглашения о ГЧП. Диалог продолжается, пока лучшее решение не будет найдено. Затем государство заявляет о завершении диалога и информирует об этом участников, предлагая им представить свои окончательные конкурсные пред-

¹ Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions. Brussels, 30.04.2004.

ложения, основанные на решениях, сформулированных в результате диалога. При этом основой для заключения контракта является наиболее экономически выгодное предложение.

Диалог проводится на основе открытости и недискриминации (ст. 29 Директивы 2004/18). В том числе, государство не вправе без согласия участника предоставлять другим участникам предложенные им решения или иную конфиденциальную информацию, а также не вправе избирательно предоставлять информацию, предоставляя одним участникам преимущества. Таким образом обеспечивается соблюдение прав всех участников и создается возможность обсудить проект всем заинтересованным лицам до его начала. В результате достигается экономия государственных средств, повышается юридическая определенность, качество проекта и устраняются лишние открытости (транспарентности) действия.

Также необходимо отметить, что большую роль в регулировании государственно-частного партнерства в ЕС играет антимонопольное право ЕС. Так, ст. 87 Договора о Европейском союзе содержит общий запрет на предоставление любой помощи предприятиям со стороны государств-членов — если это угрожает свободной конкуренции на общем рынке. Государственная помощь может осуществляться, в том числе, косвенно, путем предоставления определенных преимуществ. Согласно позиции Суда ЕС преимущество — любые блага для предприятия, на которые оно не могло бы рассчитывать при обычном ходе событий¹. При этом предоставление частному лицу государственного финансирования по результатам открытого конкурса не рассматривается как запрещенная государственная помощь или преимущество. В этой связи особенно важно проведение открытого конкурса в рамках проектов ГЧП.

Контроль за соблюдением ограничений по предоставлению государственной помощи осуществляет Комиссия. Согласно п. 3 ст. 87 Договора о Европейском союзе государства обязаны уве-

¹ Дело *Banco Exterior de Espana* // Rec. 1994. I-877. С. 387–392.

домлять Комиссию о планах предоставления государственной помощи, а Комиссия вправе по результатам рассмотрения таких уведомлений давать государствам обязательные указания. Значение контроля в сфере государственной помощи подтверждает тот факт, что около половины всех антимонопольных дел, рассматриваемых Комиссией, составляют дела о неправомерной государственной помощи.

С Е К Ц И Я

ПРАВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА (II)

ЛИССАБОНСКИЙ ДОГОВОР О РЕФОРМИРОВАНИИ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

О.М. Мещерякова

доцент кафедры международного права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

Лиссабонский договор, ознаменовавший очередной этап реформирования Европейского союза и принятый после неудавшейся попытки конституционализации Европейского союза, продолжил традицию, начатую в двух предыдущих ревизионных договорах Европейского союза — Амстердамском (1997 г.) и Ницком (2001 г.). Все три договора являются договорами об изменениях и дополнениях, вносимых в учредительные договоры Союза. Поэтому представляется, что Лиссабонский договор можно поставить в один ряд с указанными двумя договорами и отнести к ревизионным договорам.

Вместе с тем с принятием Лиссабонского договора процесс реформирования Европейского союза вступил в свою решающую стадию. Новый договор о реформе ЕС определяет основные направления интеграционного процесса на длительный период. При этом договор является бессрочным.

Таким образом, вопрос об отнесении Лиссабонского договора к тому или иному виду источников первичного права Европейского союза является в известной мере спорным.

Кроме того, значение Лиссабонского договора усиливается еще и тем обстоятельством, что он был принят «взамен» проекта «договора, устанавливающего Конституцию для Европы», который должен был стать источником права, «беспрецедентным по своему объему в сравнении как с национальными конституциями, так и с большинством международных договоров»¹.

Большинство положений об институциональной реформе, содержащихся в проекте Конституции, были включены в текст Лиссабонского договора.

Вопрос о реформировании институциональной системы является основным моментом всех до сих пор предпринимаемых реформ в европейских сообществах, а затем и в Европейском союзе.

Одной из особенностей организационного механизма ЕС является то, что вектор развития институциональной системы был задан еще в 1950-е гг., когда преобладала федералистская концепция развития интеграции. Основы функционирования организационного механизма европейской интеграции были заложены приблизительно в тот же период.

В последующие годы развития и углубления интеграционного процесса федералистская концепция стала постепенно вытесняться, уступив место более реалистичной суверенитетской концепции².

Однако структура институциональной системы сохранила свои основные характеристики, заданные согласно плану Шамана — Монне. Это привело к дисбалансу в распределении полномочий между Союзом и государствами-членами.

По мере развития и углубления интеграции эта проблема не только не была решена, но приобрела новые очертания.

Поэтому все последующие реформы организационного механизма были направлены на обеспечение баланса полномочий между

¹ Конституция Европейского союза: Договор, устанавливающий Конституцию для Европы / Отв. ред. С.Ю. Кашкин. — М., 2005. — С. 28.

² Favret J.-M. Droit et pratique de l'Union europeene. — Paris, 2003. — P. 24.

государствами-членами, с одной стороны, и Союзом — с другой, так как нарушение этого баланса снижает не только эффективность институциональной системы, но и легитимность институтов.

Таким образом, основной целью всех до сих пор предпринимавшихся реформ институциональной системы Европейского союза всегда было повышение легитимности институтов.

Не стал исключением в этом плане и Лиссабонский договор.

Наиболее существенные изменения касаются места и роли Европейского парламента в институциональной системе ЕС, а также процесса принятия решений в Совете Европейского союза.

Лиссабонский договор значительно расширил компетенцию Европейского парламента по многим аспектам, имеющим ключевое значение для функционирования институциональной системы Европейского союза.

Во-первых, расширяя сферу применения процедуры совместных решений, называемой по Лиссабонскому договору обычной законодательной процедурой (ст. 294 Договора о функционировании Европейского союза), Лиссабонский договор фактически уравнивает Европейский парламента с Советом.

Теперь согласно Лиссабонскому договору Европейский парламента наряду с межправительственным институтом — Советом — в рамках общей законодательной процедуры вотирует законопроекты, исходящие от Комиссии.

Поскольку Лиссабонский договор значительно расширяет количество сфер, в которых решения принимаются на основе общей законодательной процедуры, — теперь это 27 сфер сотрудничества, — можно говорить о том, что Лиссабонский договор расширяет полномочия Европейского парламента в процессе принятия решений.

Во-вторых, роль Европейского парламента усиливается также при избрании Председателя Европейской комиссии. Согласно п. 7 ст. 17 Договора о Европейском союзе в Лиссабонской редакции Европейский совет, постановляя квалифицированным большинством, предлагает кандидатуру на пост Председателя Комиссии Европейскому парламента.

Парламент принимает решение большинством голосов.

Если Европарламент не утверждает предложенную кандидатуру, то она отклоняется.

В-третьих, Парламент наделяется равными с Советом полномочиями в процессе утверждения бюджета Европейского союза.

В-четвертых, если, согласно Договору о Европейском союзе в прежней редакции, предложения об изменении учредительных договоров могли исходить от государств-членов или Комиссии, то по Лиссабонскому договору Европейский парламент также наделен этим полномочием (п. 2 ст. 48 Договора о Европейском союзе в редакции Лиссабонского договора).

Другим нововведением Лиссабонского договора, затрагивающим институциональную систему Европейского союза, является изменение процедуры принятия решений в Совете: Лиссабонский договор вводит новые правила для определения квалифицированного большинства.

Согласно новым правилам, для того чтобы решение было принято квалифицированным большинством, необходимо, чтобы за него проголосовало не просто определенное число государств, но чтобы проголосовавшие «за» государства представляли определенный процент населения Союза.

Положения о квалифицированном большинстве в Совете, установленные Протоколом о переходных положениях на основе системы так называемых взвешенных голосов, создают элемент наднациональности в межправительственном органе — Совете.

Как устанавливается нормами Протокола о переходных положениях, члены Совета, представляющие разные государства, не располагают одинаковым числом голосов.

Голосование в Совете производится с учетом так называемых взвешенных голосов. Причем вес каждого государства не определяется на основе такого критерия, как экономические показатели — решающее значение при определении числа взвешенных голосов, которыми будет располагать каждое государство, является размер территории и численность населения.

Количество «взвешенных голосов» каждого государства закреплено в Протоколе.

В указанном Протоколе закреплены три временных периода.

Первый. До 31 октября 2014 г. голосование будет производиться «взвешенными голосами». Квалифицированное большинство составляет 255 «взвешенных голосов», если законопроект представлен Европейской комиссией.

Если законопроект исходит не от Комиссии, то устанавливается дополнительное условие: поддержка со стороны 2/3 государств-членов.

Второй. С 1 ноября 2014 по 31 марта 2017 г. решение должно быть принято 55% от числа государств. Причем эти 55% государств-членов должны представлять минимум 65% населения Европейского союза (ст. 16 Договора о функционировании Европейского союза).

Третий. С 1 апреля 2017 г. решения будут приниматься голосами 55% государств-членов, представляющих не менее 55% населения Европейского союза (проект решения Совета о реализации параграфа 4 ст. 9 Договора о Европейском союзе и параграфа 2 ст. 205 Договора о функционировании Европейского союза между 1 ноября 2014 и 31 марта 2017 г., с одной стороны, и с 1 апреля 2017 г. — с другой).

Таким образом, значительное усиление роли такого наднационального института, как Европейский парламент, в процессе принятия решений укрепляет элемент наднациональности в Европейском союзе и не только не способствует упрощению законодательной процедуры, но, напротив, усложняет ее.

Что касается новых правил определения квалифицированного большинства в Совете, то показатели, взятые за основу при взвешивании голосов, также не способствуют установлению справедливого баланса интересов в этом межправительственном институте. Голоса взвешиваются сообразно, в основном, с двумя показателями: численностью населения и размером территории.

В соответствии с этими показателями, например, Германия, Великобритания и Франция располагают 29 «взвешенными голосами», а Польша — 27.

При этом Германия, Великобритания и Франция являются государствами-донорами. А Польша получает значительные финансовые вливания из бюджета ЕС, однако при принятии решений ее голос практически равен голосу ведущих государств — членов ЕС. Это, разумеется, вызывает недовольство государств — основателей ЕС.

Поэтому система определения веса голосов государств-членов в Совете не способствует эффективности функционирования институциональной системы Европейского союза в целом.

Напротив, данная система, во-первых, усиливает элемент наднациональности в Европейском союзе, а во-вторых, обостряет

еще одну неразрешимую проблему, присущую изначально Европейскому союзу, — проблему его неоднородности.

Таким образом, проблемы, связанные с неоднородностью Европейского союза, усиливаются не только вследствие его расширения, но и в результате реформирования его институциональной системы.

Поэтому Лиссабонский договор, увеличивая степень наднациональности в функционировании институтов Европейского союза, не только не решает задач, стоящих перед Союзом, но ведет к усугублению и без того обостряющейся с каждым последующим расширением Союза проблемы его неоднородности.

Задача повышения легитимности институтов Европейского союза в Лиссабонском договоре также не решена. Это легко можно проиллюстрировать, основываясь на введенной Лиссабонским договором системе распределения «взвешенных голосов» в Совете.

Кроме того, усиление роли Европейского парламента в процессе принятия решений, а также расширение его полномочий осложняет процесс принятия решений, поскольку преодолеть разногласия между членами Совета и Европейским парламентом в процессе обсуждения законопроектов становится все сложнее.

На основании анализа новелл Лиссабонского договора, касающихся двух институтов, участвующих в процессе принятия решений, — Совета и Европейского парламента — можно сформулировать следующие выводы.

Проблема создания институциональной системы, способной обеспечить баланс полномочий между институтами Союза и государствами-членами, осложняется его неоднородностью.

Именно в вопросе построения институциональной системы, наделения институтов Союза компетенцией сталкиваются суверенные интересы государств-членов.

В Европейском союзе вопрос о степени наднациональности в процессе принятия решений институтами вызывает наибольшие разногласия между государствами-членами, которые по мере расширения Союза только усиливаются, так как каждое очередное расширение усиливает неоднородность Союза.

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ И БЮДЖЕТНАЯ ДИСЦИПЛИНА В ПРАВЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

П.Н. Вишнеvский

студент кафедры публичного права

Всероссийская академия внешней торговли
ул. Пудовкина, 4а, Москва, Россия, 119285
petervishnevskiy@gmail.com

Договором о функционировании Европейского союза (ЕС) предусмотрено создание не только общего рынка, но и Экономического и валютного союза (ЭВС). 17 стран Европейского союза уже перешли на третью стадию ЭВС и приняли евро — стали полноправными членами ЭВС. Членство в еврозоне означает не только принятие единой валюты, но и приобретение целого ряда преимуществ: снижение издержек, связанных с обменом валют, пониженная инфляция и стабильность цен¹.

Но вместе с положительными чертами, государство — член еврозоны испытывает также некоторые сложности. Так, с одной стороны, оно лишается права на собственную внутреннюю валютную политику, в том числе на девальвацию, которая обычно используется в ситуациях экономической нестабильности. С другой стороны, членство в ЭВС предусматривает жесткую экономическую и бюджетную дисциплину, которая является предметом настоящей статьи.

Экономический и валютный союз — это прежде всего особый режим координации экономических политик, установленный ст. 121 Договора о функционировании ЕС (далее — Договор). На основании данных норм Совет разрабатывает главные ориентиры

¹ См.: *Carre H., Johnson K.* Progress Toward a European Monetary Union // Federal Reserve Bulletin. — Oct. 1991, — P. 769–776.

экономической политики¹, которыми должны руководствоваться государства при разработке своих экономических политик. В случае несоблюдения ориентиров Совет может направить государству-нарушителю либо рекомендацию, либо предупреждение.

С другой стороны, в ЭВС действует особый механизм предотвращения чрезмерных бюджетных дефицитов, предусмотренный ст. 126 (1) Договора: «Государства-члены избегают чрезмерных бюджетных дефицитов». Бюджетный дефицит представляет собой превышение расходов бюджета над доходами². Дефицит не должен превышать контрольные величины в 3% от ВВП, а совокупный государственный долг — 60% от ВВП. Разрешено лишь незначительное отклонение от указанных величин.

Данный принцип подкрепляется мерами контроля со стороны ЕС. В случае превышения установленных величин Комиссия может потребовать нормализации ситуации в определенный срок, предать огласке наличие дефицита (что, безусловно, повлияет на репутацию страны и стоимость кредитования), прекратить кредитование со стороны Европейского инвестиционного банка, наложить штраф (ст. 126 Договора).

В дополнение к нормам Договора о функционировании ЕС государства — члены еврозоны соблюдают Пакт стабильности и роста³. Цель данного пакта — конкретизация критериев соблюде-

¹ Подробнее см.: *Кашкин С.Ю.* Право Европейского союза: Учебник для вузов. — М.: Юристъ, 2003. — С. 523–524.

² Council Regulation (EC) № 3605/93 of 22 November 1993 on the application of the Protocol on the excessive deficit procedure annexed to the Treaty establishing the European Community. URL: <http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>.

³ Пакт стабильности и роста — принятое в праве ЕС понятие, которое представляет собой совокупность норм: Решения Европейского Совета от 17 июня 1997 г. «О Пакте стабильности и роста»; Регламента Совета № 1466/97/ЕС «Об ускорении надзора за соблюдением статей бюджета, координацией экономических политик и наблюдением за их осуществлением»; Регламента Совета № 1467/97/ЕС «Об уточнении правил процедуры предотвращения чрезмерного бюджетного дефицита»; Регламента Совета № 479/2009 от 25 мая 2009 г. «О применении Протокола о процедуре чрезмерного дефицита». URL: <http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>.

ния бюджетной дисциплины, предусмотренных Договором. По сравнению с положениями Договора данный механизм содержит более конкретные и жесткие предписания.

Пакт состоит из двух компонентов: превентивного и коррективного¹. В соответствии с «превентивным» компонентом государства — члены еврозоны должны предоставлять ежегодные статистические отчеты Комиссии о состоянии своих бюджетов². В случае возникновения опасности чрезмерного бюджетного дефицита Комиссия направляет государству рекомендации. Если государство не соблюдает рекомендации, приводится в действие коррективный механизм или, другими словами, механизм наложения санкций³. Санкции представляют собой денежное взыскание в пользу ЕС. Размер взыскания в большинстве случаев составляет 0,2% от ВВП государства-нарушителя.

Следует заметить, что срок между моментом обнаружения дефицита и применением санкций может составлять около полутора лет. Из-за этого, в частности, в 2010 г. на Европейский союз обрушился так называемый европейский кризис суверенного

¹ Портал Европейского союза. URL: http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/stability_and_growth_pact/index_en.htm.

² Регламент Совета № 2223/96 от 25 июня 1996 г. «О Европейской системе национальных и региональных счетов в Сообществе»; Регламент Совета № 264/2000 от 3 февраля 2000 г. «О применении Регламента совета № 2223/96 в отношении краткосрочной государственной финансовой статистики»; Регламент Совета и Европейского парламента «О квартальных нефинансовых счетах государств»; Регламент Европейского парламента и Совета от 10 марта 2004 г. «О квартальных финансовых счетах государств (касательно ЕЕА)»; Регламент Совета № 1222/2004 от 29 июня 2004 г. «О составлении и предоставлении квартальной статистической информации о государственном долге»; Регламент Европейского парламента и Совета «О составлении квартальной информации по нефинансовым счетам». URL: <http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>.

³ По смыслу Пакта предоставляемые денежные средства именуются денежным взносом (обеспечительным депозитом), который только при несоблюдении требований превращается в штраф.

долга¹. Некоторые страны еврозоны — Греция, Ирландия, Италия, Испания — нарастили значительные суверенные долги, а также превысили предельно допустимый уровень бюджетного дефицита. При этом Греция оказалась лидирующей страной по всем показателям — по некоторым данным, дефицит бюджета Греции составил 13%, а совокупный государственный долг — 115%².

В соответствии с процедурой, предусмотренной ст. 104 (6) Договора о функционировании ЕС³, 27 апреля 2009 г. Совет принял решение о наличии у Греции чрезмерного дефицита и направил Греции рекомендацию, в соответствии со ст. 104 (7) Договора о функционировании ЕС и ст. 3 (4) Регламента № 1467/97 уменьшить дефицит к 2010 г. Для принятия необходимых мер был установлен срок в полгода. К этому сроку (27 октября 2009 г.) Греция предоставила статистические данные о состоянии дефицита, которые значительно отличались от данных, предоставленных ранее. В этой связи Комиссия в соответствии со ст. 15 (1) Регламента № 479/2009⁴ в лице Евростата выразила сомнения по поводу достоверности представленных данных. Поэтому 2 декабря 2009 г. Совет констатировал, в соответствии со ст. 126 (8) Договора о функционировании ЕС, что Греция не приняла никаких мер для исполнения рекомендации от 27 апреля 2009 г.

Очередные меры со стороны Европейского союза по отношению к Греции были приняты только через год. 11 февраля 2011 г. Европейский совет разработал комплекс мер по снижению дефицита до 4% ВВП. В соответствии со ст. 126 (9) Договора о функционировании ЕС если государство-член продолжает уклоняться

¹ *Nugée J.* The European Sovereign Debt Crisis. URL: http://www.ssga.com/library/povw/The_European_Sovereign_Debt_Crisis_John_Nugee_7.2.10CC_R11279115671.pdf.

² The euro zone's debt crisis // *The Economist*. — 2010. — May 1st. — P. 64.

³ В действующей редакции — Договор о функционировании ЕС, ст. 126 (6). URL: <http://eulaw.ru>.

⁴ Регламент Совета № 479/2009 от 25 мая 2009 г. «О применении Протокола о процедуре чрезмерного дефицита». URL: <http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>.

от выполнения рекомендаций Совета, то последним может быть принято решение, предписывающее соответствующему государству-члену в рамках определенного срока предпринять меры по такому сокращению дефицита, какое Совет признал необходимым для исправления ситуации. Совет принимал уже такое решение 17 февраля 2005 г. 16 февраля 2011 г. Совет принял еще одну Рекомендацию № 6145/10¹ с целью устранения несоответствий позиции Греции главным экономическим ориентирам. Данная рекомендация содержала комплекс мер по уменьшению государственных расходов (включая снижение затрат на оплату труда, на социальные льготы, уменьшение расходов в чиновничьем аппарате) и увеличению доходов (включая налоговую реформу, повышение налогов на недвижимость) и ряд реформ в бюджетном законодательстве (введение среднесрочного планирования, изменения в системе органов).

В своем решении от 16 февраля 2010 г. Совет также призвал Грецию привести предоставляемую статистическую информацию в соответствие с действующими правилами. Совет обязал Грецию предоставить до 16 марта 2010 г. разработать план конкретных мер по исполнению рекомендаций, предельный срок выполнения которых был определен 2012 г.

В начале мая ведущие кредитные рейтинговые агентства определили уровень качества долга Греции ниже среднего. Таким образом, Греции был закрыт доступ к дешевым рыночным кредитам для реализации своих реформ. Поэтому для обеспечения исполнения своих обязательств, а также для повышения своего кредитного рейтинга 3 мая 2010 г. Министерство финансов Греции обратилось² к МВФ и ЕС с просьбой о предоставлении экстренного финансирования в размере 26,4 СДР и 80 млрд евро соответственно.

После недельных обсуждений в Брюсселе был создан специальный Европейский финансовый стабилизационный фонд (ЕСФ)³, ко-

¹ Сайт Совета ЕС. URL: http://www.consilium.europa.eu/SuMedia/2434/cr_160210.pdf.

² Сайт Международного валютного фонда. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2010/cr10111.pdf>.

³ Сайт Европейского стабилизационного фонда. URL: http://www.efsf.europa.eu/attachment/faq_en.pdf.

торый мог обеспечить финансирование в размере 750 млрд евро¹. В соответствии с принятыми договоренностями порядка 60 млрд евро могли быть привлечены на основании ст. 122 Договора о функционировании ЕС (финансирование в чрезвычайных ситуациях), 440 млрд евро — в соответствии с Регламентом о Европейском финансовом стабилизационном механизме (ЕСМ)², оставшиеся 250 млрд евро могут быть предоставлены МВФ.

ЕСМ — результат договоренности государств — членов Евросоюза и МВФ. Финансовая помощь по ЕСМ предоставляется в форме кредита (единовременно) или кредитной линии (в течение определенного периода). Размер финансовой помощи определяется в каждом конкретном случае государством, Комиссией и Европейским центральным банком.

Действие механизма сводится к следующему.

Необходимые финансовые средства привлекаются Комиссией от имени и с гарантией ЕС на международных финансовых рынках. Комиссия заключает кредитные соглашения с соответствующими кредитными учреждениями. Далее средства предоставляются государству, которое, в свою очередь, выплачивает процент за пользование в пользу кредиторов через Комиссию.

Таким образом, Евросоюз выступает своеобразным посредником и поручителем между государством-должником и участниками финансового рынка.

Предоставление средств сопровождается разработкой определенных мер по реформированию экономики нуждающегося государства. Данные требования закрепляются в меморандуме между Комиссией и государством, нуждающимся в финансовых средствах. Таким образом, выполнение требований об исправлении экономической ситуации внутри страны-нарушителя с этого момента подкреплялось не только рекомендациями, как это было ранее, но также полноценным соглашением между ЕС и государством — членом

¹ Emergency repairs // The Economist. — 2010. — May 15th. — P. 77.

² Регламент Совета № 407/2010 «Об учреждении Европейского финансового стабилизационного механизма». (При помощи данного механизма возможно привлечение до 500 млрд евро.) URL: <http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>.

Союза. Средства из ЕСФ были предоставлены Греции (по кредитной линии МФФ и ЕС) и Ирландии (по кредитной линии ЕСМ).

Поскольку созданный механизм экстренного финансирования был направлен на ликвидацию последствий, а не причин проблемы, необходимо было создать такой механизм, который был бы рассчитан на долгосрочную перспективу. Поэтому ЕС приступил к последовательному реформированию всего экономического порядка ЭВС.

Во-первых, 28 мая 2010 г. были приняты 10 европейских интегрированных ориентиров на период до 2020 г. (Ранее они именовались главными экономическими ориентирами и разрабатывались периодом только на один год.) В соответствии с ними государства обязались принимать национальные программы реформ, детализирующие положения ориентиров.

Во-вторых, был введен Европейский семестр. Европейский семестр был призван упорядочить совместные действия государств — членов ЕС и органов ЕС по реализации ориентиров, а также по выполнению требований Пакта стабильности и роста. В соответствии с правилами Европейского семестра весь процесс принятия решений строится в следующем порядке: Комиссия — Совет министров — Европейский парламент — Совет — государства-члены. Так, в начале января каждого года Комиссия выносит на обсуждение Совета министров и Европейского парламента Ежегодный отчет о росте, который представляет собой анализ результатов ориентиров 2020. Обсуждения проводятся в феврале, а по результатам обсуждения в марте Совет проводит ежегодный экономический и социальный саммит. К середине апреля государства уже должны принять в соответствии с окончательными рекомендациями органов ЕС национальные программы реформ (НПР) и программы стабильности и соответствия (ПСС). Далее в июне Комиссией разрабатываются руководства и возможные рекомендации по реализации ориентиров 2020, которые впоследствии утверждаются Советом министров и одобряются Советом.

В-третьих, был создан новый правовой режим — режим Пакта евро¹. Уникальность данного режима состоит в том, что в нем

¹ Решение Совета 24–25 марта 2011 г. URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/120296.pdf.

могут участвовать не только страны зоны евро, которые участвуют по умолчанию, но и другие страны ЕС¹.

Пакт евро преследует четыре основные цели:

- повышение конкурентоспособности;
- снижение безработицы;
- повышение стабильности государственных финансов;
- упрочение финансовой стабильности в ЕС.

Анализ данного документа позволяет утверждать, что в соответствии с Пактом евро часть полномочий, которые ранее были отнесены к суверенным правам государств, теперь перешли на уровень ЕС. Так, например, налоговая политика в области пенсионного обеспечения², здравоохранения и социальных льгот будет под контролем органов ЕС. Область корпоративного налогообложения теперь переходит к ЕС, при этом прямые налоги остаются в полномочиях государств. При принятии Пакта государства-участники выразили также желание ввести налог на финансовые сделки. С другой стороны, согласно Пакту евро, положения Пакта стабильности и роста должны быть имплементированы в национальное законодательство. При этом осуществление такой имплементации остается за государствами. Среди прочего было предложено использование практики долгового тормоза (от англ. *debt brakes*) — введение законодательного лимита на государственные расходы, который, в частности, действует в Германии. Также в Пакте евро содержится решение о трансформации ЕСФ в ЕСМ, т.е. об отказе от помощи МВФ. Таким образом, объем возможной помощи уменьшился с 750 млрд евро до 500 млрд евро.

На фоне кризиса еврозоны, была также выдвинута идея создания специального европейского рейтинга, который отражал бы информацию о финансах государства — члена еврозоны. Идея создания европейского рейтинга возникла в связи с опасениями по поводу предвзятости международных рейтинговых агентств, которые по-своему

¹ Помимо 17 стран — участниц еврозоны к Пакту уже присоединились Болгария, Дания, Польша и Румыния.

² В частности, Пактом выдвинуты предложения по снижению пенсионного возраста до 55 лет.

способствовали развитию кризиса еврозоны¹. Следует заметить, что все ведущие рейтинговые агентства располагаются в США.

Таким образом, можно утверждать, что в настоящий момент в Европейском союзе действует цельная система экономической и бюджетной дисциплины, основывающаяся на Договоре о функционировании ЕС, Пакте стабильности и роста, ориентирах ЕС, Европейском семестре и Пакте евро. При этом ориентиры 2020 содержат общие направления экономических политик стран ЕС, Европейский семестр устанавливает временные рамки их разработки, Пакт евро предусматривает сферы национальной юрисдикции, на которые распространяются ориентиры 2020, а Договор и Пакт стабильности и роста устанавливают санкции за несоблюдение.

Однако, проведенные реформы в законодательстве ЕС имеют некоторые недостатки. Раньше было два правовых режима: для государств, вступивших в зону евро и, соответственно, для тех кто не принял единую валюту.

Теперь ситуация выглядит несколько иначе:

- во-первых, есть 17 стран — участниц еврозоны;
- во-вторых, есть Болгария, Дания, Польша и Румыния, которые приняли Пакт евро, хотя не являются странами — участницами еврозоны;
- в-третьих, есть страны, которые остались в старом режиме.

Очевидно, что такая дифференциация в правовых режимах может негативно сказаться на политическом единстве Европы².

¹ *Waterfield B.* European Commission's angry warning to credit rating agencies as debt crisis deepens // *The Daily Telegraph*. — 2010. — 28 April. URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/greece/7646434/European-Commissions-angry-warning-to-credit-rating-agencies-as-debt-crisis-deepens.html>.

² *The Divisiveness Pact* // *The Economist*. 2011. March 10th. URL: http://www.economist.com/research/articlesBySubject/displaystory.cfm?subjectid=3856661&story_id=18330371.

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В СФЕРЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ РЫНКОВ ГАЗА И ЭЛЕКТРОЭНЕРГИИ

К.О. Дегтярев

аспирант кафедры международного права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198
konstantin-degtyarev@yandex.ru

В настоящее время тенденция к либерализации наблюдается в различных сферах общественных отношений как отдельных стран, так и их объединений. Одним из пионеров в этой области является Европейский союз (далее — ЕС), активно продвигающий идею либерализации энергетических рынков.

Основным стимулом к началу этого процесса в ЕС стало намерение посредством развития конкуренции в сфере энергетики снизить цены и таким образом повысить конкурентоспособность экономики ЕС. Побудительным мотивом явилось также окончание «холодной войны», открытие значительных запасов газа в ЕС и реформирование газовых рынков Великобритании, США и Канады.

Таким образом, у ЕС уже имелся позитивный пример либерализации на национальном уровне, и встал вопрос о принятии соответствующих мер на уровне ЕС.

Стоит отметить, что первичное право ЕС явилось базисом для принятия актов вторичного права, которым отводилась решающая роль в деле либерализации¹.

¹ См.: *Гудков И.В.* Газовый рынок Европейского союза. Правовые аспекты создания, организации и функционирования. — М., 2007. — С. 33–89.

Зарождение вторичного законодательства в энергетической сфере ЕС началось в 80-е гг. XX в., когда Европейская комиссия (далее — Комиссия) пришла к выводу, что существовавшее положение дел в сфере торговли энергоресурсами не отвечает целям ЕС в отношении построения единого рынка¹.

В то время большинство национальных энергетических предприятий представляли собой монополии, обладающие исключительными правами на продажу, экспорт и импорт энергоресурсов, что естественно ограничивало конкуренцию и препятствовало построению интеграции европейских рынков. В течение многих лет торговля была возможна только между монополиями.

В конце 1980-х — начале 1990-х гг. Комиссия начала принимать меры по изменению существовавшей ситуации сначала в сфере телекоммуникаций, а затем и в сферах газа и электроэнергетики.

В 1988 г. Комиссией был представлен доклад, в котором содержался анализ положения на энергетических рынках и определялись основные препятствия созданию единого рынка энергоресурсов, а также предлагались пути решения проблем. В качестве примеров препятствий можно привести такие, как недостаточная интеграция в газовом секторе, необходимость гармонизации налогообложения, усиление прозрачности цен, существование ограничений для свободного движения энергоресурсов, монопольные права на экспорт и импорт, а также ряд других. В этой связи отмечались приоритеты дальнейшего развития рынков газа и электроэнергии: устранение технических барьеров, налоговых барьеров, обеспечение свободного движения товаров, устранение государственных монополий коммерческого характера и иные.

Как видно из вышеизложенного, приоритеты развития рынков газа и электроэнергии непосредственно коррелировали с имевшими место барьерами, препятствовавшими либерализации.

Однако правовые средства, которыми обладала Комиссия для воплощения в жизнь предложенных идей, были существенно огра-

¹ См.: *Jones C. EU Energy Law. Volume 1. The Internal Energy Market. The third Liberalisation Package. Third edition. — Claeys & Casteels, Leuven, Belgium, 2010. — P. 2.*

ничены, поскольку даже квалифицированное большинство государств вряд ли согласилось бы на либерализацию энергетических рынков на уровне ЕС.

Стоит отметить, что весь путь европейской интеграции в целом и либерализации энергетических рынков в частности представляет собой череду компромиссов, обусловленных различиями в точках зрения государств-членов по одним и тем же вопросам.

По этой причине Комиссия пошла по более извилистому, но, тем не менее, успешному пути, основываясь на нормах Договора об учреждении Европейского экономического сообщества 1957 г.¹ (далее — Договор) о конкуренции в качестве средства борьбы с монополиями.

Комиссия оспорила в Суде ЕС, что монопольные права противоречат положениям Договора о свободном движении товаров и не могут быть одобрены на основании ст. 86 (2) Договора: «Предприятия, на которые возложено управление службами общезначимого значения либо которые имеют характер налоговой монополии, подчиняются правилам Договоров, в частности правилам конкуренции, в таких пределах, в каких применение данных правил не препятствует выполнению, юридически или фактически, порученной им специальной задачи. Развитие торговли не должно затрагиваться в такой степени, какая противоречила бы интересам ЕС»².

Комиссия аргументировала свою позицию тем, что применение правил о конкуренции к монополиям не будет препятствовать выполнению, юридически или фактически, порученной им специальной задачи.

Суд ЕС пришел к выводу, что Комиссия вправе предпринимать меры для запрещения монопольных прав, но при этом возложил на нее тяжкое бремя доказывания того, что существование

¹ Treaty establishing the European Economic Community 1957. Официальный сайт Европейского союза. URL: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>.

² Treaty on the Functioning of the European Union (Consolidated version) // Official Journal of the European Union. C 83 of 30.3.2010. Article 86 (2).

монопольных прав не является решающим условием оказания социально значимых услуг (public service obligations)¹.

Благодаря подобным действиям Комиссии государства-члены встали перед выбором: либо Комиссия будет бороться с монопольными правами в Суде ЕС, либо новое решение будет найдено на уровне ЕС.

В итоге был выбран второй вариант, и началась разработка вторичного законодательства в сфере либерализации рынков газа и электроэнергии ЕС.

Первым актом стала Директива 90/377/ЕЭС от 26 июня 1990 г.², касающаяся процедуры Сообщества по повышению прозрачности цен на газ и электричество для конечных потребителей. Согласно этой Директиве государства-члены были обязаны предоставлять Статистическому бюро Европейских сообществ сведения о рыночных ценах на электричество и природный газ. Таким образом, данная информация не могла более быть конфиденциальной, и в известной мере был установлен контроль за ценообразованием на энергетических рынках. Результатом этого стало выравнивание цен в рамках Сообщества.

В дальнейшем регулирование вопросов энергетики нашло свое отражение в Директиве 90/547/ЕЭС от 29 октября 1990 г. о транзите электричества через энергосистемы и Директиве 91/296/ЕЭС от 31 мая 1991 г. о транзите газа.

Значительную роль для транспортировки энергии также сыграло Решение Европарламента и Совета 1254/96/ЕС от 5 июня 1996 г.³, содержащее общие принципы относительно трансевропейских энергетических сетей, и способствовавшее интеграции транспортной инфраструктуры.

¹ См.: *France v. Commission*, case C-202/88 [1991] ECR I-1223 et al. // European Court reports 1991 Page I-01223. Офиц. сайт Европейского союза. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61988J0202:EN:HTML>.

² См.: Council Directive 90/377/EEC of 29 June 1990 concerning a Community procedure to improve the transparency of gas and electricity prices charged to industrial end-users // Official Journal L 185, 17.07.1990. — P. 16–24.

³ Decision No 1254/96/EC of the European Parliament and of the Council of 5 June 1996 laying down a series of guidelines for trans-European energy networks // Official Journal L 161, 29.06.1996. — P. 147–153.

Длительное время потребовалось для разработки актов более основополагающего характера. В отношении одной из двух главных директив — Директивы 96/92/ЕС от 19 декабря 1996 г.¹ (далее — Директива по электроэнергии) переговоры продолжались четыре года. Она установила общие правила для внутреннего рынка электроэнергии.

Еще дольше обсуждалась Директива 98/30/ЕС от 22 июня 1998 г. (далее — Директива по газу), регламентировавшая общие правила для внутреннего рынка природного газа².

Эти директивы регулировали производство, транспортировку и распределение электроэнергии и газа с целью создания единого общего рынка этих товаров.

Анализируя основные положения обеих директив, следует выделить основные нововведения, которые должны были обеспечить реализацию заложенных в них идей.

Директивы обеспечивали доступ третьих лиц к сетям передачи и сбыта энергии. Директива по электроэнергии предложила странам ЕС три альтернативных подхода обеспечения доступа: модель «единственного покупателя», контролируемый доступ третьей стороны, доступ третьей стороны на договорной основе. В то же время Директива по газу позволяла использовать только два последних варианта.

Модель «единственного покупателя» закрепляет, чтобы такой покупатель реализовывал электроэнергию квалифицированным покупателям (*eligible customers*) по цене в соответствии с установленным тарифом за вычетом тарифа по использованию сети. Эта модель не была выбрана ни одним из государств — членом ЕС.

Большинство стран выбрали контролируемый доступ, уже широко известный британскому потребителю³.

¹ Directive 96/92/EC of the European Parliament and of the Council of 19 December 1996 concerning common rules for the internal market in electricity // Official Journal L 027, 30.01.1997. — P. 20–29.

² Directive 98/30/EC of the European Parliament and of the Council of 22 June 1998 concerning common rules for the internal market in natural gas // Official Journal L 204, 21.07.1998. — P. 0001 — 0012.

³ См.: Шаттлворт Г. Либерализация европейского рынка газа и электроэнергии // Экономический вестник. — 2001. — № 2. — С. 286–319.

Обе директивы устанавливали график реализации минимальных требований к либерализации рынков газа и электроэнергетики. Так, рынок электроэнергетики должен был быть открыт на 33% к 2003 г., а рынок газа — к 2008 г.

Устанавливался критерий квалифицированных покупателей, т.е. покупателей, наделенных правом выбора и смены поставщика в зависимости от годового уровня потребления соответствующих энергоресурсов. Предусматривалось постепенное снижение этого критерия до такой степени, чтобы рано или поздно квалифицированными стали все покупатели.

Определенные правила были установлены в области разъединения (*unbundling*) вертикально интегрированных предприятий. Был выбран самый мягкий из известных способов — раздельное ведение бухгалтерского учета. Предприятия, осуществляющие деятельность по производству, транспортировке и распределению газа и электроэнергии, должны были отныне вести отдельные счета по каждому из видов деятельности, а также в отношении иной деятельности.

Директива по электроэнергии отдельно регламентировала процедуру построения новых мощностей на основании открытых тендеров или путем создания недискриминационной системы наделения правами (*authorization procedure*).

Достижение либерализации должно было основываться на взаимной поддержке этого процесса странами ЕС, в связи с чем закреплялось, что если одно государство не признает потребителя в качестве «квалифицированного», то другие государства вправе заблокировать продажи такого же типа продавцов этого государства своим потребителям.

В целом, несмотря на ряд позитивных нововведений, после имплементации директив либерализация в некоторых странах ЕС все же проходила медленно, и практически во всех странах не принесла ожидаемых результатов.

В этой связи Комиссия впоследствии инициировала принятия иных актов, направленных на достижение поставленных целей.

С Е К Ц И Я
МЕЖДУНАРОДНОЕ
ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРАВО

**ЕВРАЗИЙСКОЕ ИНТЕГРАЦИОННОЕ ПРАВО:
ПРОБЛЕМЫ И ОРИЕНТИРЫ РАЗВИТИЯ**

Е.Т. Байльдинов

кандидат экономических наук,
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
Казахский гуманитарно-юридический инновационный университет
ул. Абая, 94, Семей, Казахстан, 071400
ergali.06@mail.ru

Любое интеграционное строительство предполагает прежде всего наличие у каждого заинтересованного государства видения тех преимуществ, которые они могут получить в результате объединения своих потенциалов, а также ясного представления всеми государствами того, какой должна быть международно-правовая модель такой интеграционной группировки. Анализ договорно-правовой базы Евразийского экономического сообщества в целом и Таможенного союза в частности позволяет сделать следующие выводы в отношении право- и дееспособности последнего интеграционного объединения.

Несмотря на то что цели формирования Таможенного союза и Единого экономического пространства определены достаточно

конкретно, с обозначением этапов их строительства, отсутствует общее стратегическое видение конечной цели интеграции (ст. 3 и 7 Договора о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февраля 1999 г.¹, а также ст. 2 Договора об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 г.²). Создается впечатление, что у глав государств нет четкого представления о главной цели интеграции и, соответственно, о том, в какой международно-правовой форме следует учреждать интеграционное объединение. Этим, на наш взгляд, объясняется тот факт, что евразийские интеграционные структуры создаются как венчурные проекты, что называется, «на ощупь», и наделяются соответствующими управленческими полномочиями на принципах осторожности и поэтапности.

Вследствие первой причины не определена достаточно четко международно-правовая модель интеграции, а взяты за основу стандартные интеграционные модели в соответствии с теорией Баласса³, а также опыт европейского строительства, хотя евразийская интеграция, безусловно, имеет свою уникальную специфику.

Когда четко определены цели интеграции и выработаны соответствующие им международно-правовые интеграционные модели, государствам-участникам становится очевидным тот объем полномочий, который нужен органам Союза для эффективного управления группировкой и достижения поставленных целей. В силу вышеизложенного компетенция Комиссии Таможенного союза (КТС) как прообраза органа наднационального управления Таможенного союза представляется недостаточной и несколько противоречивой для того, чтобы эффективно управлять интеграционными процессами. Полномочия КТС в соответствии с Договором о Комиссии Таможенного союза (ст. 6)⁴ включают в себя:

¹ URL: http://www.sng.albusiness.ru/BPravo/DocumShow_DocumID_70457.html.

² URL: <http://www.evrazes.com>.

³ См.: *Balassa B.* The Theory of Economic Integration. — L., 1961. — P. 1–2.

⁴ URL: http://www.tsouz.ru/Docs/IntArgmnts/Pages/D_KTS.aspx.

- исполнение решений высшего органа Таможенного союза (ВОТС);
- подготовку при участии сторон рекомендаций и проектов решений для ВОТС;
- мониторинг (но не контроль!) исполнения решений ВОТС;
- содействие в досудебном урегулировании споров между сторонами;
- выполнение функций депозитария международных договоров по формированию Таможенного союза.

КТС состоит из заместителей премьер-министров государств-членов (или иных членов правительств с соответствующими полномочиями). Отсюда следует, что каждый из трех членов КТС при принятии ее решений будет исходить не из общих интересов участников Таможенного союза (которые, кстати, определены в Договоре о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве), а из сугубо национальных. Поскольку эти интересы в данной сфере пока еще далеки от состояния гармонии, можно уже предвидеть всю сложность процесса принятия решений Комиссией. При этом, несмотря на то что формально решения КТС принимаются большинством в 2/3 (ст. 7 Договора о Комиссии Таможенного союза), в действительности они принимаются консенсусом, поскольку:

- решение не может быть принято и передается на рассмотрение ВОТС, если какая-либо сторона не согласна с принимаемым решением;
- если не набрано необходимое количество голосов, КТС также может передать принятие решения ВОТС;
- несмотря на обязательность решений КТС любая из сторон после принятия решения КТС может внести предложение в ВОТС о его пересмотре.

Таким образом, напрашивается вывод о том, что КТС по сути является лишним звеном между ВОТС и Секретариатом в системе управления Таможенным союзом, поскольку:

- полномочия КТС не выходят за рамки решений ВОТС, а ее решения принимаются по сути также консенсусом, и в случае разногласий решение передается на рассмотрение и принятие в ВОТС;
- КТС, вопреки Договору о КТС, фактически не является постоянно действующим органом, так как в этом случае члены КТС в рангах заместителей премьер-министров должны были бы по-

стоянно работать в штаб-квартире Комиссии Таможенного союза, что, разумеется, не реально;

– де-факто постоянно действующим органом ТС, работающим не на национальные интересы сторон, а на их общие интересы, готовящим проекты решений и для ВТОС, и для КТС, является Секретариат. Поэтому, на наш взгляд, следует или упразднить КТС как лишнее звено, или предоставить ей реальные наднациональные полномочия таким образом, чтобы члены КТС, являясь гражданами государств-членов, не были бы членами своих правительств, выражая национальные интересы своих стран, а выступали в личном качестве как представители наднациональной публичной службы, как профессионалы-управленцы, работающие на общие интересы всех государств — участников ТС и отвечающие, к примеру, за определенные функциональные направления деятельности ТС.

С учетом вышеизложенного, существует значительный риск того, что ТС как очередная интеграционная инициатива на постсоветском пространстве также может потерпеть фиаско с вытекающими отсюда политическими и социально-психологическими последствиями.

Основными причинами евразийских интеграционных неудач, на наш взгляд, являются следующие.

- Разнонаправленность выражаемых лидерами государств национальных интересов, а также неготовность (или нежелание!) их гармонизировать, найти компромисс, подчинив национальные интересы общеевразийским¹.

¹ Подробнее об анализе проблем функционирования Таможенного союза Белоруссии, Казахстана и России и его перспектив см., например: *Баранов В.Д.* В ВТО — тройственным Таможенным союзом: намерения и реальности // МЭ и МО. — 2010. — № 3. — С. 71; *Рахматулина Г.* Таможенный союз в рамках ЕврАзЭС: перспективы для Казахстана // МЭ и МО. — 2010. — № 11. — С. 75–81; *Спартак А.Н.* Современный регионализм // МЭ и МО. — 2011. — № 1. — С. 3–15; *Черкасов Н.А.* Доктрина развития Евразийского экономического сообщества в XXI веке // Проблемы современной экономики. — 2005. — № 3/4; *Ярышев С.Н.* Единое экономическое пространство в системе международного экономического права. — М.: Юрис Пруденс, 2010. — С. 127–157.

- Нежелание придать решениям высших органов создаваемых интеграционных объединений (даже с участием глав государств!) прямое действие на территориях государств-членов и приоритет перед национальным правом. Анализ договорно-правовой базы ЕврАзЭС и ТС приводит к мысли о том, что решения высших органов ЕврАзЭС и ТС носят либо рекомендательный характер для государств-членов, либо не могут противоречить их национальному законодательству, либо требуют ратификации или принятия дублирующих национальных актов (ст. 14 Договора об учреждении ЕврАзЭС).

- Нежелание наделить создаваемые интеграционные объединения определенными наднациональными полномочиями и передать им соответствующие суверенные права. Единственным прогрессивным исключением из этого «правила» можно назвать приращение решениям КТС обязательной силы (ст. 7 и 8 Договора о Комиссии Таможенного союза), а также закрепление принципа добровольной поэтапной передачи КТС части полномочий государственных органов сторон (ст. 2 Договора о КТС). Однако если эти решения КТС, принятые в рамках своих полномочий, будут противоречить национальному законодательству, приоритетом будут пользоваться, исходя из анализа договорно-правовой базы ЕврАзЭС и ТС, нормы национального права, что будет сводить на нет все усилия КТС.

- Нежелание придать международным договорам интеграционного характера большей юридической силы, чем иным международным договорам (за исключением Устава ООН). Такая правовая ситуация может привести к тому, что отдельные международные договоры, участниками которых являются государства-члены, могут противоречить договорам, заключенным ими в рамках ЕврАзЭС и ТС.

Учитывая особенности наших стран, а также взаимные интересы России и других стран СНГ, можно прийти к выводу о необходимости пересмотра идеологии и стратегии постсоветской интеграции с позиций чисто экономических в сторону более комплексной интеграции, охватывающей смежные с экономическими сферы общих интересов, а также исходя из необходимости обеспечения безопасности и устойчивого развития всех интегрирующихся госу-

дарств. Исследования показывают, что основные угрозы устойчивому социально-экономическому развитию и безопасности стран СНГ тесно взаимосвязаны и состоят, на наш взгляд, в следующем:

- возможность экономического вытеснения России из стран СНГ в силу ее ослабления после развала СССР, а также недостаточной конкурентоспособности более сильными мировыми игроками, такими как США, Евросоюз, КНР, Япония и некоторыми другими;

- резкое возрастание существующих угроз безопасности России в случае ее экономического вытеснения из стран СНГ (окружение военными базами, дальнейшее силовое давление, потеря некоторых источников стратегического сырья и т.д.);

- возникновение новых угроз безопасности России в случае социально-экономического коллапса стран Центральной Азии и других экономически слабых и ориентированных на Россию стран СНГ (наплыв наркотиков, рост преступности, неконтролируемый приток беженцев и мигрантов и т.п.).

Чтобы понять, какова должна быть идеология и модель интеграции, рассмотрим наиболее базовые взаимообусловленные интересы устойчивого развития России и других стран СНГ. Основные интересы России в ближнем окружении заключаются в том, чтобы:

- иметь дружественное, культурно и ментально близкое, понятное, предсказуемое, стабильное и «контролируемое» окружение, на которое можно положиться (страны СНГ + Монголия). Термин «контролируемое» предполагает возможность культурно-идеологического, политического, экономического и гуманитарного влияния на эти страны;

- иметь свободный доступ на рынки и к ресурсам стран СНГ, а также Монголии для своих товаров, услуг, капиталов и граждан.

Основные и наиболее общие для всех стран СНГ интересы в России можно свести к следующему:

- иметь свободный доступ на рынки, к ресурсам и технологиям России;

- стремиться к уважительному и равному отношению к себе (народам стран СНГ, их правам, интересам и культуре) со стороны России;

– быть уверенными в том, что Россия не изменит своего приоритетного политического курса по отношению к странам СНГ при смене политического руководства;

– иметь возможность пользоваться российским «зонтиком» безопасности и поддержкой России в отношениях с третьими странами и международными организациями;

– иметь возможность влиять на принятие благоприятных для своих стран политических и коммерческих решений, а также, свободно распространяя в России информацию о своих странах, формировать их позитивный имидж в глазах российской общественности;

– в проведении своей внутренней и внешней политики быть максимально независимыми от России в той степени, насколько это позволяют делать взаимные интеграционные интересы.

Определив наиболее общие для обеих сторон интересы, а также беря во внимание наиболее общие для каждого человека ценности, можно прийти к выводу о том, что постсоветская интеграция должна иметь, как представляется, следующую идеологию и международно-правовую конфигурацию.

Идеология интеграции должна состоять в обеспечении наиболее общих для каждого человека интересов развития. Такими интересами, на наш взгляд, можно определить безопасное, свободное, всестороннее и гармоничное развитие каждой личности в согласии с природой и другими людьми на основе равных прав и равных возможностей¹. В этой связи интеграционная идеология могла бы быть выражена следующим образом: обеспечение каждой личности условий, достаточных для ее безопасного, свободно-го, всестороннего и гармоничного развития в согласии с окружающей природной и социальной средой на основе равных прав и равных возможностей.

Международно-правовая модель интеграции предлагается в формате Союза Суверенных Социальных Республик (СССР), ко-

¹ Более подробно об этом см.: *Байльдинов Е.Т.* Проблемы обеспечения устойчивости глобального развития: взгляд с позиций моральной теории международного права. — Алматы, 2011. — С. 256–277.

того, на наш взгляд, должны отличать следующие основные параметры.

Первое. Союз создается на основе добровольного объединения суверенных государств, являющихся в соответствии со своими основными целями деятельности социальными республиками. Под социальной республикой понимается демократическое, правовое, светское и социальное государство с республиканской формой правления, основной целью которой является обеспечение каждой личности условий, достаточных для ее безопасного, свободного, всестороннего и гармоничного развития в согласии с окружающей природной и социальной средой на основе равных прав и равных возможностей. Таким образом, Союз создается на основе международного договора, в соответствии с которым он наделяется международной правосубъектностью и наднациональной юрисдикцией в сфере общих интересов — обеспечении каждой личности, проживающей на территории Союза, условий, достаточных для ее безопасного, свободного, всестороннего и гармоничного развития в согласии с окружающей природной и социальной средой на основе равных прав и равных возможностей.

Второе. Для реализации вышеуказанной главной цели Союза и, соответственно, каждой социальной республики должны быть определены единые для всего Союза минимальные стандарты человеческого развития, включая уровень физического развития (состояние здоровья населения, экология, обеспеченность такими основными жизненными благами, как жилье, продовольствие, вода, энергия и т.п.), уровень духовного развития (уровень нравственного развития, образования, науки, технологий и общей духовной культуры), уровень экономического развития (доходы населения и их дифференциация), а также гармоничное соотношение между достигнутыми уровнями физического, духовного и экономического развития каждой личности и общества в целом. Эти стандарты должны стать критерием устойчивости общественного развития и точкой отсчета для обеспечения дальнейшего устойчивого развития государств Союза. Вся внутренняя и внешняя политика государств-членов и органов Союза должна быть направлена на то, чтобы в любой точке территории Союза каждый его житель имел

примерно равные условия и возможности для своего безопасного, свободного, всестороннего и гармоничного развития в согласии с окружающей природой и окружающими его другими людьми. Под всесторонним и гармоничным развитием здесь понимается равномерно-пропорциональное распределение ресурсов человека или общества на свое физическое, духовное и экономическое развитие. Другими словами, каждая социальная республика и Союз в целом должны стремиться к тому, чтобы подавляющее большинство населения имело примерно равные условия для обеспечения своей физической (биологической) жизни (экология, физическая безопасность, система здравоохранения, жилье, продовольствие, водо- и энергоснабжение и т.д.), своего духовного развития (система образования, объекты культуры, досуга и творчества, источники информации и т.п.), а также примерно равные доходные возможности для всего населения Союза. Только такое положение вещей в обществе будет способствовать устойчивости его развития. Отсюда становится очевидным, что для достижения целей устойчивого развития каждой социальной республики и Союза в целом требуется активное и целенаправленное регулирование социально-экономических процессов как на национальном, так и наднациональном уровнях. Очевидно также и то, что такая модель интеграции потребует и пересмотра взглядов на управление социально-экономическими процессами и общества в целом, смены экономической парадигмы с позиций рыночного либерализма как средства достижения социального прогресса к стратегии обеспечения устойчивости общественного развития.

Третье. Для эффективного управления процессами обеспечения устойчивости развития всех стран СНГ, включая Россию, необходимо, на наш взгляд, создать следующие органы союзного управления:

Евразийский Совет (ЕС) — законодательный орган СССР, состоящий из двух палат: Совета глав государств (СГГ) и Евразийской ассамблеи (ЕА). Этот орган должен иметь право принимать любые решения во исполнение целей Договора об учреждении СССР, которые должны иметь обязательную силу на всей территории Союза и приоритет перед национальным правом государств-

членов. Такие решения должны приниматься консенсусом в СГГ и затем одобряться большинством депутатов ЕА, избираемых в государствах-членах в соответствии с национальной квотой для каждого государства, определяемой учредительным договором;

Центральный исполнительный комитет (ЦИК), возглавляемый Президентом СССР, — исполнительный орган СССР, предназначенный для реализации решений ЕС, СГГ, ЕА, а также международных договоров, заключаемых между государствами-членами, и международных договоров, заключаемых СССР с третьими странами. Представляется, что этот орган должен обладать также и исключительной компетенцией, например, в таких сферах общих интересов, как коллективная безопасность и оборона, контроль за соблюдением государствами-членами единых для всех социальных республик стандартов человеческого развития, разработка и реализация общесоюзных проектов развития, координация экономической политики, осуществление единой политики в области здравоохранения, охраны нравственности, экологии, науки, технологий, образования, в определенных сферах экономики. Для реализации этих функций в структуре ЦИК, на наш взгляд, должны быть созданы следующие органы:

- *Департамент коллективной безопасности и обороны*, на который должна быть возложена обязанность обеспечения безопасности и обороны СССР, включая военное строительство и подготовку ВС СССР по единым планам и стандартам;

- *Департамент юстиции (союзная полиция)*, в функции которого должны входить обеспечение исполнения союзного права, а также координация национальных полицейских служб и их взаимопомощь в борьбе с преступностью;

- *Департамент физического развития* должен быть ответственен за обеспечение примерно равных на всей территории Союза условий физической (биологической) жизни, осуществляя, например, контроль за состоянием здоровья населения, состоянием окружающей природной среды, состоянием системы здравоохранения в государствах-членах, обеспеченностью населения жильем, водой, продовольствием, энергией и прочими условиями для полноценного физического развития;

- *Департамент духовного развития* должен отвечать за формирование, воспитание и повсеместное обеспечение общих нравственных ценностей, формирование ориентиров для воспитания (и самовоспитания) всесторонне развитой и высококультурной личности, проведение единой воспитательной политики, единой научно-образовательной, технологической, информационной политики, формирование, накопление и совместное использование общего духовного богатства;

- *Департамент экономического развития* должен иметь компетенцию в области обеспечения максимальной занятости, социального и пенсионного обеспечения, проведения единой денежно-кредитной и валютной политики, единой политики в области доходов населения, цен, обеспечения справедливости в сфере труда, экономической деятельности и конкуренции, формирования и устойчивого развития единого народнохозяйственного комплекса Союза, повышения его технологического уровня и внешней конкурентоспособности.

С учетом особой роли России в интеграционном процессе данная модель интеграции предполагает, что функции Президента СССР должен осуществлять только действующий Президент России.

Евразийский суд. В компетенции Евразийского суда находятся следующие вопросы:

- рассмотрения и разрешения споров между государствами-членами, между государством, с одной стороны, и союзным органом, с другой, а также между союзными органами на основе союзного права;

- рассмотрения уголовных, административных и гражданских дел, возбужденных в отношении руководителей государств-членов, а также руководителей и служащих союзных органов на основе союзного права;

- толкование норм союзного права;

- рассмотрение любых дел о нарушении союзного права государствами-членами или/и союзными органами СССР, а также их должностными лицами;

- законодательная инициатива.

Прокуратура СССР. Основной целью деятельности органов Прокуратуры СССР является обеспечение неукоснительного и точного соблюдения норм союзного права на всей территории СССР.

Высший правовой совет — орган, рассматривающий правовые споры, которые могут возникнуть между Прокуратурой СССР и Евразийским судом. Такие споры могут возникать в тех случаях, когда либо Прокуратура считает решение Евразийского суда незаконным, либо, наоборот, Евразийский суд считает акты Прокуратуры незаконными. В этих ситуациях спор передается на рассмотрение и разрешение Высшего правового совета. Решение ВПС окончательно и обжалованию не подлежит. Этот орган состоит из ведущих ученых-правоведов, в равной степени представленных от каждого государства-члена. Голос Председателя ВПС — решающий. Председатель определяется поочередно в алфавитном порядке по фамилиям членов в каждом очередном заседании ВПС. ВПС собирается по мере необходимости, когда возникает спор.

Четвертое. СССР формирует объединенные Вооруженные силы (ВС) для обеспечения своей коллективной безопасности и обороны. При этом объединенные ВС должны включать, на наш взгляд, национальные ВС государств-членов, в мирное время подчиненные своим главам государств, а также единые ВС СССР, состоящие из сил Воздушно-космической обороны и Пограничных войск, подчиненные непосредственно Президенту СССР. Таким образом, объединенные ВС должны быть подчинены Совету глав государств.

Что дает такая модель интеграции? Россия обеспечивает свои национальные интересы в ближнем окружении, а страны СНГ получают возможность реализовать свои интересы устойчивого развития. В итоге выигрывают все народы и государства, каждый житель Союза.

Очевидно, что успех или неуспех деятельности любого интеграционного объединения определяется теми управленческими полномочиями и ресурсами, которыми его наделили государства учредители. В этой связи представляется, что дееспособность и эффективность Евразийского экономического сообщества, Тамо-

женного союза и Единого экономического пространства будут зависеть от того:

а) насколько ясно главы заинтересованных в интеграции государств представляют для себя ее преимущества и, как следствие, какую стратегию, международно-правовую модель и этапы интеграции они видят наиболее приемлемыми для себя;

б) имеются ли для выбранных стратегии и международно-правовой модели интеграции благоприятные культурно-ментальные, экономические и политические предпосылки;

в) насколько совпадают интересы (цели) заинтересованных в интеграции государств в совместно выбранных ими стратегии и интеграционной модели;

г) насколько главы заинтересованных в интеграции государств готовы передать часть своих суверенных прав на наднациональный уровень управления.

ВЛИЯНИЕ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ФАКТОРОВ НА СБЛИЖЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ СИСТЕМ ГОСУДАРСТВ ТАМОЖЕННОГО СОЮЗА РОССИИ, БЕЛОРУССИИ И КАЗАХСТАНА

Д.А. Туякова

магистрант

Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

Экономическая интеграция сегодня оказывает существенное влияние на унификацию и гармонизацию национальных законодательств. Особенно важной представляется данная проблема для созданного в рамках ЕврАзЭС Таможенного Союза.

Интеграция, от латинского *integer*, буквально означает восстановление, восполнение¹.

Обычно в условиях глобализации мировой экономики, государства согласуют свои интересы посредством экономической интеграции, которая представляет собой сближение и взаимоприспособление национальных хозяйств, обеспечиваемые путем снятия ограничений на перемещение товаров, капиталов и услуг, согласованной межгосударственной и внешнеэкономической политикой².

Различают несколько основных форм экономической интеграции. Схема ступеней региональной интеграции была предложена американским экономистом Б. Баллаши.

¹ Советский энциклопедический словарь. — М., 1980. — С. 501.

² См.: *Сотников А.В.* Российская Федерация и Республика Беларусь: межгосударственное экономическое взаимодействие. — М., 2001. — С. 11.

Самой простой и распространенной формой экономической интеграции является зона свободной торговли, в рамках которой отменяются таможенные пошлины и количественные ограничения в торговле между странами — участницами зоны при сохранении ими национальных импортных тарифов и квот в торговле со странами, не входящими в зону.

Другая форма — таможенный союз — предполагает наряду с функционированием зоны свободной торговли установление единого таможенного тарифа и проведение общей таможенной политики по отношению к третьим странам.

Общий рынок подразумевает и свободную взаимную торговлю, и единый таможенный тариф, а также обеспечивает участникам объединения свободу передвижения капиталов, рабочей силы, других факторов производства и согласование экономической политики.

Высшей формой интеграции государств считается экономический и валютный союз. Его отличительными чертами являются построение общего рынка; гармонизация экономической и социальной политики стран-членов; унификация денежно-кредитной, налоговой и валютной политики; введение общей расчетной, а затем и реальной единой валюты. Б. Баллаши относит к указанным признакам также и учреждение наднациональной администрации, решения которой являются обязательными для государств-членов. Таким образом, необходимым является ограничение, по крайней мере частичное, национального суверенитета стран-участниц. По сути, подобная интеграция должна привести к замене национальных государств федеративной или конфедеративной властью.

Так, по своей экономической сути интеграционные объединения представляют собой разновидность преференциальных систем в таможенном отношении. Связано это с тем, что выгоды от развития интеграции проявляются, прежде всего, через снятие таможенных барьеров. Таким образом, межгосударственная экономическая интеграция подразумевает таможенное сотрудничество, так как любые действия государств, направленные на создание соответствующих форм экономической интеграции, невозможны без урегулирования ими таможенных вопросов, т.е. вопросов, связанных

с обеспечением порядка перемещения лицами товаров и транспортных средств через таможенные границы государств.

Сотрудничество государств в таможенной сфере обусловлено, по мнению С.С. Жамкочьян, тем что «национальное регулирование внешнеторговых и таможенных вопросов на данном этапе глобализации перестает быть эффективным, требуется активное осуществление мер по координации усилий и взаимному межгосударственному сотрудничеству»¹.

Как указывает А.В. Чолахян, «интеграционные процессы и координация в области правовой политики — это две стороны одной медали: интеграция невозможна без создания единых или сходных правовых норм, а последние, в свою очередь, служат стимулом к интенсификации интеграционного процесса»².

Таким образом, интеграция невозможна без процессов сближения права, а экономическая интеграция — без сближения правового регулирования таможенных отношений.

Институциональной формой сближения правовых систем являются международные организации. Они воздействуют на государства, организуют взаимодействие государств в создании и введении в действие норм международного права, в том числе направленных на сближение правового регулирования³. При этом интеграционные объединения, такие как ЕврАзЭС, имеют широкие цели и полномочия.

Проведя анализ положений основных международных соглашений, составляющих правовую базу Таможенного союза (готовность к выполнению которых была указана в преамбуле учредительного договора ЕврАзЭС), можно прийти к выводу, что к числу

¹ Жамкочьян С.С. Таможенный союз как региональная организация (на примере Европейского союза и Евразийского экономического сообщества). — М., 2006. — С. 3.

² Бахин С.В. Сотрудничество государств по сближению национальных правовых систем (унификация и гармонизация права). — СПб., 2003. — С. 5.

³ Буваева Н.Э. Деятельность Всемирной таможенной организации по сближению национальных правовых систем в области таможенного дела. — М., 2007. — С. 68.

основных задач ЕврАзЭС относятся сближение и гармонизация национальных законодательств.

Так, Соглашение о Таможенном союзе между Российской Федерацией и Республикой Беларусией от 6 января 1995 г. указывает среди принципов, на которых основывается Таможенный союз, наличие однотипного механизма регулирования экономики, базирующегося на рыночных принципах хозяйствования и унифицированном законодательстве (п. 2 ст. 1).

Статья 2 Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 г. определяет гармонизацию законодательства в качестве одной из основных целей интеграции. Статья 3 того же документа предусматривает создание единой модельной нормативной базы гражданского законодательства и государственного регулирования экономики.

О действии унифицированных таможенных правил говорит ст. 1 Договора о Таможенном союзе и едином экономическом пространстве от 26 февраля 1999 г. Далее ст. 21 указывает на гармонизированное экономическое законодательство как характерный признак такого торгово-экономического объединения, как Таможенный союз.

Итак, можно отметить стремление государств — членов ЕврАзЭС к сближению правовых систем в таможенной сфере. Этот факт объясняется тем, что во многом от качества обеспечения правового регулирования зависит эффективность деятельности Таможенного союза. Наличие же указанных положений предполагает завершение всех внутригосударственных процедур по подписанным соглашениям.

Таким образом, интеграционные процессы, в том числе экономические, оказывают существенное влияние на процессы унификации и гармонизации национальных законодательств государств — участников Таможенного союза. Целью данного унифицирующего воздействия является единообразное регулирование таможенных отношений в рамках Союза. Государства-участники стремятся привести национальные законодательства в соответствие с положениями учредительных договоров при помощи таких механизмов, как международный договор и модельный закон.

На завершающей стадии осуществляется имплементация норм права ЕврАзЭС в национальное законодательство.

Для выполнения задачи по сближению национальных законодательств ЕврАзЭС было наделено государствами-основателями определенной правоспособностью, которая выражается в нормотворчестве данного интеграционного объединения, его органов.

В ЕврАзЭС Межпарламентская ассамблея является межгосударственным органом, но имеет возможность играть значительную роль в правовом развитии национальных систем¹. Так, основными задачами Межпарламентской ассамблеи ЕврАзЭС являются «координация законотворческой деятельности национальных парламентов» стран ЕврАзЭС, т.е. принятие типовых законов и кодексов, носящих рекомендательный характер, и «содействие созданию организационно-правовых условий для приведения законодательств государств-членов Сообщества в соответствие с договорами, заключенными в рамках ЕврАзЭС», т.е. разработка рекомендаций для Межгосударственного совета². Кроме того, Межпарламентская ассамблея разрабатывает Основы законодательства в базовых сферах правоотношений; может обращаться с запросами и рекомендациями к Интеграционному комитету и парламентам договаривающихся сторон, с запросами к Суду Сообщества.

Комиссия Таможенного союза, являющаяся единым постоянно действующим регулирующим органом Таможенного союза, в пределах своих полномочий принимает решения, имеющие обязательный характер для сторон, а также может принимать рекомендации³.

¹ См.: *Рыжов В.Б.* Международно-правовые модели региональной экономической интеграции (Европейский союз, МЕРКОСУР, ЕврАзЭС) // *Международное экономическое право.* — 2006. — № 4(31). — С.28.

² Положение о Межпарламентской ассамблее Евразийского экономического сообщества. Утверждено решением Межгосударственного совета Евразийского экономического сообщества от 13 мая 2002 г. № 52. (в редакции от 23 июня 2006 г.). URL: <http://www.evrazes.com/docs/view/15>.

³ Договор о Комиссии Таможенного союза от 6 октября 2007 г. URL: http://www.tsouz.ru/Docs/IntAgrmnts/Pages/D_KTS.aspx.

Решения, принимаемые Комиссией Таможенного союза, обязательны для исполнения государствами-участниками. Нормы, содержащиеся в таких решениях, несомненно, эффективны. Они приводят к формированию единого порядка регулирования общественных (таможенных) отношений. Как следует из ст. 8 Договора о Комиссии Таможенного союза: «Решения Комиссии, имеющие обязательный характер, вступают в силу по истечении тридцати календарных дней после дня их официального опубликования». Это дает основание полагать, что данные решения обладают прямым действием, т.е. не нуждаются в опосредующем участии национальных правительств. Они также обладают приоритетом перед нормативными правовыми актами государств — участников Союза. Таким образом, в случаях возникновения коллизии с нормами правовых актов государства действуют нормы обязательных решений Комиссии впредь до устранения такой коллизии (ситуативное превосходство норм решений Комиссии)¹. Такой метод позволяет избежать коллизий с национальным законодательством. При этом он не подразумевает отмену нормы национального законодательства, а лишь ее временное неприменение. Указанный метод имеет широкое применение в практике Европейского союза. В то же время в соответствии со ст. 7 договора о Комиссии Таможенного союза решения Комиссии могут быть оспорены (ст. 7 Договора о Комиссии Таможенного союза: Если одна из сторон не согласна с принимаемым решением Комиссии, вопрос вносится на рассмотрение Высшего органа Таможенного союза на уровне глав государств, который принимает решение консенсусом). Согласно Нормативному постановлению Конституционного совета Республики Казахстан «Об официальном толковании норм статьи 4 Конституции Республики Казахстан применительно к порядку исполнения решений международных организаций и их органов»

¹ См.: Нормативное постановление Конституционного совета Республики Казахстан «Об официальном толковании норм статьи 4 Конституции Республики Казахстан применительно к порядку исполнения решений международных организаций и их органов» от 5 ноября 2009 г. № 6. URL: <http://www.constcouncil.kz/rus/resheniya/?cid=11&rid=533>.

от 5 ноября 2009 г. № 6¹ (далее — Постановление) положения данной статьи рассматриваются Советом как гарантия соблюдения суверенной воли государств-участников. В Постановлении также указывается, что предусмотренная Договором процедура «опосредованного вето» обеспечивает обязательный учет позиции каждой из сторон. Однако, в данном случае следует согласиться с мнением Е.Ф. Довганя о том, что в случае пересмотра решения Комиссии Межгосударственным советом Таможенного союза такое решение утрачивает свою обязательность и возможность прямого действия, что в свою очередь свидетельствует о несогласованности механизма принятия и правовой силы решений органов Таможенного союза².

Как видно, акты, издаваемые в рамках ЕврАзЭС, обладают различной нормативной силой, что зависит от решения государств-учредителей. При этом независимо от характера создаваемых норм государства вынуждены подстраивать свой внутренний правопорядок под акты объединения. Даже документы рекомендательного характера оказывают свою долю влияния. Они не требуют немедленной реализации, но формируют общественное мнение в нужном направлении и создают предпосылки для создания на их основе норм международного права в будущем³, тем самым регулируя отношения между государствами-участниками. В этом и проявляется унифицирующее влияние интеграционных процессов на внутреннее право государств.

¹ Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан «Об официальном толковании норм статьи 4 Конституции Республики Казахстан применительно к порядку исполнения решений международных организаций и их органов» от 5 ноября 2009 г. № 6. URL: <http://www.constcouncil.kz/rus/resheniya/?cid=11&rid=533>

² См.: Довгань Е.Ф. К вопросу о возможности прямого действия решений ЕврАзЭС и Таможенного союза на территории государств-членов // Международное право — International Law. — 2009. — № 3. — С. 161.

³ См.: Султанов И.Р. Воздействие международных интеграционных организаций на внутреннее право государств // Современное право. — 2010. — № 2. — С.151.

Таким образом, экономическая интеграция государств является фактором, обуславливающим сближение национальных законодательств. Правовая интеграция выражается в свою очередь в форме процессов унификации и гармонизации. Результатом данных процессов является возникновение права интеграционного объединения — права ЕврАзЭС.

В связи с чем возникает следующая проблема: какое место в системе национальных правовых актов должны занимать решения Комиссии Таможенного союза. Представляются следующие пути решения данного вопроса: внесение соответствующих изменений в конституции государств либо издание специального акта, определяющего позицию указанных решений в системе национальных источников права.

К ВОПРОСУ О МЕЖДУНАРОДНОЙ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ КОМИССИИ ТАМОЖЕННОГО СОЮЗА ЕВРАЗЭС

Я.М. Кржижановская

студентка IV курса юридического факультета

Российская таможенная академия

Комсомольский просп., 4, Люберцы, Московская обл., Россия, 140009
ladyinred16@mail.ru

Импульс развитию Таможенного союза был дан в мае 2009 г., а 28 ноября главы трех государств Д. Медведев, А. Лукашенко и Н. Назарбаев уже подписали в Минске договор о создании с 1 января 2010 г. на территории России, Белоруссии и Казахстана единого таможенного пространства. В настоящее время политики отмечают успешное и стремительное начало деятельности Таможенного союза и продуктивный ход работы по формированию единого экономического пространства трех стран. В условиях усиливающейся интеграции важно понимать правовой статус Комиссии Таможенного союза как единого постоянно действующего регулирующего органа таможенного союза, а также теоретические и практические аспекты, характеризующие основания и пределы ее международной правосубъектности.

Понятие «субъект права», выработанное общей теорией права, тесно связано с понятием «правоотношения», что предполагает наличие у сторон юридических прав и обязанностей. Субъект права — это неотъемлемая составная часть правоотношений, их обязательный компонент. В этом понятии сливаются две основные характеристики: возможность участвовать в правоотношениях и реальное участие в них. Это относится как к нормам внутригосударственного, так и к нормам международного права. При всех

различиях этих двух правовых систем признаки субъекта международного права принципиально те же.

«Субъект международного права:

а) может вместе с другими субъектами создавать нормы международного права путем заключения международных договоров и участия в них;

б) в состоянии добровольно и добросовестно выполнять принятые на себя обязательства — нормы международного права, и добиваться от других субъектов их выполнения, распоряжаясь средствами международного принуждения;

в) обладает самостоятельностью и независимостью в международных правоотношениях.

Таким образом, субъект международного права — это независимый участник международных отношений, обладающий правами и обязанностями, предусмотренными для него международными договорами»¹.

Субъекты международного права — это лица, участники международных отношений, которые могут быть носителями субъективных юридических прав и обязанностей. «Для этого они должны обладать определенными свойствами, к числу которых относятся:

- известная внешняя обособленность;
- персонификация (выступление в международных отношениях в виде единого лица);
- способность вырабатывать, выражать и осуществлять автономную волю;
- участвовать в принятии норм международного права»².

Все субъекты международного права — это лица, которые приобрели свойства субъекта в силу норм международного права. Существует два вида субъектов международного права: первичные (к ним относятся государства, а также нации и народы, борющиеся

¹ Глебов И.Н. *Международное право*. — М.: Дрофа, 2006. — С. 199.

² Кучуб Н.А. *Международное право: Учебно-методическое пособие*. — Оренбург: ГОУ ОГУ, 2004. — С. 31.

за свое самоопределение) и производные (межправительственные организации и государственно подобные образования).

Для того чтобы установить, является ли Комиссия таможенного союза (Комиссия) субъектом международного права, необходимо рассмотреть признаки производных субъектов, так как они создаются первичными субъектами, которые наделяют их международной правоспособностью в определенном объеме. Следовательно, необходимо установить, что Комиссия в рамках ЕврАзЭС является международной межправительственной организацией, или указать на признаки обратного.

«Юридическим источником правосубъектности для производных (несуверенных) субъектов международного права служат их учредительные документы. Такими документами для международных организаций являются их уставы, принимаемые и утверждаемые субъектами международного права (прежде всего, первичными) в форме международного договора»¹.

«Кроме того, международные организации своими действиями могут приобретать права и брать на себя обязательства; они несут международно-правовую ответственность. Согласно своим уставам, международные организации могут заключать международные договоры, что является основным критерием международной правосубъектности. Международные организации и их должностные лица пользуются привилегиями и иммунитетами»².

«Чтобы быть субъектом международного права, международная организация должна соответствовать следующим критериям:

а) иметь собственные права и обязанности по отношению к государствам, вытекающие для нее из учредительного акта или из международного договора, одной из сторон которого она является;

б) цели и принципы международной организации должны отвечать основным принципам международного права;

¹ *Бирюков П.Н.* Международное право: учебное пособие. — 3-е изд., перераб. и доп. — М., 2002. — С. 33.

² *Глебов И.Н.* Указ. соч. — С. 199.

в) для выполнения своих функций она должна обладать соответствующими привилегиями и иммунитетами»¹.

Рассмотрим положение Комиссии Таможенного союза относительно каждого из указанных пунктов.

Согласно договору о Комиссии Таможенного союза от 6 октября 2007 г.² стороны учреждают Комиссию Таможенного союза как единый постоянно действующий регулирующий орган таможенного союза. Основной задачей Комиссии является обеспечение условий функционирования и развития Таможенного союза.

Комиссия осуществляет свою деятельность на основе следующих принципов:

- добровольная поэтапная передача Комиссии части полномочий государственных органов сторон;
- обеспечение взаимной выгоды и учет национальных интересов сторон;
- экономическая обоснованность принимаемых решений;
- открытость, гласность и объективность.

Указанные задачи и принципы соответствуют основополагающим принципам международного права, а также принципам международного экономического и таможенного права.

Что касается особых прав и обязанностей по отношению к государствам, то Договором о Комиссии Таможенного союза предусмотрены функции Комиссии, например, обеспечение в пределах своих полномочий реализации международных договоров, формирующих договорно-правовую базу Таможенного союза. Комиссия в пределах своих полномочий может принимать решения, которые являются обязательными для всех сторон, а также носящие рекомендательный характер.

Важно отметить, что должностные лица и сотрудники секретариата Комиссии Таможенного союза пользуются на территориях сторон привилегиями и иммунитетами, установленными Конвенцией о привилегиях и иммунитетах Евразийского экономического

¹ Глебов И.Н. Указ. соч. — С. 47.

² Договор о Комиссии Таможенного союза (ред. от 9 декабря 2010 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2011. — № 12. — Ст. 1553.

сообщества от 31 мая 2001 г.¹ для должностных лиц и сотрудников органов Евразийского экономического сообщества (в соответствии с Соглашением о секретариате Комиссии Таможенного союза от 12 декабря 2008 г.).

На первый взгляд может показаться, что Комиссия таможенного союза в рамках ЕврАзЭС обладает всеми признаками международной организации, а следовательно, является производным субъектом международного права. Однако существуют факты, свидетельствующие об обратном.

Например, то, что в Договоре о Комиссии Таможенного союза указано, что Комиссия является единым постоянно действующим регулирующим органом таможенного союза. В этом договоре не идет речь о создании новой международной организации, как в Договоре об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 г.², ст. 1 которого гласит: «Настоящим договаривающиеся стороны учреждают международную организацию «Евразийское экономическое сообщество». ЕврАзЭС обладает полномочиями, добровольно передаваемыми ему договаривающимися сторонами в соответствии с положениями настоящего Договора. Договаривающиеся стороны остаются суверенными и равноправными субъектами международного права».

Важное значение имеет и сила актов, принимаемых Комиссией. В соответствии с Договором о Комиссии Таможенного союза от 6 октября 2007 г. «Комиссия в пределах своих полномочий принимает решения, имеющие обязательный характер для сторон. Комиссия может принимать рекомендации, не носящие обязательного характера».

Таким образом, можно заметить, что Комиссия Таможенного союза наделяется наднациональными полномочиями. В связи с этим приобретает особое значение вопрос о взаимодействии это-

¹ Конвенция о привилегиях и иммунитетах Евразийского экономического сообщества // Собрание законодательства РФ. — 2005. — № 47. — Ст. 4829.

² Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества (с изм. от 6 октября 2007 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 7. — Ст. 632.

го международного органа с органами публичной власти государства, в частности Российской Федерации. Статья 79 Конституции Российской Федерации¹ предусматривает, что Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации.

При этом следует отметить, что решения Комиссии не являются международными договорами, а соответственно, не входят в российскую правовую систему и не обладают приоритетом применения в случае коллизии с законами РФ. Однако Договор о Комиссии Таможенного союза есть международный договор и посредством этого Договора решения Комиссии входят в «ткань» национального правопорядка.

Еще одним важным фактором является невозможность Комиссии таможенного союза выступать в международных отношениях от имени единого лица. Комиссия как важнейший орган Таможенного союза выражает на международной арене его интересы. Не обладает она также и известной внешней обособленностью.

Комиссия Таможенного союза создана для обеспечения функционирования Таможенного союза. А целью ЕврАзЭС является эффективное продвижение процесса формирования Таможенного союза и Единого экономического пространства, в том числе путем создания наднациональных органов (таких как Комиссия таможенного союза).

Нельзя однозначно говорить о том, является ли Комиссия таможенного союза международной организацией, субъектом международного права. Комиссия таможенного союза — это орган, созданный для эффективного функционирования таможенного союза в рамках крупной международной организации — ЕврАзЭС.

¹ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Российская газета. — 1993. — № 237. — 25 дек.

УСТАВ АСЕАН 2007 г.

Нгуен Куанг Тьен (Вьетнам)

аспирант кафедры международного права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198
quangchien84@yahoo.com

Ассоциация стран Юго-Восточной Азии (англ. Association of South East Asian Nations — далее АСЕАН) — политическая, экономическая и культурная региональная межправительственная организация стран, расположенных в Юго-Восточной Азии. Ассоциация была образована принятием Бангкокской декларации 8 августа 1967 г.¹

Несмотря на то что за 40 лет своего существования она является одной из самых успешных региональных организаций, перед ней в начале XXI в. стоит большой вызов реформирования. АСЕАН больше не могла эффективно существовать в своем прежнем виде, т.е. как аморфная, плохо управляемая коалиция очень разных государств, опирающаяся во многом на личные договоренности лидеров. В большинстве стран-членов нарастало недовольство неэффективностью АСЕАН в новых условиях².

В ответ на эти вызовы был принят Устав АСЕАН 20 ноября 2007 г. 21 октября 2008 г. парламент Индонезии последним ратифицировал Устав АСЕАН, и это был заключительный акт длившегося почти год процесса ратификации его всеми членами. И 15 де-

¹ Сайт АСЕАН. URL: http://www.aseansec.org/about_ASEAN.html.

² См.: *Васильев Л.Е.* АСЕАН в начале XXI века. Актуальные проблемы и перспективы. — М., 2010. — С. 21.

кабря 2008 г. на специально созванной встрече министров иностранных дел стран АСЕАН Устав был объявлен официально вступившим в силу. Устав представляет собой важный шаг в процессе усовершенствования договорно-правовой базы Ассоциации.

В Уставе одной из главных целей Ассоциации является создание единой рыночной и производственной базы, отвечающей критериям стабильности, процветания, конкурентной способности и экономической интегрированности с эффективными условиями торговли и инвестирования, в которых существует свободное перемещение товаров, услуг и инвестиций; а также благоприятных условий для свободного перемещения предпринимателей, профессионалов, специалистов и рабочей силы, а также капиталов¹.

В развитие целей, зафиксированных в ст. 1 Устава, АСЕАН и государства-члены подтверждают и придерживаются следующих фундаментальных принципов: верховенства права, справедливого управления, демократии и конституционного правления; уважение фундаментальных свобод, поощрение и защита прав человека, а также поощрение социальной справедливости; применение мирных средств разрешения споров². И вопреки давлению различных политических сил как в странах АСЕАН, так и далеко за их пределами остался сохраненным конвенциональный запрет на обсуждение внутривнутриполитических проблем друг друга и на любые формы вмешательства извне в их решение.

Уставом официально провозглашается правосубъектность АСЕАН как международной межправительственной организации. Ассоциация обладает определенным статусом и полномочиями по отношению к своим членам. Согласно Уставу государства-члены обладают равными правами и несут равные обязанности. И они обязуются предпринимать все необходимые меры, включая введение в силу соответствующего внутригосударственного законода-

¹ Charter of the Association of Southeast Asian Nations. URL: <http://www.aseansec.org/21069.pdf>. Неофициальный перевод на русский язык Устава АСЕАН см.: Международное право — International Law. — 2010. — № 2 (42). — С. 74–83.

² Там же.

тельства, направленные на выполнение предписаний Устава и иных обязательств, вытекающих из членства в АСЕАН. И заметно укрепляется структура руководящих органов Ассоциации. Саммит АСЕАН, проводимый на уровне глав государств и правительств государств-членов является высшим политическим органом АСЕАН. Саммиты рассматривают, разрабатывают основные направления политики и принимают решения по ключевым вопросам, затрагивающим цели АСЕАН, составляющим сферу интересов государств-членов, а также вопросам, переданным на рассмотрение саммита Координационным советом АСЕАН, Советами Сообщества АСЕАН и министерскими органами АСЕАН. Отныне саммиты должны проводиться два раза в год в государстве, председательствующем в АСЕАН. В ход первой ежегодной встречи обсуждаются внутренние проблемы АСЕАН, вторая встреча — в конце года — предназначена для рассмотрения международных проблем и отношений с партнерами по диалогу. Кроме этого, саммиты созывают, по необходимости, специальные встречи или встречи *ad hoc*, возглавляемые председателем АСЕАН и проводимые в месте, определяемом договоренностью государств-членов АСЕАН. Саммиты готовятся Координационным советом министров иностранных дел, который собирается не реже двух раз в год. На него возложены и функции мониторинга за реализацией ранее принятых решений.

На ключевых направлениях интеграции (политика и безопасность, экономика, социально-культурное сотрудничество) также созданы три Совета на уровне руководителей профильных министерств и ведомств, которые должны докладывать лидерам АСЕАН о ходе строительства Сообщества АСЕАН по своим направлениям. Каждый из Советов Сообщества АСЕАН должен заседать как минимум два раза в год. Заседания возглавляются соответствующим министром, представляющим государство — председателя АСЕАН. Для реализации целей каждой из трех опор Сообщества АСЕАН каждый Совет Сообщества АСЕАН должен обеспечивать исполнение решений саммита АСЕАН и согласовывать работу в различных областях, составляющих сферу их компе-

тенции, а также затрагивающих полномочия других Советов Сообщества¹. Значительно повышена роль Генерального секретаря АСЕАН, который пользуется статусом министра. Его кандидатура утверждается решением саммита Ассоциации по представлению Координационного совета на один срок в пять лет без права переизбрания. Генеральным секретарем может быть только гражданин одного из государств — членов АСЕАН, чередующихся в алфавитном порядке, с учетом таких критериев, как высокие моральные качества, профессиональные способности и опыт, а также при соблюдении равенства полов. Согласно Уставу, он наделен не только функциями главного должностного лица, но и полномочиями представлять АСЕАН на международной арене (в силу отсутствия консенсуса по этому вопросу среди государств — членов АСЕАН данная норма Устава де-факто пока не работает²). Генеральный секретарь АСЕАН имеет четырех заместителей: по внешним связям, безопасности, экономике, социально-культурному сотрудничеству. Четыре заместителя Генерального секретаря должны представлять четыре разных государства — члена АСЕАН, а также не могут являться гражданами того же государства, что и Генеральный секретарь³. Под руководством Генерального секретаря работают Секретариат Ассоциации, аппарат которого укреплен квалифицированными специалистами. Они должны работать исключительно в интересах АСЕАН. Статья 11 Устава специально подчеркивает, что Генеральный секретарь и персонал Секретариата не должны запрашивать и получать инструкции от любого правительства или иного внешнего субъекта вне рамок АСЕАН. И государства-члены обязуются уважать исключительный характер ответственности Генерального секретаря и членов персонала Секретариата и не пытаться воздействовать на них при выполнении ими своих обязанностей. Каждое государство — член АСЕАН учредило Национальный секретариат АСЕАН, который должен слу-

¹ Charter of the Association of Southeast Asian Nations.

² Азиатско-Тихоокеанский регион: региональные проблемы, международные организации и экономические группировки. Справочник. — М., 2010. — С. 144.

³ Charter of the Association of Southeast Asian Nations.

жить центральным учреждением АСЕАН в государстве-члене. А также оно должно направить постоянного представителя в ранге посла для представительства в АСЕАН в город Джакарта, из числа которых создан Комитет постоянных представителей при АСЕАН. К компетенции Комитета относятся функции по поддержанию работы Советов Сообщества АСЕАН и министерских органов, и согласованию своей деятельности с Национальными секретариатами и другими министерскими органами АСЕАН.

Внешнеполитическая стратегия Ассоциации определяется главами государств и правительств в ходе Саммитов по рекомендации Совещания министров иностранных дел АСЕАН. При осуществлении внешних связей АСЕАН, государства-члены должны согласовывать общие позиции и осуществлять совместные действия на основе единства и солидарности¹. Функция реализации согласованной внешней политики возложена на Координационный Совет АСЕАН в составе министров иностранных дел, в задачи которого входят контроль за ходом исполнения всего спектра межгосударственных договоренностей и выработка проектов решений, выносимых на саммиты. АСЕАН может заключать соглашения со странами или субрегиональными, региональными и международными организациями и институтами. Процедура заключения подобных соглашений определяется Координационным советом АСЕАН после консультации с Советами Сообщества АСЕАН. Любая страна, не являющаяся членом АСЕАН, а также международная организация имеют право аккредитовать своего посла при Ассоциации. Для этого необходимо заручится согласием министров иностранных дел АСЕАН. Свои отношения с внерегиональными государствами АСЕАН строит исходя из сложившейся системы и уровня этих отношений: эти государства могут иметь статус диалогового партнера, секторального партнера, партнера по развитию, наблюдателя, гостя либо иной статус, определяемый министрами иностранных дел АСЕАН.

Устав был ответом на заметное падение притягательности стран АСЕАН для прямых иностранных инвестиций в регион в свете быстрого развития экономики Китая и Индии. Он предна-

¹ Charter of the Association of Southeast Asian Nations.

значен для того, чтобы ускорить интеграционный процесс, подтолкнуть страны АСЕАН к формированию Экономического сообщества, которое повысит их конкурентоспособность и сохранит их позиции в эпицентре Большой Восточной Азии¹. В Уставе закреплен новый порядок принятия и исполнения решений по экономическим вопросам. При рассмотрении вопросов прилагаются все усилия для достижения консенсуса. Но если он окажется невозможным, то действует формула гибкого участия, включая формулу АСЕАН Минус X, если в этом будет достигнута договоренность². Данный механизм дает возможность воздержаться от принятия невыполнимых обязательств одним и договариваться другим, не дожидаясь обязательного согласия всех. Кроме Устава лидеры АСЕАН подписал еще один основополагающий документ — План-проспект создания Экономического сообщества АСЕАН к 2015 г. и график мероприятий к нему. Данный план определяет приоритеты и те меры, которые должны быть приняты для превращения АСЕАН в регион свободного движения товаров, услуг, инвестиций, квалифицированной рабочей силы и капитала. Новый формат должен обеспечить развитие взаимных связей стран — членов АСЕАН во всех сферах экономики. Это не только торговля и инвестиции, но и энергетика, сельское хозяйство, финансы, транспорт и связь, образование и научные исследования.

Принятие Устава — важная веха на историческом пути АСЕАН к интеграции. Она декларирует общую политическую волю государств-членов сделать АСЕАН более сильной и сплоченной организацией. Девизом АСЕАН стали слова: «Единое видение, единое своеобразие, единое сообщество». С учетом всех различий интересов стран-членов Устав АСЕАН даже при его компромиссном характере, всех слабостях и недостатках стал большим шагом вперед в попытках государств региона превратить Ассоциацию в международную межправительственную организацию.

¹См.: *Васильев Л.Е.* АСЕАН в начале XXI века. Актуальные проблемы и перспективы. — М., 2010. — С. 27.

² Charter of the Association of Southeast Asian Nations.

КАРИБСКОЕ СООБЩЕСТВО И БРИТАНСКОЕ СОДРУЖЕСТВО: ВОПРОСЫ НАДНАЦИОНАЛЬНОСТИ

В.А. Шевеленко

студентка факультета магистерской подготовки
Уральская государственная юридическая академия
ул. Колмогорова, 54, Екатеринбург, Россия, 620034
vica007@mail.ru

Одним из основных признаков государства является суверенитет, а одним из важных качеств или свойств ряда международных организаций является наднациональность.

Наднациональность возникает в тот момент, когда необходимо найти наиболее эффективный путь решения проблем в ММПО. Причем не обязательно, чтобы все государства-члены голосовали за то или иное решение в сфере, вынесенной на наднациональный уровень учредительным договором¹.

Наднациональность — это правовое качество международной межправительственной организации, позволяющее ей в соответствии с утвержденной государствами-членами процедурой принимать решения.

Государства — участники ММПО закрепляют в своем законодательстве положения о возможности передачи части полномо-

¹ См.: *Королев М.А.* Наднациональность с точки зрения международного права // Московский журнал международного права. — 1997. — № 2. — С. 5; *Меццержакова О.М.* Наднациональные международные организации и проблема суверенитета государств-членов // Московский журнал международного права. — 2010. — № 2.

чий международной организации. Поэтому нельзя не согласиться с мнением ученых в области международного права о том, что традиционное понятие международной организации, не имеющей наднациональных полномочий на данный момент устарело¹.

Вопрос о наднациональном характере международных экономических организаций заслуживает особого внимания, хотя признаки наднациональности могут быть присущи не только международным экономическим, но и другим организациям. Однако некоторые ученые считают, что «именно в практике рассматриваемых организаций этот признак проявляется наиболее ярко»². Нельзя согласиться с М.С. Поповым, который утверждает, что «степень наднациональности региональных международных экономических организаций, целью которых является усиление интеграции государствами-участниками, еще выше, и более того, в настоящее время степень их наднациональности настолько высока, что некоторые из них утратили черты международных организаций и представляют собой интеграционные объединения с признаками федерализма»³.

Проблема состоит в том, что в теории международного права не существует единого понимания наднациональности. Кроме того, высказывается мнение, что термина «наднациональность» вообще не существует⁴.

Немецкие ученые говорят о наднациональных организациях. В пример приводят Европейский союз (ЕС). Они выделяют сле-

¹ См.: *Grant C.* An experiment in supra-national governance: the Caribbean regional negotiating machinery. URL: <http://www.acp-eu-trade.org/library/files/Grant-an%20experiment%20in%20supranational%20governance-the%20RNM.pdf>; *Тиунов О.И., Манов Б.Г.* Принцип международных договоров: коллизии международного и национального права // Журнал российского права. — 2008. — № 6.

² *Попов М.С.* Деятельность международных экономических организаций по созданию международно-правовых норм // Право и политика. — 2006. — № 7.

³ Там же.

⁴ *Мусеев А.А.* Суверенитет государства в международном праве. — М.: Восток — Запад, 2009. — С. 344.

дующие признаки наднациональности: высокая степень интеграции по сравнению с другими международными организациями; широкая компетенция; прямое действие решений наднациональной международной организации на территориях государств-участников¹.

В российской теории международного права говорят о наднациональных органах, принимающих обязательные для государств решения по вопросам, которые частично изымаются из ведения таковых².

В данной статье мы придерживаемся определения, данного А.А. Моисеевым: «Надгосударственность — качество международной организации, позволяющее ей, в соответствии с утвержденной государствами-членами процедурой, принимать решения обязательного характера, в том числе без прямого согласия на то заинтересованного государства³. Надгосударственность возникает на этапе реализации целей и задач международной организации, установленных в учредительном договоре или других международных договорах организации»⁴.

В различных исследованиях выделяются следующие признаки наднациональности.

1. *Признание общности интересов государств — участников международной организации.* При этом имеется в виду, что государства — участники международной организации признают общность их интересов, целей объединения. Об общности интересов и целей обычно говорится в преамбуле международного договора о создании международной организации. Так, О.М. Мещерякова подчеркивает тот факт, что наднациональность «всегда направлена на

¹ Витцтум В.Г. Международное право. — М.–Берлин: Ифортропик Медиа, 2011. — С. 276.

² Королев М.А. Указ. соч. — С. 8.

³ А.А. Моисеев использует термин «надгосударственность». Необходимо отметить, что автор ставит знак равенства между понятиями «надгосударственность» и «наднациональность».

⁴ Моисеев А.А. Указ. соч. — С. 363–364.

удовлетворение национальных интересов государств»¹. Также нельзя не согласиться с Ф.Ф. Мартенсом в том, что целью любого международного общения государств является «удовлетворение их разумных потребностей»², т.е. интересов. Ученые считают, что данный признак с течением времени будет приобретать все большее значение.

2. На наднациональный характер международной организации указывает такой признак, как *принятие решения большинством голосов*, при этом авторы уточняют, что голосование должно быть либо пропорциональным, либо взвешенным³.

3. *Независимость служащих международной организации*. Служащие должны выполнять свои обязательства в личном качестве и не должны представлять государственных интересов. Они представляют не государства, а народы данных государств. А. Этциони отмечал, что решения принимаются органом, не состоящим из представителей власти государств-участников, выполняющих их указания⁴. Данный признак нельзя назвать обязательным, это, скорее всего, субсидиарный признак наднациональной международной организации, т.е. он носит описательно-вспомогательный характер⁵.

4. *Право международных организаций обязывать своими решениями физических и юридических лиц государств-участников*. Некоторые авторы подчеркивают тот факт, что государственные органы, а также граждане и юридические лица должны выполнять

¹ Мещерякова О.М. Наднациональные международные организации и проблема суверенитета государств-членов // Московский журнал международного права. — 2010. — № 2. — С. 38.

² Мартенс Ф.Ф. Современное международное право цивилизованных народов. — СПб., 1898. — Т. 1. — С. 206.

³ См.: Талалаев А.Н. Критика буржуазных правовых концепций относительно СЭВ и социалистической экономической интеграции // Совет экономической взаимопомощи. Основные правовые проблемы. — М., 1975. — С. 369–370.

⁴ Этциони А. От империи к сообществу: новый подход к международным отношениям. — М.: Ладомир, 2004. — С. 245.

⁵ См.: Королев М.А. Указ. соч. — С. 8.

решения наднациональной организации, не дожидаясь принятия специальных внутригосударственных актов¹.

5. *Запрет одностороннего выхода из наднациональной организации*, что также подразумевает невозможность распустить организацию совместным решением государств-участников. А.А. Моисеев считает, что вряд ли данный признак можно считать состоятельным, так как до тех пор пока государства-участники сохраняют свой суверенитет, они вправе выйти из организации². Если бы государства утрачивали суверенитет после заключения договора о создании наднациональной организации, то тогда можно было бы говорить об абсолютной наднациональности.

6. *Независимый характер власти по отношению к государствам-участникам*. Здесь необходимо обратить внимание на функциональную независимость наднациональной организации, которая выражается в том, что организация осуществляет свои полномочия иной раз даже против воли государств. Но не стоит забывать о том, что именно государства-участники наделяют полномочиями международную организацию, закрепляя их в ее учредительных документах. Отсюда вытекает следующий признак.

7. *Передача государствами-членами части своих полномочий международной организации*.

8. *Принятие обязательных для государств-участников решений*. Именно этот признак многие авторы считают самым важным для определения наднациональности³.

В доктрине международного права выделяют и другие признаки наднациональности. Для признания международной организации в качестве наднациональной не обязательны все вышеперечисленные признаки. Признаки наднациональности присутствуют в деятельности международных организаций как универсального, так и регионального типа.

¹ См.: *Энциони А.* Указ. соч. — С. 245; *Мецержакова О.М.* Указ. соч. — С. 41.

² См.: *Моисеев А.А.* Указ. соч. — С. 351.

³ См.: *Моисеев А.А.* Указ. соч. — С. 356; *Королев М.А.* Указ. соч. — С. 8; *Витцум В.Г.* Указ. соч. — С. 276.

В представленной работе исследуется явление наднациональности в международном праве на примере двух объединений: Карибского сообщества (КС) и Британского содружества (БС). Обратимся к этим объединениям и рассмотрим их деятельность в контексте основных признаков наднациональности.

Карибское сообщество и общий рынок (КАРИКОМ) представляет собой интеграционный блок, созданный в соответствии с договором, подписанным Барбадосом, Гайаной, Ямайкой, Тринидадом и Тобаго в Чагуарамасе (Чагуарамасский договор) 4 июля 1973 г. и вступившим в силу 1 августа 1973 г. КАРИКОМ заменил существовавшую с 1968 г. Карибскую ассоциацию свободной торговли. Реализация существовавшей изначально идеи построить политическую федерацию в 1950-х гг. не увенчалась успехом.

В 1990 г. Вильям Демас, бывший главный секретарь КС, президент Карибского банка развития, подчеркнул тот факт, что органы и институты КС наделены наднациональными полномочиями, однако не существует санкций ни для государств-участников, ни для юридических лиц за неисполнение решений, принятых органами или институтами КС. Он также подчеркнул, что КС должно быть наднациональным объединением, в первую очередь для достижения целей и задач сообщества. При отсутствии признаков наднациональности у КС нельзя будет говорить о нормальном развитии интеграции и общего рынка. Первым шагом к наднациональности было создание Ассамблеи парламентариев КС (совещательный орган), разработка и принятие Хартии гражданского общества, а также создание Карибского суда. С течением времени стали создаваться новые органы и институты.

В рамках Сообщества предусматривается развитие экономического сотрудничества стран-членов, осуществляется координация внешней политики; налажено сотрудничество в таких областях, как здравоохранение, образование, культура, наука и техника, налогообложение. В рамках общего рынка предусмотрены следующие мероприятия: введение общего внешнего тарифа; проведение единой протекционистской политики; усиление координации внешнеторговой политики; согласование программы налоговых стимулов для промышленности и другие мероприятия.

Высшим органом КАРИКОМ является Конференция глав правительств. Решения принимаются единогласно. Бюро Конференции руководит организацией между сессиями и контролирует созданные в 1992 г. силы быстрого реагирования. Совет министров КАРИКОМ является вторым по значимости органом сообщества, отвечающим за развитие политического, экономического и финансового сотрудничества. В его структуре действуют 4 совета министров (по торговле и экономическому развитию, иностранным делам, гуманитарному и социальному развитию, финансам и планированию) и 13 постоянных отраслевых комитетов. Секретариат КС, возглавляемый Генеральным секретарем, имеет 5 департаментов (торговля и сельское хозяйство, экономика и промышленность, функциональное сотрудничество, правовые вопросы, общие вопросы и администрация). Наряду с организационной работой по проведению конференций и совещаний Секретариат осуществляет контроль за реализацией принятых решений, проводит исследование по проблемам интеграции, выполняет поручения органов сообщества. В рамках КАРИКОМ действуют ассоциированные институты: Карибский банк развития, Карибский инвестиционный фонд, Карибская метеорологическая организация, Совет правового образования, Вест-Индский университет, Вест-Индская судходная компания, Ассамблея парламентариев КС и Карибский суд.

Что касается Британского содружества, то по смыслу Вестминстерского статута от 11 декабря 1931 г.¹ оно является свободным объединением государств. Данная формулировка не дает четкого определения того, что представляет собой рассматриваемое объединение.

Содружество наций определяют как наднациональную организацию в экономической и военной сферах². Ученые отмечали, что БС больше, чем объединение дружественных держав, это больше, чем ряд государств, объединенных общими экономиче-

¹ 22 Geo V, ch. 4 (R.-U.). URL: <http://www.statutelaw.gov.uk/content.aspx?activeTextDocId=1081723>.

² Commonwealth of Nations. URL: http://ib.frath.net/w/Commonwealth_of_Nations.

скими интересами¹. Идея Содружества впервые возникла в конце XIX в., целью Содружества являлось сохранение связей между государствами в постимперский период².

Главой БС является королева Великобритании. Исполнительным органом Содружества является созданный в 1965 г. Секретариат, который в силу уважения принципа суверенитета государств имеет лишь организующие функции для реализации государствами-членами (через своих представителей) собственных идей.

Как государства — участники КС, так и государства — участники БС признают общность интересов и целей объединения. Такой вывод можно сделать, проанализировав Договор о создании КС и Лондонскую и Сингапурскую декларации (для БС). Реализация целей в вышеуказанных документах ведет к глубокой интеграции внутренних процессов в государствах-участниках.

Решения в обоих объединениях принимаются большинством голосов, при этом данные решения носят обязательный характер для государств-участников. О компетенции основных органов КС говорится в Договоре о создании КС, а также в пересмотренном договоре. Статья 8 Договора о создании КС и ст. 12 пересмотренного договора устанавливают, что решения, принятые Конференцией глав государств, являются обязательными для государств-участников³. Декларации, принимаемые на конференциях, совещаниях, встречах Содружества, также носят обязательный характер для государств-участников. Важнейшими из них являются конференции глав правительств. На таких конференциях их участники представляют соответствующее государство, а потому реше-

¹ См.: *Milne R. The British Commonwealth of Nations in International Affairs// Selected speeches and writings. — 1958. — P. 28.*

² См.: *Безбородов Ю.С., Каримов Д.А. Особенности международно-правового статуса Британского Содружества // Международное публичное и частное право. — 2010. — № 1. — С. 16.*

³ *Treaty Establishing the Caribbean Community. Chaguaramas, 4th July 1973. — P. 5; Revised Treaty of Chaguaramas Establishing the Caribbean Community Including the Caricom Singlemarket and Econom. Caribbean Community Secretariat. — 2001.*

ния данных конференций обязательны для государств-членов, принявших участие в них. Положение об обязательном характере решений БС также содержится в Вестминстерском статуте. Решения, принятые в обоих объединениях непосредственно действуют на территориях государств-участников.

КС и БС обладают международной правоспособностью, то есть они могут заключать международные договоры с другими международными организациями, а также третьими государствами, которые не входят в состав данных объединений. В договоре о создании КС прямо прописана договорная правоспособность общества.

Оба сообщества имеют свое обособленное финансирование и бюджеты.

Граждане государств — участников БС одновременно являются гражданами и БС, а граждане государств, входящих в КАРИКОМ, являются гражданами КС.

На сегодняшний день в мировом сообществе прослеживаются такие тенденции развития, как: стремление к сохранению независимости политики, укрепление суверенитета, а так же взаимодействие государств, укрепление сотрудничества, стремление к интеграции. В связи с этим растет число различных международных организаций. Наднациональный характер таких международных организаций, как ООН и ЕС, очевиден и несомненен, что же касается других международных организаций, то мало кто обращает внимание на их наднациональный характер. Именно поэтому мы обратились к региональным организациям — БС и КС.

Процесс глобализации необратим, а явление наднациональности порождено именно этим процессом. Международные организации должны идти вперед и изменяться. Иначе они не смогут решать возникающие проблемы в том объеме, в котором это требует мировое сообщество. Одним из таких изменений должно стать появление такого признака, как наднациональность.

НЕТАРИФНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

В.В. Голубев

студент юридического факультета

Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198
vladislavgolubev@yandex.ru

Определение понятия «нетарифное регулирование» и уяснение его содержания необходимы, во-первых, для правильного понимания объекта изучения, а во-вторых, для структурирования инструментария внешнеторгового регулирования и установления границ применения нетарифного метода регулирования внешней торговли.

Исторически формирование правового инструментария в сфере регулирования международной торговли шло по пути выделения мер таможенно-тарифного регулирования и всех остальных инструментов, с помощью которых было возможно воздействовать на внешнюю торговлю. Таким образом, меры нетарифного регулирования стали определять по методу исключения, т.е. к ним стали относить все меры регулирования внешней торговли, которые не относились к тарифным мерам. При этом, если в отношении определения таможенно-тарифных мер и соответствующего им таможенно-тарифного метода регулирования в международной торговой практике установились единообразные подходы, то применительно к нетарифным мерам такого единообразия достигнуто не было.

Деятельность различных международных организаций также не внесла желаемой ясности в определение нетарифного регулирования и не создала унифицированных, единообразных подходов к дефиниции нетарифных мер.

Так, в рамках Таможенного союза России, Белоруссии и Казахстана 25 января 2008 г. было заключено Соглашение о единых мерах нетарифного регулирования в отношении третьих стран. В рамках данного международного договора нетарифное регулирование понимается как «комплекс мер регулирования внешней торговли товарами, осуществляемый путем введения количественных и иных запретов и ограничений экономического характера». Однако вышеприведенное определение не дает четкой правовой дефиниции и не указывает на сущность данного процесса. Оно построено по принципу указания на определенную совокупность мер нетарифного регулирования.

Государства при осуществлении нормотворческой деятельности, старались избегать закрепления определения нетарифного регулирования. До сих пор в большинстве случаев в национальных нормативных актах нетарифное регулирование определяется через перечисление конкретных мер (инструментов), использование которых может относиться к нетарифному регулированию.

В современной научной литературе вышеуказанное понятие раскрывается через определение совокупности мер нетарифного регулирования. Однако стоит отметить, что в международном праве и, в частности, в праве ВТО официального определения термина «нетарифные меры» также не существует¹, что приводит к размыванию правовых понятий и появлению различных юридических конструкций, которые зачастую мешают объективному отражению специфики нетарифного регулирования.

В зарубежной научной литературе инструменты (средства) нетарифного регулирования называют нетарифными мерами (*non-tariff measures; nicht-tarifare Maßnahmen*), «нетарифными барьерами» (*non-tariff barriers; nicht-tarifare Handelsschranken*), нетарифными ограничениями (*non-tariff restraints; außertarifliche Beschränkungen*), нетарифными препятствиями (*non-tariff obstacles; nicht-tarifare Handelshemmnisse*).

¹ Market access: a simple guide — NAMA Negotiations. URL.: http://www.wto.org/english/tratop_e/markacc_e/nama_negotiations_e.htm.

В отечественной научной и специальной литературе, посвященной исследованию проблем совершенствования внешнеторгового регулирования, их принято называть нетарифными мерами (НТМ), нетарифными барьерами (НТБ) либо нетарифными ограничениями (НТО).

Стоит отметить, что вся вышеприведенная терминология приемлема для использования, так как указанные наименования сводятся к описанию однородных инструментов. Однако в современном международном праве проводится разграничение близких по смыслу понятий «нетарифные меры» и «нетарифные барьеры». Под нетарифными мерами понимаются все способы воздействия на внешнеторговые потоки, не относящиеся к таможенно-тарифным инструментам¹. Среди нетарифных мер выделяют группу нетарифных барьеров, которые носят очевидный протекционистский характер. Следовательно, можно сделать вывод о том, что понятие «нетарифные меры» является наиболее полным и включает в себя различные по своему характеру и природе инструменты нетарифного регулирования. Такой же позиции придерживается и С.В. Зимнин, который считает, что «распространенной ошибкой многих исследователей, является использование терминов “нетарифные барьеры” или “нетарифные ограничения”, поскольку эти понятия лишь частично отражают суть современных нетарифных инструментов...»². Тем не менее в документации ВТО часто можно встретить использование терминов «нетарифные меры» и «нетарифные барьеры» в качестве синонимов³.

И.И. Дюмулен, один из ведущих российских исследователей в области регулирования мировой торговли на международном и национальном уровнях, определяет нетарифные меры как «любые

¹ SICE — Foreign Trade Information System. Dictionary of Trade Terms. URL: http://www.sice.oas.org/dictionary/TNTM_e.asp.

² *Зимнин С.В.* Роль нетарифных мер регулирования во внешней торговле Европейского союза на современном этапе: Автореф. дис. ... к.э.н. — М., 2007. — С. 10.

³ См.: Jargon Buster WTO. URL: http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/meet08_brief07_e.doc

распоряжения центральных и местных властей, включая методы реализации законов, постановлений и других нормативных актов (кроме таможенно-тарифных мероприятий), которые воздействуют на экспорт и импорт товаров, объем, товарную структуру внешней торговли, цены и конкурентоспособность товаров, создавая более жесткие условия для товаров иностранного происхождения по сравнению с товарами национального производства или различный режим для товаров разных стран»¹.

По мнению В. Преснякова, «нетарифные ограничения — это комплекс мер ограничительно-запретительного характера, препятствующих проникновению иностранных товаров на внутренние рынки. Цель этих мер — не только усиление конкурентных условий импортирующей страны, но и защита национальной промышленности, охрана жизни и здоровья населения, окружающей среды, морали, религии и национальной безопасности»².

В одном из наиболее авторитетных энциклопедических изданий по экономике *The Oxford Dictionary of Economics* приводится следующая дефиниция нетарифного барьера: «Все формы искусственных препятствий для международной торговли, кроме тарифов»³.

ЮНКТАД причисляет нетарифные меры ко «всем видам регуляций, действий или других процедур, предпринимаемых правительствами, которые могут оказывать ограничительное влияние на международную торговлю»⁴.

В документах ГАТТ нетарифные меры определяются как «любые действия, кроме тарифов, которые препятствуют свободному ходу международной торговли», применение которых осно-

¹ См.: Дюмулен И.И. Международная торговля. Тарифное и нетарифное регулирование. — М.: ВАВТ, 2009. — С. 335.

² См.: Пресняков В.Ю. Государственное регулирование внешней торговли России в условиях перехода к рыночной экономике: проблемы и перспективы. — М.: РИО РТА, 1997. — С. 118.

³ *The Oxford Dictionary of Economics*. URL: <http://www.enotes.com/econencyclopedia/non-tariff-barriers>.

⁴ *Protectionism and Structural Adjustment in the World Economy*: Rep. by the UNCTAD Secretariat. TD/B/888 / UNCTAD. — Geneva — N.Y.: UN, 1982.

вываается на достигнутых в рамках Всемирной торговой организации специальных соглашений¹.

Таким образом, можно утверждать, что определение нетарифных мер как ограничителей (регуляторов) международной торговли, отличных от инструментов таможенно-тарифного регулирования, является общепринятым в современной российской и зарубежной научной литературе.

Однако определение сущности нетарифного регулирования и используемых для его осуществления нетарифных мер через понятие таможенно-тарифного регулирования имеет свои недостатки.

Во-первых, появляются так называемые пересекающиеся сферы внешнеторгового регулирования, осуществляемые с помощью инструментов, которые могут быть отнесены как к таможенно-тарифному, так и к нетарифному методу. Это касается, например, как порядка определения страны происхождения товаров, так и процедуры таможенной оценки товаров.

Во-вторых, в последнее время все чаще в российской научной и учебной литературе стали появляться неверные определения таможенной пошлины, и, как следствие, отдельные меры нетарифного регулирования ошибочно причисляются к таможенно-тарифным инструментам. Причиной таких ошибок является, скорее всего, то, что в арсенале внешнеторгового регулирования одним и тем же понятием «пошлина» обозначаются инструменты как таможенно-тарифного регулирования (импортные и экспортные таможенные пошлины), так и нетарифные меры (антидемпинговые, компенсационные и специальные пошлины).

Отсутствие до сих пор единого общепринятого определения нетарифных мер и сложившаяся практика выведения понятия нетарифного регулирования по остаточному принципу из понятия таможенно-тарифного регулирования объясняются множественностью и разнородностью причин применения нетарифных мер.

¹ См.: *Трошкина Т.Н.* Система мер нетарифного регулирования международной торговли: понятие и сущность // *Налого.* — 2009. — № 4.

РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ В СФЕРЕ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ В РАЗВИТИИ ЕВРОПЕЙСКОЙ И ЕВРАЗИЙСКОЙ ПАТЕНТНЫХ СИСТЕМ

А.А. Шахмова

магистрант кафедры международного права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198
shakhmova@gmail.com

Происходящие в современном мире процессы глобализации, в первую очередь затрагивающие экономические связи между государствами, со всей очевидностью содействуют повышению эффективности экономики и интенсификации международной торговли. Сопровождающее глобализацию расширение рынка стимулирует рост производства и внедрение инноваций, являющихся важнейшим фактором в конкурентной борьбе. Отсюда происходит заметное повышение значимости патентной системы, обеспечивающей охрану и защиту изобретений. Патентное право становится и уже, пожалуй, стало той сферой законодательства, которая в наибольшей степени оказалась затронутой глобализацией и вовлеченной в нее.

Данное обстоятельство требует не просто дальнейшего совершенствования системы охраны интеллектуальной собственности, и в частности патентной системы, а ее перехода на новый качественный уровень, характеризуемый активным взаимодействием национального, регионального и международного уровня правовой охраны.

Совершенствование правовой охраны на национальном и региональном уровнях дополняются принятием международных со-

глашений. Как справедливо замечает Т.И. Матвеева, международные соглашения способствуют сближению правовых систем и «ускоряют процессы гармонизации и унификации национальных патентных систем...»¹. Современные исторически сложившиеся патентные системы ныне претерпевают значительные изменения в направлении соответствия вызову динамики глобализации.

Сказанное совершенно не означает, что в мире возобладали тенденция к отказу от национального патентного законодательства. В охране изобретений заинтересованы не только транснациональные корпорации, но и отдельные государства. При всех стратегических целях на усовершенствование международной охраны национальное законодательство не может полностью переложить все функции такой охраны и отказаться от своего собственного регулирования. Качественно новый уровень в охране промышленной собственности обеспечивается стратегиями гармонизации и унификации патентного права, оптимальным сочетанием национальных законов и международных соглашений. Причем ни один из этих уровней не может быть проигнорирован.

Непременным условием эффективного международного культурного сотрудничества видится реальная охрана прав авторов научных, литературных и художественных произведений. Определяющая роль в международной защите и охране прав интеллектуальной собственности принадлежит многосторонним международным соглашениям.

Основным правовым актом в области охраны изобретений является Парижская конвенция об охране промышленной собственности² 1883 г. (далее — Парижская конвенция). Парижская конвенция предусматривает общие принципы международной охраны промышленной собственности. В рамках этого соглашения осуществляются наиболее значимые проекты Всемирной организации

¹ См: *Матвеева Т.И.* Патентная система и вопросы охраны интеллектуальной собственности. — СПб., 1998. — С. 31.

² Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. — 1996. — № 2.

интеллектуальной собственности (ВОИС) по оказанию помощи в становлении национальных и региональных патентных систем, включая подготовку кадров, в обмене патентной информацией, а также в международной гармонизации национального законодательства в области промышленной собственности, охватывая и новейшие области техники (микроэлектроника, геновая инженерия).

Участие в Парижской конвенции может рассматриваться как одно из необходимых условий привлечения передовых технологий и инвестиций в перспективные отрасли промышленности.

Парижская конвенция является полностью открытым международным соглашением, т.е. участие в ней ничем не обусловлено и зависит только от воли государства принять на себя соответствующие обязательства. Депозитарием конвенции является Генеральный директор ВОИС. Более 100 государств являются участниками Парижской конвенции. Конвенция содержит 46 статей. Первые 28 статей относятся к устанавливаемым Конвенцией нормам, а 18 последующих разрешают административные вопросы.

В Конвенции можно выделить четыре группы положений, имеющих принципиальное значение для региональных патентных систем.

Это, прежде всего, нормы международного публичного права, регламентирующие права и обязанности государств-членов и учреждающие органы, предусмотренные Конвенцией, а также нормы административного характера.

Далее, Конвенция содержит положения, которые государства-участники обязаны применять к трансграничным частным отношениям в сфере использования промышленной собственности и которые имеют целью разрешение двух проблем. Первой была проблема дискриминации: в некоторых странах иностранцам было затруднительно или даже невозможно получить патент. Вторая проблема касалась вопросов приоритета, так как подать патентную заявку одновременно во всех странах было делом трудным и дорогостоящим. Однако, изобретатель, который медлил с подачей заявки, рисковал обнаружить, что другой человек в другой стране

определил его, обратившись со своей заявкой или предварительно опубликовав результаты своей работы¹.

Для решения первой проблемы в Конвенцию включены положения о национальном режиме, согласно которому каждое государство-участник обязано предоставить гражданам других государств-участников по меньшей мере такие же права в области охраны промышленной собственности, какие оно предоставляет собственным гражданам (ст. 2). То же относится к лицам, имеющим местожительство или владеющим действительным и серьезным промышленным или торговым предприятием на территории государства-участника (ст. 3). Однако из этого принципа есть немало-важное в практическом плане исключение — п. 3 ст. 2 позволяет требовать от иностранцев вести дела через национальных патентных поверенных. При этом никаких исключений из принципа национального режима в отношении патентных пошлин не предусмотрено. Вторая проблема решалась путем установления в Конвенции срока приоритета в один год, согласно которому заявитель, подавший правильно оформленную заявку на изобретение в одном из государств-участников, пользуется для подачи заявки в других государствах правом приоритета в течение 12 месяцев (ст. 4 части А и С). Право приоритета означает, что последующие заявки в других государствах будут рассматриваться как поданные на дату подачи первой заявки, т.е. они будут иметь приоритет перед любыми заявками, поданными в этом промежутке времени (ст. 4 часть В). Для подтверждения прав приоритета требуется предоставление копии первой заявки, заверенной патентным ведомством, в которое она была подана, никакой другой легализации копии не требуется (ст. 4 часть D (3)).

В Парижскую конвенцию вошел ряд других существенных положений, Конвенция признала так называемую национальную независимость патентов, что означает: патент, полученный в одной стране, независим от судьбы патентов, полученных на это же

¹ См.: Мэггс П.Б., Сергеев А.П. Интеллектуальная собственность. — М.: Юрист, 2000. — С. 92–97.

изобретение в других странах. Кроме того, Конвенцией предусматривалось, что «в выдаче патента не может быть отказано, и патент не может быть признан недействительным на основании того, что продукт, запатентованный или изготовленный запатентованным способом, подвергнут ограничению или сокращением на основании национального законодательства».

Парижская конвенция сформулировала минимальные стандарты патентной охраны, обязательные для всех государств-участников, а также для региональных патентных систем. Во многих менее развитых странах действуют весьма слабые правоохранительные системы. Даже в тех из них, где попытались ввести серьезные системы патентования, возникли значительные трудности с решением вопроса о квалифицированном экспертном персонале, который мог бы работать по разным отраслям техники.

Соглашение о торговых аспектах прав на интеллектуальную собственность (ТРИПС) 1994 г.¹ требует полного соблюдения положений Парижской конвенции и обязательно для всех стран — членов Всемирной торговой организации (ВТО). ТРИПС требует безусловного выполнения положений Парижской конвенции. Более того, Соглашением ТРИПС для преодоления недостатков Конвенции предусмотрено, что «получение патента доступно, а патентные права предоставляются без какой-либо дискриминации в том, что касается места изобретения безотносительно к тому, произведен ли результат изобретения на месте или ввезен». В Соглашении введено требование об охране «любого изобретения, будь то продукт или процесс его изготовления во всех областях техники и технологии».

Одно из значительных преимуществ ТРИПС состоит в том, что ВТО предусматривает действенный механизм урегулирования споров, который позволяет более эффективно контролировать, каким образом государства соблюдают меры, обеспечивающие от-

¹ Всемирная торговая организация: документы и комментарии: Сборник / Сост. С.А. Смирнова. — М., 2001.

крытый доступ на свои рынки¹. Соглашение ТРИПС содержит «минимальные стандарты» правовой охраны объектов интеллектуальной собственности.

Европейские и евразийские патентные нормативные акты в значительной степени приведены в соответствии с положениями Соглашения ТРИПС, что связано, прежде всего, с тем, что большинство государств — участников как Европейской патентной конвенции, так и Евразийской патентной конвенции являются членами ВТО. Вместе с тем некоторые положения Европейской патентной конвенции, в частности положение, касающееся исключений из патентоспособности изобретений, отличаются от положений ТРИПС. Например, в ст. 27 Соглашения содержится положение о непротиворечии изобретения общественному порядку и морали, которое в отличие от положения ст. 53 Европейской патентной конвенции, где также содержится понятие «общественный порядок», трактуется более широко (жизнь, здоровье людей, экология и т.д.). В соответствии с положениями ст. 27 Соглашения ТРИПС приведено требование о непротиворечии изобретения общественному порядку и морали в Патентной инструкции к Евразийской патентной конвенции².

Договор о патентной кооперации³ (далее — РСТ) 1970 г. был разработан с целью унификации и упрощения формальностей, связанных с подачей патентной заявки. Договор помогает преодолеть проблему множественных подаваемых заявок, чего не смогли добиться создатели Парижской конвенции. В соответствии со ст. 10 Договора 1970 г. международная заявка подается в установленное получающее ведомство. Заявление должно содержать ходатайство, название изобретения, сведения об агенте, указание государств,

¹ См. подробнее: *Бронкерз Дж., Веркард Ф., МакНелиса М.* Меры по обеспечению соблюдения прав интеллектуальной собственности. Документ подготовлен в рамках программы ТАСИС 2001. — С. 10.

² См: *Пилькина Н.Н.* Европейская и евразийская патентные системы: Автореф. дис. ... к.ю.н. — М., 2007.

³ Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами. — М., 1980. — Вып. XXXIV.

сведения об изобретателе (правило 4 Инструкции Договора). Унификация формуляра патентной заявки нацелено на то, чтобы в значительной степени сократить расходы на международное патентование.

При всем этом в Договоре о патентной кооперации остался нерешенным целый ряд вопросов. Договор сокращает объем дублирования, но не снимает его полностью в патентном поиске, осуществляемом на национальном уровне. Договор не содержит положений, способствующих снижению расходов на перевод патентных заявок на множество иностранных языков. В нем также нет механизма для простого разрешения споров между заявителем и национальными патентными службами¹.

Для преодоления вышеуказанных проблем проводится реформирование данного Договора. За последние четыре года в правовую структуру были внесены следующие основные изменения²: до 30 месяцев был продлен срок для осуществления действий, необходимых для перехода на национальную фазу (ст. 22 (1) РСТ); предусмотрена процедура восстановления пропущенного срока перехода на национальную фазу (правило 49.6 Инструкции к РСТ); к сожалению, Европейское патентное ведомство (ЕПВ), а также 13 национальных патентных ведомств уведомили Всемирную организацию интеллектуальной собственности (ВОИС) о несовместимости своих правовых актов с данным правилом; с 1 января 2004 г. введена система расширенного международного поиска и предварительной экспертизы (правило 43 bis Инструкции к РСТ).

С 12 февраля 2004 г. заявители могут подавать международные заявки в Международное бюро ВОИС как в получающее ведомство в электронной форме³. Кроме того, такая возможность предоставлена получающими ведомствами Франции, Финляндии,

¹ Более подробную информацию о Договоре можно получить на сайте. URL: <http://www.wipo.org>.

² *Архинова В.* Реформирование РСТ — новые возможности // Интеллектуальная собственность. Промышленная собственность. — 2005. — С. 11–12.

³ См.: *Негуляев Г.А.* Актуальные вопросы реформирования РСТ // Патенты и лицензии. — 2005. — № 3. — С. 25.

Кореи, Испании, Японии, ЕПВ. При электронной подаче заявок используется программное обеспечение PCT-SAFE, которое предоставляется заявителям PCT.

В целом практику применения новых норм PCT можно назвать позитивной¹. Вместе с тем необходимо отметить ряд негативных моментов. Во-первых, имеются некоторые противоречия между нормами, содержащимися в статьях Договора PCT, и нормами, содержащимися в правилах Инструкции к данному Договору. Во-вторых, необходимо учитывать специфику принятия поправок нормативных документов PCT. Для стран, нормы которых противоречат новым нормам и положениям PCT, предусмотрен переходный период, в течение которого они должны привести свои патентные законодательства в соответствие с нормами PCT. Вышеназванные причины обуславливают неоднозначные последствия применения норм PCT, изначально направленных на упрощение и удешевление процедуры зарубежного патентования.

С момента вступления в силу Договора о патентной кооперации (PCT) в мире было подано более 1,2 млн международных патентных заявок, причем если первые 250 тыс. заявок поступили за первые 18 лет существования Договора, то в течение следующих 4 лет количество заявок увеличилось в несколько раз².

PCT имеет особое значение для Евразийской патентной системы. Договор о патентной кооперации и Инструкция³ к нему, согласно ст. 20 ЕАПК, применяются в рамках Евразийской патентной системы, а в случае расхождения между ними и Евразийской патентной конвенцией и Инструкцией к ней — применяются первые. Следовательно, нормы PCT имеют приоритет перед евразийскими нормативными актами. Более того, реформирование Дого-

¹ См.: *Апарина Т.В.* Практика применения результатов реформы PCT: преимущества и коллизии // Интеллектуальная собственность. Промышленная собственность. — 2006. — № 9. — С. 104.

² URL: <http://www.wipo.int.treaties>.

³ Инструкция к Договору о патентной кооперации (Вашингтон, 19 июня 1970 г.). — Всемирная организация интеллектуальной собственности, 2006.

вора о патентной кооперации привело к внесению ряда изменений и дополнений в нормы евразийского патентного права.

Принятие 1 июня 2000 г. международного Договора о патентном праве (PLT- Patent Law Treaty) стало важным шагом на пути гармонизации законодательства в области правовой охраны изобретений. Кроме того, были приняты Инструкция к Договору о патентном праве и Заключительный акт, согласно которому Договор о патентном праве был открыт для подписания со 2 июня 2000 г. Заключительный акт подписали 104 государства, в том числе Азербайджан, Казахстан, Молдавия и Россия, а также 3 региональные патентные организации: Африканская региональная организация промышленной собственности (ARIPO), Евразийская патентная организация (ЕАПО) и Европейская патентная организация (ЕПО).

Впоследствии любое имеющее на то право государство (участник Парижской конвенции по охране промышленной собственности или член ВОИС) или региональная патентная организация могут сдать на хранение акт о присоединении к Договору о патентном праве.

Новый Договор о патентном праве призван унифицировать и упростить процедурные нормы международного патентного права. Он дополняет действующий Договор о патентной кооперации (РСТ), заключенный в 1970 г. в Вашингтоне, и связан с ним.

Главной особенностью Договора о патентном праве является отсутствие в нем норм материального патентного права¹. В целом положения Договора 2000 г. предоставляют преимущества процедурного характера как для заявителей и патентовладельцев, так и для патентных ведомств договаривающихся сторон (государств или межправительственных организаций, включая региональные патентные организации). Для заявителей и патентовладельцев обеспечены сокращения затрат, меньший риск совершения ошибок

¹ См.: *Уемира Ш.* Развитие международного патентного права // Интеллектуальная собственность. Промышленная собственность. — 2001. — № 1. — С. 11.

и возможность исправления без утраты прав, а для патентных ведомств — возможность более эффективной работы¹.

В силу того что принятие Договора 2000 г. повлияло на реформирование европейских и евразийских патентных нормативных актов, хотелось бы более подробно рассмотреть один из видов преимуществ, предусмотренных данным Договором, а именно упрощение процедур контактирования с патентным ведомством². В целях снижения затрат заявителей и ведомства предусмотрены упрощения, в частности, следующих процедур.

Во-первых, Договор вводит исключения, когда заявитель, владелец или иное заинтересованное лицо может выступать перед ведомством самостоятельно, например, при подаче заявки, уплате пошлины, подаче копии ранее поданной заявки, в которой отсутствовала часть описания или чертежа и др.

Во-вторых, ведомство может потребовать подтверждение формального содержания заявки или правильности перевода только в случае наличия разумных сомнений в качестве представленных заявителем материалов. Однако в случае применения так называемой цифровой подписи (заявка в электронной форме) договаривающаяся сторона может потребовать ее подтверждения с помощью предусмотренной для нее процедуры.

В-третьих, ведомство вправе затребовать копии ранее поданной заявки или подтверждения приоритета только в отдельных случаях. Копии не предоставляются, если соответствующие документы ранее подавались в то же ведомство договаривающейся стороны, а также если ведомство в состоянии затребовать копию или подтверждение в другом ведомстве через его электронно-цифровую библиотеку.

В-четвертых, Договор разрешает заявителю или владельцу объединять несколько сходных ходатайств в одной корреспонден-

¹ См.: *Еременко В.И.* Развитие международного права // Законодательство и экономика. — 2002. — № 2 (214). — С. 40.

² *Кравец Л.Г.* Система охраны интеллектуальной собственности на пороге информационного общества. — М.: ИНИЦ Роспатента, 2001. — С. 26–37.

ции. Например, договаривающаяся сторона обязана принимать одно подтверждение полномочий патентного поверенного, если оно относится к одной или нескольким заявкам или патентам одного и того же лица.

Таким образом, правовую основу деятельности Европейской и Евразийской региональных патентных систем заложила Парижская конвенция по охране промышленной собственности 1883 г., которая предопределила создание региональных патентных систем, предусмотрев возможность договаривающимся государствам Союза по охране промышленной собственности заключать отдельно между собой специальные соглашения по охране промышленной собственности (ст. 19 Конвенции). Договор о патентной кооперации 1970 г. (РСТ) также предусматривает возможность заключения региональных договоров и введение региональных патентов (ст. 45).

Гармонизация и унификация в конечном счете нацелены на создание глобальной системы охраны прав интеллектуальной собственности, являющейся результатом интернационализации патентной системы. Таким образом, набирает силу подход к поэтапному построению всеобъемлющей интернациональной патентной системы, проявляющейся в основных своих контурах — в сокращении дублирования процессов экспертизы изобретений через усиление доверия в отношениях между патентными ведомствами относительно результатов их работы в данной области.

С Е К Ц И Я
МЕЖДУНАРОДНОЕ УГОЛОВНОЕ ПРАВО

**ПРИМЕНЕНИЕ БОЛЬШОЙ ПАЛАТОЙ
ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
ПОЛОЖЕНИЙ, СОДЕРЖАЩИХСЯ В УСТАВЕ
И ПРИГОВОРЕ НЮРНБЕРГСКОГО ВОЕННОГО
ТРИБУНАЛА, В ДЕЛЕ «КОНОНОВ ПРОТИВ ЛАТВИИ»**

Н.Г. Михайлов

доктор юридических наук, доцент,
заместитель руководителя аппарата
Уполномоченного Российской Федерации
при Европейском суде по правам человека,
действительный государственный советник юстиции
Российской Федерации 3-го класса

17 мая 2010 г. Большая палата Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) вынесла постановление по делу «Кононов против Латвии», согласно которому осуждение Коконова В.М. 30 апреля 2004 г. Палатой по уголовным делам Верховного суда Латвии за командование проведенной 27 мая 1944 г. партизанским отрядом операцией по уничтожению активных пособников фашистов в деревне Малые Баты, находившейся в тылу врага примерно в 80 км от линии фронта, квалифицированное как военное преступление, не является нарушением параграфа 1 ст. 7 Конвенции о защи-

те прав человека и основных свобод (Наказание исключительно на основании закона).

Следует отметить, что ранее Палата Третьей секции ЕСПЧ, в постановлении от 24 июля 2008 г. признала такое нарушение на том основании, что не было должным образом доказано, что нападение на деревню в 1944 г. по существу противоречит законам и обычаям войны, как они зафиксированы в дополнительных Положениях к Гаагской конвенции 1907 г.¹

Оправдывая действия латвийских властей, Большая палата отметила, что «для государства-преемника является правомерным, и это предсказуемо, что оно начнет уголовное преследование лиц, совершивших преступления при прежнем режиме, а суды государств-преемников не следует критиковать за применение и толкование юридических положений, действовавших в соответствующее время прежнего государственного режима, но только в свете принципов, действующих в государстве согласно нормам права, и с учетом основополагающих принципов Конвенции»².

Обоснованность осуждения Кононова за военное преступление было аргументировано тем, что оно было основано, скорее, на нормах международного, а не национального права³, которым в 1944 г. не было установлено никакого срока давности в отношении судебного преследования за военные преступления⁴. При этом в качестве применимого права Большой палатой использовались положения, содержащиеся в Уставе и приговоре Нюрнбергского трибунала.

Со ссылкой на опубликованные, соответственно, в 1944 г. труд профессора Кембриджского университета Х. Лаутерпахта «Международное право и наказание за военные преступления» и в 1945 г. работу Ханса Кельзена «Принцип против *ex post facto* законов и судебного преследования преступников стран Оси» Боль-

¹ Постановление Палаты Третьей секции по делу «Кононов против Латвии» (жалоба № 36376/04) от 24 июля 2008 г., п. 137.

² Постановление Большой палаты по делу «Кононов против Латвии» (жалоба № 36376/04) от 17 мая 2010 г., п. 241.

³ Там же, п. 196.

⁴ Там же, п. 232.

шая палата указала на то, что Устав Нюрнбергского трибунала предоставил неисчерпывающее определение военных преступлений, за совершение которых устанавливалась индивидуальная уголовная ответственность, и приговор Нюрнбергского трибунала содержал указание на то, что гуманитарные правила, отраженные в Гаагской конвенции и Положении 1907 г., «признавались всеми цивилизованными странами и считались определяющими законы и обычаи войны» до 1939 г. и что нарушения данных положений являлись преступлениями, за которые отдельные лица должны были нести наказание.

Согласно постановлению Большой палаты в доктрине того времени существовало одинаковое понимание того, что международное право ранее уже дало определение военных преступлений и требовало преследования отдельных лиц в судебном порядке. Вследствие этого Устав Нюрнбергского трибунала не был *ex post facto* уголовным законодательством. Принятые позднее Нюрнбергские принципы, основанные на Уставе и приговоре Нюрнбергского трибунала, повторяли определение военных преступлений, изложенное в Уставе, и указывали, что любое лицо, совершившее преступление по международному праву, несет ответственность и подвергается наказанию¹.

Кроме того, Большая палата отметила, что «в течение всего данного периода кодификации (имеется в виду довоенного — авт.) национальные уголовные суды и военные трибуналы были основным механизмом исполнения законов и обычаев войны. Международное преследование посредством международных военных трибуналов было исключительной мерой, при этом приговор Нюрнбергского трибунала прямо признавал постоянную роль национальных судов. Соответственно, международное обязательство государства на основании договоров и конвенций не исключало его обязанности в соответствии с обычным правом преследовать в судебном порядке и наказывать отдельных лиц посредством сво-

¹ *Lauterpacht*. The Law of Nations and the Punishment of War Crimes // 21 BYIL. — 1944. — С. 58–95, 65 и далее; *Kelsen*. The rule against Ex Post Facto Laws and the Prosecution of the Axis War Criminals // The Judge Advocate Journal. — 1945. — № 2. — С. 8–12, 10.

их уголовных судов или военных трибуналов за нарушения законов и обычаев войны. Международное и национальное право (последнее — включая трансформацию международных норм) служили основой внутригосударственного судебного преследования и ответственности. В частности, в случаях, когда национальное право не предусматривало специфических характеристик военного преступления, национальный суд мог полагаться на международное право как основу для обоснования решения, не нарушая принципов *nullum crimen sine lege* и *nulla poena sine lege*¹.

В отношении применимости Гаагской конвенции 1907 г. в постановлении, в частности, говорится следующее: «Суд считает, что национальные суды обоснованно полагались на пункт «b» статьи 23 Положения, приложенного к Гаагской конвенции 1907 г., при обосновании отдельного осуждения в отношении вероломного ранения и убийства. Концепции предательства и вероломства были тесно связаны в соответствующее время, так что ранение или убийство считалось вероломным, если осуществлялось одновременно с противоправным убеждением врага в том, что он не находится под угрозой нападения, например, посредством ненадлежащего использования вражеской униформы. Как отмечено в пунктах 16 и 201 выше, заявитель и его группа, в частности, были одеты в немецкую униформу во время операции в деревне Малые Баты. Пункт «b» статьи 23 однозначно применяется, если жители деревни считаются «комбатантами», а также мог бы применяться, если бы они считались гражданскими лицами, участвующими в военных действиях. В этом последнем случае текст пункта «b» статьи 23 относился к вероломному убийству или ранению лиц, принадлежащих к населению или войскам неприятеля, которые могли толковаться как включающие любых лиц, находящихся под какой-либо формой контроля вражеской армии, в том числе гражданское население на оккупированной территории»².

¹ Постановление Большой палаты по делу «Кононов против Латвии» (жалоба № 36376/04) от 17 мая 2010 г., п. 208.

² Постановление Большой палаты по делу «Кононов против Латвии» (жалоба № 36376/04) от 17 мая 2010 г., п. 217.

Большая палата, так же как и суды Латвии, неверно истолковала и применила *post facto* к действиям Кононова положения доктрины ответственности командира, которая появилась после Нюрнбергского процесса и в завершённом виде была разработана только в прецедентной практике Международного трибунала по бывшей Югославии в конце 90-х гг. XX в. Основываясь на положениях этой доктрины, Кононов не мог быть привлечен к ответственности за действия партизан, которыми он руководил во время проведения операции.

Согласно этой доктрине для наступления ответственности командира необходимо наличие четко определенных условий, а именно:

1) наличие отношений командир-подчиненный;

2) командир знал или должен был знать о готовящихся/совершаемых/совершенных его подчиненными преступлениях. При этом знание нельзя презюмировать, оно должно быть установлено на основе доказательств, подтверждающих наличие у командира знания о преступлениях его подчиненных. Ответственность командира не наступает без установления вины;

3) командир не принял всех необходимых и разумных мер по предотвращению преступлений подчиненных и не наказал преступников. Содержание «необходимых и разумных мер» должно быть определено конкретно в каждом случае и не может быть сформулировано абстрактно. При этом от командира нельзя требовать невозможного.

Если же хотя бы одно из этих обстоятельств не будет доказано, то командир не подлежит ответственности.

Такие существенные для ответственности командира факты, как то, что Кононов не знал и не должен был знать о совершаемых его подчиненными преступлениях, не имел возможности их предотвратить, после завершения операции доложил о ее результатах вышестоящему командованию, у него не было полномочий для наказания лиц, совершивших преступления, были проигнорированы Большой палатой.

Что касается непосредственно дела Кононова, то для непредвзятого исследователя очевидно, что постановление Большой па-

латы необоснованно. Однако оно знаменательно не этим, а тем, что поднимает принципиальный вопрос о правомерности распространения в наше время положений Устава Нюрнбергского трибунала и принятых в 1950 г. на второй сессии Комиссии международного права ООН «Принципов международного права, признанных Уставом Нюрнбергского трибунала и нашедших выражение в решении этого трибунала» (Нюрнбергских принципов) на действия лиц, воевавших против европейских стран Оси.

В связи с этим мы подробнее остановимся лишь на этом вопросе, оставляя в стороне иные аспекты постановления Большой палаты, не давшей должную правовую оценку решениям латвийских судов, ретроспективно применивших к событию 1944 г. УК Латвии 1993 г. с изменениями и дополнениями, внесенными в 2000 и 2004 гг.; обосновавших осуждение Кононова, ссылаясь на неприменимые нормы международного права, а именно: Гаагскую конвенцию 1907 г., распространяющуюся только на военные действия между Германией и СССР, но не на Латвию, не являющуюся в 1944 г. ни участницей этой Конвенции, ни стороной международного вооруженного конфликта и не существовавшую *de facto* как государство; Женевскую конвенцию 1949 г., положения которой не имеют обратной силы; Конвенцию о неприменении срока давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества от 26 ноября 1968 г., распространяющуюся на преступления, совершенные во время вооруженного конфликта, тогда как в 1944 г. между СССР и Латвией такого конфликта не могло быть в силу известных причин; проигнорировавших тот факт, что и жители деревни Малые Баты, и сам Кононов являлись гражданами СССР, в связи с чем действия его группы в отношении жителей деревни, при условии доказанности их вины в умышленных убийствах, могли быть квалифицированы лишь как общеуголовные преступления, сроки давности за которые истекли; согласившейся с латвийскими судами, что действия партизан не оправдывались военной необходимостью и были вероломными и что Кононов мог предвидеть, что более чем через 50 лет на территории тогдашней Латвии появится государство-преемник и его участие в военной операции будет квалифицировано как международное преступление, не

имеющее сроков давности; а также сомнительную аргументацию самой Большой палаты¹, включая, среди прочего, игнорирование того факта, что операция партизан проводилась на территории, находящейся под контролем противника, необоснованность выводов, например, о несущественности статуса жителей деревни Малые Баты², ссылки на не относящиеся к делу прецеденты³ и в то же время игнорирование относящейся к делу прецедентной практики⁴ и т.д.

¹ Большая палата, например, отметила, что ношение Кононовым и его отрядом во время нападения на жителей деревни формы вермахта могло означать, что Кононов утратил статус комбатанта (таким образом утратив и право на нападение) и, что факт ношения вражеской униформы во время боя уже сам по себе мог составлять преступление». Постановление Большой палаты по делу «Кононов против Латвии» 17 мая 2010 г., п.201.

² Большая палата пришла к выводу о том, что «даже если считать, что деревенские жители совершили военные преступления (в независимости от того, каким правовым статусом они обладали), то в соответствии с обычным международным правом в 1944 г. заявитель и его отряд могли иметь право только арестовать деревенских жителей, обеспечить справедливый суд над ними и только после этого применить какое-либо наказание.... В любом случае, в независимости от того, имел ли место партизанский суд (п. 132 постановления Палаты), судебный процесс над обвиненными сельскими жителями без их участия, без уведомления их об этом, с последующей казнью, не может считаться справедливым. Там же, п. 221.

³ Палата ссылается на решения по делу «Стрелец, Кесслер и Кренц против Германии» от 22 марта. 2001 г., которое не применимо к делу Кононова, поскольку заявители в том деле, занимая «очень высокие посты в государственном аппарате, ... явно не могли не иметь представления о Конституции ГДР и законодательстве ГДР или о международных обязательствах страны и критике ее режима охраны границы, которая звучала в международных кругах», и «более того, они сами осуществляли или поддерживали этот режим, дополняя законы, публиковавшиеся в «Official Gazette» ГДР, секретными приказами и служебными инструкциями об укреплении и совершенствовании установок по защите границы и о применении огнестрельного оружия» (см. § 78 постановления по делу «Стрелец, Кесслер и Кренц против Германии»). Там же, п. 185.

⁴ «Корбели против Венгрии» (*Korbely v. Hungary*), Большая палата, № 9174/02, 19 сентября 2008 г., § 59, в котором установлена невозможность заявителя предвидеть в 1956 г. (т.е. уже после Нюрнбергского трибунала и принятия Женевских конвенций 1949 г.), что его действия образуют состав преступления против человечества согласно международному праву.

В связи с распространением Большой палатой положений Устава Нюрнбергского трибунала и Нюрнбергских принципов и, в частности принципов I, II, III, IV и VII, на действия лиц, воевавших против стран Оси, возникает кардинальный вопрос, насколько это обосновано и допустимо ли это в принципе и, в особенности, спустя 65 лет после окончания Второй мировой войны.

Что касается Устава Нюрнбергского трибунала, то представляется, что, исходя из того что он был учрежден для специального случая, т.е. для справедливого и быстрого суда и наказания главных военных преступников европейских стран Оси, применение его положений в деле Кононова является явно неправомерным. Очевидно, что Кононов не мог быть приравнен к главным военным преступникам европейских стран Оси, поскольку он не мог быть отнесен к лицам, действовавшим в интересах европейских стран Оси.

В отношении Нюрнбергских принципов полагаем, что теоретически непосредственное отношение к делу Кононова могли бы иметь принципы неотвратимости наказания за совершение любого действия, которое по международному праву считается преступным, а также ответственности командиров и других начальников за преступления подчиненных.

Среди прочего Большая палата указала: «Несмотря на то, что в 1944 г. для осуществления судебного преследования в отношении действий, рассматриваемых как военные преступления, необходима была связь с международным вооруженным конфликтом, это обстоятельство не означало, что только военнослужащим или гражданам воюющего государства могло быть предъявлено такое обвинение. Релевантной связью была непосредственная связь между предполагаемым преступлением и международным вооруженным столкновением. Таким образом, предполагаемое преступление должно было быть действием, способствующим осуществлению военных целей. Внутригосударственные суды установили, что операция 27 мая 1944 г. осуществлена исходя из подозрения, что отдельные жители деревни ранее сотрудничали с германской администрацией, так что очевидно, что рассматриваемые в суде события имели прямую связь с международным вооруженным

столкновением между СССР и Германией и, по видимости, проводились для обеспечения достижения военных целей Советского Союза»¹.

Если расширительно толковать понятие военного преступления, как это сделала Большая палата, посчитавшая, что «в 1944 г. доминирующим определением военного преступления было его определение как деяния, противоречащего законам и обычаям войны»², обвинение за совершение которого могло предъявляться не только военнослужащим или гражданам воюющего государства, и признать, что Нюрнбергские принципы носят универсальный характер, то ответ на принципиальный вопрос был бы утвердительным.

Однако если при анализе обозначенной проблемы принимать во внимание не только Нюрнбергские принципы, но также, и в первую очередь, послевоенную правоприменительную практику государств, касающуюся преследования за военные преступления, совершенные во время Второй мировой войны, ответ может быть иным, поскольку об универсальности правового принципа можно судить только основываясь на правоприменительной практике.

Практика государств во время Второй мировой войны в период, предшествующий нюрнбергскому процессу, т.е. до 1945 г., а также послевоенного времени, однозначно свидетельствует о том, что к ответственности за военные преступления привлекались исключительно преступники европейских стран Оси и их пособники из других государств.

Сама Большая палата по существу также продемонстрировала это, приведя в качестве примеров суд в США в 1942 г. над 8-ю нацистскими диверсантами, осужденными секретной военной комиссией, среди прочего, за нарушение законов ведения войны, первые суды в СССР над сообщниками и активными пособниками немецких войск в Краснодаре в июле 1943 г., над немецкими во-

¹ Постановление Большой палаты по делу «Кононов против Латвии» (жалоба № 36376/04) от 17 мая 2010 г., п. 210.

² Там же, п. 205.

енными преступниками в Харькове в декабре 1943 г., над 11-ю болгарскими в Болгарии — в декабре 1944 г.¹

Говоря о послевоенных судебных процессах, Большая Палата упоминает суды в Киеве, Минске, Риге, Ленинграде, Смоленске, Брянске, Великих Луках и Николаеве; дело о заложниках (обвиняемый Вильгельм Лист), по которому обвиняемому вменялось совершение военных преступлений и преступлений против человечности во время Второй мировой войны², а также судебные процессы в Австралии, Великобритании, Канаде, Китае, Франции и Норвегии.

Таким образом, Большая палата проигнорировала приведенную ею же практику национальных судов, которая подтверждает, что в период, имеющий отношение к делу Кононова, и в послевоенный период за совершение военных преступлений во время Второй мировой войны к ответственности привлекались только лица, действовавшие в интересах стран Оси.

По нашему мнению, нельзя согласиться и с утверждением Большой палаты о том, что Нюрнбергские принципы, указывали, что любое лицо, совершившее преступление по международному праву, несет ответственность и подвергается наказанию. Поскольку Нюрнбергский трибунал был создан для специального случая и со специальной целью, выражение «любое лицо» может означать лишь любое лицо, действовавшее в интересах стран Оси, но никак не лиц, воевавших против этих стран. Трудно представить, что учредители Трибунала предусматривали возможность привлечения к ответственности в соответствии с его положениями лиц, воевавших против стран Оси.

Рассматривая вопрос о наказании в настоящее время за деяния, совершенные во время Второй мировой войны, которые по современному международному праву квалифицируются как военные преступления, нельзя совершенно абстрагироваться от исторического контекста, от международно-правовой ситуации и

¹ Постановление Большой палаты по делу «Кононов против Латвии» (жалоба № 36376/04) от 17 мая 2010 г., п. 107, 109, 110, 114.

² Там же, п. 109, 125.

реальностей соответствующего периода времени. Международно-правовая ситуация военного и послевоенного времени и до 90-х гг. прошлого века была такова, что лица, воевавшие против стран Оси, не привлекались и не могли быть привлечены к ответственности по обвинению в совершении международного преступления. Поэтому ретроспективное применение в деле Кононова уголовного закона не может быть основано на Нюрнбергских принципах. Как, на наш взгляд, верно отметил в своем Особом мнении председатель Суда Коста, к которому мы полностью присоединяемся, «тот факт, что в результате Нюрнбергского процесса были наказаны *ex post facto* лица, представшие перед Трибуналом, не означает, что все преступления, совершенные в ходе Второй мировой войны, могли быть охвачены ретроспективно в рамках пункта 2 статьи 7 Конвенции определением военных преступлений и подлежать соответствующим наказаниям за их совершение»¹.

¹Постановление Большой палаты по делу «Кононов против Латвии» (жалоба № 36376/04) от 17 мая 2010 г., Особое мнение судьи Коста, поддержанное судьями Калайджиевой и Поалелунджи, п. 14.

ПРИНЦИП *RATIONE PERSONAE* В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МУС

Е.Н. Трикоз

кандидат юридических наук,
доцент кафедры теории и истории государства и права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

Принцип *ratione personae* (лат. — критерии лица) лежит в основе персональных координационных норм международного уголовного права (далее — МУП), которые устанавливают правила действия юридических предписаний по кругу субъектов. Свою специфику эти нормы имеют применительно к постоянно действующему Международному уголовному суду (далее — МУС), что нашло в свое отражение в уникальном кодификационном и одновременно учредительном договоре — Римском статуте от 17 июля 1998 г.¹

Мы рассмотрим общеотраслевые и институционные особенности правила *ratione personae*. Первая группа этих персональных норм обобщает специфические для отрасли МУП черты, которые обуславливают существование индивидуальной уголовной ответственности в международном праве и ориентированы на описание субъекта международного преступления. Они свидетельствуют о прогрессивном развитии принципа *ratione personae*. Вторая группа институционных особенностей данного принципа касается сферы универсального МУП и правоприменительной деятельности

¹ UN Doc A/CONF 183/9. Подписан 139 и ратифицирован 114 государствами. Россия с 2003 г. является сигнатарием и наблюдателем на Ассамблее государств — участников Статута.

МУС (г. Гаага, Нидерланды). Они характеризуют исключительные параметры персональной юрисдикции этого Суда¹.

I. Общеотраслевые особенности ratione personae (прогрессивное развитие)

1. В отличие от общего международного права, которое по своему происхождению является правом межгосударственным², в сферу МУП изначально вовлечен особый субъект — физические лица. Как следствие в международном праве сложился институт отраслевой правосубъектности индивида³.

Его составными элементами и одновременно юрисдикционными презумпциями являются следующие: а) возрастная деликтоспособность, ограниченная, как правило, минимальным возрастом уголовной ответственности за международные преступления⁴; б) психическая вменяемость, позволяющая лицу осознавать противоправность или характер своего поведения либо сообразовывать свои действия с требованиями закона⁵; в) национальная принад-

¹ Этот международный орган мы относим к категории «ex ante tribunal», в отличие от *ad hoc* МВТ, МТБЮ и МУТР («ex post tribunals»).

² *Jessup Ph.C.* The Subjects of a Modern Law of Nations // *Michigan Law Review*. — 1947. — Vol. 45. — P. 383.

³ *Blakesley Ch.L.* Jurisdiction Ratione Personae or the Personal Reach of the Court's Jurisdiction // *The Legal Regime of the International Criminal Court: Essays in Honour of Professor Igor Blishchenko* / Ed. by M.Ch. Bassiouni, J. Doria and H.-P. Gasser. — Martinus Nijhoff Publishers, 2009. — P. 423–453.

⁴ Так, в ст. 7 Устава Специального суда по Сьерра-Леоне говорится о начале возраста уголовной ответственности с 15 лет, но при этом ни ст. 6 Устава МТБЮ, ни ст. 5 Устава МУТР не упоминают возраст уголовной правоспособности. В ст. 4 Факультативного протокола № 2 к Конвенции о правах ребенка, касающегося участия детей в вооруженных конфликтах, 2000 г. установлено требование к государствам-участникам повысить минимальный возраст до 18 лет. См.: *Hackenberg M.* Can the Optional Protocol for the Convention on the Rights of the Child Protect the Ugandan Child Soldier? // *Indiana International and Comparative Law Review*. — 1999–2000. — P. 445.

⁵ *Prosecutor v. Delalic et al.*, Case № IT-96-21-A, Judgment, Appeals Chamber, 16 Nov. 1998. Para. 1156. См. подробнее: *Janssen S.* Mental condition defences in Supranational Criminal Law // *International Criminal Law Review*. — 2004. — Vol. 4. — P. 84 etc.

лежность или наличие иной юридической связи с государством, под юрисдикцию которого подпадает совершенное лицом деяние¹.

2. Действие норм об ответственности за самые тяжкие международные преступления является общеобязательным по *кругу лиц*. Со времен Нюрнберга — это главные военные преступники, а в новейшей практике и экс-главы государств, иммунные к внутригосударственному уголовному преследованию². Это подтверждается рядом конвенционных норм и международных прецедентных решений³.

Но Комиссия международного права ООН, а также разработчики проекта Статута МУС предполагали ограничить его юрисдикцию высокопоставленными чиновниками и военными лидерами⁴. Римская конференция 1998 г. решила иначе. Преступления, перечисленные в Статуте, настолько серьезны, что их уголовное преследование не может быть ограничено правящей горсткой, и никто не должен избежать судебного разбирательства и справедливого наказания (абзацы 4 и 5 преамбулы Статута).

3. Прецедентное право Нюрнбергского и Токийского трибуналов⁵, а также Контрольного совета Германии¹ и современные

¹ Понятие гражданства в международном праве разъясняется, в частности, в решении Международного Суда ООН под делу Ноттебома (*Liechtenstein v. Guatemala*). Second Phase Judgment // I.C.J. Reports. — 1955. — P. 4.

² См. подробнее: *Olasolo H. The Criminal Responsibility of Senior Political and Military Leaders as Principals to International Crimes.* — Hart Publishing, 2009.

³ Case concerning the Arrest Warrant of 11 April 2000 (*Democratic Republic of Congo v. Belgium*) // ICJ. — 2002. Rep. 3. Para. 61; *Prosecutor v. Blaskic* (Case IT-95-14-A), ICTY Judgment on the Request of the Republic of Croatia for Review of the Decision of Trial Chamber II of 18 July 1997. 29 October 1997. Para. 41. См. анализ: *Cassese A. When May Senior State Officials be Tried for International Crimes? Some Comments on the Congo v. Belgium Case* // European Journal of International Law. — 2002. — Vol. 13. — P. 853–875.

⁴ *Arsanjani M., Reisman W.M. The Law-in-Action of the International Criminal Court* // American Journal of International Law. — 2005. — Vol. 99. — P. 399.

⁵ В Нюрнберге обвинялись следующие организации: Nazi Leadership Corps, the Gestapo/SD (*Sicherheitsdienst*), SS (*Schutzstaffeln*), SA (*Sturmabteilungen*), Reich Cabinet (*Reichsregierung*), German General Staff and High Command. Текст обвинительного заключения см.: Trial of the Major War

конвенционные нормы МУП допускают корпоративную уголовную ответственность за международные преступления (англ. *corporate criminal liability*)². И в проекте Статута МУС также постулировалось расширение его юрисдикции на корпоративных субъектов (так называемое французское предложение)³. Однако перспектива де-индивидуализации МУП на основе принципа *corporate legal personality* так и не была реализована ни в финальной редакции ст. 25 Статута 1998 г., ни в ходе обзорной конференции по нему в Кампале 2010 г.⁴

II. Институционные особенности *ratione personae* (исключения из правил)

1. Круг потенциальных субъектов юрисдикции МУС сужается за счет особых контекстных элементов (*actus reus*) преступлений против человечности и военных преступлений и геноцидального умысла (*mens rea*) преступления геноцида. Дело в том, что они требуют наличия доказанной причастности обвиняемого лица к государственной политике или его участия в систематической

Criminals Before the International Military Tribunal: Nuremberg, 14 November 1945-1 October 1946. — Nuremberg, 1947. — Vol. I. — P. 80–82.

¹ Практический интерес представляют два уголовных дела того времени: Trials of War Criminals before the Nuremberg Military Tribunals under Control Council Law No. 10: *United States v. Krupp* (1950) и *United States v. Krauch, et. al.* (I.G. Farben) (1952).

² *Clapham A.* Extending International Criminal Law beyond the Individual to Corporations and Armed Opposition Groups // *Journal of International Criminal Justice*. — 2008. — Vol. 6 (5). — P. 899–926; The Question of Jurisdiction Under International Criminal Law over Legal Persons: Lessons from the Rome Conference on an International Criminal Court // *Stud. & Materials on Settlement Int'l Disputes*. — 2000. — Vol. 7. — P. 146–151.

³ См.: Draft Statute for the International Criminal Court, art. 23 // UN Doc. A/CONF 183/2/Add.1 (1998).

⁴ *Herik, L.J. van den.* Corporations as future subjects of the International Criminal Court: an exploration of the counterarguments and consequences // *Future Perspectives on International Criminal Justice* / Ed. by Carsten Stahn. The Hague, 2010; *Stoitchkova D.* Towards Corporate Liability in International Criminal Law. — Antwerp, 2010.

практике властных организаций¹. В селективной практике возбуждаемых в МУС дел наметилась тенденция выделения специального субъекта со статусно-иерархическими признаками (англ. *superior-subordinate relationship*).

Как отметили судьи в деле *Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo*, обвиняемый должен быть по отношению к членам своей организации *de jure* и *de facto* наделен властью принимать любые политические и военные решения². В соглашении МУС о сотрудничестве с правительством Конго было отмечено своего рода разделение труда: Прокурор предложил ограничить свое расследование «лидерами, которые несут наибольшую ответственность» (англ. *the leaders who bear the greatest responsibility*), оставляя задачу уголовного преследования других виновных лиц национальным властям³.

Из 20 обвиняемых в МУС один является действующим президентом страны, другой — депутатом национального парламента, двое — государственными министрами, пятнадцать — крупными военачальниками оппозиционных и хорошо структурированных вооруженных организаций («Объединенный фронт сопротивления» в деле по Дарфуру, Судан; «Армия сопротивления Господа» в деле по Уганде; «Движение за освобождение Конго»; «Демократические вооруженные силы за освобождение Руанды» и др.).

Более того, согласно кампальскому определению преступления агрессии в качестве «*leadership crime*», под юрисдикцию МУС будет попадать только специальный субъект, который «в состоянии фактически осуществить руководство или контроль (англ. *to exercise control over or to direct*) за политическими или военными

¹ *John P. Cerone*. Much Ado about Non-state Actors: The Vanishing Relevance of State Affiliation in International Criminal Law // Unpublished Papers. — 2008. — P. 30. URL: http://works.bepress.com/john_cerone/1.

² Warrant of Arrest for Jean Pierre Bemba Gombo, 23.05.2008, Case The Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo / ICC-01/05-01/08, Para. 16.

³ Remarks by ICC Prosecutor Luis Moreno-Ocampo at the 27th Meeting of the Committee of legal advisers on public international law (CADHI), held in Strasburg, on 18-19 March 2004. URL: <http://www.iccnw.org/documents/ICCProsecutorCADHI18Mar04.pdf>.

действиями государства»¹. Этот более высокий стандарт является существенным отступлением от Нюрнбергских принципов, а по сути рекодификацией признанного в Нюрнбергском МВТ и оккупационных военных трибуналах намного менее строго стандарта: «формировать или влиять на политику» (англ. *to shape or influence the policy*). Именно он позволял расширить круг субъектов преступлений против мира, включив в него частных экономических субъектов, таких как промышленники, и политических или военных чиновников государства, замешанных в совершении акта агрессии со стороны другого государства (*the Industrialist cases; the High Command case; the Ministries case*)².

2. Никакие статусно-иерархические признаки высокопоставленного должностного лица не исключают его из-под юрисдикции МУС. Попадая в его «правовое поле», такое лицо лишается своей неприкосновенности: отменяется как персональный, так и функциональный иммунитет. Это важное достижение в деле всемерной наказуемости и беспристрастной реализации персональной юрисдикции (ст. 27 Статута МУС)³. В случае ординарного судопроизводства такая персона была бы иммунной к любым процессуальным действиям (в том числе аресту или экстрадиции), о чем свидетельствует международно-правовая и государственная практика⁴.

¹ Resolution RC/Res.6 «The crime of aggression». Adopted at the 13th plenary meeting of the Review Conference, on 11 June 2010.

² *Kevin Jon Heller*. Retreat from Nuremberg: The Leadership Requirement in the Crime of Aggression // *European Journal of International Law*. — 2007. — Vol. 18 (3). — P. 477–497.

³ *Akande D.* International Law Immunities and the International Criminal Court // *American Journal of International Law*. — 2004. — Vol. 98. — P. 407–433; *David E.* Official Capacity and Immunity of an Accused before the ICC // *The Legal Regime of the International Criminal Court*. — Martinus Nijhoff Publishers, 2009. — P. 743–756.

⁴ Недавний пример — решение Высшего суда Франции (*Cour de cassation*) по делу М. аль Каддафи 2001 г., в котором Суд счел, что ливийский президент не может быть обвинен в терроризме, ибо каким бы

Прецедентным стало решение судей МУС от 4 марта 2009 г. об ордере на арест по делу Аль-Башира, действующего президента Судана. Он обвиняется в геноциде, военных преступлениях и преступлениях против человечности, совершенных в 2003–2004 гг. на территории сепаратистской провинции Дарфур¹. В этом решении судьи изложили свои основные аргументы: 1) центральная задача Суда — положить конец безнаказанности лиц, совершающих самые серьезные преступления, вызывающие озабоченность всего международного сообщества; 2) передача ситуации по Дарфуру под юрисдикцию Суда на основе резолюции Совета Безопасности ООН № 1593 (2005) предполагает, что уголовное преследование любых лиц осуществляется на основе Статута, Элементов преступлений и Правил процедуры и доказывания; 3) судьи вправе применить иные источники международного права, только если обнаружат пробел, невозполнимый с помощью обычных средств толкования (п. 3 ст. 21 Статута и ст. 31 и 32 Венской конвенции о праве международных договоров); 4) поэтому в данном деле Суд руководствуется в первую очередь ст. 27 Статута о недопустимости ссылки на должностное положение².

3. Процедурные иммунитеты исключаются даже в отношении обвиняемых третьих государств, не являющихся ни участниками Статута, ни даже его подписантами³. Эта особенность *ratione personae* МУС является исключением из норм общего международного права и принципа уважения государственного суверени-

серьезным ни было нарушение международного права, нельзя делать исключения из иммунитета действующего главы государства.

¹ *Богуш Г.И.* Прокурор против Аль-Башира: ордер на арест и иммунитет действующего главы государства // Альманах международного права. — Одесса, 2009. — Вып. 1. С. 59–69.

² *Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir* (ICC-02/05-01/09). 4 March 2009. Paras. 41–45.

³ См.: *Paust J.* The Reach of ICC Jurisdiction Over Non-Signatory Nationals // *Vanderbilt Journal of Transnational Law*. — 2000. — Vol. 33. — P. 1–11. К слову, государствами-участниками не являются 6 из 15 членов СБ ООН (Россия и Китай, а также Индия, Бразилия, ЮАР и Португалия).

тета, в том числе из правила «*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*» (лат. «действие договоров не распространяется на третьи стороны»), предусмотренного Венской конвенцией о праве международных договоров.

Кроме того, данное юрисдикционное изъятие потенциально сталкивается с принципом *nullum crimen sine lege*, когда особая ситуация передается в МУС на основе декларации третьего государства или резолюции СБ ООН. Ведь получается, что нормы Статута о запрете международных преступлений не связывали граждан этого третьего государства в момент их предположительного совершения преступления¹. Эта проблема уже встала перед судьями в деле по обвинению Т. Лубанги и возникнет, скорее всего, в ситуации с декларацией Палестины о признании юрисдикции МУС для сектора Газа².

Есть три легальных способа распространения персональной юрисдикции МУС на граждан третьих государств: 1) совершение преступления на территории государства-участника гражданином неучаствующего государства (п. 2 (а) ст. 12 Статута); 2) добровольное принятие юрисдикции МУС третьим государством в порядке *pro hac vice* (п. 3 ст. 12 Статута); 3) передача ситуации в неучаствующем государстве Прокурору МУС Советом Безопасности ООН (ст. 25 и 103 Устава ООН; ст. 13 Статута).

Совет Безопасности уже дважды передавал в МУС ситуацию в третьих государствах — в Судане (резолюция № 1593(2005) от 31 марта 2005 г.) и в Ливии (резолюция № 1970(2011) от 26 февра-

¹ См.: *Milanović M.* Is the Rome Statute Binding on Individuals? (And Why We Should Care) // *Journal of International Criminal Justice*. — 2011. — Vol. 9. — No. 1. — P. 25–52.

² *Ronen Y.* ICC Jurisdiction Over Acts Committed in the Gaza Strip: Article 12(3) of the ICC Statute and Non-State Entities (January 3, 2010) // *Journal of International Criminal Justice*. — 2010. — Vol. 7. — No. 1; *Kearney M., Denayer S.* Issues Arising from the Palestinian Authority's Submission of a Declaration to the Prosecutor of the International Criminal Court Under Art. 12 (3) of the Rome Statute (December 14, 2009) / *Al Haq Position Paper*. URL: <http://ssrn.com/abstract=1523722>.

ля 2011 г.). Применительно к ливийскому конфликту МУС рассматривал возможность выдачи арестных ордеров на имя президента Муаммара Каддафи, его сына Сэйфа и нескольких высокопоставленных чиновников по обвинению в преступлениях против человечности. В дарфурской ситуации в одном из четырех возбужденных в МУС дел впервые был рассмотрен вопрос юрисдикции *ratione personae* в отношении президента аль Башира, действующего главы государства, не только не подписавшего Статут МУС, но и прямо отказывающего ему в сотрудничестве¹.

И здесь перед судьями встал сложный юридический вопрос о снятии иммунитета *ratione personae* с должностных лиц Судана, которые на основе общей нормы ст. 27 Статута не могут быть отменены. В специальной оговорке в п. 1 ст. 98 Статута подчеркивается, что в таком случае Суд обязан сначала заручиться согласием этого государства, для чего уполномочен вести соответствующие переговоры (правило 195 Правил процедуры и доказывания). Но Судан не дает своего согласия на отказ от иммунитетов. И поэтому судьи аргументируют свое решение об аресте аль Башира ссылкой на резолюцию СБ ООН, где было отмечено, что иммунитеты, в том числе *ratione personae* главы государства, не являются препятствием для международного уголовного преследования, и у третьих государств возникают корреспондирующие обязательства в качестве членов ООН².

В то же время согласно кампальскому определению преступления агрессии МУС не может в порядке самопередачи государством или *proprio motu* Прокурором осуществлять юрисдикцию в случае акта агрессии на территории третьего государства или его

¹ Так, в решении МУС от 25 мая 2010 г. по делу *Prosecutor v. Ahmad Harun and Ali Kushayb* (ICC-02/05-01/07) отмечено, что выданные еще в 2007 г. арестные ордера до сих пор не исполнены, а один из обвиняемых — Харун продолжает занимать пост в правительстве Судана.

² Республика Судан является членом ООН с 12 ноября 1956 г. Подробнее см.: Глотова С.В. Правовые проблемы рассмотрения дарфурской ситуации в Международном уголовном суде // Государство и право. — 2009. — № 10. — С. 28–35.

гражданами (п. 5 ст. 15bis Статута). Если же Суд возбуждает уголовное преследование агрессора — гражданина государства-участника, то и здесь есть ограничение персональной юрисдикции: государство-участник вправе передать Секретарю МУС специальную декларацию о непризнании юрисдикции в отношении преступления агрессии¹. Эти две оговорки направлены на «защиту» от юрисдикции МУС ключевых государств, не являющихся участниками Статута, и обеспечение всеобщего одобрения исторических поправок об агрессии.

¹ См. подробнее: *Богуш Г.И., Трикоз Е.Н.* Первая Обзорная конференция по Римскому статуту Международного уголовного суда // *Международное право — International Law.* — 2010. — № 4.

МЕЖДУНАРОДНАЯ ЗАЩИТА МЕНЬШИНСТВ КАК ПРЕДПОСЫЛКА ВОЗНИКНОВЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ ОСНОВ УГОЛОВНОГО ПРЕСЛЕДОВАНИЯ ИНДИВИДОВ ЗА ПРЕСТУПЛЕНИЕ ГЕНОЦИДА

Т.Г. Дадуани

аспирант кафедры международного права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198
daduani@mail.ru

По историческим меркам идея универсальной уголовной юстиции зародилась очень давно. Однако только в XX в. эта идея стала преобразовываться в правовую концепцию¹. Формирование института индивидуальной уголовной ответственности по международному уголовному праву сталкивалось в этом процессе с рядом препятствий, среди которых непризнание в классическом международном праве за индивидами международной правосубъектности². Человечество давно обратило внимание на преступления, которые в XX в. получили квалификацию геноцида.

В преамбуле Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него от 9 декабря 1948 г. констатируется, что «на протяжении всей истории геноцид приносил большие по-

¹ См.: *Bassiouni M.C.* (ed.). *International Criminal Law*. — Vol. 3. — 2nd edn. — 1999; *Cassese A.* *International Criminal Law*. — 2nd edn. — 2008.

² См.: *Werle G.* *Principles of International Criminal Law*. — 2nd edn. — Т.М.С. Asser Press, 2009 / Пер. с англ. С.В. Саяпина. — М.: Транслит, 2011. — С. 3–4.

тери человечеству»¹. В резолюции ГА ООН 96(1) от 11 декабря 1946 г. также указывается на многочисленные преступления геноцида, когда «полному или частичному уничтожению подвергались в прошлом расовые, религиозные, политические и прочие группы»².

В настоящей статье предпринята попытка проследить процесс становления концептуальных и международно-правовых основ уголовного преследования за преступление геноцида³. Начало этого процесса связано с институтом международной защиты религиозных, а затем этнических и/или национальных меньшинств, проблема защиты которых на определенном этапе развития межгосударственных отношений вышла за рамки моральных норм⁴.

Весь процесс становления концептуальных и международно-правовых основ уголовного преследования за преступление геноцида охватывает три века, а точнее период с 1648 по 1948 г. Последняя дата связана с принятием 9 декабря 1948 г. Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него. Что касается даты 1648 г., то она связана с Вестфальским миром, который был обусловлен заключением двух договоров: Договора о мире между Швецией и Германской империей от 14 октября 1648 г., подписанного в г. Оснабрюке, и Договора о мире между Францией и Германской империей от 14 октября 1648 г., подписанного в г. Мюнстере. По этим договорам предусматривалась защита религиозных групп от физического преследования: религиозным меньшинствам на территории Германии предоставлялись определенные гарантии защиты их прав.

¹ См.: Права человека: Сб. международных договоров. Организация Объединенных Наций. — Нью-Йорк и Женева, 2002. — Т. 1. — С. 723.

² UN Doc. GA Res. 96 (I), 11 December 1946.

³ См.: *Дадуани Т.Г.* Предпосылки формирования международно-правовых основ уголовного преследования за преступление геноцида // Современная экономика и право. — 2011. — № 5. — С. 158–162.

⁴ См.: *Абашидзе А.Х.* Защита прав меньшинств по международному и внутригосударственному праву. — М., 1996.

Заключением множества договоров, предусматривающих права религиозных меньшинств, отличается XIX в., особенно это касается международных договоров, которые предусматривали защиту христианских религиозных меньшинств от преследования на территории Османской империи¹.

Обеспокоенность проблемами, связанными с защитой прав национальных или этнических и религиозных групп, нашла воплощение в концепции «гуманитарной интервенции»².

Наряду со становлением основ международной защиты прав меньшинств постепенно складывались основы международной защиты прав человека в условиях вооруженных конфликтов. Процесс кодификации права в области вооруженных конфликтов начался в XIX в. и завершился с образованием международного гуманитарного права (МГП).

В основных источниках МГП — Гаагских конвенциях 1899 и 1907 гг. не затрагивается специально вопрос о международной защите национальных или этнических меньшинств.

Отдельные попытки такой защиты предпринимались на основе создания специальных следственных комиссий. В частности, в этом плане следует отметить, что в 1914 г. Международная комиссия по расследованию квалифицировала акты насилия против национальных меньшинств, имевших место во время Балканских войн, как нарушения положений Гаагских конвенций 1899 и 1907 гг.³

Новый международный правовой режим, установленный после окончания Первой мировой войны, в котором в определенной степени отразились идеи, заложенные в Версальских мирных договорах 1919 г., продемонстрировал возросшую роль правозащитной тематики. Один из аспектов послевоенного международно-

¹ Договор о мире, подписанный между Россией и Турцией в Адрианополе 14 сентября 1829 г. (ст. V и VII).

² См.: *Verwey W.D. Humanitarian Intervention under international law // Netherland International Law Review. — Rockville, 1985.*

³ См.: *Report of the International Commission to Inquire into the Causes and Conduct of the Balkan Wars. — Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 1914. — P. 230–234.*

правового режима напрямую относился к проблеме изучения преступления геноцида в контексте признания необходимости обеспечения особой международной защиты национальных меньшинств. Это проявилось в заключении целого ряда как двусторонних, так и многосторонних договоров, а также в односторонних актах (декларациях) государств об уважении ими прав меньшинств на их территориях, которые в совокупности образовали систему защиты меньшинств Лиги Наций. Данная система защиты распространилась приблизительно на 30 млн человек, говорящих на 36 языках, населявших 16 государств и составляющих в общей сложности почти 25% населения Европы (не считая мандатных территорий)¹. Впервые в мировой практике были отмечены серьезные коллективные попытки повсеместного введения уголовного преследования за преступления против меньшинств. При этом признавалось, что физическое истребление национальных меньшинств в пределах границ отдельно взятого государства влечет за собой как индивидуальную ответственность, так и ответственность государства. Такому подходу мирового сообщества предшествовали весомые исторические предпосылки, которые государства озвучивали позже. В частности, в письменном заявлении США в связи с Консультативным заключением Международного суда ООН по поводу оговорки к Конвенции о предотвращении и наказании за геноцид, говорится о «массовом убийстве армян турками», которое явилось одним из «наиболее ярких примеров преступлений геноцида»². Здесь подразумеваются прежде всего трагические события, имевшие место 24 мая 1915 г. — резня армянского населения в Османской империи³. Правительства Франции, Великобритании и

¹ См.: Жвания Г.Е. Международно-правовые гарантии защиты национальных меньшинств: исторический очерк. — Тбилиси, 1959. — С. 67.

² См.: Reservations to the Convention on the Prevention of the Genocide (Advisory Opinion), Pleading, Oral Arguments, Documents. — 1951. — P. 25.

³ См.: Hovannisian R.G. (ed.). The Armenian Genocide, History, Politics, Ethics. — New York: St. Martin's Press, 1991; Taner Akcam. A Shameful Act: The Armenian Genocide and the Questions of Turkish Responsibility. — New York: Holt, 2007.

России выступили с совместным заявлением, в котором говорилось, что «перед лицом этих новых преступлений Турции против человечности и цивилизации правительства коалиции публично информируют турецкое правительство, что за свершение названных преступлений будут нести личную ответственность все члены правительства Оттоманской Турции, а также его официальные представители, причастные к совершению массовых убийств населения»¹.

Специалисты считают, что это было первое употребление (во всяком случае в рамках международного права) термина «преступление против человечности».

Идея об уголовном преследовании за военные преступления была выдвинута лордом Курзоном (Lord Curzon) на заседании имперского Военного кабинета 20 ноября 1918 г. На заседании была отмечена необходимость отдать под суд германского кайзера и других руководителей тогдашней Германии. Отмечалась безнаказанность за совершение преступлений в отношении невинных национальных меньшинств, и в качестве примера указывалось армянское население в Турции. Цель подобного демарша заключалась в том, чтобы наказать тех, кто нес персональную ответственность за развязывание войны или совершение особо тяжких злодеяний, нарушающих законы войны. По словам премьер-министра Великобритании Ллойда Джорджа, в обществе «росла убежденность в том, что сама война является преступлением против человечности»².

Первым решающим шагом к установлению индивидуальной уголовной ответственности по международному праву стал Версальский мирный договор от 28 июня 1919 г. (вступил в силу 28 июня 1919 г.). Статья 227 (1) Версальского договора гласила: «Союзные и Объединившиеся державы предъявляют Вильгельму II

¹ См.: History of the United Nations War Crimes Commission and the Development of the Laws of War. — London: His Majesty's Stationery Office, 1948. — P. 35.

² См.: *David Lloyd George. The Truth About the Peace Treaties.* — London: Victor Gollancz, 1938. — Vol. I. — P. 93–114.

Гогенцоллерну, бывшему Германскому императору, публичное обвинение в высшем оскорблении международной морали и священной силы договоров». Для осуществления правосудия над кайзером должен был быть создан международный трибунал из пяти судей, по одному от США, Великобритании, Франции, Италии и Японии¹.

Впоследствии на втором пленарном заседании Парижской мирной конференции, состоявшемся 25 января 1919 г., была учреждена Комиссия по расследованию вопросов об ответственности лиц, виновных в развязывании войны, и о санкциях². В состав Комиссии вошли 15 представителей стран-победительниц. В ее задачу входило расследовать факты и подготовить доклад о нарушениях международного права Германией и ее союзниками во время войны.

В докладе данной Комиссии фигурировало такое выражение, как «нарушение законов и обычаев войны и законов человечности». Следует отметить, что некоторые из этих нарушений были идентичны уголовным преступлениям, которые после Второй мировой войны стали квалифицироваться как геноцид или преступления против человечности. В разделе доклада Комиссии, озаглавленном «Попытки денационализировать жителей оккупированных территорий», указывалось на многочисленные случаи подобных преступлений, совершенных в Сербии. В докладе Комиссии, в частности, указывалось на ситуацию в Сербии и Македонии, где совершались организованные властями разрушительные набеги на школы, монастыри и старинные памятники культуры³.

¹ См.: *Kress C. Versailles-Nuremberg-The Hague: Germany and International Criminal Law // The International Lawyer.* — 2006. — Vol. 40.

² См.: *Tillman S.P. Anglo-American Relations at the Paris Peace Conference of 1919.* — Princeton: Princeton University Press, 1961. — P. 312.

³ См.: *Violations of the Laws and Customs of War, Reports of Majority and Dissenting Reports of American and Japanese Members of the Commission of Responsibilities, Conference of Paris, 1919.* — Oxford: Clarendon Press, 1919. — P. 23.

В чем выражалась международно-правовая основа, необходимая для того, чтобы квалифицировать эти действия в качестве военных преступлений, в докладе Комиссии не пояснялось, хотя очевидны параллели между положениями доклада Комиссии и Гаагской конвенции (IV) 1907 г., в которой закреплены правила, действующие на территории неприятельского государства. Однако следует обратить внимание на то, что в Гаагской конвенции (IV) 1907 г. речь идет о применении правил только по отношению к оккупированной территории одного из участников военных действий. Специалисты допускают, что именно по этой причине в докладе Комиссии не указывалось на то, что ситуация, связанная с армянским населением в Турции, входит в круг ее полномочий¹.

Члены Комиссии предложили учредить международный «Верховный трибунал» и призвали к тому, чтобы «все те, кто нарушил законы и обычаи войны, а также совершил преступления против человечности», не подлежали амнистированию и были отданы под суд в своих странах или предстали перед международным Верховным трибуналом².

В представленном США Меморандуме были поставлены под сомнение правомерность многих выводов Комиссии, в том числе и правовая основа такого понятия, как преступление против «законов человечности». По мнению США, «законы и принципы человечности зависят от восприятия их конкретным человеком, носят субъективный характер, что означает, что они должны быть исключены из рассмотрения судами, особенно в тех случаях, когда речь идет о судах, рассматривающих уголовные дела». США со своей стороны предложили, чтобы главы государств могли бы привлекаться к ответственности только за «действия от имени государства», а также за действия подчиненных. Хотя американская делегация на Мирной конференции в Париже весьма скептически

¹ См.: *Bassiouni M.C. International Criminal Investigations and Prosecutions: From Versailles to Rwanda / M.C. Bassiouni (ed.). International Criminal Law. — Vol. 3. 2nd edn. — 1999.*

² Отчет Комиссии был опубликован: *American Journal of International Law. — 1920.*

отнеслась к целесообразности учреждения международного трибунала по рассмотрению военных преступлений, все же она открыто не выступила против такого рода инициативы. По мнению американской делегации, должны были рассматриваться только те дела, которые укладывались в определение «законов и обычаев войны»¹.

В ходе Парижской мирной конференции министр иностранных дел Греции, одновременно член Комиссии по расследованию вопросов об ответственности лиц, виновных в развязывании войны, Николас Политис предложил ввести новую категорию военных преступлений, которую он назвал «преступления против законов человечности». Предполагалось, что под эту категорию подпадет и резня армянского населения в Турции. Президент США Вудро Вильсон был против, заявляя, что данное предложение, по сути, означало действие закона с обратной силой. Правда, позже В. Вильсон отозвал свои возражения, но, тем не менее, он продолжал считать, что подобные меры будут неэффективны². На заседании Совета Лиги Наций 2 апреля 1919 г. премьер-министр Великобритании Ллойд Джордж отмечал, что важно привлечь к ответственности тех, кто виновен в «преступных действиях против отдельных лиц, а также разного рода зверствах и злодеяниях, совершенных по приказу»³.

И хотя в соответствии со ст. 227 Версальского мирного договора 1919 г. кайзер Вильгельм II должен был предстать перед «особым трибуналом»⁴, однако этого не произошло, поскольку Нидерланды предоставили ему политическое убежище. В остальном преследование военных преступников военными судами союзников не удалось по причине нежелания Германии выдавать со-

¹ См.: *Tillman P. Anglo-American Relations at the Paris Peace Conference of 1919.* — Princeton: Princeton University Press, 1961. — P. 72.

² См.: *Walworth A. Wilson and His Peacemakers: American Diplomacy at the Paris Peace Conference, 1919.* — New York and London, 1986. — P. 216.

³ *Tillman P. Anglo-American Relations...* Ibid.

⁴ См.: *Treaty of Peace between the Allied and Associated Powers and Germany (Treaty of Versailles)* — 1919. — TS. 4.

юзникам запрошенных ими лиц. Запрос о выдаче, переданный делегации Германии в Париже 3 февраля 1920 г., содержал имена около 900 лиц, ответственных за наиболее серьезные нарушения законов и обычаев войны.

В соответствии со ст. 228–230 Версальского мирного договора 1919 г. Германия признавала право государств-победителей преследовать в судебном порядке немецких подданных и привлекать их к уголовной ответственности за нарушение законов и обычаев войны с помощью военных трибуналов Союзных держав. По настоянию американской делегации, в Версальском мирном договоре не упоминалось о «преступлениях против законов человечности». Новое правительство Германии проголосовало за принятие Версальского мирного договора, но с определенными оговорками. В частности, оно было не согласно с положениями о наказании военных преступников, ссылаясь на то, что Уголовный кодекс Германии запрещал выдавать немецких граждан иностранным государствам для судебного преследования и наказания¹. При этом было найдено компромиссное решение, соответствующее духу ст. 228 Версальского мирного договора, согласно которой Верховный имперский суд в Лейпциге должен был рассматривать дела тех, против которых союзными державами были выдвинуты обвинения. Германия противилась предъявлению обвинений в суде тем, кого союзные державы требовали привлечь к суду, мотивируя это тем, что судебное преследование лиц из состава высшего руководства вооруженными силами и военно-морского флота может поставить под угрозу само существование политической системы германского государства². В результате в г. Лейпциге состоялись процессы перед Верховным судом Германского рейха. Были рассмотрены дела незначительной группы немецких солдат за совершенные ими зверства в лагерях военнопленных и за затопление плавучих госпи-

¹ См.: *Goldberg G. The Peace to End Peace: The Paris Peace Conference of 1919.* — New York: Harcourt Bracc and World, 1969. — P. 151.

² См.: *German War Trials. Report of Proceedings before the Supreme Court in Leipzig.* — London: His Majesty's Stationery office, 1921. — P. 19.

талей противника¹. В целом это были показательные процессы, направленные на то, чтобы державы-победительницы получили удовлетворение, а не на серьезное преследование военных преступлений. В последующем Комиссия по расследованию сделала вывод, что «приговоры обвиненным не соответствовали тяжести совершенных преступлений»².

В отношении Турции союзные державы были намерены подвергнуть судебному преследованию лиц, виновных в жестоким обращении с военнопленными, а также в «депортации и массовых убийствах» (имелось в виду армянское население).

В частности, в 1915 г. союзные державы заявили: «Ввиду этих новых преступлений, совершенных Турцией против человечности и цивилизации, правительства союзников публично заявляют Блистательной Порте, что они считают лично ответственными за эти преступления всех членов Оттоманского правительства и тех его агентов, которые принимают участие в таких убийствах»³.

18 января 1919 г. Верховный комиссар Великобритании адмирал Калторп проинформировал министра иностранных дел Турции о том, что «правительство Его Величества намерено добиваться должного наказания тех, кто несет ответственность за массовые убийства армянского населения». В своем последующем письме в Лондон адмирал Калторп сообщает, что проинформировал правительство Турции о том, что британские государственные деятели «пообещали всему цивилизованному миру, что те, кто замешан в этих преступлениях, будут нести личную ответственность и что у правительства Его Величества имеются твердые намерения выполнить это обещание»⁴. Несколько позже Верховный комиссар

¹ См.: *Willis J.F.* Prologue to Nuremberg: The Politics and Diplomacy of Punishing War Criminals of the First World War. — Westport, CT: Greenwood Press, 1982.

² History of the United Nations War Crimes Commission and the Development of the Laws of War. — London: His Majesty's Stationery Office, 1948. — P. 48.

³ См.: *Willis J.F.* Prologue to Nuremberg. The Politics and Democracy of Punishing War Criminal of the First World War. — 1982.

⁴ См.: FO 371/4174/118377.

Великобритании выступил с предложением, согласно которому за учиненную резню армянского населения Турция должна понести наказание в виде расчленения Оттоманской империи, а политическое руководство страны в показательном порядке должно быть передано в руки правосудия¹.

Великобритания полагала, что уголовное преследование виновных может быть основано на нарушении «обычаев и законов войны и норм международного права». Судебные процессы, по мнению англичан, должны были быть организованы исходя из концепции, согласно которой оккупационный военный режим имеет право на уголовное преследование преступников на той территории, на которой ими были совершены преступления, поскольку этот оккупационный военный режим фактически выполняет те же функции, что и бывшие национальные органы управления данного государства².

Под давлением со стороны военной администрации союзных держав турецкие власти задержали и поместили под стражу десятки политических руководителей страны, но впоследствии многих из них освободили в результате начавшихся массовых демонстраций протеста и в силу других обстоятельств. В конце мая 1919 г. англичане захватили 67 человек из числа заключенных под стражу турецких граждан и переправили их в более безопасные места заключения — на остров Мальту и в другие места. Англичане столкнулись с тем, что политические соображения, включая рост популярности национального движения Кемалья Ататюрка и усиление конкурентной борьбы с другими европейскими державами за влияние на Турцию, привели к тому, что настаивать на судебном преследовании военных преступников в Турции стало делом бесперспективным. В результате в конце 1921 г. англичане договорились с турками об обмене заключенными, содержащимися в тюрьмах на Мальте, которые впоследствии были отпущены на свободу³.

¹ См.: FO 371/4173/53352.

² См.: FO 371/4174/129560.

³ См.: FO 371/4174/156721.

Попытки турецких юристов оказать давление с целью ускорить процесс рассмотрения дел лиц, подозреваемых в массовом уничтожении армянского населения, в национальных судах также особым успехом не увенчались. Военным судом 5 июля 1919 г. ряд министров кабинета военного времени и руководство партии Иттихад, дела которых разбирались в соответствии с Уголовным кодексом Турции, были признаны виновными в «организации и проведении массового истребления» армянского меньшинства¹.

В соответствии с положениями Севрского мирного договора, подписанного 10 августа 1920 г., Турция признавала право на судебное разбирательство (ст. 226) и брала на себя обязанности выдавать «всех лиц, обвиняемых в совершении действий, нарушающих законы и обычаи войны, подтвержденные либо личным именем, либо занимаемой должностью в органах управления Турции»². Данная формулировка схожа с положениями о военных преступлениях, содержащимися в Версальском мирном договоре 1919 г. Однако в Севрском мирном договоре был сделан важный шаг в деле судебного преследования за то что в настоящее время называется «преступлениями против человечности»³, а также военными преступлениями.

Согласно со ст. 230 Севрского мирного договора «правительство Турции берет на себя обязательства передавать союзным державам лиц, на выдаче которых последние настаивают, поскольку эти лица несут ответственность за совершение массовых убийств, совершенных во время войны на территории, которая являлась частью Турецкой империи 1 августа 1914 г. Союзные державы оставляют за собой право назвать тот трибунал, который будет рассматривать дела лиц, обвиняемых в совершении этих преступлений, а правительство Турции берет на себя обязательства признавать ре-

¹ См.: *Dadrian V.N.* The Turkish Military Tribunal's Prosecution of the Authors of the Armenian Genocide: Four Major. Court-Martial Series. (1997) 11 Holocaust and Genocide Studies. — P. 28.

² UKTS. 11, 1920.

³ См.: *Schwelb E.* Crimes Against Humanity // BYIL. — 1946. — Vol. 23. — P. 182.

шения такого трибунала законными. В том случае, если Лига Наций сможет создать в краткие сроки международный военный трибунал, обладающий правом рассматривать такого рода преступления, союзные державы сохраняют за собой право передавать дела обвиняемых на рассмотрение данного трибунала, а правительство Турции будет обязано признать юрисдикцию такого трибунала»¹.

Однако Севрский мирный договор так и не был ратифицирован². Он был заменен Лозаннским договором, подписанным 24 июля 1923 г., в который вошла Декларация об амнистии в отношении всех преступлений, совершенных в период с 1 августа 1914 г. по 20 ноября 1922 г.³

Следует отметить, что все попытки, предпринятые после окончания Первой мировой войны, организовать судебное преследование лиц, причастных к совершению военных преступлений и преступлений против человечности, были обречены на провал. Однако вместе с тем на протяжении последующих двух десятилетий специалисты в области уголовного права работали над рядом предложений, касающихся принятия мер по наказанию виновных в совершении международных преступлений. Первое из этих предложений поступило от Консультативного комитета юристов, созданного в 1920 г. под эгидой Совета Лиги Наций. Задача состояла в том, чтобы создать систему международных судебных учреждений. Один из членов Консультативного комитета — барон Декамп (Бельгия) — предложил создать «Верховный суд международного правосудия». Он заимствовал формулировку оговорки Мартенса из преамбулы к Гаагской конвенции (IV, 1907 г.), отмечая, что юрисдикция суда может включать в себя не только нормы, «признанные всеми цивилизованными нациями, но также запросы, вытекающие из требований общественного сознания, правового сознания цивили-

¹ См.: *Schwelb E. Crimes Against Humanity. Ibid.* — 178.

² См.: *American Journal of International Law.* — 1921. — Vol. 15.

³ См.: *Treaty of Lausanne between Principal Allied and Associated Powers and Turkey // LNTS.* — 1923. — Vol. 28. — №. 11.

лизованных стран». Третий комитет Ассамблеи Лиги Наций почитал идеи Декампа «преждевременными»¹.

Ассоциация международного права и Международная ассоциация уголовного права также занимались изучением вопроса о международной уголовной юрисдикции. Их работа увенчалась подписанием в 1937 г. Конвенции о терроризме, предусматривающей возможность создания международного уголовного суда². Данная Конвенция в связи с нератификацией ее достаточным числом государств в силу не вступила. Годом позже на проходившей в Лиме восьмой Международной конференции американских государств был рассмотрен вопрос об уголовной ответственности «за преследование людей по расовым или религиозным мотивам»³.

В контексте этих усилий необходимо также отметить, что после Первой мировой войны международное сообщество создало систему защиты национальных меньшинств, которая среди прочего гарантировала этим группам «право на жизнь». Договоры союзных держав с Польшей (ст. 2), Румынией (ст. 1), Чехословакией (ст. 1), Сербией, Хорватией и Словенией (ст. 1) предусматривали обязательства Польши, Румынии, Чехословакии и Сербии уважать права национальных меньшинств, проживающих в этих странах⁴. Однако, по мнению профессора Х. Лаутерпахта, «система договоров по правам меньшинств не смогла в большинстве случаев обеспечить защиту от вопиющих нарушений закона. Эти договоры обрели репутацию малоэффективных, результатом чего стало то, что

¹ См.: Question of International Criminal Jurisdiction // UN Doc. A/CN.4/15 (1950), para 14–17.

² См.: Convention for the Creation of an International Criminal Court, League of Nations // OJ Spec. Supp. № 156 (1936), LN Doc. C.547(I). M.384(I). 1937. V.(1938).

³ См.: *Scott J.B.* (ed.). The International Conference of the American States. — Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 1940.

⁴ См.: *Абашидзе А.Х.* Защита прав меньшинств по международному и внутригосударственному праву. — М., 1996. — С. 18.

представители меньшинств перестали прибегать к такой форме защиты своих прав, как подача жалоб»¹.

Предпринятые усилия в рамках Лиги Наций и на других уровнях хотя не могли предотвратить те преступления, которые были совершены немецким фашистским режимом, пришедшим к власти в Германии в 1933 г., однако определенным образом повлияли на мировоззрение ученых (например, профессора Р. Лемкина), а также государственных деятелей, которым удалось провести впервые в истории человечества международный судебный процесс над преступниками, а также принять специальный международно-правовой акт, предусматривающий уголовное преследование лиц, виновных в совершении преступлений против человечности.

¹ *Lauterpacht H. An International Bill of the Rights of Man. — New York: Columbia University Press, 1945. — P. 219.*

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВСЕОБЩЕЙ БЕЗОПАСНОСТИ

К.О. Кононова

кандидат юридических наук

секретариат Конституционного суда Российской Федерации
Сенатская пл., 1, Санкт-Петербург, Россия, 190000

Современное преобразование мира путем все большего погружения в потоки информационных ресурсов и технологий поставило перед международным правом задачу закрепления, развития и совершенствования электронных средств использования информации, определения их правовой природы и применения в деятельности международных органов.

После осуществления СССР 4 октября 1957 г. запуска первого искусственного спутника Земли Министерство обороны США в качестве комплексной ответной меры приняло решение о необходимости создания безопасной системы передачи данных. Результатом этого явилась разработка Агентством передовых оборонных исследовательских проектов США (DARPA) такого явления, как компьютерная сеть. В свою очередь, в конце 80-х гг. XX в. Европейский совет по ядерным исследованиям (CERN) предложил концепцию Всемирной паутины.

В начале XXI в. коренным малочисленным народам Севера потребовалось лингвистически предельно близко перевести на язык эскимосов термин «Интернет». Эксперты предложили термин «iḱiaqḱivik» — «путешествие сквозь слои», который ранее использовался для описания действий шамана, когда для поиска ответа на какой-либо вопрос он «путешествовал» «сквозь время и пространство»¹. Количество и структурный характер изменений, вносимых с момента начала использования человечеством информационных

¹ URL: <http://ru.wikipedia.org>.

технологий, подтверждают сложносоставную природу рассматриваемой в данной статье проблематики.

Исходя из того что в настоящее время под Интернетом прежде всего подразумевают универсальную информационную среду глобального уровня как на этапе ее создания, так и сегодня, Интернет выступает в качестве средства открытого хранения и распространения информации. Вместе с тем следует учитывать, что и Интернет как источник информации, и передача данных посредством его протоколов может иметь не только потенциальную, но и реальную опасность как для отдельных индивидов, так и для мирового сообщества в целом.

На 54-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН 23 декабря 1999 г. была принята резолюция¹, в которой мировое сообщество признало международную информационную безопасность в качестве глобальной проблемы и необходимого условия существования человечества в XXI в.

В сентябре 2000 г. президент России утвердил Доктрину информационной безопасности Российской Федерации², в которой была поставлена цель развития положений Концепции национальной безопасности применительно к информационной сфере³. В феврале 2008 г. была утверждена Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации⁴.

Однако ни один из указанных документов не обеспечивает достоверное предоставление информации со стороны государств — членов ООН в случае такой необходимости в деле поддержания международного мира и безопасности.

¹ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 23.12.1999 A/RES/54/49 «Достижения в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности». URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/777/15/PDF/N9977715.pdf?OpenElement>.

² Доктрина информационной безопасности Российской Федерации от 9 сентября 2000 г. № Пр-1895 // Российская газета. — 2000. — № 187. — 28 сент.

³ Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. № 1300 // Российская газета. — 1997. — № 247. — 26 дек.

⁴ Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации от 7 февраля 2008 г. № Пр-212 // Российская газета. — 2008. — № 34. — 16 февр.

Большинство современных исследований рассматривают Интернет как глобальную угрозу, если речь заходит о непропорциональном использовании информационных ресурсов или технологий в преступных или террористических целях, киберпреступности, средствах и способах информационной войны, а также необходимости обеспечения информационной безопасности как на международном, так и на национальном уровне в целом.

В то же время следует исходить из разграничения понятий «информационная война» и «информационное противоборство».

В частности, по мнению А.И. Смирнова, информационная война — это информационное противоборство с целью нанесения ущерба критически важным структурам противника, подрыва его политической и социальной систем, а также дестабилизации общества и государства, в то время как информационное противоборство — это форма межгосударственного соперничества, реализуемая посредством оказания информационного воздействия на системы управления других государств, их вооруженных сил, а также политическое и военное руководство, общество в целом, информационную инфраструктуру и СМИ других государств для достижения определенных целей при одновременной защите от аналогичных действий своего информационного пространства¹.

Несмотря на то что дефиниция «информационная война» раскрывается посредством понимания термина «информационное противоборство», именно второй термин представляет для нас интерес с точки зрения выбранного пути рассмотрения глобальной проблемы в настоящей работе.

Статья 2 Устава ООН закрепила следующий принцип: «Все члены Организации Объединенных Наций добросовестно выполняют принятые на себя по настоящему Уставу обязательства, чтобы обеспечить им всем в совокупности права и преимущества, вытекающие из принадлежности к составу членов Организации».

Учитывая современные реалии, речь должна идти, в том числе, и о том, что государства-члены должны предоставлять достоверную информацию, необходимую для подготовки промежуточ-

¹ См. подробнее: *Смирнов А.И.* Внешнеполитическая информация и современная дипломатия. URL: <http://www.polpred.com/free/smi/8.html>.

ных проектов и последующего принятия решений в главных органах ООН, и в первую очередь в Совете Безопасности ООН.

Так, в Докладе Совета по правам человека отмечается, что «в рамках процедуры последующих действий Комиссара по правам человека (КПЧ) в связи с индивидуальными сообщениями Алжир не предоставил информацию о принятых мерах по реализации соображений Комитета и не ответил на просьбу о принятии предусмотренных в них временных мер. В своих заключительных замечаниях по третьему докладу КПЧ заявил, что Алжиру следует принять необходимые меры для реализации соображений Комитета, с тем чтобы гарантировать право на эффективную правовую защиту. В отношении случаев, на которые ссылался Комитет, правительство проинформировало его о том, что оно добросовестно сотрудничало с ним, и указало на то, что факты не всегда представляются или интерпретируются источником информации честно и в некоторых случаях они были полностью искажены в угоду политическим соображениям»¹.

В качестве примера попытки воздействия на принятие «ожидаемого» решения Советом Безопасности ООН можно привести резолюцию 1737 СБ ООН о нераспространении в отношении Ирана². В декабре 2006 г. были обнародованы факты использования недопустимых средств и методов построения списка объектов санкций в качестве приложения к проекту резолюции Совета Безопасности ООН по Ирану.

Кроме того, попытки нарушения принципа территориальной целостности и неприкосновенности государств могут претворять логически выстроенные схемы дезинформации международного сообщества на уровне перманентной замены юридически закрепленных и признанных данных информацией, искажающей устояв-

¹ Доклад Совета по правам человека // Док. ООН. A/HRC/WG.6/1/DZA/2 от 20.03.2008. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/502/68/PDF/N0550268.pdf?OpenElement>.

² Резолюция S/RES/1737 от 23.12.2006 о нераспространении (Иран). URL: <http://www.un.org/russian/document/scresol/res2006/res1737.htm>.

шуюся данность с целью подготовки мирового сообщества к изменениям, необходимым конкретному государству.

В частности, с 1969 г. площадь российских (советских) островов Малой Курильской гряды, фигурирующих в официальных документах Японии как Шикотан и Хабомаи, а также островов Кунашир и Итуруп, стала включаться в территорию Японии при подсчете Национальным картографическим управлением общей площади страны. Данное положение было зафиксировано на географических картах Японии, выпущенных начиная с лета 1969 г. Курильские острова к югу от острова Уруп стали обозначать как территорию Японии. Как следствие, уже более 40 лет такие карты активно внедряются в мировое информационное пространство, а с изобретением Интернета получили еще большее распространение, влияя на восприятие и картографическое закрепление российских островов в качестве принадлежащих Японии, в том числе со стороны международного сообщества¹.

Одним из элементов механизма гарантирования соблюдения принципа добросовестного выполнения обязательств является ст. 25 Устава ООН, в соответствии с которой «члены Организации соглашаются, в соответствии с настоящим Уставом, подчиняться решениям Совета Безопасности и выполнять их». Осознанное изменение информации, неполное представление данных со стороны государств — членов ООН дестабилизирует процесс поддержания международного мира и безопасности и подрывает авторитет ООН в целом.

Рабочая группа ООН по информационным и коммуникационным технологиям (UN ICT Task Force) в сотрудничестве с другими органами ООН, международными правительственными и неправительственными организациями в процессе унификации норм, направленных на гармонизацию положений в вопросе информационной безопасности, должна учитывать также и необходимость

¹ Опыт и проблемы противодействия территориальной экспансии Японии (к вопросу о некоторых лингво географических мифах) // Материалы XIV Съезда Русского географического общества. 11–14 декабря 2010 г. — СПб. URL: <http://shipdesign.ru/News/2010/12-12/Ponomarev.html>.

разработки проекта согласования и проверки данных, предоставляемых государствами — членами ООН, являющихся базисом для принятия решений, существенно влияющих на обеспечение и поддержание международного мира и безопасности.

Так называемое путешествие сквозь слои посредством «фильтрации выгодной информации» не может быть привилегией какого-либо из государств — членов ООН даже в том случае, если оно является постоянным членом Совета Безопасности ООН.

МЕЖДУНАРОДНАЯ БОРЬБА С ТЕРРОРИЗМОМ

Бассам Исса (Сирия)

аспирант кафедры международного права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

Тема настоящей статьи посвящена существующей глобальной проблеме мира — терроризму, а именно борьбе с ним.

В настоящее время терроризм стал международным явлением, которое не имеет ничего общего с религией, культурой, а также нельзя сказать, что та или иная нация порождает терроризм. Террористические акты представляют опасность для общества, государства, вне зависимости от того, терроризм национальный или международный.

Одна из главных задач террористов — создать социальную и психологическую атмосферу страха. Не случайно, в основе слова «терроризм» лежит «террор» (*terror* — страх, ужас).

В связи с увеличением количества террористических актов, в том числе посягательств на жизнь государственных деятелей, представителей международных организаций, взятие заложников, совершение противоправных деяний на морском и воздушном транспорте, международное сообщество было вынуждено отреагировать на это страшное явление и осуществить международно-правовое противодействие терроризму в виде создания надежного международно-правового зaslona¹.

¹ См.: Жуков Г.П. Международное сотрудничество в борьбе с терроризмом // Международное право — International Law. — 2006. — № 2 (26). — С. 83.

Первая попытка государств объединить свои усилия в борьбе с терроризмом не увенчалась успехом в силу различных политических разногласий и неготовности международного сообщества вести борьбу с терроризмом международно-правовыми средствами, в связи с чем Конвенция о предупреждении и наказании терроризма и Конвенция о создании Международного уголовного суда в силу так и не вступили¹.

По прошествии времени ситуация по борьбе с терроризмом изменилась. Международное сообщество было вынуждено отреагировать на сложившуюся ситуацию, что выразилось в разработке и принятии ряда универсальных конвенций, которые можно выделить в три группы.

1. Соглашения, касающиеся нарушений на морском и воздушном транспорте:

– Конвенция о преступлениях и некоторых других действиях совершаемых на борту воздушного судна, подписанная в Токио 14 сентября 1963 г. (Токийская конвенция 1963 г.);

– Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов, подписанная в Гааге 16 декабря 1970 г. (Гаагская конвенция 1970 г.);

– Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, подписанная в Монреале 23 сентября 1971 г. (Монреальская конвенция 1971 г.);

– Протокол о борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию, подписанный в Монреале 24 февраля 1988 г. (Монреальский протокол 1988 г.), дополняющий Монреальскую конвенцию 1971 г.;

– Конвенция о борьбе с незаконными актами в отношении международной гражданской авиации, подписанная в Пекине 10 сентября 2010 г. (Пекинская конвенция 2010 г.);

– Протокол, дополняющий Конвенцию о борьбе с незаконным захватом воздушных судов (Гаагскую конвенцию 1970 г.), подписанный в Пекине 10 сентября 2010 г. (Пекинский протокол 2010 г.);

– Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, подписанная в Риме 10 марта 1988 г. (Римская конвенция 1988 г.);

¹ См.: Жуков Г.П. Указ соч. — С. 83.

– Протокол о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шлейфе, подписанный в Риме 10 марта 1988 г. (Римский протокол 1988 г.).

II. Универсальные соглашения по борьбе с международным терроризмом:

– Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов, подписанная в Нью-Йорке 14 декабря 1973 г.;

– Международная конвенция о борьбе с захватом заложников, подписанная в Нью-Йорке 17 декабря 1979 г.;

– Конвенция о физической защите ядерного материала, подписанная в Вене 3 марта 1980 г.;

– Конвенция о маркировке пластических взрывчатых веществ, подписанная в Монреале 1 марта 1991 г.;

– Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом, подписанная в Нью-Йорке 15 декабря 1997 г.;

– Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма, подписанная в Нью-Йорке 9 декабря 1999 г.;

– Конвенция о безопасности персонала ООН и связанного с ней персонала, принята резолюцией 49/59 Генеральной Ассамблеи от 9 декабря 1994 г.;

– Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма, подписанная в Варшаве 16 мая 2005 г.;

– Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма, подписанная в Нью-Йорке 13 апреля 2005 г.¹;

¹ В заявлении С.В. Лаврова, в частности, отмечалось: «Впервые антитеррористическая конвенция разработана международным сообществом на упреждение, т.е. до совершения террористических актов с использованием ядерного материала и других радиоактивных веществ. И вообще, это первый универсальный договор, направленный на предотвращение террористических актов массового поражения». URL: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/2fee282eb6df40e643256999005e6e8c/262996251f4119acc3256fd7002d50dd?OpenDocument.

– Конвенция о взаимной правовой помощи и выдаче в целях борьбы с терроризмом, принята на пятой Конференции министров юстиции франкоязычных стран Африки (Рабат, 16 мая 2008 г.).

III. Региональные конвенции по борьбе с терроризмом:

– Европейская конвенция о пресечении терроризма (1977 г.);
– Договор о сотрудничестве государств — участников СНГ в борьбе с терроризмом (1999 г.);

– Арабская конвенция о пресечении терроризма (1988 г.);
– Конвенция Организации Исламская конференция о борьбе с международным терроризмом (1999 г.);

– Конвенция Организации американских государств о предупреждении и наказании актов терроризма, имеющих международное значение, совершаемых в форме преступлений против лиц и вымогательства (1971 г.);

– Конвенция Организации африканского единства о предупреждении терроризма и в борьбе с ним (1999 г.);

– Региональная конвенция Южно-Азиатской ассоциации регионального сотрудничества (СААРК) о пресечении терроризма (1987 г.).

В некоторых из вышеперечисленных договоров содержатся очень похожие дефиниции терроризма. В общих чертах в них указывается, что терроризм — деяние, направленное на устрашение населения и подрыв общественной безопасности через убийства, причинение вреда собственности, имуществу и т.д.

В Конвенции Организации исламского сотрудничества к этому добавляется, что терроризм представляет собой также угрозу для суверенитета, политической целостности и единства государства. Указание этой Конвенции на то, что акты терроризма угрожают суверенитету, можно рассматривать как указание на государственный терроризм — понятие, которое достаточно прочно утвердилось в свое время в научной литературе, однако ни в международно-правовых актах, ни в актах ГА и СБ ООН практически не встречается. Исключение составляет специально принятая по этому вопросу резолюция ГА ООН «Недопустимость политики государственного терроризма и любых действий государств, направленных на подрыв социально-экономической системы» (от

17 декабря 1984 г.), в которой совершение актов государственного терроризма расценивается как нарушение принципа неприменения силы или угрозы ее применения¹.

Учитывая, что терроризм относится к числу самых опасных и труднопрогнозируемых явлений нашего времени, необходимо проявить системный подход не только в отношении способов борьбы с ним, а также определить и пресечь причины его зарождения, и тем более не дать им проявиться, тем самым не дать возможности поставить под сомнение законность и права государства, так как международный терроризм расшатывает государственные и международные устои, наносит огромный материальный ущерб, уничтожает памятники культуры, подрывает международные отношения.

В связи с этим нужно вовремя обратить внимание на следующие факторы (причины) зарождения терроризма:

– общество находится в состоянии глубокого кризиса, кризиса как идеологии, так и государственно-правовой системы, потому что в таком обществе появляются различные оппозиционные группы — национальные, политические, социальные, религиозные, для которых становится сомнительной законность существующей власти;

– социальные противоречия, обусловленные расколом общества на группы с различным экономическим положением;

– конфликты на национальных, религиозных почвах;

– отсутствие новой, эффективной системы социальных гарантий жизни населения;

– материальная и финансовая неустроенность населения;

– падение авторитета власти и принятие ее представителями непродуманных решений;

– сложности для военнослужащих, массовые увольнения из вооруженных сил и органов внутренних дел, разведки и контрразведки, с последующим втягиванием их в криминальные сообщества.

¹ См.: Жуков Г.П. Указ соч. — С. 91

К сожалению, все эти причины ведут к проявлению терроризма в виде формирования очагов социальной напряженности, которые могут в любой момент перейти в открытую конфронтацию с применением насилия;

- устойчивое снижение эффективности в деятельности правоохранительных органов с соответствующим возрастанием угрозы личности и имущества;

- снижение контроля государства за оборотом оружия и контроля над экономическими и финансовыми ресурсами страны;

- обострение криминогенной обстановки и распространение правового нигилизма в обществе;

- приток беженцев, увеличение миграции населения;

- недостаточный контроль за распространением способов террористической деятельности посредством сети Интернет;

- ослабление социально-экономических и культурных связей между регионами и центром.

Поэтому в целях противодействия терроризму необходимо смотреть за тем, чтобы действия государств в ответ на терроризм точно отражали реальную опасность, для того чтобы избежать неблагоприятных последствий и чтобы государства воздерживались от нагнетания необоснованного страха перед терроризмом.

Однако в настоящее время имеет место быть тот факт, что в целях борьбы с терроризмом могут быть приняты контртеррористические меры, неоправданно ограничивающие права человека. Страх перед терроризмом усиливается за счет неоднократно повторяемых и зачастую преувеличенных ссылок на наличие оружия массового уничтожения, которое может оказаться в руках террористов или определенных государств, хотя большинство террористических актов совершается классическим способом¹.

Терроризм представляет собой опасность глобального масштаба и по существу превратился в угрозу как политическим, экономическим, социальным институтам государства, так и правам и фундаментальным свободам человека.

¹ Борьба с терроризмом и права человека. URL: <http://civilg8.ru/6825.php>.

Победить терроризм в одночасье вряд ли возможно, так как это достаточно длительный процесс, который сопряжен:

- со стабилизацией экономического и политического положения в странах;
- укреплением демократических принципов в общественно-политической жизни;
- укоренением демократических традиций, развитием и сохранением плюрализма как политического, так и идеологического;
- наличием взаимной терпимости и достижением консенсуса;
- укреплением границ.

Необходимо также произвести закрытие средств массовой информации, нагнетающих истерию войны и сеющих межнациональную и религиозную рознь.

Необходимо, чтобы государственные органы усилили превентивную деятельность и направили ее на нейтрализацию террористических тенденций, устранение потенциальных предпосылок формирования террористических групп.

«С развитием глобализации в мире терроризм приобретает все больший размах. Борьба против терроризма становится невозможной усилиями одного государства или даже целого региона. Необходима кооперация и единая позиция всех стран для борьбы с терроризмом»¹.

Для эффективного противодействия международному терроризму нужен комплексный подход с учетом интересов населения, а также взаимодействия государств по предупреждению и прекращению всплесков экстремизма. Необходимо наличие гражданской бдительности, т.е. каждый гражданин должен быть вооружен антитеррористическими знаниями, чтобы обеспечить, в первую очередь, личную безопасность, но также и общественную безопасность в условиях современной жизни.

К сожалению, терроризм продолжает оставаться актуальной и злободневной проблемой для человеческой цивилизации, масшта-

¹ Глобальная контртеррористическая стратегия Организации Объединенных Наций. URL: http://www.modelun.ru/reports/report_ga.pdf.

бы которой давно приобрели международный размах, так как деятельность осуществляется уже целой сетью террористических организаций, для которых государственные границы — это не препятствие¹.

На основании вышеизложенного можно сказать, что мировое сообщество уделяет огромное внимание обеспечению законодательной базы в борьбе с терроризмом. В связи с тем что терроризм приобрел международный характер, борьба с ним должна проводиться на международном уровне. На этом пути имеются трудности, связанные прежде всего со спецификой национальных норм — поэтому есть необходимость определенной унификации этих норм. Большинство стран понимают это и идут на сближение своих законодательств в данной сфере, что в сочетании с иными формами борьбы с терроризмом будет способствовать существенному снижению уровня этой всеобщей мировой угрозы.

¹ См.: Жуков Г.П. Указ. соч. — С. 94.

БОРЬБА С ТЕРРОРИЗМОМ И ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СУВЕРЕНИТЕТ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

А.М. Фомин

аспирант кафедры международного права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198
fuwakaz@gmail.com

Международные отношения, претерпевшие изменения за последнее десятилетие, обозначили новые подходы в международном праве к вопросам правосубъектности, которые не как не сказываются на содержании исследования государственного суверенитета. Особое влияние на эту проблему оказывают процессы международной интеграции и глобализации, новые угрозы и вызовы, с которыми сталкивается человечество. Одной из таких угроз, уместнее назвать ее наиболее опасной угрозой, является международный терроризм. Он обрел в последние годы новую форму, переплетаясь со многими национальными угрозами, среди которых опасность распространения ядерного и других видов оружия массового уничтожения. Нельзя исключить возможность реального срачивания с ними международного терроризма.

Терроризм отличается от прямой агрессии в первую очередь тем, что источником угрозы является не соседнее государство или союз, а транснациональная сеть негосударственных образований.

Война с терроризмом является оправданной как средство защиты «национальной безопасности» от международной угрозы, которая бросает вызов ей своим существованием, способом организации и дислоцированием на территории страны, ее суверенитету, ослабляя государственную власть, подрывая политиче-

скую стабильность, но и способствует нарушению такого важнейшего принципа международного права, как государственный суверенитет, тем, что террористическая деятельность несет угрозу международному сообществу в целом и способствует вмешательству третьих стран во внутренние дела государства с целью предотвращения террористической угрозы.

В настоящее время сформировалось представление, что после окончания «холодной войны» мировое сообщество столкнулось с новыми угрозами безопасности: наркотрафик, оргпреступность, нелегальная иммиграция, новые эпидемии и т.д. Эти угрозы стали действительно серьезными в условиях прозрачности границ, вызванной глобализацией. И одной из важнейших проблем сегодня является проблема терроризма.

Международный терроризм стал упоминаться в работах международных-практиков и ученых в 70-е гг. XX в. в связи с наличием особой угрозы мировому порядку и стабильности общественно-политических систем в отдельно взятых государствах. Этот термин стал фигурировать в международных конвенциях и других политических и правовых документах. 11 сентября 2001 г. рассматривается многими политологами даже как начало третьей мировой войны, эту дату сравнивают с событиями, которые привели к становлению предыдущих систем мировой политики. С этого момента принцип государственного суверенитета уже не защищен нормами международного права, так как он неоднократно нарушается. Здесь нужно отметить, что первоначально терроризм воспринимался как асимметричный ответ на глобализацию со стороны аутсайдеров мировой политики, как синоним агрессивного антиглобализма. Борьба с терроризмом — это борьба государства или группы государств с группировкой, государством не являющейся¹. Поэтому третья мировая война стала восприниматься как «новое средневековье» или же эпоха частных войн, так как их ведут такие силы, которые не контролируются государством. А театром воен-

¹ См.: *Кулагин В.М.* Международная безопасность — М.: Аспект Пресс, 2008. С. 124–126.

ных действий является территория так называемая Failed states — несостоявшихся, распадающихся государств. Сегодня существует теория, согласно которой вовсе не такие государства являются спонсорами международного терроризма, а, скорее, наоборот — несостоявшиеся государства попадают в финансовую и политическую зависимость от криминальных, террористических организаций, создающих на их территории нелегальные источники доходов. Территория данных государств используется для тренировки и планирования террористических операций (например, так называемая no-go-areas), перевода финансовых средств через подставные фирмы с помощью пробелов в законодательстве. Более того, поддержка терроризма лишь увеличивает нестабильность внутри этих государств, деятельность вооруженных структур простирается и за пределы государственных границ, что ослабляет не только уже и без того подорванный суверенитет Failed states, но и создает угрозу безопасности соседних государств и всего мира в целом¹.

Проблемы стран третьего мира — это своеобразная расплата мирового сообщества за провозглашение принципа суверенного равенства всех государств мира. Де-факто суверенитет этих государств был «на вырост», так как у них не было опыта государственного управления, поэтому эти страны лишь формально были независимы. Поэтому глубокие структурные проблемы экономики, политики, социальной сферы в этих странах лишь обострились при появлении и распространении международного терроризма, который усилил опасность потери целым рядом стран третьего мира своего суверенитета.

Как наиболее яркий пример можно упомянуть Ирак. В данном случае произошло явное нарушение принципа государственного суверенитета. Террористические акты 11 сентября спровоцировали военный конфликт между США и Ираком, который унес множество жизней, вызвал разрушения и общественный диссонанс. Некоторые политологи считают, что США тем самым рас-

¹ Угроза ядерного терроризма: Монография / Под ред. А.Г. Арбатова. — М.: ИМЭМО РАН, 2008. — С. 36–37.

ширяет свой суверенитет, полагая, что имеет право на вторжение во внутренние дела других государств (таких, например, как Югославия, Ирак). США же заявляют, что речь идет лишь о «гуманитарной интервенции» с целью способствовать стабилизации политической обстановки внутри этих государств или же (случай с Ираком) — защитить мир от глобальной угрозы в виде оружия массового уничтожения, которым эти государства располагают. Особо радикальные круги вообще заявляют, что именно США является спонсором международного терроризма — эта позиция освещена, например, в популярном сегодня документальном фильме «Дух времени» (Zeitgeist). Что же, разные позиции имеют право на существование, однако это не отменяет того, что терроризм несет угрозу как национальной, так и международной безопасности.

Еще одним примером того, как терроризм подрывает принципы национального суверенитета и глобальной стабильности является Пакистан. Здесь терроризм имеет вообще более чем полувековую историю — вспомнить хотя бы убийство первого премьер-министра Пакистана Liaqat Ali Khan в 1951 г. или президента Мухаммада Зия-уль-Хака в 1988 г.

Терроризм в Пакистане, как и во многих мусульманских странах, носит религиозно-экстремистский характер¹. Кроме того, проявляются и этносепаратистские элементы данного явления. Однако события, произошедшие в последнее время, свидетельствуют о том, что масштаб и характер политической активности меняется. Так, в 2007 г. заметно возросло количество терактов. Терроризм становится важным политическим фактором, который влияет на основные процессы в стране. Например, теракты повлияли на явку избирателей на последних выборах — при этом наименьшая активность наблюдалась в зонах, где террористическая активность была повышена (провинции Белуджистан, Пенджаб и др.)². Более того, неоднократно совершались покушения на бывшего президента Первеза Мушаррафа, была убита лидер Паки-

¹ URL: <http://www.iimes.ru/rus/stat/2007/14-05-07.htm>.

² См.: Москаленко В., Топычканов П. Пакистан накануне выборов // Азия и Африка сегодня. — 2007. — № 6. — С. 19–20.

станской народной партии Беназир Бхутто. Вслед за этим последовали беспорядки и даже перенесение парламентских выборов на более поздний срок. Все это свидетельствует о том, что действия террористов преследуют цель нарушить политический процесс внутри страны и дестабилизировать ситуацию. Но что еще важнее, так это то, что в последнее время террористические организации Пакистана вроде Лашкар-е-Тоибя и др. постепенно перестают быть просто национальными, а становятся ячейками глобальных террористических сетей. А сетевые организации, например Аль-Каида, представляют особую угрозу тем, что у них нет центра, иерархии, поэтому их крайне сложно обнаружить и обезвредить¹. По подобной схеме действуют и другие националистические группировки по всему миру (ЭТА, ИРА, Фадх, Курдская рабочая партия и т.п.), которые стремятся к смене общественно-политического строя и созданию моноэтнического или моноконфессионального государства.

Более того, деятельность террористических группировок внутри страны подрывает веру граждан в то, что государство может их защитить, а следовательно, порождает недоверие к власти, непопулярность существующего строя. И именно в этот момент получают поддержку различные леворадикальные группировки с лозунгами смены режима, переустройства государства и т.д. Все это еще больше углубляет кризисную ситуацию в стране и несет непосредственную угрозу ее суверенитету, так как ослабляет государство в политическом смысле, отвлекает массу сил и ресурсов от решения экономических и социальных проблем на борьбу с терроризмом.

Проблема национального терроризма сейчас актуальна для многих стран, в том числе и России. Вспомнить хотя бы события Норд-Оста и Беслана. В данном случае терроризм также был направлен на то, чтобы расколоть общество, дестабилизировать обстановку в стране. Несмотря на то что Россия — де-юре многонациональная страна, конфликты на национальной и религиозной почве не так уж редки. А бедность части населения и коррупция

¹ См.: *Арбатов А., Пикаев А., Дворкин В.* Ядерный терроризм: политические, правовые, стратегические аспекты // *Мировая экономика и международные отношения.* — 2006. — № 11. — С. 3–16.

лишь усиливают эти тенденции. Все это также является непосредственной угрозой для государственного суверенитета, так как может привести к новым терактам, чьи последствия будут еще более непредсказуемы и разрушительны для страны.

Однако нужно отметить, что в определенных ситуациях ограничение суверенитета является необходимостью. Кто мог бы предсказать, что случилось бы в Югославии и во всей Европе, если бы кровопролитие в стране не было остановлено? Межнациональная рознь могла перерасти в террор как метод гражданской войны и охватить все Балканы, как это случилось в Ираке. То же относится к Ираку — можно не поддерживать политику США в этой стране, но нельзя утверждать, что Ирак не представлял абсолютно никакой угрозы международной безопасности, хотя нападение на него во многом спровоцировало террор, а повод был надуманным. Однако справедливости ради надо отметить, что Ирак никак нельзя было назвать миролюбивым государством. Геноцид внутри страны в совокупности с другими факторами спровоцировал нападение. В целом, касаясь пресловутого исламского фактора, надо отметить, что страны с наиболее радикальными движениями вроде ХАМАСа в Палестине представляют угрозу как для региона, так и для собственных граждан, это своего рода замкнутый круг. Верхушка власти во многом утратила самостоятельность, вынуждена сотрудничать с международными террористическими организациями, провоцируя тем самым Израиль на постоянные нападения. То же можно сказать и в отношении Ливии, пострадавшей от чрезмерного покровительства ХАМАСу. Таким образом, терроризм можно назвать болезнью, угрожающей государству как изнутри, так и провоцирующей вмешательство извне.

Рассматривая данную проблему, нельзя не упомянуть и иной аспект того, как терроризм может угрожать суверенитету. Небывалый всплеск террористической активности в нынешнюю эпоху порождает и необходимость бороться с этой угрозой¹. И одним из

¹ См.: *Белокреницкий В.Я.* Пакистан между военными и мечетью. Опубликовано на сайте Института Ближнего Востока 08.07.2007. URL: http://www.iimes.ru/rus/frame_stat.html.

методов этой борьбы является принятие антитеррористических законов в различных странах мира. Однако большая их часть в той или иной степени повторяет положения «Патриотического акта» США, который расширяет возможности деятельности спецслужб и на время отменяет те демократические права и свободы, которые препятствуют оперативным действиям полиции, правоохранительных органов, разведслужб и служб безопасности. Это прежде всего право на неприкосновенность частной жизни (так называемое *privacy*), право прослушивать любые телефонные переговоры, требовать от банков раскрытия тайны банковского вклада и т.д. Ограничены и права физических и юридических лиц в пользу госструктур¹. Все это можно рассматривать как нарушение суверенитета, но уже иного — суверенитета народа, т.е., полноты власти народа внутри государства. Довольно естественно, что подобные действия власти снижают уровень легитимности, признания законности власти обществом. Это также может породить вспышки недовольства, митинги, протесты, которые вполне могут привести к образованию радикальных группировок, оппозиции власти, проявлению агрессии по отношению к ней. Кроме того, в целях более эффективного противодействия международному и национальному терроризму государства могут объединяться в коалиции, усиливать сотрудничество, даже создавать новые межгосударственные и международные организации и осуществлять частичную передачу им своего суверенитета для усиления продуктивности и результативности их функционирования. Так, уже принят ряд соглашений, которые связывают различные страны мира обязательствами противодействовать терроризму и осуществлять всяческую помощь этому противодействию и не препятствовать ему даже в случае необходимости нарушения государственного суверенитета. Поэтому современный терроризм несет в себе не только прямые, но и косвенные угрозы как для национальной, так и для международной безопасности.

¹ URL: <http://www.fas.org/irp/crs/RL31377.pdf>.

Терроризм представляет собой двойную угрозу — международной и национальной безопасности. Он является одним из важнейших вызовов XXI в., подрывая основы политического строя государства, его суверенитет, дестабилизируя обстановку и представляя собой опасность для мирового сообщества в целом. После терактов 11 сентября 2001 г. принцип нерушимости государственного суверенитета все больше и больше теряет свою значимость. Сильнейшие государства мира (и прежде всего США) провозглашают борьбу с терроризмом в качестве одного из наиболее значимых приоритетов своей, уже не только внешней, но и внутренней политики.

Ситуация в Югославии и особенно в Ираке и Афганистане уже создала прецедент в международном праве — суверенитет государства может быть нарушен, и наказания за это не последует.

При этом террористические организации явно не демонстрируют тенденцию к исчезновению и сворачиванию своей деятельности.

Отсюда можно сделать вывод, что существующие на данный момент прецеденты попрания суверенитета являются далеко не последними. Никто не знает, как обострится ситуация в Пакистане, Афганистане и других государствах, и будет ли она рассматриваться как угроза безопасности мировому сообществу, и потребуются ли при этом вмешательства других государств. Однако бороться с терроризмом необходимо хотя бы потому, что он несет гибель людям и может разрушать государства.

В настоящее время разрабатывается несколько контртеррористических стратегий, начиная от обеспечения внутренней безопасности (homeland security) и заканчивая различными проектами и соглашениями международного сотрудничества. Будет ли эта борьба успешной и каковы окажутся ее последствия — покажет время.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВАНИЯ И ПРОЦЕДУРЫ ПРИМЕНЕНИЯ СИЛЫ (ОРУЖИЯ) ПРОТИВ ВОЗДУШНЫХ ТЕРРОРИСТОВ

А.И. Травников

преподаватель кафедры международного права

Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

«Терроризм и международный терроризм личностью, обществом, государством и международным сообществом среди угроз и вызовов XXI в. рассматриваются как центральные, покушающиеся равно на общественную, национальную и международную безопасность»¹.

Терроризм как идеология насилия и общественно опасное явление имеет многовековую историю. Однако несмотря на это, всеобъемлющего отражения в международных договорах понятие терроризма не нашло. В разрешении этого чрезвычайно важного вопроса остаются пока бесплодными и усилия ООН.

Не вдаваясь в природу разногласий между государствами в определении понятия «терроризм», попытаемся рассмотреть конкретные деяния, которые могут подпадать под это понятие и формально признаны мировым сообществом как преступление.

Воздушный терроризм, как и авиационная деятельность, сравнительно новое и молодое явление. Многие исследователи относят его появление к концу 20-х гг. прошлого столетия. Это под-

¹ Международное право / Под. ред. А.А. Ковалева, С.В. Черниченко. — М., 2008. — С. 564.

тверждается, в частности, германским законом, принятым в 1922 г., установившим меры наказания лицам, «которые подвергнут опасности жизнь людей посредством умышленного повреждения, уничтожения или приведения в состояние негодности или ненадежности воздушного аппарата или умышленно создадут помехи движению воздушного аппарата посредством ложных сигналов или иным образом»¹.

В конце 50-х — начале 60-х гг. прошлого столетия участились случаи захвата и угона за границу гражданских воздушных судов. По данным Международной организации гражданской авиации (ИКАО), в период с 1958 по 1962 г. было зафиксировано 19 случаев². Это стало причиной принятия в 1963 г. Конвенции о преступлениях и некоторых других действиях на борту воздушного судна (Токийская конвенция)³.

Эта конвенция включала определение понятия «незаконный захват гражданского воздушного судна» (ст. XI), но не квалифицировало такое деяние как преступление.

Именно поэтому в 1970 г. была принята Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов (Гагская конвенция)⁴, признавшая преступлением незаконный захват воздушного судна (ст. 1). Однако сразу после принятия этой конвенции выяснилось, что в отношении воздушных судов, кроме захвата и угона, совершаются и другие противоправные действия (акты диверсии). Это послужило причиной принятия в 1971 г. Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации (Монреальская конвенция)⁵, определившей преступлениями действия лиц, угрожающие безопасности воздушного судна в полете (ст. 1).

¹ Люблинский П.И. Преступления в области воздушного пространства // Вопросы воздушного пространства. — М., 1930. — Вып. 2. — С. 172.

² Док. ИКАО. UI — WP/107.

³ Док. ИКАО. 7615.

⁴ Док. ИКАО. 8920.

⁵ Док. ИКАО. 8966.

Кроме признания преступными указанных выше деяний, ст. 7 Гаагской и Монреальской конвенций устанавливают принцип «выдай или накажи»¹. При этом ст. 2 Гаагской конвенции и ст. 3 Монреальской конвенции требуют от государств применять в отношении таких преступлений суровые меры наказания. Впоследствии, в связи с террористическими актами в токийском порту Нарита, а также в аэропортах Рима и Вены в 1985 г., мировым сообществом был принят Протокол о борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию², дополняющий Монреальскую конвенцию 1971 г.

Новый (современный) этап контртеррористической деятельности государств начался накануне третьего тысячелетия. 8 сентября 2000 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла Декларацию тысячелетия³, в которой «значительное внимание уделяется необходимости выработать согласование действия по предупреждению и борьбе с терроризмом»⁴.

Террористические акты 11 сентября 2001 г. открыли новую страницу в «книге мировых злодеяний» — использование гражданских пассажирских воздушных судов в качестве оружия для уничтожения людей и объектов. Эти события наглядно продемонстрировали абсолютную неготовность мирового сообщества предвидеть и своевременно предотвращать подобные бесчеловечные акции.

Изошренность мышления, жестокость и полное отсутствие каких-либо нравственных принципов у террористов дают основания полагать, что они способны изобрести новые способы доставки смертельных веществ и устройств, в том числе с помощью авиационных и ракетных технических средств. Неслучайно Пре-

¹ Бордунов В.Д. Международное воздушное право. — М: НОУ ВКШ Авиабизнес, 2007. — С. 260.

² Doc. ICAO. 9518.

³ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/RES 155/2, 8 сентября 2000 г.

⁴ Международное право / Под. ред. А.А. Ковалева, С.В.Черниченко. — М., 2008. — С. 565.

зидент Совета ИКАО доктор А. Катайт, выступая в январе 2006 г. на Министерской конференции по транспортной безопасности, отмечал: «Требуется дальнейшего изучения потенциальная угроза сокрушительных атак с применением бактериологических, химических и даже ядерных веществ, а также электронных или компьютерных атак на сети управления воздушным движением или воздушные суда»¹.

В соответствии с опросом, проведенным ИКАО, 92,5% государств — членом ИКАО высказались в поддержку разработки и принятия нового международного договора, касающегося указанных выше угроз авиационной безопасности².

Это послужило основанием для разработки под эгидой ИКАО проектов новых международных договоров и представления их на рассмотрение Международной конференции по воздушному праву (Дипломатическая конференция по авиационной безопасности), которая состоялась в Пекине (КНР) в период с 30 августа по 10 сентября 2010 г. В результате 10 сентября 2010 г. были приняты Протокол, дополняющий Конвенцию о борьбе с незаконным захватом воздушных судов (Пекинский протокол)³, и Конвенция о борьбе с незаконными актами в отношении международной гражданской авиации (Пекинская конвенция)⁴.

Эти Протокол и Конвенция криминализировали значительное количество деяний, угрожающих безопасности гражданской авиации, и одновременно реализовали позицию ИКАО, высказанную А. Катайтом о том, что «суровое наказание должно постигнуть тех, кто организует, подстрекает, спонсирует или финансирует такие террористические акты и дает пристанище террористам»⁵.

¹ Министерская конференция по транспортной безопасности // Журнал ИКАО. — 2006. — № 1. — С. 39.

² Там же. — С. 39–40.

³ Пекинский протокол. URL: <http://www.icao.int>.

⁴ Там же.

⁵ Министерская конференция по транспортной безопасности // Журнал ИКАО. — 2006. — № 1. — С. 39–40.

Для целей рассматриваемой темы нас особенно интересуют положения п. 1 ст. 1 Пекинской конвенции, устанавливающие, что «любое лицо совершает преступление, если это лицо незаконно и преднамеренно:

...

f) использует воздушное судно, находящееся в эксплуатации, с целью причинить смерть, серьезное увечье или значительный ущерб имуществу или окружающей среде; или

g) высвобождает и выбрасывает с борта воздушного судна, находящегося в эксплуатации, любое оружие БХЯ (биологическое, химическое, ядерное) или взрывчатые, радиоактивные или аналогичные вещества таким способом, который причиняет или может причинить смерть, серьезное телесное повреждение или значительный ущерб имуществу или окружающей среде; или

h) использует против воздушного судна или на борту воздушного судна, находящегося в эксплуатации, любое оружие БХЯ или взрывчатые, радиоактивные или аналогичные вещества таким способом, который причиняет или может причинить смерть, серьезное телесное повреждение или значительный ущерб имуществу или окружающей среде».

Мировое сообщество, без сомнения, признает возможность совершения подобных террористических актов, конкретные последствия которых даже трудно себе представить. Самые приблизительные расчеты показывают, что в результате указанных актов могут погибнуть от нескольких десятков до нескольких сотен тысяч человек.

В связи с этим уместно вспомнить выступление А. Катайта, который говорил, что «юридические конвенции против нападения на гражданскую авиацию террористов-смертников не будут эффективными в отношении самих самоубийц»¹. Поддерживая эту мысль, А. Катайта утверждает, что эти конвенции также будут малоэффективны после совершения указанных террористических

¹ Министерская конференция по транспортной безопасности // Журнал ИКАО. — 2006. — № 1. — С. 39–40.

актов для тех, кто в результате этих актов погибнет или будет по-калечен, а наказание виновных станет слабым утешением для их родных и близких.

Нельзя также не учитывать размеры возможных экологических катастроф, которые неизбежно возникнут в результате таких террористически актов.

Проведенный анализ универсальных международных договоров наглядно свидетельствует, что все они устанавливают порядок деятельности государств, направленных, в основном, на строгое наказание лиц, совершивших или пытавшихся совершить террористический или иной противоправный акт. Иными словами, рассматриваемые конвенции начинают действовать после совершения преступления или попытки его совершить.

Единственный универсальный договор в рассматриваемой области, принятый под эгидой ИКАО, имеющий превентивный характер, это Конвенция о маркировке пластических взрывчатых веществ, принятая в Монреале 1 марта 1991 г.¹ и вступившая в силу 18 ноября 2007 г. Эта Конвенция обязывает государства принимать меры по запрещению и предотвращению несанкционированного изготовления, экспорта и импорта немаркированных пластических взрывчатых веществ, а также уничтожению всех запасов таких веществ, если они имеются.

В то же время не существует международно-правовых норм, устанавливающих основания для применения государствами силы (оружия) в отношении воздушных судов и других летательных аппаратов, используемых, в частности, для совершения террористических актов, а также регламентирующих процедуры, которыми должны руководствоваться государства в целях предупреждения и пресечения подобных преступлений.

Тем не менее, вопрос международно-правовой регламентации борьбы с воздушным терроризмом посредством применения силы (оружия) постоянно является предметом научных исследований. Правомерному и адекватному применению силы (в том числе ору-

¹ Doc. ICAO. 9571.

жия) в целях борьбы с глобальными угрозами и вызовами мировому сообществу, к которым безусловно относится воздушный терроризм, в последние годы были посвящены работы ведущих российских ученых-правоведов, таких как Ю.Н. Малеев¹, Г.М. Мелков², Б.Р. Тузмухамедов³ и др., мнение которых можно свести к одному: необходимо установить международно-правовые основания и процедуры для противодействия этим угрозам и вызовам.

Так, например, М.Л. Хабачиров, предлагает разработать для борьбы с террористическими угрозами «международные стандарты чрезвычайного “законодательства”»⁴.

Однако не только воздушный терроризм, но и другие противоправные действия в суверенном воздушном пространстве могут потребовать от государств применять принудительные меры в отношении воздушных судов-нарушителей.

Эти меры должны быть строго дифференцированы в соответствии с характерными признаками: принадлежность воздушного судна к виду авиации (государственное или гражданское); технические характеристики воздушного судна (управляемое или неуправляемое, пилотируемое или беспилотное); степень угрозы безопасности аэронавигации или угрозы совершения террористического акта. От такой дифференциации будут зависеть соразмерность и адекватность применяемых мер.

Прекращение (пресечение) нарушения воздушным судном режима воздушного пространства, национальных и международ-

¹ См.: *Малеев Ю.Н.* Реабилитация адекватного и пропорционального применения силы // Московский журнал международного права. — 2004. — № 3. — С. 31–47.

² См.: *Мелков Г.М.* Гуманитарное вмешательство: Международно-правовые аспекты // Российский ежегодник международного права, 2000. Специальный выпуск. — СПб.: Россия-Нева, 2000.

³ См.: *Тузмухамедов Б.Р.* Упреждение силой // Независимая газета. — 2005. — 24 июня.

⁴ *Хабачиров М.Л.* О формировании международного чрезвычайного права как новой отрасли международного права // Международное право — International Law. — 2010. — № 2 (42). — С. 32–35.

ных правовых норм путем применения оружия и боевой техники возможно только в отношении воздушных судов (с любым правовым статусом), преднамеренно (т.е. с умыслом) совершающих нарушение и действие которых угрожает безопасности государства, мировому правопорядку, жизни и здоровью людей.

В отношении государственных, прежде всего военных воздушных судов, должна действовать достаточно упрощенная (по сравнению с гражданскими воздушными судами) процедура применения принудительных мер, которая может различаться в зависимости от типа воздушного судна (боевое или транспортное, управляемое или неуправляемое, пилотируемое или беспилотное) и от степени угрозы, возникающей вследствие совершенного или совершаемого им нарушения.

Напротив, в отношении гражданских воздушных судов должна действовать сложная и тщательно детализированная принудительная процедура, особенно процедура применения оружия и боевой техники против гражданских пассажирских воздушных судов в полете.

Преднамеренность нарушения и противоправность действий устанавливаются фактом невыполнения распоряжений контролирующих органов (органов управления воздушным движением — УВД и органов противоздушной обороны — ПВО) о прекращении нарушения, в том числе о посадке на указанный аэродром.

Еще в 1998 г. группа известных русских ученых, рассматривая этот вопрос, утверждала: «В случае непреднамеренности нарушения воздушное судно само крайне заинтересовано во “внешнем контакте”, активно его ищет и готово подчиниться любой подаваемой команде. Только воздушное судно, экипаж которого выполняет разведывательное задание или совершает иное противоправное деяние, заинтересовано в избегании указанного контакта»¹.

Последним фактом, свидетельствующим о преднамеренности нарушения, является игнорирование экипажем воздушного судна

¹ *Бордунов В.Д., Котов А.И., Малеев Ю.Н.* Правовое регулирование международных полетов гражданских воздушных судов. — М.: Наука, 1988. — С. 126–127.

предупредительного огня трассирующими снарядами с самолета (вертолета) — перехватчика по курсу полета воздушного судна-нарушителя. При отсутствии достоверной информации от источников на земле (граждан, организаций и т.п.) «поведение воздушного судна-нарушителя — вот единственный критерий отношения к нему со стороны компетентных органов иностранного (и своего — *А.Т.*) государства»¹.

Однако определение явной преднамеренности нарушения еще не должно являться основанием для применения оружия и боевой техники против воздушного судна-нарушителя. Важнейшим условием применения указанных чрезвычайных мер является возможность наступления или наступление в результате противоправных действий воздушного судна-нарушителя последствий, связанных с причинением значительного вреда. Иными словами, уничтожение воздушного судна-нарушителя возможно только тогда, когда существует реальная (а не мнимая) угроза гибели людей или наступления экологической катастрофы. При этом вред, причиненный в результате уничтожения воздушного судна, должен быть менее значительным, чем вред предотвращенный.

Анализ положений Пекинской конвенции, касающихся высвобождения или выбрасывания с борта воздушного судна, находящегося в полете, любого оружия БХЯ или взрывчатых, радиоактивных, или аналогичных веществ (пп. г п. 1 ст. 1) с большой достоверностью указывает на то, что такие террористические акты с технической точки зрения невозможно совершить с воздушного судна коммерческой авиации. Это возможно осуществить только с использованием специально оборудованного для этих целей гражданского воздушного судна, формально относящегося, скорее всего, к деловой или любительской авиации. Именно такие воздушные суда можно определить как «террористические воздушные суда». Такое обстоятельство заставляет насторожиться и задуматься, особенно в связи с тенденцией к либерализации разрешительно-уведомительного порядка использования воздушного пространства

¹ *Бордунов В.Д., Котов А.И., Малеев Ю.Н.* Указ. соч. — С. 127.

Российской Федерации, когда в нашей стране практически не решен вопрос государственного контроля за обеспечением безопасности (security) в авиации общего назначения.

Фактически признавая возможность совершения новых, ранее неизвестных актов воздушного терроризма (свидетельство этому указанные выше положения Пекинской конвенции), мировое сообщество не предлагает никаких универсальных международно-правовых механизмов предупреждения, а главное пресечения (посредством применения оружия) подобных преступлений.

Для того чтобы предложить способы и меры борьбы с воздушным терроризмом, необходимо проанализировать действующие международно-правовые акты и российское законодательство в рассматриваемой области.

Принятая в 1985 г. и вступившая в силу в 1998 г. поправка 3bis¹ к Конвенции о международной гражданской авиации (Чикагская конвенция 1944 г.²) обязывает государства «воздерживаться от того, чтобы прибегать к применению оружия против (англ. refrain from resorting to the use of weapons) гражданских воздушных судов (п. «а»), «если оно совершает полет в его суверенном воздушном пространстве без разрешения или если имеются разумные основания полагать, что оно используется в каких-либо целях, несовместимых с целями настоящей Конвенции» (п. «b») (имеется в виду Чикагская конвенция 1944 г.).

Кроме того, ст. 3bis обязывает государство принимать «надлежащие меры для запрещения *преднамеренного* (выделено мною. — *A.T.*) использования любых гражданских воздушных судов» (п. «d») в каких-либо целях, несовместимых с целями настоящей Конвенции».

Из содержания ст. 3bis следует, что она устанавливает лишь ограничение, а не запрет на применение оружия против граждан-

¹ Протокол, касающийся изменения Чикагской конвенции 1944 г., был подписан 10 мая 1984 г. на 25 (чрезвычайной) сессии Ассамблеи ИКАО в связи с уничтожением 1 сентября 1983 г. советским истребителем Су-15 южнокорейского пассажирского самолета Б-747 в районе острова Сахалин. Протокол ратифицирован 140 государствами.

² Doc. ICAO 7300/9.

ских воздушных судов. Кроме того, п. «а» этой статьи определяет, что ее «положение (о воздержании применения оружия) не истолковывается как изменяющее каким-либо образом права и обязанности государств, изложенные в Уставе Организации Объединенных Наций» (имеются в виду предусмотренные ст. 51 Устава ООН неотъемлемые права государств на индивидуальную или коллективную самооборону, если произойдет вооруженное нападение).

Преступные действия, указанные в п. 1 ст. 1 Пекинской конвенции 2010 г., совершаемые посредством гражданских воздушных судов (использование воздушного судна с целью причинить смерть; «выбрасывание с борта воздушного судна оружия БХЯ или взрывчатых, радиоактивных или аналогичных веществ» (выделено мною. — *А.Т.*), не могут расцениваться иначе как вооруженное нападение, и в связи с этим положения ст. 3bis в отношении таких воздушных судов применяться не могут.

Еще до принятия Пекинской конвенции в Российской Федерации был принят Федеральный закон «О противодействии терроризму»¹, в ст. 7 которого предусматривается возможность применения оружия и боевой техники в отношении любого воздушного судна (гражданского, государственного или экспериментального)², используемого для террористического акта или захваченного воздушного судна (имеется в виду, вероятно, воздушное судно, захваченное в целях совершения террористического акта — *А.Т.*).

Несомненно, что трагические события 11 сентября 2001 г. в США подстегнули к более активным действиям в области международного правотворчества.

Наиболее примечательным стало принятие 28 мая 2002 г. в Риме декларации глав государств и правительств Российской Федерации и государств — членов НАТО (Римская декларация 2002 г.)³, которая в частности, предусматривает активизацию сотрудничества

¹ Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ.

² Классификация воздушных судов установлена в ст. 33 Воздушного кодекса РФ.

³ Римская декларация 2002 г. URL: http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eur_int_law/rome_declaration.htm.

в борьбе против терроризма, включающего «оценку угроз терроризма для безопасности Евро-Атлантическом регионе, сфокусированную на конкретных угрозах, например, вооруженными силами России и НАТО, гражданской авиации или объектами инфраструктуры, имеющими критически важное значение». В развитие этих положений Декларации в 2003 г. была принята Программа Россия — НАТО «Инициатива сотрудничества в воздушном пространстве»¹, которая предусматривает организацию системы информационного обмена, обеспечивающую раннее обнаружение воздушных судов, подозреваемых в использовании их как оружие террора, и координацию действий по предотвращению террористического акта. На Дальнем Востоке начиная с 1985 г. действует Меморандум и соглашение между СССР (ныне — РФ), США и Японией относительно обеспечения безопасности полетов в северной части Тихого океана (не публиковался), предусматривающий обмен информацией, в том числе касающейся захвата воздушных судов с возможным последующим их использованием в террористических целях.

Как ранее отмечалось, противоправные намерения воздушного судна можно определить по его реакции (или отсутствию реакции) на команды контролирующих государственных органов, в том числе на команды, подаваемые ему воздушным судном-перехватчиком. Для этих целей и для обеспечения безопасности при перехвате с 1975 г. действуют стандарты ИКАО, опубликованные в Приложении 2 (Правила перехвата)² к Чикагской конвенции 1944 г.

Анализ российского и иностранного воздушного законодательства показывает, что практически во всех государствах, имеющих авиационные средства для перехвата, применяются указанные стандарты ИКАО на протяжении более 35 лет и поэтому они уже приобрели обычно-правовой статус.

Следует, однако, отметить, что положения Программы Россия — НАТО 2002 г., даже если она будет оформлена как международный договор, нормы соглашений между СССР (Россией), США и Япо-

¹ Программа Россия — НАТО «Инициатива сотрудничества в воздушном пространстве» (не публиковалась).

² Приложение 2 к Чикагской конвенции 1944 г.

нией 1985 г. имеют, тем не менее, региональный, а не универсальный статус.

Следует признать, что мировое сообщество все же неадекватно реагирует на явно прогрессирующую террористическую деятельность, не установив до настоящего времени основания и порядок применения силы (оружия и боевой техники) против воздушных судов, совершающих, совершивших или явно способных совершить террористический акт как на суверенной территории, так и за ее пределами.

Вместе с тем в условиях указанного международно-правового вакуума в рамках Программы Россия — НАТО в 2011 г. была проведена серия совместных учений в районах Балтийского и Черного морей и северной части Тихого океана по перехвату условно захваченных террористами воздушных судов, в том числе в международном воздушном пространстве, и принудительному возврату этих судов на территорию государства вылета.

Применяемые при этом процедуры перехвата и сопровождения не регламентированы нормами международного права и стандартами ИКАО (эти стандарты применимы только в суверенном воздушном пространстве в соответствии с ст. 3bis Чикагской конвенции), что могло негативно отразиться на обеспечении безопасности международной аэронавигации в районах проведения этих учений. Кроме того, проведенные учения не ответили на главный вопрос: как должны действовать государства в случае неподчинения воздушного судна-нарушителя приказам воздушного судна-перехватчика, в том числе приказам, сопровождаемым ведением предупредительного огня?

Изложенное позволяет сделать вывод о необходимости принятия международно-правовых норм, устанавливающих единообразный порядок действий государств, направленных на предотвращение и пресечение террористических актов как в суверенном, так и в международном воздушном пространстве. Эти нормы, в частности, должны определять, что оружие и боевая техника применяются против воздушных судов в полете, не выполняющих распоряжение контролирующих органов о посадке, в случаях, когда имеются разумные основания полагать, что эти воздушные суда преднамеренно нарушают режим воздушного пространства

с целью совершения террористического акта, в результате которого может быть причинен ущерб безопасности государства или существует явная угроза жизни и здоровью третьих лиц, а прекращение нарушения невозможно осуществить другими средствами, в том числе ведением предупредительного огня.

В случае, когда на борту воздушного судна находятся пассажиры или иные лица, непричастные к совершению противоправных действий с использованием этого воздушного судна, оружие и боевая техника могут применяться, если существует явная угроза причинения вреда жизни людей, не находящихся на борту такого воздушного судна, или опасность наступления экологической катастрофы, ущерб от которых будет значительно превышать вред, который может возникнуть в результате уничтожения террористического воздушного судна.

Только «прочные юридические рамки позволяют гарантировать, что террористы никогда не будут иметь безопасного неба... для совершения террористических актов»¹.

¹ *Лабордэ Ж.П., Тресо А.* Сотрудничество — важный аспект эффективной борьбы с терроризмом // Журнал ИКАО. — 2006. — № 1 — С. 24–25.

БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ НА ТРАНСПОРТЕ В РОССИИ В КОНТЕКСТЕ БОРЬБЫ С ТЕРРОРИЗМОМ

С.Н. Сидоренко

доктор химических наук,
заведующий кафедрой управления эколого-экономическими системами
экологического факультета

В.В. Попадейкин

кандидат технических наук,
профессор кафедры управления эколого-экономическими системами
Подольское шоссе, 8/5, Москва, 113193,

М.В. Попадейкина

магистрант юридического факультета
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

Первоочередные задачи решения вопросов борьбы с терроризмом на транспорте лежат в сфере комплексного развития анти-террористического законодательства на основе принципов международного права, сравнительного правоведения, философии и социологии права, последних достижений конфликтологии, социальной безопасности.

Терроризм и коррупция на транспорте — сложное и многофакторное социальное явление. Его причины лежат вне транспортного комплекса Российской Федерации. Особый интерес террористов к транспорту определяется значением данного экономического вида деятельности для национальной безопасности Российской Федерации, ее территориальной целостности.

Основные проблемы соблюдения законности при противодействии терроризму, коррупции и обеспечении безопасности транспортного комплекса лежат в сфере гармоничной и устойчивой модернизации российского общества. Следует особо подчеркнуть, что преобразование нашего гражданского российского общества проходит в очень жестких (аномальных) социально-экономических условиях. Практически транзитология в России замыкается на двух-трех параметрах: демократизации, маркетинга и глобализации (сводимой на практике к американской вестернизации без учета европейских культурных ценностей и базовых социально-культурных славяно-российских традиций). Концепция устойчивого развития общества в западном понимании естественного права не получила адекватного отражения при формировании российской государственной социальной политики нового демократического государства и обеспечении безопасности жизнедеятельности гражданского населения, соблюдения и гарантирования основных прав человека.

Наличие маргинальных слоев общества постоянно подпитывает «террористические кадры» и придает особую актуальность систематическому проведению социальных и гуманитарных исследований эволюции деятельности экстремистских организаций в России и за рубежом, а также развитию научных исследований социальных конфликтных ситуаций в целом, включая коррупцию.

Й. Александер, директор Института по изучению международного терроризма, определяет терроризм как «канал, по которому идет недовольство и нетерпение маргинальных слоев: террористические средства и методы, таким образом, закрепляют, “реставелизируют” существующую социальную структуру»¹.

Однако вклад России в финансирование подобных исследований крайне низок. Ассигнования в общественные и гуманитарные

¹ См. *Хлобутов О.М., Федоров С.Г.* Терроризм: реальность сегодняшнего состояния // *Современный терроризм: состояние и перспективы* / Под ред. Е.И. Степанова. — М.: Эдиториал УРСС, 2000. — С. 74–86.

науки вообще не превышают 4%¹. Очевидно, что гуманитарные исследования террористических угроз для транспорта при таком общем скудном финансировании практически невозможны. Заинтересованность элитарного российского бизнеса в финансировании подобных исследований крайне сомнительна. Без расширения гуманитарных (правовых, социальных, философских, культурологических) исследований террористических угроз транспортному комплексу на бюджетной основе ожидать коренного перелома в деле борьбы с этим социальным злом сложно. Позиция государства должна быть в корне пересмотрена и принципиально ориентирована на национальную безопасность, защиту рядового («простого») гражданина (физическое лицо) и юридических лиц от любых насильственных действий, включая террористические угрозы на транспорте.

Одной из основных правовых проблем борьбы с терроризмом в свете изложенного становится законодательная деятельность в сфере образования, которое должно обеспечить воспитание общественного правосознания, позволяющего обществу адекватно ответить вызову террористов и коррупционеров (особенно транспортному терроризму, представляющему поистине всенародную угрозу нынешним и будущим поколениям россиян — например, экологический терроризм).

Проблемы правового регулирования противодействия терроризму и обеспечения безопасности на объектах транспорта в свете модернизационных теорий тесно связаны с формированием системы высшего и среднего образования в Российской Федерации с учетом ее соответствия современным задачам борьбы с терроризмом, включая борьбу с актами незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса. Общая государственная концепция развития высшего образования в Российской Федерации носит в основном экономический характер. Она отражает интересы элитной экономики, отдельных видов экономической дея-

¹ *Маршакова-Шайкевич И.В.* Исследовательская активность стран мира в конце XX в. (статистическая оценка) // Вопросы философии. — 2002. — № 12. — С. 64–74.

тельности российских предпринимателей. Законодательство, регулирующее данный вид общественных отношений, по мнению отдельных общественных экспертов, требует серьезной и принципиальной переработки и доработки по вопросам подготовки молодежи к эффективному противостоянию террористическим угрозам. В сфере образования сегодня гуманитарные интересы национальной безопасности явно проигрывают экономическим. Именно транспорт может попасть в критическое положение при таком подходе к образованию, и требуется серьезная дискуссия и крайняя осторожность в области реформирования высшего образования в Российской Федерации.

Сегодня безопасность жизнедеятельности преподается в высших учебных заведениях России с позиции охраны труда, что ни в коем случае не может заменить специальных курсов лекций по борьбе с терроризмом и коррупцией для широких слоев будущих дипломированных специалистов. К сожалению, не является исключением и подготовка инженерных кадров для транспортного комплекса. В лучшем случае сегодняшняя безопасность жизнедеятельности охватывает дополнительно еще две составляющие международной и национальной безопасности: экологическую безопасность и гражданскую защиту (бывшую гражданскую оборону). Четвертая составляющая — комплексная (специальная) безопасность (так называемая предпринимательская безопасность), направленная на подготовку каждого специалиста (юриста, экономиста, врача, инженера, эколога и т.д.) к эффективному взаимодействию со спецслужбами, органами МВД, ведомственной и вневедомственной охраной, частными детективно-охранными организациями по борьбе с террористическими угрозами, — многими ведущими российскими педагогами в области безопасности жизнедеятельности принципиально отвергается. Предлагается рассмотреть на государственном уровне вопрос о разработке и принятии соответствующего образовательного регламента (образовательного стандарта), расширяющего общую подготовку специалистов в рамках читаемых в вузах курсов по безопасности жизнедеятельности в области антитеррористической деятельности. Учитывая особую опасность террористических актов на транспорте, в первую очередь

такая программа может быть отработана для образовательных программ на железнодорожном, воздушном и морском видах транспорта.

Большие надежды по борьбе с терроризмом на транспорте возлагаются на категорирование и паспортизацию объектов транспортного комплекса. Данные направления носят прогрессивный характер. В определенной степени они будут способствовать нейтрализации отрицательных последствий принятия и введения в действие Федерального закона «О техническом регулировании». Необходимость технических регламентов по техническому обеспечению транспортных объектов не вызывает сомнений. Однако выбор объекта транспортного комплекса для нанесения террористического удара осуществляет террорист, а не «хорошие» специалисты, проводящие категорирование и паспортизацию этих объектов. Из истории терроризма за рубежом (например, итальянские «красные бригады») известно, что террористы часто отказываются от своих первоначальных планов, казавшихся им ранее наиболее привлекательными (значительными, важными), в пользу нанесения ударов по второстепенным объектам, которые на конкретный момент времени террористической деятельности оказались наиболее незащищенными.

Сегодня на первый план перед российскими законодателями, по мнению авторов, выходят задачи по решению правового обеспечения организации эффективной оперативно-розыскной деятельности в сфере борьбы с терроризмом на транспорте, создания надежной системы сбора и обработки информации о готовящихся террористических актах и правовой защиты каждого свидетеля, физического лица, предоставивших необходимую информацию государственным органам для успешного планирования антитеррористических мероприятий. Во многом успех правоохранительных органов в деле предотвращения террористических актов предопределяется наличием хорошо отлаженной сети информаторов, гарантирующей своевременное получение упреждающей оперативной информации о планируемых актах насилия. При этом необходимо ужесточение уголовного наказания для лиц, располагающих информацией о готовящихся террористических актах, но скрывших ее от правоохранительных органов.

В настоящее время российское законодательство скорее ориентировано на усиление уголовной ответственности за совершение террористических актов конкретными исполнителями, чем на уголовную ответственность организаторов и пособников террористов. В ситуации усиления активизации международных террористических организаций и криминализации российской экономики, формирования в нашей стране элитной экономики на повестку дня встает вопрос о введении уголовной ответственности для юридических лиц, оказывающих материальную поддержку или иную помощь террористам в их преступной деятельности на территории России или за рубежом. Принимая во внимание особую опасность совершения террористических актов на транспорте, представляется целесообразным в первую очередь разработать соответствующую статью Уголовного кодекса Российской Федерации об уголовной ответственности юридических лиц, деятельность которых напрямую способствовала террористическим актам на транспорте. Проблема уголовной ответственности юридических лиц крайне дискуссионна и противоречива для российского и западного законодательства со времен Нюрнбергского процесса, но до сих пор она имеет как своих горячих сторонников, так и непримиримых противников в России и за рубежом. С учетом крайней опасности террористических актов на транспорте для национальной безопасности Российской Федерации полное игнорирование указанной проблемы недопустимо. Именно на примере борьбы с терроризмом на транспорте работа в области развития гипотезы уголовной ответственности юридических лиц может быть активизирована¹.

В круг правовых проблем борьбы с негативными последствиями от терроризма на транспорте входит разработка законодательной базы страхования граждан-пассажиров от террористических актов на транспорте. Международный опыт в принципе не исключает создания подобных замкнутых на одном виде деятель-

¹ См.: *Жданов Ю.Н., Лаговская Е.С.* Европейское уголовное право. Перспективы развития. — М.: Международные отношения, 2001; *Гуценко К.Ф., Головкин Л.В., Филимонов Б.А.* Уголовный процесс западных государств. — М.: Зерцало-М, 2001.

ности страховых систем, основанных на взаимном страховании субъектов, находящихся в одной плоскости (на одном уровне) соответствующего риска. Однако уже известны все минусы такого подхода, который в принципе противоречит основной идее страхования — ответственности за безопасность третьих лиц. Страховые фонды в основном должны складываться из страховых выплат юридических и физических лиц, находящихся вне поля страхуемого риска и представляющих свои средства для защиты пострадавших. При этом сомнительным является и справедливость разной степени социальной защиты гражданина (на практике одного и того же физического лица), получившего увечье в результате террористического акта в пригородной электричке (дачник) и театре (тот же гражданин, но зритель). С точки зрения прав человека, права справедливости и естественного права было бы вернее транспортному комплексу выступить с инициативой подготовки и принятия федерального закона «О страховании граждан, пострадавших или погибших в результате террористических актов, и членов их семей».

В заключение следует обратить внимание на решение следующих проблем:

- разработку и принятие отечественного закона о защите свидетелей (физических лиц), учитывающего положительный опыт в этой области западных стран, в том числе США, а также подготовку в дальнейшем на основе принятого закона соответствующих федеральных и региональных программ;

- разработку теории и возможностей практической реализации в России концепции уголовной ответственности юридических лиц (на примере усиления борьбы с терроризмом на транспорте);

- расширение государственного финансирования проведения социологических исследований конфликтных ситуаций на транспорте в России и разработку на их основе антикризисных программ по борьбе с терроризмом на транспорте на национальном и международном уровнях;

- расширение сотрудничества государств в области международного уголовного права, создание международных полицейских структур по расследованию террористических актов на транспор-

те, в дальнейшем организацию специализированных международных антитеррористических трибуналов по борьбе с терроризмом, в том числе на транспорте;

– обеспечение государственного финансирования специальных исследований в области совершенствования проведения судебно-медицинских экспертиз в ходе расследования террористических актов на транспорте; идентификацию тел погибших в результате террористических актов;

– формирование специализированных курсов и программ по подготовке специалистов с высшим образованием (инженеров, экспертов) по борьбе с террористическими актами на транспорте в рамках учебной подготовки в области безопасности жизнедеятельности, комплексной, промышленной и предпринимательской безопасности, а также гуманитаризацию высшего технического образования инженеров транспорта.

СОТРУДНИЧЕСТВО ГОСУДАРСТВ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ «ОТМЫВАНИЮ ДЕНЕГ» И ФИНАНСИРОВАНИЮ ТЕРРОРИЗМА

А.С. Первушин

студент юридического факультета

Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Макляя, 6, Москва, Россия, 117198

Слияние транснациональной преступной организованной деятельности с террористической деятельностью, активизировавшееся под воздействием сложных процессов глобализации, требует от международного сообщества объединения усилий для эффективного противодействия.

Одним из важнейших направлений международного сотрудничества в данной сфере является организация системного противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма. Противодействие должно быть основано на единых международных стандартах и предусматривать механизмы уголовно-правового преследования указанных деяний и финансового мониторинга для выявления финансовых операций, связанных с ними.

Общепризнанными международными стандартами являются рекомендации Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (далее — ФАТФ), которые устанавливают минимальные требования в сфере противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма, предоставляя государствам определенную свободу в их имплементации в зависимости от особенностей национальных правовых и финансовых систем и традиций государственного устройства. Соот-

ветственно организационно-правовые механизмы противодействия в данной сфере имеют как общие, так и разные черты¹.

Согласно нормам международного права к отмыванию преступных доходов относятся не только действия, направленные на сокрытие преступного характера происхождения доходов, но и использование этих доходов даже без цели придания правомерного вида их получению. При попадании преступных доходов в легальную экономику любая предпринимательская деятельность считается процессом отмывания денег².

Для отмывания преступных доходов используются различные способы и методы, в том числе основанные на самых современных технологиях, которые обеспечивают высокую скорость перемещения практически любых сумм денежных средств. При выборе схемы отмывания денег в каждом конкретном случае преступники исходят, прежде всего, из необходимости обеспечить тайну преступного происхождения денежных средств или иного имущества и сохранить контроль над ними на всех этапах этого процесса.

Отмывание значительных сумм денежных средств представляет собой постоянно усложняющийся процесс, требующий участия высокопрофессиональных финансистов и юристов, наличия структур, обеспечивающих удобный доступ в финансовую систему, в том числе международную, а также соответствующего при-

¹ См.: Зубков В.А., Осипов С.К. Российская Федерация в международной системе противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов и финансирования терроризма. — М.: Спецкнига, 2007. — С. 13.

² См.: Венская конвенция ООН «О борьбе с против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ» 1988 г. // Сборник международных договоров СССР и Российской Федерации. Вып. XLVII. — М., 1994. — С. 133–157; Палермская конвенция ООН против транснациональной преступности 2000 г. // Бюллетень международных договоров. — 2005. — № 2. — С. 3–33; Варшавская конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма 2005 г. URL: http://www.eurasiangroup.org/ru/restricted/varshav_conv.pdf.

крытия со стороны коррумпированных представителей надзорных и правоохранительных органов.

Легализованные доходы от незаконного оборота наркотиков, оружия и других преступлений, обеспечивая финансовую подпитку организованной преступности, коррупции и терроризма, представляют серьезную угрозу для безопасности как отдельных государств, так и международного сообщества в целом, международной экономической и финансовой безопасности и стабильности.

Проблема отмывания денег тесно связана с другим негативным явлением — финансированием терроризма.

В международном праве преступлением является предоставление или сбор средств для фактически совершенных или подготавливаемых террористических актов, а также для обеспечения деятельности террористических организаций¹.

Для успешной борьбы с данным негативным явлением необходимо дальнейшее продолжение концентрации совместных усилий для подрыва финансово-экономической основы организованной преступности, лишения ее финансовых источников существования и ограничение возможностей для продолжения и расширения преступной деятельности в рамках сотрудничества международного сообщества. Представляется важным дальнейшее сближение во взаимодействии компетентных органов в вопросах конфискации преступных доходов, выдачи преступников, оказания взаимной юридической помощи, передачи материалов и другие формы сотрудничества, в том числе и на уровне двусторонних соглашений, а также подготовки кадров.

В настоящее время следует проводить более строгое выполнение международных санкций по пресечению финансирования терроризма, осуществлять замораживание активов террористических организаций по всему миру, чтобы обеспечить подрыв финансовых основ всей транснациональной организационной пре-

¹ Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма от 9 декабря 1999 г. // Бюллетень международных договоров. — 2003. — № 5. — С. 10–23.

ступности, также важно осуществлять мониторинг за выполнением и соблюдением норм международного права, созданных для оказания противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма, государствами и финансовыми институтами международного финансового сектора¹.

Борьба с отмыванием денег должна рассматриваться не только в качестве независимой цели, но и как одно из наиболее эффективных средств борьбы с серьезными видами преступлений, включая, прежде всего, незаконный оборот наркотиков, а также организованную преступность в целом и коррупцию. Как следствие, не менее важным является обеспечение стабильности и безопасности финансовых учреждений и всей финансово-экономической системы.

Существенными факторами, мешающими проведению стратегий и механизмов противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма, являются результаты таких современных процессов, как глобализация финансовых и товарных рынков, либерализация движения капиталов, развитие информационных технологий, способствующих ускорению и удешевлению электронных переводов. В этих условиях механизмы борьбы с организованной преступностью и международным терроризмом должны постоянно совершенствоваться на основе исследований типологий подобных преступлений².

Важнейшими направлениями развития международной системы противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма являются ее институциональные и правовые основы, требующие позитивного воздействия на них с целью дальнейшего улучшения их функционирования.

Улучшению развития и взаимодействия на институциональном уровне противодействия отмыванию денег и финансированию

¹ См.: FATF Guidance Document: International Best Practices Freezing of Terrorist Assets (23 June 2009). URL: <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/30/43/34242709.pdf>.

² См.: *Зубков В.А., Осипов С.К.* Российская Федерация в международной системе противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов и финансирования терроризма. — М.: Спецкнига, 2007. — С. 90.

терроризма должны подвергнуться международные организации, участвующие в установлении и внедрении соответствующих норм и стандартов и непосредственном обеспечении взаимодействия между субъектами данной системы, а также применяемые ими методы и средства правового регулирования¹.

Что же касается правовой основы международной системы противодействия отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма, то ее составляют международные правовые акты, содержащие соответствующие нормы права, а также свод указанных норм и правил, представляющих собой международные стандарты в данной области, которые должны быть применены во всех странах, участвующих в международных экономических отношениях, а также их имплементация и исполнение должны находиться под наблюдением специальных уполномоченных органов.

Важнейшим условием успешного решения задач противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма является обеспечение тесного взаимодействия между подразделениями финансовой разведки разных стран на международном уровне, несмотря на наличие различий в правовом регулировании их деятельности и в методике осуществления деятельности. Координационные функции в данной системе возложены на национальные подразделения финансовой разведки, осуществляющие информационное сопровождение оперативно-розыскной и следственной деятельности и несущие значительную часть ответственности за общую эффективность этой системы.

В международной системе противодействия озвученной проблеме подразделения финансовой разведки также занимают значительное и важное место ввиду того, что осуществляют оперативный обмен финансовой информацией, необходимой для расследования данных видов преступлений.

Поскольку подразделения финансовой разведки являются неотъемлемой частью института финансового мониторинга, финан-

¹ См.: *Зубков В.А., Осипов С.К.* Российская Федерация в международной системе противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма. — М.: Спецкнига, 2007. — С. 94.

совый мониторинг следует рассматривать в качестве основного компонента, образующего национальные и международную системы противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма. В свою очередь финансовый мониторинг является одним из основных методов и способов достижения основополагающей цели в рамках международной системы противодействия данным преступным явлениям.

Таким образом, финансовый мониторинг может служить действенным методом в борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма, на основании результатов от проведения финансового мониторинга в различных областях международной финансовой системы возможно применение превентивных методов борьбы с финансированием терроризма, таких как замораживание преступных активов, а результатом финансового мониторинга, проведенного на высококачественном уровне, может явиться нахождение истоков в виде конкретных юридических и физических лиц и раскрытие схем, используемых для отмывания денег.

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПЕНИТЕНЦИАРНОЕ ПРАВО

В.В. Богатырёв

кандидат юридических наук, доцент,
заместитель начальника кафедры
государственно-правовых дисциплин

Владимирский юридический институт ФСИН России
ул. Никитина, 6-47, Владимир, Россия, 600005
valerii.bg@rambler.ru

Международное право, как и все человечество, находится в постоянном движении и подвергается постоянным изменениям. Происходят изменения в его нормах, институтах и отраслях. Количество отраслей постоянно возрастает: создаются новые, делятся старые. Одной из совершенно новых отраслей современного международного права является международное пенитенциарное право, процесс формирования которого и является целью нашего исследования.

Стоит отметить, что каждая отрасль международного права создается благодаря наличию или от отсутствия соответствующих общественных отношений, нуждающихся в правовом регулировании. Любая отрасль как национального, так и международного права не придумана, а рождена обществом для удовлетворения своих социальных и практических потребностей. Имеются объективные потребности и при создании международного пенитенциарного права, это, во-первых, борьба с транснациональной преступностью, с возникновением которой назрела необходимость не только осуществлять сотрудничество в сфере борьбы с ней, но и необходимость создания системы стандартов, а затем механизмов реализации наказания за их совершение. При этом с принятием в 1998 г. Статута Международного уголовного суда необходимость

формирования данной отрасли права становится все более актуальной.

Во-вторых, необходимость гуманизации мест лишения свободы на базе международных минимальных стандартных норм прав человека, которые послужили толчком к созданию международных стандартов по содержанию осужденных в пенитенциарных учреждениях различных государств.

Кроме объективных общесоциальных предпосылок появления международного пенитенциарного права, имеют место и особые юридические условия. К ним относятся: степень своеобразия международных пенитенциарных отношений; возрастающая роль в системе международных взаимосвязей; невозможность урегулировать эти отношения с помощью других норм международного права; необходимость применения особых методов правового регулирования.

Традиционно нормы международного пенитенциарного права являлись составной частью международного уголовного права¹. Но на сегодняшний день совокупность данных норм позволяет утверждать о возможности в ближайшем будущем отделения данной сферы международно-правового регулирования в отдельную международно-правовую отрасль.

В теории права понятие и содержание отрасли права довольно хорошо разработано². Используя данные наработки, мы можем проецировать их и на объект нашего исследования. Исходя из теоретических установок под международной пенитенциарной отраслью нами понимается обособившаяся внутри системы международного права совокупность однородных правовых норм, регулирующих сотрудничество государств в сфере создания общих стандартов исполнения уголовных наказаний в местах лишения свободы.

¹ См.: Международное публичное право: Учебник / Под ред. К.А. Бекяшева. — М., 2004. — С. 597.

² См., например: *Алексеев С.С.* Структура советского права. — М., 1975; Теория государства и права / Под ред. А.И. Денисова. — М., 1980; Общая теория государства и права: Академический курс в трех томах / Отв. ред. М.Н. Марченко. — 3-е изд., перераб. и доп. — М., 2007.

Характерными чертами отрасли международного права являются:

- общие системные признаки;
- наличие своего предмета и объекта регулирования, которые тесно соотносятся между собой, но не совпадают;
- наличие определенного метода или совокупности методов правового регулирования;
- наличие определенного режима как особой системы правового воздействия, с помощью которой отрасль права становится относительно замкнутым «механизмом регулирования»¹.

При этом стоит отметить, что та или иная отрасль международного права появляется не сразу и не вдруг, а создается в процессе созревания международно-правовых идей, а затем созданных на их основе международных нормативно-правовых актов. Международное пенитенциарное право тоже формируется в рамках особого процесса, который мы можем разделить на три этапа.

Первый этап формирования начался с первых международных тюремных конгрессов, которые по своей организационно-правовой форме относились к международным неправительственным конференциям. На первом этапе было проведено три конгресса. Первый из них открылся во Франкфурте-на-Майне в 1846 г. и носил ярко выраженный ознакомительный характер, направленный на доведение участниками друг до друга проблем пенитенциарного характера, с которыми они сталкиваются при осуществлении правосудия. Второй конгресс, проходивший в Брюсселе в 1847 г., рассматривал организационные вопросы, и на нем был создан Тюремный комитет действия со штаб-квартирой в Париже, который должен был, по замыслу участников, координировать пенитенциарную деятельность во всем мире. Третий конгресс работал во Франкфурте в 1857 г., на котором участники уже начали работу по изучению и выработке единых подходов к общим пенитенциар-

¹ См.: Общая теория государства и права: Академический курс в трех томах / Отв. ред. М.Н. Марченко. — 3-е изд., перераб. и доп. — М., 2007. — С. 575.

ным проблемам, которые имеют место в тюремных системах участников конференции.

Второй этап, уже межгосударственного сотрудничества в пенитенциарной сфере, был довольно продуктивным. За весь его период было проведено 12 конгрессов, на которых проводилось обобщение пенитенциарного опыта, приобретенного как в результате тюремной практики, так и в сфере пенитенциарного законодательства передовых стран со второй половины XIX в. по первую половину XX в. Вторая серия конгрессов была проведена в различных столицах государств мира: в Лондоне (1872 г.), Стокгольме (1878 г.), Риме (1885 г.), Петербурге (1890 г.), Париже (1895 г.), Брюсселе (1900 г.), Будапеште (1905 г.), Вашингтоне (1910 г.), Лондоне (1925 г.), Праге (1930 г.), Берлине (1936 г.), Гааге (1950 г.)¹.

Новые конгрессы занялись всеми сторонами тюремной деятельности и присоединили к своей программе обсуждение многих частей уголовного законодательства, а также вопросов общественной благотворительности и общественного признания.

Важность этих конгрессов трудно переоценить. В период их деятельности был принят ряд международных актов по совершенствованию пенитенциарного дела, хотя в основном резолюции носили для государств рекомендательный характер. Принятые документы позволили ускорить прогресс глобализации пенитенциарной сферы и обеспечили возможность стандартизации отдельных аспектов ее функционирования. Особый интерес представляют обсуждение социальных проблем пенитенциарной политики и практики, а также участие общественности в ресоциализации преступников и, в частности, выработке рекомендаций по созданию при национальных местах заключения наблюдательно-попечительских советов. На наш взгляд, имеется необходимость более подробно рассмотреть содержание особенно первых тюремных конгрессов, так как они по своей сути определили общее направление развития мировой пенитенциарной науки и уголовно-исполнительных систем всего мира.

¹ Международные тюремные конгрессы. URL: <http://ru.wikipedia.org>.

Первые пять межгосударственных конгрессов своими решениями способствовали сближению тюремных деятелей разных стран, по поднимаемым на конгрессах вопросам было выпущено большое количество докладов и исследований. Многие из резолюций конгрессов — например, об организации патроната, об ответственности малолетних, об условном осуждении и т.п. — получили практическое осуществление в законодательствах разных стран. Из вопросов, рассмотренных на пяти международных пенитенциарных конгрессах, особенного внимания заслуживают:

а) по уголовному праву: 1) о пригодности ссылки как наказания; 2) о замене краткосрочного тюремного заключения условным осуждением; 3) о средствах борьбы с укрывательством; 4) о рецидиве; 5) об опьянении с точки зрения уголовного права;

б) по тюремной администрации: 1) об устройстве тюрем для подследственных арестантов и для заключения краткосрочного и долгосрочного; 2) о продовольствии заключенных; 3) об организации арестантских работ; 4) о вознаграждении арестантов за работу; 5) о постановке тюремной школы и библиотеки; 6) о дисциплинарных наказаниях и системе наград и поощрений для заключенных; 7) об условном досрочном освобождении; 8) о порядке комплектования служащих в тюрьмах;

в) по предупреждению преступлений: 1) об организации обществ патроната; 2) о борьбе с бродяжеством и нищенством; 3) о призрении душевнобольных и алкоголиков; 4) о мерах предотвращения промотания освобождаемыми из тюрем выданного им заработка;

г) относительно детей и несовершеннолетних: 1) об организации исправительно-воспитательных заведений для малолетних преступников и бесприютных детей; 2) о порядке направления малолетних в эти заведения; 3) о борьбе с вредным влиянием на малолетних их родителей и опекунов¹.

¹ См.: *Малинин Ф.Н.* Постановления шести международных тюремных конгрессов и систематический указатель к ним // *Тюремный вестник.* — 1904. — № 9 (приложение). — С. 34.

В следующих пенитенциарных конгрессах скорость сближения тюремных систем стал снижаться. Это было обусловлено отсутствием представителей ряда государств, так как они воевали между собой, примером являются Россия и Япония в 1905 г., а в некоторый промежуток времени (это периоды Первой и Второй мировых войн) данная работа не проходила вообще, так как государства и народы воевали, разделившись на блоки, между собой. Периодичность созыва конференций была нарушена: 15 лет прошло между Вашингтонской 1910 г. и Лондонской 1925 г. конференциями по причине Первой мировой войны; 14 лет прошло между Берлинской 1936 г. и Гаагской 1950 г. конференциями по причине Второй мировой войны. Данные обстоятельства, конечно же, не только не способствовали совершенствованию международного сотрудничества в пенитенциарной сфере, но, безусловно, отбрасывали государства назад в вопросах тюремного сотрудничества.

Третий этап сотрудничества в пенитенциарной сфере связан, прежде всего, с созданием и деятельностью глобальной универсальной международной организации — Организации Объединенных Наций. По Уставу ООН на эту организацию возложена ответственность за международное сотрудничество по всем актуальным проблемам. Непосредственно вопросами сотрудничества стран в борьбе с преступностью занимается один из главных органов ООН — Экономический и Социальный совет (ЭКОСОС), в структуре которого в 1950 г. был учрежден Комитет экспертов по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями. В 1971 г. он был преобразован в Комитет по предупреждению преступности и борьбе с ней, а в 1993 г. — в более высокий по статусу орган — в Комиссию по предупреждению преступности и уголовному правосудию.

Комиссия (комитет) представляет ЭКОСОС рекомендации и предложения, направленные на более эффективную борьбу с преступностью и гуманное обращение с правонарушителями. Генеральная Ассамблея, кроме того, возложила на этот орган функции подготовки один раз в пять лет конгрессов ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями.

Конгрессы ООН в современном мире играют основную роль в выработке международных правил, стандартов и рекомендаций по предупреждению преступности и уголовному правосудию. К настоящему времени было проведено 12 конгрессов, решения которых существенно продвинули вопросы международного сотрудничества на надежной научной и правовой базе. Они проводились: первый — Женева, 1955 г., второй — Лондон, 1960 г., третий — Стокгольм, 1965 г., четвертый — Киото, 1970 г., пятый — Женева, 1975 г., шестой — Каракас, 1980 г., седьмой — Милан, 1985 г., восьмой — Гавана, 1990 г., девятый — Каир, 1995 г., десятый — Вена, апрель 2000 г., одиннадцатый — Бангкок, апрель 2005 г., двенадцатый — Сальвадор, апрель 2010 г.

При этом не на всех конгрессах рассматривались вопросы, связанные с пенитенциарным сотрудничеством. Много вопросов исследовалось по предупреждению преступности и борьбе с разными видами преступных деяний, а также рассматривались вопросы, связанные с уголовным правосудием в рамках всего мира. Так как нас в соответствии с целями нашего исследования интересуют вопросы пенитенциарной деятельности, мы перечислим только те конференции, на которых рассматривались вопросы интересующей нас сферы. На первом конгрессе, проведенном в рамках ООН в 1955 г., обсуждался текст минимальных стандартных правил обращения с осужденными (в этом же году они были приняты), проблемы организации и осуществления труда заключенными, статус работников пенитенциарных учреждений. Второй конгресс, проходивший в 1960 г., был посвящен взаимодействию с несовершеннолетними осужденными, проблемам лишения свободы на короткий срок, а также ресоциализации отбывших наказание. Четвертый конгресс, проведенный в 1970 г., был посвящен проблемам, связанным с применением утвержденных в 1955 г. минимальных стандартных правил обращения с осужденными на современном этапе. Пятый конгресс 1975 г. рассматривал проблемы обращения с лицами, несущими ответственность как в виде лишения свободы, так и в виде иных наказаний. Шестой конгресс, проведенный в 1980 г., в основном был посвящен применению смертной казни. Восьмой 1990 г. рассматривал вопросы унификации мер по обра-

щению с несовершеннолетними осужденными. Девятый, проведенный в 1995 г., посвящен применению минимальных стандартных правил обращения с осужденными в различных странах.

Как мы видим, в период проведения третьего этапа тюремных конгрессов происходит создание единых международных формально-юридических источников пенитенциарного права.

На сегодняшний день процесс формирования международного пенитенциарного права еще до конца не завершён и еще предстоит согласовать значительное количество вопросов по его созданию. Но нам представляется, что в рамках этого процесса назревает уже четвертый этап его формирования. В рамках данного периода, наверное, возможно создание универсальных международных пенитенциарных норм, которые будут регулировать деятельность международных пенитенциарных учреждений, которые будут исполнять приговоры международного уголовного суда или специальных трибуналов. В частности, к этому призывал международное сообщество и президент Д. Медведев, говоря не только о создании международного трибунала по расследованию и преследованию за совершение преступлений, совершенных сомалийскими пиратами, но и о пенитенциарных учреждениях, в которых они бы отбывали наказание за свои преступления¹.

¹ См.: Пираты из Сомали подрывают мировую экономику. URL: <http://www.liveinternet.ru/tags/%EC%E0%EB%E0%E9%E7%E8%FF>.

С Е К Ц И Я
МЕЖДУНАРОДНОЕ
ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

КОДИФИКАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО
ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА:
ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

М.Н. Копылов

доктор юридических наук, профессор,
академик РАЕН, РЭА, МАНЭБ,
профессор кафедры международного права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В тексте Устава ООН, в дипломатической переписке, в официальных заявлениях правительств государств — членов ООН и на международных конференциях, в решениях и документах органов ООН понятие «кодификация» всегда сопровождается выражением «прогрессивное развитие международного права». В любой резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, посвященной вопросам ее работы в области международного права, постоянно и неразрывно употребляются оба термина — «кодификация» и «прогрессивное развитие международного права» — для характеристики этой деятельности¹.

¹ См.: Копылов М.Н., Копылов С.М., Кузьменко Э.Ю. Прогрессивное развитие и кодификация международного экологического права. — М.: ЭКОН, 2007. — С. 12–13.

В науке международного права нет твердо устоявшегося определения кодификации¹. Единственным официальным документом, в котором определяется понятие кодификации международного права, является Статут КМП ООН, в ст. 15. которого под кодификацией понимается «более точная формулировка и систематизация норм международного права в тех областях, в которых имеются определенные положения, установленные обширной государственной практикой, прецедентами и доктриной». При этом Статут не дает исчерпывающего определения, а лишь поясняет, что термин «кодификация международного права» употребляется по соображениям удобства.

Прежде всего в ходе кодификации фиксируется наличие определенных правил международного общения, которые являются юридически обязательными для государства как принципы, нормы международного права. Затем эти нормы излагаются и закрепляются в процессе кодификации в каком-либо письменном акте, которым обычно является проект многостороннего соглашения общего характера — договор, конвенция и т.д. Этот проект представляется на одобрение государств, и после выполнения определенной процедуры подписания и ратификации его государствами он становится действующим международно-правовым актом, содержащим в систематизированном виде принципы и нормы определенной отрасли или института действующего международного права.

Что касается понятия «прогрессивное развитие», то та же ст. 15 Статута КМП ООН раскрывает его содержание следующим образом: подготовка конвенций по тем вопросам, которые еще не регулируются международным правом или по которым право еще недостаточно развито в практике отдельных государств.

Статут КМП ООН (ст. 16–24) предусматривает различные процедуры по кодификации и по прогрессивному развитию международного права. Однако на практике многие из этих положений оказались нежизненными, и КМП ООН поэтому в своей деятель-

¹ См.: *Мовчан А.П.* Кодификация и прогрессивное развитие международного права. — М.: Юрид. лит., 1972.

ности не придерживается методологического различия между кодификацией и прогрессивным развитием, считая их составными, взаимосвязанными и взаимопроникающими элементами единого кодификационного процесса.

Кодификация и прогрессивное развитие международного права обозначены как единый процесс разработки и упорядочения международно-правовых актов. Понятия «кодификация» и «прогрессивное развитие» не являются взаимоисключающими. Трудно провести различие между двумя указанными процессами, так как на практике формулирование и систематизация норм международного права могут привести к необходимости выработки некоторых новых норм. В ходе кодификации неизбежно возникает необходимость заполнить пробелы в действующем международном праве или уточнить и обновить содержание ряда норм в свете развития международных отношений. Относительный характер признаков кодификации и прогрессивного развития, обозначенных в Статуте КМП ООН, делает востребованным при заявленной кодификации учет элементов новации.

Процесс кодификации и прогрессивного развития международного права, помимо прочего, служит делу укрепления международного правопорядка. Для того чтобы международное право могло выполнить поставленные перед ним веком глобализации задачи, оно должно проделать значительный путь в своем развитии, центральную роль в котором призваны сыграть кодификация и прогрессивное развитие¹.

Все вышесказанное в полном объеме может быть отнесено и к международному экологическому праву. Это, в частности, позволяет в самом общем виде определить кодификацию международного экологического права как систематизацию и усовершенствование принципов и норм международного экологического права, осуществляемые путем установления и точного формулирования содер-

¹ См.: Лукашук И.И. Кодификация и прогрессивное развитие международного права в XXI веке // Российский ежегодник международного права, 2001. — СПб., 2001. — С. 11–12.

жания действующих норм, пересмотра устаревших и разработки новых норм с учетом потребностей развития международных отношений и закрепления в едином внутренне согласованном порядке этих норм в международно-правовом акте, который призван с возможно большей полнотой регулировать международные экологические отношения.

Сегодня в международном экологическом праве наиболее быстро и динамично проходят процессы кодификации по двум направлениям:

– кодифицируются и развиваются принципы и нормы, имеющие основополагающий для отрасли характер и решающее значение для обеспечения международной экологической безопасности, международного природоохранного сотрудничества и рационального ресурсопользования;

– заключаются конвенции по вопросам, в глобальном регулировании которых заинтересовано все человечество.

При этом по обоим направлениям кодификационная деятельность ведется как в официальной, так и неофициальной форме (последняя в юридической литературе иногда именуется доктринальной кодификацией¹). Более того, неофициальная кодификация в международном экологическом праве, как ни в какой, пожалуй, иной отрасли современного международного права, продолжает играть одну из ведущих ролей.

Как правильно отмечается в отчетах о работе КМП ООН, «признавая, что свод законов писаного международного права может непосредственно состоять лишь из законов, принятых правительствами, следует вместе с тем отдать должное исследованиям, проводимым различными обществами, учреждениями и отдельными авторами, и выдвинутым ими идеям, которые также оказали значительное воздействие на развитие международного права»².

¹ См.: Международное право: Учебник / Отв. ред. В.И. Кузнецов. — М.: Юристъ, 2001. — С. 88.

² ООН. Работа Комиссии международного права. — Нью-Йорк, 1973. — С. 1.

Официальной кодификацией международного экологического права занимаются ООН в лице таких своих вспомогательных органов, как КМП ООН и Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП), ряд специализированных учреждений ООН в рамках своей профильной компетенции. Она также осуществляется в рамках регулярно созываемых международных конференций по проблемам охраны окружающей среды, рационального природопользования и обеспечения экологической безопасности.

Неофициальной кодификацией в настоящее время занимаются отдельные ученые или их коллективы, национальные институты, общественные организации либо международные неправительственные организации. Среди последних ведущая роль принадлежит Международному союзу охраны природы и природных ресурсов (МСОП).

В числе последних достижений в области официальной кодификации международного экологического права можно указать на резолюцию ГА ООН 62/68 от 6 декабря 2007 г. «Рассмотрение вопроса о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности и распределении убытков в случае такого вреда», резолюцию ГА ООН 61/36 от 4 декабря 2006 г. «Распределение убытков в случае трансграничного вреда, причиненного в результате опасных видов деятельности» и резолюцию ГА ООН 63/124 от 11 декабря 2008 г. «Право трансграничных водоносных горизонтов».

Так, говоря о последней из названных резолюций ГА ООН, необходимо отметить, что она явилась результатом работы КМП ООН по теме «Общие природные ресурсы», которая была включена в программу работы КМП ООН в 2002 г. По инициативе назначенного Специального докладчика по этой теме Т. Ямаду вначале было решено рассмотреть проблему трансграничных грунтовых вод (водоносных горизонтов).

В 2008 г. КМП приняла в окончательном втором чтении проект статей «Право трансграничных водоносных горизонтов» и передала на рассмотрение в ГА ООН, которая, в свою очередь, приняла их в качестве приложения к резолюции 63/124. В процессе разработки последней редакции проектов статей Комиссия широко использовала рекомендации специалистов ЮНЕСКО, ФАО, ЕЭК ООН и Международной ассоциации гидрологов.

Проект статей имеет более широкую сферу применения по сравнению с Конвенцией о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 г. Хотя в Проекте ст. 2 содержится новое определение понятия «использование трансграничных водоносных горизонтов или систем водоносных горизонтов», которое включает не только извлечение воды, тепла и полезных ископаемых, но и хранение и утилизацию любых веществ, в документе, тем не менее, был сделан упор на использовании водоносных горизонтов в качестве источника водных ресурсов.

В тексте резолюции 63/124, содержащей в приложении этот проект статей, указаны три ключевых момента касательно дальнейшей судьбы Проекта: во-первых, Проект статей «принимается к сведению» и «предлагается вниманию правительств без ущерба для вопроса об их будущем принятии или других соответствующих решениях» (п. 4); во-вторых, Генеральная Ассамблея «предлагает соответствующим государствам заключать надлежащие соглашения на двустороннем или региональном уровнях для эффективного управления их трансграничными водоносными горизонтами с учетом положений этих проектов статей» (п. 5), и, в-третьих, Генеральная Ассамблея «постановляет включить в следующую повестку дня этот вопрос с целью рассмотрения, в частности, вопроса о форме, в которую можно было бы облечь проекты статей» (п. 6).

Принятый Проект статей по праву трансграничных водоносных горизонтов позволяет соблюсти баланс между принципом суверенитета государств над природными ресурсами, необходимостью их разумной и справедливой эксплуатации и охраны и обязательством не наносить значительный ущерб¹.

В области неофициальной кодификации международного экологического права большим достижением явилась разработка в рамках МСОП проекта Международного пакта по окружающей среде и развитию, который был одобрен на юбилейном конгрессе

¹ Подробнее см.: *Абашидзе А.Х., Солнцев А.М.* Подземные воды — новый объект международно-правового регулирования // *Международное право — International Law.* — 2009. — № 1 (37). — С. 180–201.

ООН по международному публичному праву (Нью-Йорк, 13–17 марта 1995 г.)¹.

Первоначально проект Пакта состоял из 72 статей, в которых были сформулированы основные принципы, обязанности государств по отношению к глобальной экологической системе, элементам природной среды и природным процессам, видам человеческой деятельности, влияющим на природную среду, и мерам регулирования антропогенных воздействий.

В его основу были положены международные договоры и обычаи в области международного экологического права, а также положения Декларации принципов Стокгольмской конференции по проблемам окружающей человека среды 1972 г., Декларации по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро) 1992 г. и Всемирной хартии природы 1982 г.

Проект Пакта 1995 г. в соответствии с положениями ст. 38.1(d) Статута Международного Суда ООН олицетворяет собой «доктрину наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву различных наций».

В дальнейшем были приняты три новые редакции проекта Пакта, и в настоящее время он существует в четвертой редакции, принятой 22 сентября 2010 г.², которая была представлена на 65-й сессии ГА ООН в том же году.

В своем нынешнем виде проект Пакта состоит из 79 статей, сгруппированных в 11 частей.

Проект Пакта, так же как и Стокгольмская декларация 1972 г. и Декларация по окружающей среде и развитию 1992 г., содержит положения, именуемые принципами. При этом к категории основополагающих принципов проект Пакта относит:

- 1) уважение по отношению ко всем формам жизни (ст. 2);
- 2) общая забота человечества (ст. 3);

¹ См.: Draft International Covenant on Environment and Development. IUCN. — The World Conservation Union, 1995.

² См.: Draft International Covenant on Environment and Development. IUCN. — The World Conservation Union, 2010.

- 3) взаимозависимые ценности (ст. 4);
- 4) равенство прав поколений (ст. 5);
- 5) предотвращение (ст. 6);
- 6) предосторожность (ст. 7);
- 7) выбор наименее экологически вредной модели поведения (ст. 8);
- 8) учет ограниченных возможностей природных систем выдерживать экологические нагрузки и стресс (ст. 9);
- 9) право на развитие (ст. 10);
- 10) искоренение бедности (ст. 11);
- 11) общая, но дифференцированная ответственность (ст. 12).

Уже из названия перечисленных принципов следует, что они сформулированы не как нормы права. Это принципы-идеи. Поэтому в Комментарий к проекту Пакта говорится о том, что это «декларативное выражение правовых норм и основа для всех обязательств, содержащихся в проекте Пакта». В них находят свое воплощение требования, вытекающие из биосферного мышления, отвергающего антропоцентрическую модель взаимодействия человека и окружающей среды.

Если в Стокгольмской декларации и Декларации Рио не проводится различие между принципами-нормами и принципами-идеями, равно как и не устанавливается соотношение между ними, то в проекте Пакта принципы-идеи отделены от принципов-норм и обозначены как «основополагающие принципы». На этих «основополагающих принципах» строятся принципы-нормы, предусмотренные в последующих частях и сформулированные как «общие обязательства».

Принятие единого универсального кодифицирующего международно-правового акта применительно к международному экологическому праву призвано решить двудединую задачу: во-первых, ответить на вопрос о количестве и содержании специальных отраслевых принципов международного экологического права, во-вторых, завершить процесс оформления международного экологического права в самостоятельную отрасль современного международного права.

Как известно, группа правовых норм и принципов может претендовать на образование самостоятельной отрасли права в том слу-

чае, когда государства договариваются о формулировании широкого универсального международно-правового акта, содержащего основные принципы международного права в данной области международных отношений. Более того, до появления подобного акта можно говорить о становлении соответствующей отрасли международного права, а после его вступления в силу — о появлении новой отрасли¹.

В результате кодификации международного экологического права в рамках универсального международно-правового акта объединяются на качественно лучшей регулятивной основе нормы данной отрасли международного права в соответствии с уровнем правосознания на данный период, а сами такие нормы более точно формулируются. Достижение большей упорядоченности, ясности и лучшего качества правил должного поведения само по себе оказывает позитивное влияние на весь процесс исполнения норм международного экологического права, на действенность международного экологического права в целом².

Таким образом, учитывая большой вклад КМП ООН³ и МСОП⁴ в кодификацию и прогрессивное развитие международного экологического права, рациональным видится следующее. КМП ООН на основании Проекта Международного пакта по окружающей среде и развитию может разработать Экологическую конституцию Земли, которая в дальнейшем согласно сложившейся прак-

¹ См.: *Колосов Ю.М.* Массовая информация и международное право. — М.: Международные отношения, 1974. — С. 152.

² См.: *Вылегжанин А.Н., Каламкарян Р.А.* К учету международно-правового опыта в работе по кодификации морского законодательства России // Государство и право. — 2005. — № 3. — С. 49–50.

³ См. подробнее: *Солнцев А.М.* К юбилею Комиссии международного права ООН. Вклад в кодификацию и прогрессивное развитие норм международного экологического права // Российский ежегодник международного права, 2008. — СПб., 2009. — С. 137–152.

⁴ См. подробнее: *Копылов М.Н.* Вклад Международного союза охраны природы и природных ресурсов в кодификацию и прогрессивное развитие международного экологического права // Московский журнал международного права. — 2003. — № 2 (50). — С. 228–245.

тике может быть принята либо ГА ООН, либо на международной конференции *ad hoc*.

О необходимости разработки и принятия Всемирной экологической конституции говорил на сентябрьском саммите 2009 г. по проблеме изменения климата, в частности, Президент Украины. Неслучайно поэтому в декабре того же года во Львове была проведена международная научно-практическая конференция «Глобальные изменения климата: угрозы человечеству и механизмы предотвращения»¹.

По мнению экспертного сообщества, в Экологической конституции Земли должны найти свое закрепление, прежде всего, экологические права человека, и в первую очередь право на безопасную (благоприятную) окружающую среду. На обеспечение этих прав должна быть направлена экологическая политика государств и мирового сообщества в целом.

В этой связи от КМП ООН и от других заинтересованных сторон потребуется проделать немалый объем работ по приведению ст. 14 Проекта Международного пакта по окружающей среде и развитию в редакции от 22 сентября 2010 г. в соответствие с понятийно-терминологическим аппаратом, который в настоящее время пользуется поддержкой большинства государств мира. Это касается, прежде всего, закрепленного в ст. 14 права каждого «на окружающую среду, благоприятную для его здоровья, процветания и достоинства». Такая формулировка во многом схожа с Принципом 1 Стокгольмской декларации, который еще в 1972 г. явился не совсем удачным компромиссом.

В остальных своих частях ст. 14 проекта Пакта уже сегодня содержит перечень широко признаваемых экологических прав человека: право на доступ к экологической информации, право на участие общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, право на доступ к экологическому правосудию, право на участие коренного населения малочисленных народов в принятии экологически значимых решений.

Поскольку обеспечение соблюдения экологических прав человека возлагается на специальные (отраслевые) принципы меж-

¹ См.: Екологічна Конституція Землі. Методологічні засади / За ред. акад. НАН України, д-ра екон. наук, проф. Ю.Ю.Туниць. — Львів, 2011.

дународного экологического права, которые реализуются, прежде всего, в процессе международного экологического сотрудничества государств и соответствующих международных организаций, Экологическая конституция Земли должна стимулировать такое сотрудничество, стать фактором повышения его эффективности. Следовательно, в ней целесообразно закрепить формы и методы международного экологического сотрудничества применительно к конкретным его видам¹.

Во избежание декларативности Конституция должна предусмотреть надежный организационный механизм обеспечения ее реализации в форме специализированной международной организации, наделенной широкой компетенцией по обеспечению безопасной (благоприятной) окружающей среды, по координации международного природоохранного сотрудничества, а также по контролю над выполнением Экологической конституции Земли.

Таким образом, предлагаемая концепция Экологической конституции Земли может решить ряд важных на сегодня для мирового сообщества и каждого его члена общих проблем: сформировать систему экологических прав человека и закрепить его право на безопасную окружающую среду; определить направления мировой экологической политики, а также экологического сотрудничества государств и международных организаций; устранить пробелы в международно-правовом регулировании экологических отношений и сделать более системной отрасль международного экологического права; создать дополнительные международные организационно-правовые и судебные гарантии обеспечения экологического правопорядка в мире; способствовать согласованному развитию национальных систем экологического законодательства.

¹ См.: *Шемшученко Ю.С.* Плюс экологизация всей Земли (проблемы кодификации международного экологического права) // Экологическое право. — 2009. — № 2/3. — С. 82–84; *Шемшученко Ю.С.* Экологическая конституция Земли: концептуальные подходы // Государство и право. — 2008. — № 6. — С. 23–26.

К 30-ЛЕТИЮ АФРИКАНСКОЙ ХАРТИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И НАРОДОВ

А.М. Солнцев

кандидат юридических наук,
доцент кафедры международного права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198
a.solntsev@gmail.com

В июне 1981 г. в Найроби была принята Африканская хартия прав человека и народов, которая заложила фундамент в создание региональной африканской системы защиты прав человека. Спустя пять лет, а именно 21 октября 1986 г., она вступила в силу. С тех пор в честь этого знаменательного дня в мире ежегодно отмечается День прав человека в Африке.

Интересно, что Африканская хартия в литературе именуется как Банжульская хартия, несмотря на тот факт, что официально она была принята в столице Кении — Найроби. Дело в том, что именно в столице Гамбии — Банжуле на двух министерских конференциях в июне 1980 г. и январе 1981 г. удалось разработать окончательный вариант Африканской хартии. А вот в процессе проходившей в Найроби 18-й сессии Ассамблеи глав государств и правительств ОАЕ в июне 1981 г., была официально принята Африканская хартия прав человека и народов¹.

Отцом-основателем Хартии, безусловно, считается г-н Кеба Мбей (Kéba Mbaye) (вице-председатель Международного Суда ООН, председатель Верховного суда Сенегала).

¹ Подробнее о перипетиях разработки Хартии см.: Региональные системы защиты прав человека: Учеб. пособие / Отв. ред. А.Х. Абашидзе. — М.: РУДН, 2012. — С. 184–186.

Город Банжул вообще во многих отношениях стал отправной точкой развития африканской правозащитной системы. Так, здесь уже почти 25 лет заседает Африканская комиссия по правам человека и народов, а 2 июля 2006 г. здесь принесли присягу первые 11 судей Африканского суда по правам человека и народов (Суд заседает в г. Аруше).

Среди известных региональных систем защиты прав человека африканская система является, с одной стороны, самой молодой (европейская начала развиваться в 1950 г., а межамериканская в 1969 г.), но, с другой стороны, самой представительной по количеству государств-участников — 54 государства (в европейскую систему входит 47 государств, а в межамериканскую — 25).

Африканская система защиты прав человека состоит из следующих механизмов:

– Африканская хартия прав человека и народов 1981 г., два протокола к ней (Протокол об Африканском суде о правах человека и народов 1998 г. и Протокол Мапуту о правах женщин в Африке 2003 г.)¹;

– другие африканские международные договоры, направленные на защиту прав человека: Конвенция ОАЕ о регулировании специфических аспектов проблем беженцев в Африке 1969 г.; Африканская культурная хартия 1976 г. и Хартия африканского культурного возрождения 2006 г. (она призвана заменить Хартию 1976 г.); Африканская хартия прав и основ благосостояния ребенка 1990 г.; Африканская хартия молодежи 2006 г.; Кампальская конвенция о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи 2009 г. и др.;

– экспертные международные органы, созданные на основании международных договоров: Африканская комиссия по правам человека и народов, Африканский суд по правам человека и народов и Африканский комитет экспертов по правам и основам благосостояния ребенка.

¹ В настоящее время идет процесс разработки третьего Протокола к Хартии по правам пожилых людей в Африке.

Особенность Африканской хартии состоит в том, что она отражает политическую реальность континента, а также исторические традиции африканских народов и ценности африканской цивилизации. Особенности Хартии подробно освещены в отечественной и зарубежной научной литературе, поэтому кратко зафиксируем их: признание наряду с правами человека прав народов (третье поколение прав человека); признание неделимости прав человека, под которыми в Хартии подразумеваются права политические, гражданские, экономические, социальные и культурные; признание права на развитие в качестве права человека; провозглашение ряда основополагающих обязанностей, налагаемых на человека в его отношениях с семьей, общиной, обществом, государством, а также другими законно признанными образованиями и международным сообществом; ярко выраженный коллективистский (семья, община, народ) подход к правам человека; различия между сообщениями о единичных нарушениях прав индивидов и теми, которые «свидетельствуют о существовании многочисленных случаев массовых и грубых нарушений прав человека и прав народов» (ст. 58 Хартии).

В соответствии с Африканской хартией был создан контрольный орган с широкой компетенцией — *Африканская комиссия по правам человека и народов*. Одной из основных функций Комиссии является рассмотрение индивидуальных жалоб на нарушение прав человека и народов, которых на сегодняшний день получено более 400.

Так, например, в обширной практике Африканской комиссии можно выделить несколько действительно знаковых дел для международного права защиты прав человека: единственное в международной практике дело, связанное с защитой коллективных прав на развитие¹; иск бывшего президента Гамбии (Sir Dawda Kairaba Jawara), который был отстранен от власти в результате военного переворота, к военному правительству Гамбии²; дело о привлече-

¹ Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of *Endorois Welfare Council v Kenya* (2009) AHRLR 75 (ACHPR 2009).

² *Jawara v Gambia* (2000) AHRLR 107 (ACHPR).

нии к ответственности Нигерии, которая фактически попустила ТНК «Шелл» экодид в дельте Нигера при добыче нефти¹.

Первый и пока единственный межгосударственный спор был разрешен Комиссией в 2004 г. Это было дело *ДРК против Бурунди, Руанды и Уганды*². Комиссия в итоге поддержала истца, который утверждал, что Бурунди, Руанда и Уганда, поддерживая деятельность повстанцев в конголезской провинции, совершили серьезные нарушения прав человека и прав народов.

Африканская комиссия по правам человека и народов согласно ст. 62 Хартии рассматривает доклады государств о законодательных или иных мерах, принятых с целью имплементации положений Хартии, при этом ст. 26 Протокола Мапуту к Хартии о правах женщин предусматривает отдельную систему отчетности³.

Начиная с 2001 г. Африканская комиссия приступила к принятию заключительных замечаний после рассмотрения докладов государств. Заключительные замечания Африканской комиссии касаются как положительных, так и отрицательных аспектов докладов государств. Также в заключительных замечаниях указываются конкретные шаги, которые государство должно принять для устранения выявленных недостатков. Данная процедура отчетности государств, безусловно, стала новацией как для универсальной, так и для региональных систем защиты прав человека. Отметим, что Универсальный периодический обзор⁴, который по ряду признаков

¹ *SERAC v Nigeria* (2001) AHRLR 60 (ACHPR 2001).

² *DRC v Burundi, Rwanda and Uganda* (2004) AHRLR 19 (ACHPR 2003).

³ Африканской комиссией утверждены специальные правила отчетности: *Guidelines to Periodic Reporting* (1998), *Guidelines for Reporting on the Women's Protocol* (2009).

⁴ Подробнее об Универсальном периодическом обзоре см.: *Абашидзе А.Х., Гольтяев А.О.* Универсальный периодический обзор ситуации с правами человека в США: Воспримет ли Вашингтон справедливую критику мирового сообщества? — М: РУДН, 2011; *Гольтяев А.О.* Международный контроль и обеспечение прав человека // *Вестник РУДН. Серия «Юридические науки»*. — 2011. — № 3. — С. 131–139.

очень схож с африканской системой докладов государств, был создан в ООН лишь в 2006 г.

Африканская комиссия имеет полномочия направлять специальные миссии в страны для мониторинга ситуации или миссии по установлению фактов. Таких миссий было создано около 30¹.

Огромная часть работы Африканской комиссии осуществляется в рамках ее специальных процедур. Аналог таких специальных процедур есть в Совете ООН по правам человека и в межамериканской системе. В европейской системе защиты прав человека такие механизмы отсутствуют.

В целом специальные процедуры — это общее название механизмов, учрежденных Комиссией, для реагирования на конкретные ситуации в отдельных странах или на тематические вопросы в Африке. Ключевая особенность специальных процедур — их способность быстро реагировать на заявления о предполагаемом нарушении прав человека.

Мандаты специальных процедур обычно требуют, чтобы мандатарии наблюдали, консультировали и информировали общество о положении в области прав человека в конкретных странах или на конкретных территориях (страновые мандаты) либо о массовых нарушениях прав человека в Африке в целом (тематические мандаты). Мандат каждой специальной процедуры определен в соответствующей резолюции Комиссии. Мандатарием специальных процедур является частное лицо (специальный докладчик) либо группа лиц (рабочая группа). Мандатарии выступают в личном качестве и не получают жалования или какой-либо другой финансовой компенсации за свою работу. Независимый статус мандатария имеет первостепенное значение для непредвзятого выполнения ими своих функций.

Сегодня эти эксперты образуют систему специальных процедур Африканской комиссии по правам человека и народов. Как правило, мандат поручается какому-либо одному эксперту. Вместе

¹ См. перечень миссий на сайте Африканской комиссии. URL: http://www.achpr.org/english/_info/reports_en.html.

с тем в некоторых случаях, в силу характера рассматриваемого вопроса, Комиссия учреждает рабочую группу экспертов.

В настоящее время существуют 5 специальных докладчиков, 6 рабочих групп и 2 комитета, мандаты которых охватывают 13 тем по широкому кругу гражданских, политических, экономических, культурных и социальных прав: Специальный докладчик по проблеме тюрем и условий заключения в Африке; Специальный докладчик по правам женщин в Африке; Специальный докладчик по правам правозащитников в Африке; Специальный докладчик по свободе выражения мнений и о доступе к информации в Африке; Специальный докладчик по вопросам беженцев, лиц, ищущих убежище, и перемещенных внутри страны лиц; Рабочая группа по вопросу смертной казни; Рабочая группа экспертов по правам коренных народов/общин в Африке; Рабочая группа по экономическим, социальным и культурным правам в Африке; Рабочая группа по специальным вопросам, связанным с работой Комиссии; Рабочая группа по пожилым людям и людям с ограниченными возможностями в Африке; Рабочая группа по добывающей промышленности, окружающей среде и правам человека в Африке; Комитет по защите прав ВИЧ-инфицированных и больных СПИД людей; Комитет по предотвращению пыток в Африке.

В июне 1998 г. на 67-й сессии Совета министров ОАЕ в Аддис-Абебе был принят Протокол к Африканской хартии о правах человека и народов, который предусматривал создание независимого суда — Африканского суда по правам человека и народов, состоящего из коллегии судей общей численностью 11 человек и обладающего как консультативной юрисдикцией, так и юрисдикцией по спорам между государствами-участниками в связи с нарушением прав человека, закрепленных в Африканской хартии прав человека и народов¹.

¹ См.: Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Establishment of an African Court on Human and Peoples' Rights // OAU/LEG/AFCHPR/PROT(IH), adopted by Assembly of Heads of State and Government, 34th session, Burkina Faso, 8–10 June 1998.

Согласно Протоколу 1998 г. государства, Африканская комиссия по правам человека и народов, африканские межправительственные и неправительственные организации, а также индивиды имеют право обращаться непосредственно в Африканский суд по правам человека и народов в случае нарушения их прав, содержащихся в Африканской хартии прав человека и народов. При этом следует уточнить, что подавать иски непосредственно в Африканский суд по правам человека и народов имеют право только соответствующие НПО, обладающие статусом наблюдателя при Комиссии, а также граждане государств, сделавших заявления о признании юрисдикции Суда (ст. 5 (3) и 34 (6))¹.

Специалисты называют несколько причин, в силу которых Африканская комиссия, а не Африканский суд по правам человека и народов, получила право на осуществление контроля за соблюдением африканскими государствами прав человека.

Существует также аргумент идеалистического толка, согласно которому традиционным способом разрешения разногласий в Африке считается посредничество между спорящими сторонами, но не путем противостояния в суде, при котором одна из сторон выигрывает дело. Существует также и другое мнение, согласно которому государства — члены ОАЕ особо дорожат своим недавно обретенным национальным суверенитетом и не желают ограничивать его действиями какого-либо судебного органа, образованного на основе международного соглашения.

Африканский суд по правам человека и народов наделен полномочиями принимать запросы, содержащие просьбу о вынесении консультативного заключения по тому или иному правозащитному вопросу, как от государств — членов ОАЕ, так и от самой ОАЕ (ныне — АС).

Взаимоотношения Африканского суда по правам человека и народов и Африканского союза сходны с взаимодействием АКПЧН и АС: судьи избираются Ассамблеей АС; бюджет Суда определяет-

¹ Всего пять государств сделали такие заявления: Буркина Фасо, Малави, Мали, Танзания и Гана.

ся АС; контроль за исполнением решений осуществляет АС, который может даже наложить санкции на государство за неисполнение решений Суда (ст. 23 Протокола).

С момента избрания судей в январе 2006 г. и до рассмотрения первого дела прошло три года: в 2009 г. Суд рассмотрел жалобу индивида против Сенегала, однако отвергнул ее, поскольку Сенегал не признал юрисдикцию Суда по рассмотрению индивидуальных жалоб¹.

Вторым делом в Суде стала ситуация нарушения прав человека в Ливии весной 2011 г. При присоединении Ливии к Протоколу об Африканском суде не была сделана оговорка о возможности возбуждения против нее дел индивидами или НПО, поэтому единственным подходящим субъектом для передачи этого дела в Суд стала Африканская комиссия по правам человека и народов.

25 марта 2011 г. Африканский суд по запросу Африканской комиссии решил ввести временные меры в отношении Ливии, указав следующее: Ливия должна воздерживаться от любых действий, которые приведут к гибели людей или к нарушению физической неприкосновенности лиц, поскольку это влечет нарушение положений Африканской хартии прав человека и народов и других международных документов по правам человека, ратифицированных Ливией². При этом Суд указал, что Ливии необходимо предоставить в Суд отчет о реализации решения в течение 15 дней. Данное указание не было выполнено.

В соответствии с Правилами процедуры Суда он должен сообщать о факте несоблюдения его решения Ассамблее Африканского союза и Совету министров. Это зависило от решения Совета и/или Ассамблеи Африканского союза как политических органов, в том числе, какие необходимо принять меры в ответ на несоблюдение Ливией решений Суда.

¹ Judgment in the matter of Michelot Yogogombaye versus the Republic of Senegal, application No. 001/2008, 15th December 2009.

² Order for provisional measures against Libya. Доступен на официальном сайте Африканского суда. URL: http://www.african-court.org/fileadmin/documents/Court/Cases/Order_for_Provisinal_Measures_against_Libya.PDF.

Вместе с тем несмотря на то что Ливия не выполнила решение Суда, стоит отметить факт консолидации всех судей.

За ситуацией в Ливии с самого начала пристально следил Африканский союз, призывая подписать Рамочный договор о политическом разрешении кризиса путем проведения переговорного процесса между властями в Триполи и оппозицией в Бенгази, прекращению огня, а также о формировании временного правительства.

Африканский союз отказывался признать оппозиционный Национальный переходный совет (НПС) до последнего времени, и только 20 сентября 2011 г. Африканский союз признал НПС легитимной властью в Ливии.

Неожиданно для многих именно на исходе первой пятилетки деятельности Африканского суда по правам человека и народов на его рассмотрении оказалось почти 10 дел, включая запрос на вынесение консультативного заключения от Республики Мали о толковании Соглашения между Мали и ООН относительно статуса заключенных Международного уголовного трибунала по Руанде, отбывших свой тюремный срок¹.

Таким образом, за первые пять лет деятельности Суда были решены технические вопросы его функционирования, приняты процедурные правила рассмотрения споров (последняя дата пересмотра Правил 2 июня 2010 г.), к рассмотрению было принято 11 дел, включая дело о нарушении прав человека в Ливии. Можно предположить, что в следующую пятилетку Суд будет также активно реагировать на ситуации нарушения прав человека в Африке.

¹ Application 001/2011 — Femi Falana v. African Union; Application 003/2011 — Urban Mkandawire v. Malawi; Application 004/2011 — African Commission on Human and Peoples' Rights v. Great Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya; Application 007/2011 — Youssef Ababou v. Kingdom of Morocco; Application 008/2011 — Ekollo Moundi Alexandre v. Cameroon and Nigeria; Application 009/2011 — Tanganyika Law Society and Legal and Human Rights Centre v. The United Republic of Tanzania; Application 010/2011 — Prof Efoa Mbozo'o Samuel v Pan African Parliament; Application 011/2011 — Rev. Christopher R. Mtikila v. The United Republic of Tanzania; Request for Advisory Opinion from The Republic Of Mali.

Подведем некоторые итоги функционирования африканской системы защиты прав человека.

Тридцать лет прошло с момента принятия panaфриканского документа по правам человека. За это время много бедствий обрушилось на Африку: крайняя нищета, пандемия СПИД, геноцид в Руанде, кризис в Дарфуре, гражданские войны в Сомали, Сьерра-Леоне, Кот-д'Ивуаре и Либерии. В связи с этим возникает вопрос: есть ли причина для празднования годовщины Хартии?

Безусловно, да!

Африканская хартия помогла направить развитие Африки по верному руслу — в новую эру прав человека. Этот документ открыл возможность для миллиарда людей призвать государства к ответственности.

Есть плюсы и минусы в работе африканской системы защиты прав человека.

Говоря о минусах деятельности Африканской комиссии, надо понимать, что слишком много времени проходит от подачи жалоб в Комиссию до их рассмотрения. Комиссия практически не использует свои полномочия по передаче дел в Африканский суд. Комиссия несвоевременно принимает доклады специальных докладчиков. Комиссия не имеет механизма по контролю за соблюдением ее рекомендаций.

Многие страны не выполняют обязательств по представлению докладов в соответствии с Хартией, тем самым лишая Комиссию возможности рассмотрения ситуаций о правах человека в африканских государствах. Государствам часто не хватает политической воли для выполнения рекомендаций Комиссии. Также плохо реализуются взаимодействия между Африканским союзом и Африканской комиссией.

Вместе с тем нельзя не отметить положительные итоги деятельности африканской системы защиты прав человека.

За 25 лет своего существования Африканская комиссия прочно утвердилась в качестве основного органа по правам человека на африканском континенте, а Хартия стала неотъемлемой частью национального законодательства. Благодаря деятельности Комиссии по рассмотрению жалоб и принятию тематических резолюций

было уточнено содержание целого ряда прав, закрепленных в Хартии. Комиссия систематически настоятельно призывает государства принять мораторий на смертную казнь, поддерживая таким образом общемировую тенденцию к отмене смертной казни. Комиссия внесла большой вклад в утверждение прав коренных народов (консультативное заключение по Декларации ООН о правах коренных народов), прав женщин (инициировала принятие Протокола Мапуту), права на доступ к информации (разработан проект Типового закона о доступе к информации в Африке).

Определенный вклад в прогрессивное развитие международного права защиты прав человека внесет принятие в ближайшем будущем третьего Протокола по правам пожилых людей к Африканской хартии. Национальные суды различных стран Африки учитывают положения Хартии и правовые позиции Комиссии при толковании национального права. Яркими примерами являются Конституционный суд Бенина, который в ряде решений ссылался на Африканскую хартию, а в некоторых случаях прямо применял ее положения, и Верховный суд Лесото. Правовые позиции Комиссии также нашли отражение в решениях национальных судов за пределами Африки, международных региональных судов (например, дело *Campbell v Zimbabwe*, рассмотренное Трибуналом САДК), и даже Международного Суда ООН (дело *Амаду Садио Диалло, Гвинейская Республика против Демократической Республики Конго*, 2010).

**ОБ ИСТОЧНИКАХ И РЕДАКЦИИ
ТЕРМИНА «ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ИНФОРМАЦИЯ»
ДЛЯ ОРХУССКОЙ КОНВЕНЦИИ
И НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РФ**

Е.А. Высторобец

кандидат юридических наук,
доцент кафедры земельного и экологического права
measure@mail.ru

С.Е. Тронин

ст. преподаватель кафедры земельного и экологического права
s-tronin@mail.ru

Российская академия правосудия
ул. Новочеремушкинская, 69, корп. «а», Москва, Россия, 117418

Для реализации и защиты положения ст. 42 Конституции Российской Федерации, прав человека в целом и права на доступ к информации о состоянии окружающей среды, в частности, необходимо легальное толкование терминов.

Конвенция о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, 1998 г.¹ (далее — Орхусская конвенция) включает определение экологической информации.

¹ Конвенция о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, г. Орхус, Дания, 25 июня 1998 г. // Док. ЕЭК. ECE/CEP/43 21 April 1998. URL: <http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43r.pdf>.

Российская Федерация не является стороной Орхусской конвенции, что часто служит поводом для оживленных дискуссий между общественностью, экологами и юристами-международниками. Между тем, в отдельных случаях можно говорить о том, что российское законодательство ни в чем не уступает, а по ряду положений опережает положения Конвенции. В целом, правовое регулирование экологической информации осуществляется сегодня в России более чем 30 нормативными актами. Сравним несколько положений, установленных Конвенцией и российским законодательством.

Пунктом 4 ст. 4 Конвенции предусмотрены восемь оснований отказа в просьбе о предоставлении экологической информации. Экологическая информация в России за исключением основания, предусмотренного ст. 65 Конституции Российской Федерации (в чрезвычайной ситуации), абсолютно открыта и не ограничена, что не означает полную свободу, произвольность и беспорядочность. Кроме упомянутого правила «главного закона об информации», аналогичные положения содержатся и в ряде других российских законов, в частности в ст. 7 Закона Российской Федерации «О государственной тайне» от 21 июля 1993 г. № 5485-1¹, согласно которому «не подлежат отнесению к государственной тайне и засекречиванию сведения ... о состоянии экологии».

Важной предпосылкой реализации, в том числе, права на доступ к экологической информации служат нормативные акты «об электронном правительстве»², а также их аналоги в части судебной системы, устанавливающие обязанность размещать определенную информацию в сети Интернет, включая ту, которая может быть отнесена к экологической.

Приведем пример, касающийся права на доступ к информации о генетически модифицированных организмах (ГМО). Конвенция содержит лишь краткое указание на то, что ее стороны

¹ Закон Российской Федерации «О государственной тайне» от 21 июля 1993 г. № 5485-1 // СЗ РФ. — 1997. — № 41. — С. 8220–8235.

² Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ // СЗ РФ. — 2009. — № 7. — Ст. 776.

в рамках своего законодательства регулируют участие общественности в получении информации, касающейся только выдачи разрешений на преднамеренное высвобождение генетически измененных организмов в окружающую среду (п. 11 ст. 6). Опасность того, что последствия распространения ГМО могут быть необратимыми вполне реальна. Поэтому представляется жизненно важным, чтобы общественность имела доступ к более широкой информации, связанной с ГМО. Например, есть специальный Федеральный закон «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности» от 5 июля 1996 г. № 86-ФЗ¹. Согласно ст. 10 данного федерального закона юридические лица и граждане, осуществляющие генно-инженерную деятельность, обязаны по просьбе заинтересованных лиц предоставлять информацию об уровне риска и о принимаемых мерах по обеспечению безопасности генно-инженерной деятельности. Таким образом, перечень возможной к получению информации об отношениях, связанных с ГМО в России *de jure* больше, чем предусматривает Конвенция.

Пунктом 8 ст. 4 Конвенции установлено, что каждая сторона может разрешить своим государственным органам взимать плату за предоставление информации при условии, что эта плата не превышает разумного уровня, и что предоплата может быть условием. По российскому законодательству экологическая информация абсолютно бесплатна. Однако это не означает дарения носителей или оплаченный доступ к сети.

Естественное право выражено Конституцией Российской Федерации 1993 г. словами о том, что каждый имеет право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды (ст. 42)². Любое умаление этого права наравне с другими общепризнанными

¹ Федеральный закон «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности» от 5 июля 1996 г. № 86-ФЗ // СЗ РФ. — 1996. — № 28. — Ст. 3348.

² Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ // СЗ РФ. — 2009. — № 4. — Ст. 445.

правами и свободами человека и гражданина ей противоречит (ч. 2 ст. 55). Нормативный акт, его умаляющий, в этой части является ничтожным с момента принятия.

Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ императивно гласит: не может быть ограничен доступ к «информации о состоянии окружающей среды» (пп. 2 п. 4 ст. 8)¹. А любая плата — это ограничение субъективной доступности, и потому доступа в целом. Кроме того, чрезвычайно многочисленны нормы о бесплатности экологической информации в общеотраслевых и специальных законах. Приведем два примера.

Федеральный закон Российской Федерации «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ, в частности, устанавливает полномочие госорганов двух уровней по обеспечению населения достоверной информацией о состоянии окружающей среды (абз. 19 ст. 5 и абз. 17 ст. 6)². При этом мы понимаем, что суть государственно-публичного правоотношения есть не право, а обязанность³.

Согласно Лесному кодексу Российской Федерации в предусмотренных федеральными законами случаях бесплатно предоставляется информация из Государственного лесного реестра (пп. 8 п. 4 ст. 91)⁴.

Помимо этого люди располагают правом общего природопользования, что позволяет им получать экологическую информацию из первых рук.

Из-за их многочисленности не определено число частных случаев, выражающих обязанность немедленно предоставлять ин-

¹ Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ // СЗ РФ. — 2006. — № 31 (1 ч.). — Ст. 3448.

² Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ // СЗ РФ. — 2002. — № 2. — Ст. 133.

³ Коркунов Н.М. Указ и закон. — СПб., 1894. — С. 198–199.

⁴ Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ // СЗ РФ. — 2006. — № 50. — Ст. 5278.

формацию о событиях и фактах, которые могут угрожать окружающей среде, установленную, например, Федеральным законом Российской Федерации «Об охране атмосферного воздуха» от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ (абз. 11 п. 1 ст. 30)¹.

В целом, понятие экологической информации имеет множественную форму и соотносится со своими выражениями как общее правило с частными случаями его установления. Особое место в правопонимании занимает основная — генеральная, протонорма — *ground rule, der Grundnorm* — логически мыслимый идеал, общее правило, абстрактное правоотношение, формула поведения в сопоставимых условиях — опосредованный личностью важный первоисточник права. Известны понимания основной нормы как единичной — верховной, уникальной, фундаментальной общеправовой нормы; как основной отраслевой нормы; в Дополнительном протоколе I к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающемся защиты жертв международных вооруженных конфликтов, от 8 июня 1977 г. есть одноименная статья². Существует протонорма-дефиниция понятия экологической информации. По мере познания и с учетом прикладных задач варианты ее выражения постоянно совершенствуются.

Легальное определение экологической информации содержится в ст. 8.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ³.

Российская правовая наука не пришла к единому взгляду на понятие экологической информации. Грань между правовым высказыванием и нормой права не всегда очевидна. Обобщая отдельные наработки российских юристов к понятию экологической ин-

¹ Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ // СЗ РФ. — 1999. — № 18. — Ст. 2222.

² Сборник международных договоров СССР. Вып. XLVI. — М., 1993. — С. 134–182; Human Rights. A Compilation of International Instruments. Volume I (Second Part). Universal Instruments. — New York and Geneva: United Nations, 1994. — P. 866–933.

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. — 2002. — № 1 (ч. 1). — Ст. 1.

формации¹ в малой, но примечательной части, мы отнеслись бы к ним с осторожностью. Сравнение их с контекстуальным понятием окружающей среды из Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ, которое не включает человека, его органы, ткани, функции организма в число объектов охраны или ее элементов, по имеющемуся мнению вполне объясняет нашу позицию. Объектом охраны выступают публичные блага в публичном интересе.

Для соразмерности правового понятия целям практики, во избежание чрезмерного расширения его объема и обесценивания, мы ограничились бы включением в понятие экологической информации сведений о состоянии окружающей среды, угрозах ее качеству и принимаемых природоохранных мерах, а также тех данных, которые специально к ней отнесены. Это весьма обширный объем данных. Некоторые видят понятие шире.

Кроме того, среди ученых возникают разночтения о соотношении экологической информации с информацией о состоянии окружающей среды. Поскольку законодатель их не различает, большинство специалистов считают, что данные термины тождественны². С этим в настоящее время согласны и мы — в пользу лапидарности и сообразно задаче перехода в формальном праве от описательного правового высказывания к норме права. Другие авторы пишут о соотношении данных терминов как общего и частного понятий³, в котором объемнее экологическая информация.

¹ См.: *Бринчук М.М.* Экологическое право (право окружающей среды). — М., 1998. — С. 248; *Велиева Д.С.* Экологическая информация: проблемы дефиниции и дифференциации // Конституционное и муниципальное право. — 2008. — № 18.

² См.: *Мишанин К.С.* Конституционное право человека и гражданина на благоприятную окружающую среду: гарантии и защита в законодательстве Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2005. — С. 17.

³ См.: *Велиева Д.С.* Экологическая информация: проблемы дефиниции и дифференциации // Конституционное и муниципальное право. — 2008. — № 18.

Для целей теории это может казаться верным, но все больше случаев рокировки терминов, когда реальный объем не учитывается, но придаваемый терминам номинальный смысл, их формальное содержание побеждает — опять же из соображений юридической техники¹. Если сейчас принять точку зрения на эти термины как понятия в широком и узком смысле, а не уравнивать их, это помешает формально усилить понятие экологической информации. Следствием, кроме продолжающихся схоластических дискуссий, будет продолжение дробности категорий вместо консолидации правового содержания, что необходимо для эффективной защиты соответствующего права. Прочие вопросы имеют второстепенное значение. Юриспруденция и логика требуют избегать использования тождественных терминов. Формально собрав все нынешнее правовое содержание в рамках объема термина «экологическая информация», можно будет дополнять протонорму как совокупность, именуемую «информация о состоянии окружающей среды». А на следующем этапе развития права снова произойдет рокировка. Так новое качество содержания сбрасывает старую форму.

Обобщая опыт зарубежных и отечественных коллег, авторы настоящей статьи предлагают для использования в тексте Орхусской конвенции и в текстах внутригосударственных законов дефиницию в следующей редакции: «Информация о состоянии окружающей среды (экологическая информация) — сведения о состоянии окружающей среды и природных ресурсов, об источниках загрязнения окружающей среды и природных ресурсов или иного вредного воздействия на окружающую среду и природные ресурсы, о радиационной обстановке, о состоянии земель, поверхностных и подземных вод и других компонентов природной среды, природных объектов, природно-антропогенных объектов, антропо-

¹ См.: *Wystorobets E.A. Correlation of the Concepts of International Environmental Law on the Groups of Sources and their Basic Elements // Міжнародне право навколишнього середовища: стан та перспективи розвитку. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. — Київ: ТОВ «Видавництво географічної літератури «Обрії», 2010. — С. 48–55. URL: http://miel.d.narod2.ru/raznoe/zbirnykFin_q.doc.*

погенных объектов, иные сведения о состоянии окружающей среды, доступ к которым неограничен и предоставляется бесплатно на условиях и в порядке, предусмотренных законодательством [mutatis mutandis Российской Федерации], кроме случаев, установленных [mutatis mutandis Конституцией Российской Федерации]».

Необходимо пояснить, что термины данного определения понимаются авторами согласно их легальным версиям, которые практически совпадают с их реальными смыслами, как в абзацах 1–12 ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ, что делает не только возможным, но и целесообразным их международное применение.

Этой редакцией протонормы авторы, в частности, предлагают.

1. На основании ст. 8.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ с учетом того, что законодатель не проводит между ними различия, окончательно согласиться с тем, что термины «информация о состоянии окружающей среды» и «экологическая информация» сейчас формально-юридически идентичны.

2. Слова от «о состоянии» до «обстановке» один к одному заимствованы нами из ст. 8.5 КоАП.

3. Следующие слова от «о состоянии земель» до «объектов» сформулированы на основании и в точном формально-юридическом соответствии с определениями, установленными Федеральным законом «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (ст. 1).

4. Слова «иные сведения о состоянии окружающей среды, доступ к которым неограничен и предоставляется бесплатно на условиях и в порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации» позволяют сбалансировать желаемое и действительное. Явно ограничительный смысл данной оговорки в практике не позволит переменам произойти в одночасье.

5. Оговорку «кроме случаев, установленных Конституцией Российской Федерации», а также подобную, если это соответствует потребностям других государств, мы предлагаем внести в силу ст. 56 Конституции Российской Федерации, предусматривающей такую возможность.

6. Порядок перечисления элементов определения экологической информации — этих «экологических информаций» обоснован формально-юридически и юридико-технически. Все они приведены в последовательностях, соответствующих употреблению терминов в текстах нормативных актов.

7. В предлагаемом определении нет ничего лишнего, в том числе частных случаев видов сведений, относимых к экологической информации. Например, экологической информацией являются «данные о границах Байкальской природной территории и ее экологических зон, об особенностях режима экологических зон»¹.

8. Практика Европейского суда по правам человека — по защите, в том числе, права на экологическую информацию через ст. 8 Европейской конвенции по правам человека так и рассматривается, как дополнительный инструмент, косвенное средство, а не свидетельство того, что таким образом защищаемые права *sine qua non* непременно являются частью публичных экологических прав или прямо связаны с понятием экологической информации и могут в него включаться².

9. И наконец, ответ на один из самых главных вопросов — соответствует ли предлагаемое определение международному праву. Основания утверждать о соответствии предлагаемого нами определения конвенционному определению, очевидны:

1) оно полнее определений Модельного закона СНГ о доступе к экологической информации от 6 декабря 1997 г. № 10-7³ и Ор-

¹ Пункт 4 Постановления Правительства Российской Федерации «Об экологическом зонировании Байкальской природной территории и информировании населения о границах Байкальской природной территории, ее экологических зон и об особенностях режима экологических зон» от 6 сентября 2000 г. № 661 // СЗ РФ. — 2000. — № 37. — Ст. 3727.

² См.: *Высторобец Е.А.* Животный мир и право на благоприятную окружающую среду. — М.: Одна восьмая, 2005. — С. 17–19. URL: <http://www.silverday.ru/ecolog/MIELD1-152.pdf>.

³ Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств. — 1998. — № 16. — С. 130–139.

хусской конвенции 1998 г., которые будут продолжать служить ориентирами при отраслевой детализации понятия экологической информации;

2) оно сформулировано более нормативным языком непосредственно включает и охватывает весь объем данных конвенционного определения и не исключает ни одного из его элементов из своего объема;

3) высокая степень детализации конвенционного определения вызывает обоснованные и непреодолимые сомнения в том, что для всех сторон Конвенции оказалось практически возможным и целесообразным обеспечить беспрепятственный доступ ко всем экологическим информациям, перечисленным в определении. Таких описательных определений может быть много. И каждое из них будет верно. В конкретных обстоятельствах стороны были заинтересованы подчеркнуть важность определенных элементов. Но это вовсе не означает, что число элементов понятия на этом исчерпано или что в других обстоятельствах их состав тот же. Такая формула послужила целям сторон, как они их понимали в 1998 г.;

4) конвенционное определение является закрытым, перечень установлен и формально-юридически, в случае применения, ограничивает конституционное право граждан Российской Федерации, умаляет его, а тем самым противоречит Конституции Российской Федерации (ч. 2 ст. 55);

5) обстоятельства не позволили авторам конвенционного определения четче формализовать его составные части. Огромный объем Конвенции, если идти по избранному пути детализации, просто бы не выдержал. Юридический язык использует термины, установленные нормативными актами. О существовании надлежащих официального или казуального толкований конвенционного определения нам неизвестно. Отсюда вывод: поскольку определение не понимаемо формально-юридически, каждая сторона толкует его настолько детально, насколько ей это позволяет сделать ее законодательство. Конвенционное определение это интенция — намерение, желаемое, а не действительное с точки зрения права;

6) в отличие от декларативного свойства конвенционного определения, наша редакция представляет собой инструмент, позво-

ляющий открывать для пользователей информацию, связанную с их правом на получение экологической информации. Вывод: предлагаемая редакция соответствует действующему определению понятия «экологическая информация» Орхусской конвенции, а кроме того, выгодно отличается от него с точки зрения неограниченности гарантий доступа к сведениям, отнесенным к экологической информации.

10. Предлагаемое определение готово для внесения в тело законов, по крайней мере, законов субъектов федерации, что уже сейчас позволит учитывать его на практике. Веским аргументом в пользу этого является обязанность федерального законодателя соблюдать вытекающее из Конституции Российской Федерации требование разумной соразмерности между используемыми средствами и поставленной целью по защите экологических прав, подчеркиваемая Судом (Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 21 апреля 2010 г. № 10-П).

ТРАНСГРАНИЧНЫЙ ПРИРОДНЫЙ ОБЪЕКТ — ОБЪЕКТ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

И.И. Скрипник

аспирант кафедры международного права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

Трансграничный природный объект (ТПО) представляет территориально обособленное природное образование и включает серию сопряженных экосистем или ландшафтов, разделенных государственной границей. Состоит из двух и более приграничных территорий, совместно образующих трансграничную природную территорию. Объединяющей основой является его целостность, как природной экосистемы или ландшафта. Состояние ТПО определяется степенью воздействия различных типов освоения природных ресурсов по обеим сторонам от государственной границы. В основе эффективной охраны ТПО лежит правильное сочетание неотъемлемого суверенитета, осуществляемого государствами, и тесного международного сотрудничества при решении возникающих проблем.

Правовой режим каждой части ТПО определяется внутренним правом каждой страны. В соответствии с нормами внутреннего права решается вопрос о собственности на природные объекты, устанавливается порядок владения, пользования, распоряжения данными природными объектами и их охраны.

При этом, отмечает профессор О.С. Колбасов, каждое государство в силу объективных условий обязано считаться с интересами других государств, не нарушать их суверенитет, не препятствовать им в осуществлении суверенных прав на свои природные

объекты. Каждое государство обязано также считаться с интересами всего человечества и не допускать таких действий, которые бы поставили под угрозу благополучие всех людей на Земле. Поэтому в правовом регулировании использования и охраны ТПО есть значительная доля участия норм межгосударственного права¹.

ТПО включает международную трансграничную территорию, пересекаемую государственной границей, которая представляет совокупность двух и более примыкающих приграничных территорий. Таким образом, трансграничные природные объекты обязательно включают трансграничную территорию, ограниченную в пространстве, которая может представлять весь ТПО или же его часть.

До настоящего времени нормативов прохождения внешних границ приграничных, а также трансграничных территорий не существует, как и не определены критерии их выделения. В целом выделяются два типа границ: природная и субъективная, установленная человеком. В пределах ТПО границы трансграничной природной территории должны представлять его естественные рубежи по обеим сторонам от границы соседних государств, на глубину вероятного воздействия антропогенных факторов в пределах природных экосистем, составляющих природный объект. Расстояние от государственной границы до внешней границы трансграничной природной территории объекта не является величиной постоянной. Оно зависит от структуры природопользования по обеим сторонам от границы, динамики процесса изменений отдельных видов природных ресурсов, а также экосистемной структуры природных объектов. В случаях с трансграничными особо охраняемыми природными территориями (ООПТ) внешние границы трансграничного природного объекта будут совпадать с границами ООПТ.

Состояние трансграничного природного объекта является интегральным выражением степени воздействия на природные элементы соседствующими государствами и определяется природными

¹ См.: *Колбасов О.В.* Международно-правовая охрана окружающей природной среды. — М., 1982. — С. 212–220.

ми особенностями объекта, а также различными типами освоения всех видов природных ресурсов по обеим сторонам от государственных границ. Различия в состоянии ТПО по разным сторонам от границы определяются интенсивностью и структурой природопользования, что отражается на организации трансграничных природных объектов, изменении функционально-динамических связей между их отдельными элементами. Такие различия в состоянии ТПО являются следствием трансграничной асинхронности природопользования, которая может повлечь существенное нарушение функционирования одной части природного объекта и, как следствие, нарушение функциональной целостности и ресурсной значимости всего трансграничного природного объекта. Последствия от влияния антропогенных факторов зависят не только от вида воздействующих факторов, интенсивности и продолжительности его воздействия, но и от особенностей геоморфологической, геологической почвенной, а также фитоценотической структуры самого природного объекта, ее устойчивости к определенному виду воздействия.

В настоящее время соотношение экологических и социально-экономических показателей, характеризующих состояние трансграничных природных территорий соседних государств, его динамику предложено оценивать с помощью трансграничных градиентов. В отношении ТПО трансграничный градиент — это показатель, характеризующий отношение конкретных экосистем ТПО, равноудаленных от границы, к определенной группе сходных по силе и характеру воздействия антропогенных факторов¹.

При определении значений трансграничного градиента должны учитываться в первую очередь виды воздействующих факторов, характер и направление их воздействия, масштабы и динамика в течение года, интенсивность, а также состояние основных элементов данного трансграничного природного объекта по разным сторонам от границы и состояние ТПО в целом.

¹ См.: *Бакланов П.Я., Ганзей С.С.* Трансграничные территории: проблемы устойчивого природопользования. — Дальнаука, 2008. — С. 215.

Необходимым условием природопользования является зонирование территории, поскольку в ходе проведения данного вида мероприятий вся территория природного объекта дифференцируется на однородные участки по состоянию, степени истощенности их природных ресурсов, а также устойчивости к антропогенному воздействию, что крайне важно в формировании как экономических, так и природоохранных отношений между соседними государствами¹. Определение ущерба, нанесенного ТПО, осуществляется специалистами-экологами в ходе проведения мониторинга на постоянных пунктах наблюдений, заложенных в наиболее значимых экосистемах объекта по обеим сторонам от границы.

Учитывая специфику трансграничных природных объектов, которая обусловлена их уникальностью расположения, разными правовыми режимами территорий приграничных государств, составляющих данный природный объект, национальной внутренней и внешней их политикой и вместе с тем относительно однородными природными особенностями трансграничных объектов, международно-правовое регулирование в сфере использования природных ресурсов становится особенно актуальным. Однако до настоящего времени единых научнообоснованных принципов в сфере регулирования пользования трансграничными природными ресурсами не выработано. Преимущественно они касаются конкретных видов ресурсов без учета целостности всего природного объекта, компонентами которого последние являются.

Все природные объекты включают две группы ресурсов: материальные и функциональные. Часть материальных ресурсов, а также практически все виды функциональных ресурсов трансграничных природных объектов возобновляемые и требуют определенной специфики в определении принципов международного регулирования их использования. Данное обстоятельство вызвано также взаимной обусловленностью ресурсов в пределах природного объекта и продолжительным периодом проявления влияния изъятия одного из ресурсов на другие его виды. Например, выруб-

¹ См.: *Бакланов П.Я., Ганзей С.С.* Указ. соч. — С. 215.

ка леса и изъятие древесины в пределах водосборного бассейна на одной из приграничных территорий может привести к нарушению водных ресурсов реки и в целом снижению водорегулирующих ресурсов природного объекта, в том числе и по другую сторону от границы в соседнем государстве.

Регулирование пользования трансграничными природными ресурсами должно вытекать из принципов международного права окружающей среды. Учитывая, что трансграничный природный объект, как носитель трансграничных природных ресурсов, является объектом, где антропогенное воздействие на него проявляется со стороны двух и более государств, для него должен существовать и определенный международный правовой режим. Он представляет совокупность правовых норм, определяющих использование ресурсов трансграничного природного объекта и одновременно обеспечивающих сохранение его функциональной целостности.

Основой эффективной охраны трансграничного природного объекта является правильное сочетание неотъемлемого суверенитета, осуществляемого государствами, и тесного сотрудничества при решении возникающих проблем. В данном случае функциональная целостность и единство трансграничного природного объекта как экологической системы становится фактом, объединяющим государства.

Прогрессивное понимание государственного суверенитета говорит за то, что в основе международного сотрудничества может лежать только взаимное уважение суверенных прав и законных интересов всех государств, поскольку ни внутренняя, ни международная деятельность государств не может пониматься как ущемление или отрицание суверенитета других государств¹. Экологическое единство трансграничного природного объекта определяет взаимозависимость интересов государств, разделяющих его, что порождает их особые права и обязанности по поводу охраны при-

¹ См.: Ушаков Н.А. Принципиальные основы сотрудничества государств в области охраны окружающей среды // Проблемы государства и права на современном этапе. — Вып. 7. — М., 1973. — С. 253.

родного объекта и пользования его ресурсами. Неблагоприятное воздействие на трансграничный природный объект одного из государств, вызывающее существенное нарушение его целостности как экосистемы и нарушение благоприятной среды для человека по другую сторону от своей границы, является посягательством на суверенные права соседнего государства и является основанием для возникновения международно-правовой ответственности¹.

¹ См.: *Курис П.М.* Международное правонарушение и ответственность государства. — Вильнюс, 1973. — С. 123.

РЕГИОНАЛИЗМ В МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ ОХРАНЕ ЭКОСИСТЕМЫ МИРОВОГО ОКЕАНА

Нгуен Нгок Ань (Вьетнам)

аспирантка кафедры международного права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198
ngocanh31283@yahoo.com

В настоящее время, проблема охраны окружающей среды привлекает особое внимание международного сообщества. Она занимает центральное место в повестке дня международной политики. Главную роль в системе международной природной охраны играет Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП). Она учреждена резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 2997 от 15 декабря 1972 г. ЮНЕП является основным органом ООН в сфере экологии, посредством которого осуществляется сотрудничество государств и международных организаций по решению глобальных, региональных и национальных проблем в области охраны окружающей среды и устойчивого развития¹.

Появление ЮНЕП было предопределено на Стокгольмской конференции по окружающей человека среде 1972 г., где были одобрены Декларация и План мероприятий по окружающей среде, а равно намечены конкретные меры по созданию постоянного аппарата в рамках ООН с целью развития природоохранного сотрудничества государств. Вызвано это было тем, что до Стокгольмской

¹ Сайт Организации Объединенных Наций в России. URL: <http://www.unrussia.ru/institutions/unep.html>.

конференции не было универсальной международной организации, способной играть ведущую роль в налаживании и решении экологических проблем, а также координации усилий государств в этой области. Поэтому необходимо было создать специальную международную организацию с ограниченным числом членов вне системы ООН, которая обладала бы контрольными и принудительными функциями. В результате предпочтение было отдано ООН как организации, наделенной ее государствами-членами практически универсальной международной правосубъектностью.

Структура и компетенция ЮНЕП были определены в резолюции ГА ООН 2997, которая определила объем компетенции и направления деятельности четырех главных органов Программы: Совет управляющих, Секретариат, Фонд по окружающей среде и Совет по координации деятельности в области окружающей среды. Главным органом ЮНЕП является Совет управляющих, который состоит из 58 государств, выбираемых на трехгодичный срок. Решения Совета управляющих обладают особой силой, так как отражают согласованную волю государств — участников международного сотрудничества в области охраны окружающей среды¹. Места в Совете распределяются по географическому признаку следующим образом: 16 мест для представителей африканских государств, 13 — для азиатских, 10 — для латиноамериканских, 6 — для восточноевропейских, 13 мест — для западноевропейских и иных государств. Роль Совета управляющих состоит в определении основных направлений работы для различных экологических программ ООН и распространении идей сотрудничества по поводу вопросов окружающей среды среди государств, входящих в ООН.

Секретариат является исполнительным органом ЮНЕП, призванным стать центром по проведению мероприятий в области окружающей среды и координации такой деятельности в рамках системы ООН. Также Секретариат занимается распределением бюджета, размер которого достигает почти 105 млн долл. США и фак-

¹ См.: *Копылов М.Н., Копылов С.М., Мохамед С.А.* Программа региональных морей ЮНЕП // *Международное право — International Law.* — 2010. — № 3. — С. 47.

тически полностью состоит из взносов входящих в ЮНЕП государств. Главой Секретариата является исполнительный директор, избираемый Генеральной Ассамблеей на четырехлетний срок по рекомендации Генерального секретаря ООН. Фонд по окружающей среде — основной источник финансирования ЮНЕП. К источникам финансирования относятся добровольные взносы, объявленные или выплаченные правительствами или межправительственными организациями, пожертвованные из неправительственных источников, и соответствующие доходы в виде процентов, а также прочие поступления.

Некоторые авторы квалифицируют ЮНЕП как международную организацию. Например, О.С. Колбасов прямо утверждает, что «признание Программы ООН по окружающей среде международной организацией фактически можно считать всеобщим»¹. Такой вывод, даже с учетом оговорок, которые делает О.С. Колбасов, не вполне обоснован, так как он неизбежно ставит ЮНЕП на один уровень, например, с универсальными международными межправительственными организациями как субъектами международного права, что не соответствует действительному положению дел².

ЮНЕП обладает постоянными органами, находящимися между собой в определенной иерархии, относительно постоянным составом членов, автономией в финансовых вопросах, внутренними правилами работы органов (правила процедуры Совета управляющих). Все это признаки международной организации. Вместе с тем учредительным актом ЮНЕП является не межправительственное соглашение, а резолюция ГА ООН. Договорная правоспособность ЮНЕП производна от правоспособности ООН, является реализацией последней. Поэтому субъектом международного права ЮНЕП быть не может³. А стало быть, не может и выступать в качестве международной организации.

¹ Колбасов О.С. Международно-правовая охрана окружающей среды. — М.: Международные отношения, 1982. — С. 52.

² См.: Копылов М.Н. Введение в международное экологическое право. — М., 2009. — С. 81.

³ См.: Копылов М.Н., Копылов С.М., Мохамед С.А. Указ. соч. — С. 48.

ЮНЕП должна выполнять роль ведущего глобального природоохранного органа, определяющего глобальную экологическую повестку дня, содействующего согласованному осуществлению экологического компонента устойчивого развития в рамках системы ООН и являющегося авторитетным защитником интересов глобальной окружающей среды¹. Одна из функций ЮНЕП состоит в содействии распространению научных знаний и информации по окружающей среде. Изучение и обобщение экологической информации, поддерживаемые и координируемые ЮНЕП на региональном и глобальном уровнях, вылились в разнообразные доклады о состоянии окружающей среды. Такие доклады, как «Глобальные экологические перспективы за 2002 год», привели к осознанию в мире возникающих экологических проблем. Некоторые доклады положили начало международным переговорам по экологическим конвенциям.

ЮНЕП развивала свою деятельность по многим направлениям, и по некоторым из них были достигнуты определенные успехи. Среди них наиболее масштабным и значимым проектом следует считать Программу региональных морей², осуществляемую с 1974 г., которая охватывает в настоящее время более 140 государств и 18 регионов. В рамках Программы региональных морей ЮНЕП создана широкая, хотя и не всеобъемлющая сеть соглашений по защите морской природной среды. В 1975 г. был выработан План мероприятий по региону Средиземного моря, а в 1976 г. ЮНЕП созвала в Барселоне (Испания) конференцию средиземноморских стран по проблемам защиты Средиземного моря, на которой были приняты три региональных международных соглашения: Конвенция о защите Средиземного моря от загрязнения, Протокол по предупреждению загрязнения Средиземного моря сбросами с судов и летательных аппаратов и Протокол о сотрудничестве в борьбе с загрязнением Средиземного моря нефтью и другими вредны-

¹ Найробийская декларация о роли и мандате ЮНЕП. 5–7 февраля 1997 г.
URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/057/95/PDF/N9705795.pdf?OpenElement>.

² См.: *Копылов М.Н., Копылов С.М., Мохамед С.А.* Указ. соч. — С. 49.

ми веществами. 17 мая 1980 г. в Афинах (Греция) средиземноморскими государствами был подписан Протокол о защите Средиземного моря от загрязнения с наемных источников, а в 1982 г. — Протокол о районах Средиземного моря, подлежащих специальной защите. В дальнейшем все указанные международные документы были заменены на новые, и к ним добавились еще два протокола.

Вторым регионом, оказавшимся вовлеченным в орбиту Программы региональных морей, явился Персидский залив. 24 апреля 1978 г. в Кувейте была подписана Кувейтская региональная конвенция о сотрудничестве в области защиты морской природной среды от загрязнения.

В настоящее время договорный механизм защиты морских экосистем существует также в Западной Африке: Конвенция о сотрудничестве в области защиты и развития морской и береговой природной среды в Западном и Центральном-Африканском регионе (Абиджан, 23 марта 1981 г.). В юго-восточной части Тихого океана: Конвенция о защите морской природной среды и береговых районов юго-восточной части Тихого океана (Лима, 12 ноября 1981 г.). В регионе Красного моря: Региональная конвенция о сохранении природной среды Красного моря и Аденского залива (Джидда, 14 февраля 1982 г.). В Карибском регионе: Конвенция о защите и развитии морской природной среды Карибского бассейна (Картахена дес Индиас, 24 марта 1983 г.). В Восточной Африке: Конвенция о защите, использовании и развитии морской и береговой природной среды Восточно-Африканского региона (Найроби, 21 июня 1985 г.). В южной части Тихого океана: Конвенция о защите природных ресурсов и природной среды в южной части Тихого океана (Нумеа, 24 ноября 1986 г.). В северо-восточной Атлантике: Конвенция о защите морской среды северо-восточной части Атлантического океана (1992 г.). В регионе Балтийского моря: Конвенция о защите морской среды района Балтийского моря (Хельсинки, 1992 г.). В Черном море: Конвенция о защите Черного моря от загрязнения (Бухарест, 1992 г.). Эти соглашения дополнены протоколами, охватывающими широкий круг вопросов, в том числе таких, как регулирование наземных источников загрязнения, сброс отходов в океан, загрязнение океана мор-

скими буровыми вышками и их вывод из эксплуатации, зоны, находящиеся под специальной защитой и охраной дикой природы.

Что касается региона Восточной Азии, то план действий по защите и развитию морской природной и прибрежных районов в регионе Восточной Азии был одобрен в 1981 г. До настоящего времени 12 странами региона Восточной Азии (Китай, Северная Корея, Южная Корея, Япония, Филиппины, Индонезия, Бруней, Малайзия, Сингапур, Таиланд, Вьетнам и Камбоджа) были приняты несколько долгосрочных стратегий на отдельном периоде и долгосрочный план «Видение и План — системный подход». В отличие от других регионов по региону Восточной Азии не была принята специальная конвенция. Вместо нее План действий способствует соблюдению действующих международных экологических договоров и базируется на доброй воле государств-членов. Однако в связи с интенсивными интеграционными процессами в Восточной Азии придется принять специальную конвенцию и для этого региона.

ЮНЕП с ее Программой региональных морей сыграла большую роль в создании международно-правовых основ региональной морской экологической безопасности. Региональный подход к проблемам контроля за загрязнением морской среды и управления морскими и прибрежными ресурсами позволяет ей сконцентрировать внимание на специфических высокоприоритетных для государств отдельного региона проблемах и тем самым помочь этим странам более полно мобилизовать свои ресурсы для борьбы с загрязнением морской среды¹.

Необходимо отметить, что глобальный и региональный подходы не исключают, а дополняют друг друга. Глобальный подход создает общую площадку для всех государств, на которой развиваются региональные программы. С другой стороны, региональный подход повышает стандарты и укрепляет сотрудничество для дальнейшего развития глобального подхода.

¹ См.: *Копылов М.Н., Копылов С.М., Мохамед С.А.* Указ. соч. — С. 52.

РОЛЬ АУДИТА В МЕЖДУНАРОДНОМ ЭКОЛОГИЧЕСКОМ ПРАВЕ

Л.В. Чхутиашвили

кандидат экономических наук,
ст. преподаватель кафедры экономики

Московская государственная юридическая академия им. О.Е. Кутафина
ул. Садовая-Кудринская, 9, Москва, Россия, 123995
lela@mail.ru

Экология в отечественной науке рассматривается как серьезный фактор влияния на развитие международных отношений в XXI в.¹ Соблюдение стандартов качества окружающей среды становится одним из ключевых параметров конкурентоспособности государств.

Окружающая среда одновременно создает как возможности, так и препятствия для экономического роста и социального благополучия. Согласование оптимального правового режима ее охраны и выполнение принятых решений зависят от политической воли, от функционирования и развития сложной системы сотрудничест-

¹ См.: *Валеев Р.М.* Роль контроля в системе международного сотрудничества государств в XXI веке // Российский ежегодник международного права. — СПб., 2001. — С. 35; *Галенская Л.Н.* Тенденции развития правового регулирования международных отношений в XXI веке // Международные отношения и право: взгляд в XXI век: Материалы конференции в честь профессора Л.Н. Галенской / Под ред. С.В. Бахина. — СПб., 2009. — С. 30; *Моисеев А.А.* Соотношение суверенитета государств и надгосударственности международных организаций // Там же. — С. 182.

ва, основанной на международных соглашениях, и включающей государства, международные учреждения, национальные экологические органы, неправительственные организации. Будучи Генеральным секретарем ООН, Кофи Аннан на Всемирном экономическом форуме 31 января 1999 г. предложил заключить Глобальный договор, призывая руководителей деловых кругов присоединиться к международной инициативе для объединения усилий бизнеса, учреждений ООН, гражданского общества по реализации десяти универсальных социальных и экологических принципов. Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун выдвинул десять приоритетов деятельности¹, в частности, обозначив борьбу с изменениями климата как нравственный и практический императив нашего времени, когда ООН продолжает оставаться главным форумом для достижения международного консенсуса.

Стратегия решения проблем окружающей среды должна быть гибкой и поддаваться корректировке с учетом новых факторов и совершенствования методики природопользования. По итогам саммита «Группы двадцати» (июнь 2010 г., Торонто) Президент РФ, оценивая последствия ликвидации аварии в Мексиканском заливе, выступил с предложением «создать международный механизм предотвращения и ликвидации последствий катастроф, как на морском шельфе, так и в целом для сохранения морской среды»². В качестве наиболее серьезной причины подобных ситуаций названа международно-правовая проблема, а именно — отсутствие полноценной конвенционной базы, позволяющей эффективно предотвращать или преодолевать последствия наиболее опасных экологических ситуаций. Масштабы такого рода катастроф, какая произошла в Мексиканском заливе, не покрываются теми правилами, которые существуют сегодня. Инициатива России предположительно будет связана с созданием Глобального фонда страхо-

¹ Secretary-General Ban Ki-moon. My priorities as Secretary-General. Priorities for action. URL: <http://www.un.org/sg/priority.shtml>.

² Выступление Президента РФ Д.А. Медведева на пресс-конференции по итогам саммита «Группы двадцати». URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/8182/work>.

вания соответствующих экологических рисков и заключением новых конвенций.

В настоящее время Россия активно интегрируется в мировую экономику и систему международной экологической безопасности. В нашей стране разработана Комплексная программа реализации на национальном уровне решений, принятых на Всемирном саммите по устойчивому развитию на 2003–2015 гг. Реализация концепции устойчивого развития в России предполагает социально, экономически и экологически сбалансированное развитие регионов страны на основе рационального использования ресурсов, усиления экологической составляющей экономики и гармонизацию экологических и экономических интересов общества в целом.

В условиях ухудшающейся экологической обстановки в нашей стране необходим механизм совершенствования государственно-правового регулирования в сфере экологической безопасности России (ст. 72 Конституции России), а также защиты прав граждан на экологически безопасную среду путем экономической заинтересованности организаций в экологически более совершенных технологиях, в оздоровлении окружающей среды, что станет для производителей делом выгодным.

Одним из важнейших инструментов управления природопользованием является экологический аудит. Экологический аудит — это независимая, комплексная, документированная оценка соблюдения субъектом хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды, требований международных стандартов и подготовка рекомендаций по улучшению такой деятельности.

Экологический аудит появился в странах Западной Европы и Северной Америки как вид предпринимательской деятельности, где он рассматривался как часть аудита SHE (Safety Health Environment — аудит в области безопасности, здоровья и экологии национального природоохранного законодательства). В конце XX в. данный институт функционировал как средство защиты интересов коммерческих организаций, что позволило обеспечить существенное снижение риска для окружающей природной среды, безопасности и здоровья людей. Экологический аудит дополнял админи-

стративные контролирующие и надзорные функции соответствующих органов государства.

В середине 1980-х гг. Международная торговая палата пыталась внедрить экологический аудит как метод внутрифирменного административного управления. Аудит получил широкое распространение в промышленно развитых странах: Канаде, Великобритании, Нидерландах, США, Швеции.

В 1984 г. Национальное агентство по охране окружающей среды США разработало концепцию экологического аудирования для фискальных ведомств. На основании данной концепции более 40 различных федеральных агентств осуществляли экологический аудит, среди них Министерство обороны США, Министерство энергетики США, Национальное управление, по авионавигации и исследованию космического пространства (NASA).

Министерство энергетики США создало в 1985 г. управление по экологическому аудиту и законодательству и проводило аудит своих основных объектов. За период развития экологического аудита в США число компаний, проводящих аудит, возросло от нескольких десятков в химической промышленности и тяжелом машиностроении до нескольких тысяч компаний, относящихся ко всем секторам промышленности. В настоящее время количество таких компаний составляет более 95%.

В США управленческие процедуры экологического аудита это не только проверка предприятия на предмет соответствия требованиям законодательства в области охраны окружающей природной среды, но и фундамент разработки комплекса мероприятий для предотвращения его возможных нарушений. Подобного рода проверка позволяет выявить условия, приводящие к правонарушениям, и принять соответствующие меры, что может уменьшить штрафные санкции или даже исключить их применение.

В США Законом «О защите окружающей среды от загрязнения» принятым в 1990 г. (Pollution Prosecution Act), предусматривается, что нарушения экологического законодательства, которые выявлены добровольно или исправлены благодаря программе экологического аудита, не являются составом административного правонарушения и уголовного преступления. Данный закон предоставляет существен-

ные полномочия отделу по уголовному преследованию. Департамент юстиции США заявил, что все добровольные усилия по предотвращению экологических правонарушений, по оказанию помощи следствию рассматриваются как смягчающие обстоятельства, наличие программ экологического аудита — одно из них¹.

К началу 1990-х гг. большинство коммерческих банков ведущих мировых держав стали использовать процедуры экологического аудита для существенного снижения риска неплатежей по ссудам своих заемщиков. Международный и Европейский банки реконструкции и развития и в настоящее время применяют процедуры экологического аудита в целях оценки прошлой и текущей деятельности финансируемых ими организаций. В Международном банке реконструкции и развития имеется специальное подразделение по оценке объектов на стадии эксплуатации — Operation Evaluation Division.

Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) разработал методику по проведению экологического аудита, которой руководствуются многие страны. По его заказу в 1995 г. была создана Программа подготовки консультантов по экологическому аудированию для финансовых посредников. Также ЕБРР разработал Протокол для оценки состояния окружающей среды на производстве, без которого предприятие не может считаться удовлетворяющим требованиям банка. Протокол — аналог аудиторского отчета, которым должна завершаться процедура экологического аудита компании.

Согласно этому документу в заключительный отчет необходимо включать наряду с общей информацией о сбросах, выбросах и захоронениях отходов, историю развития предприятия, вопросы, касающиеся использования энергии и ее экономии, данные по электрическому и гидравлическому оборудованию с использованием масла, асбесту, мелкодисперсным порошки и волокнистым материалам, данные по технике безопасности и охране здоровья людей, шуму, вибрациям, магнитным полям, плановых действиях в условиях аварии, пожарной безопасности и пожарной охраны.

¹ URL: <http://www.ecolinc.ru>.

При этом каждый из названных пунктов прорабатывается детально, учитывается максимально возможное количество факторов.

Совершенствование процедур экологического аудита, профессиональная подготовка аудиторов, обмен опытом и информацией в этой области — сфера деятельности различных ассоциаций в США, наиболее крупными и известными из которых являются «Круглый стол по экологическому аудиту», «Форум по экологическому аудиту», «Формальное объединение экологических аудиторов и менеджеров — Институт экологического аудирования»¹.

Рядом стран (США, Бельгия, Франция), а также международными финансовыми корпорациями экологический аудит стал проводиться для оказания помощи деловым кругам в управлении окружающей средой, минимизации рисков финансового рынка, усиления природоохранной деятельности, увеличения конкурентоспособности на мировом рынке.

Предпосылкой возникновения экологического аудита в странах Европейского союза, как нового подхода к природоохранной деятельности, стало осознание глобальных экологических проблем и признание приоритетности их решения наряду с экономическими и социальными проблемами, что нашло отражение в принятии в 1993 г. Руководства по экологическому менеджменту и экологическому аудиту (EMAS).

В Великобритании в 1992 г. был введен национальный стандарт British Standard for Environmental management systems (BS 7750) — первый европейский стандарт по экологическому менеджменту, который вскоре стал использоваться и в других странах Европы в качестве национального стандарта².

В данном документе результаты экологического аудита рассматривались как инструмент добровольного внутрифирменного контроля, направленный на эффективное взаимодействие промышленности и финансов, как неотъемлемых секторов экономики.

¹ См.: Кудрявцева О.В. Основы экологического аудита // Вестник МГУ. Серия Экономика. — 2000. — № 4.

² URL: <http://www.ecolinc.ru>.

В 1993 г. Совет ЕС ввел в действия Правила добровольного участия компаний промышленного сектора в схеме экологического управления и аудита Европейского сообщества (схема EMAS). Данный документ предусмотрен для компаний, в том числе малых и средних предприятий, осуществляющих промышленную деятельность. Предполагается, что в будущем положения по экологическому аудиту, установленные для промышленного сектора, будут использоваться в других сферах деятельности, таких как торговля и оказание услуг.

Целью введения EMAS было содействие улучшению характеристик окружающей среды, связанной с промышленной деятельностью за счет вовлечения компаний в процесс активного управления окружающей средой. Данные правила предусматривают снижение воздействий на окружающую среду до уровня, соответствующего мнению экономически и юридически обоснованной и наилучшей из доступных технологий. При этом указанная схема не должна противоречить существующим законам ЕС или техническим стандартам, относящимся к управлению окружающей средой и наносить ущерб явности других компаний. Компания, решившая стать участником EMAS, должна выполнить ряд условий, а именно: официально принять Политику в области окружающей среды; произвести проверку своей деятельности и с учетом ее результатов разработать Программу в области окружающей среды; внедрить Систему управления окружающей средой; обеспечить проведение экологического аудита, а также подготовить Заявление по окружающей среде.

С этой целью создается Система (Регистр) для аккредитации указанных фирм и наблюдения за их деятельностью. Таким образом, если предприятие или фирма не отвечает декларированным требованиям в области экологической политики, оно исключается из Регистра.

Эффективное применение системы EMAS началось с конца 1995 г., когда европейские предприниматели присоединились к системе экологического аудита. Уже в марте 1996 г. в ЕС было зарегистрировано 142 фирмы, участвующих в реализации данной программы.

Наиболее оптимальная адаптация данной системы началась с того, что европейские хозяйствующие субъекты стали активно внедрять программы экологического аудита и менеджмента.

Ярким примером первого экологического аудита является Германия, где активные опыты в области экологического аудита ведутся уже более 10 лет. Особенно интенсивно они стали проводиться после принятия постановления правительства ГДР от 29 июня 1993 г. № 1836/93, в котором говорится о добровольном участии промышленных предприятий в системе природоохранного менеджмента и контроле деятельности в области охраны окружающей среды.

В стране создаются различные консалтинговые фирмы, специальные инженерные бюро, оказывающие аудиторские услуги¹. Экологическое аудирование в Германии оценивают, например, как возможность экономии денег. Компании в Германии активно применяют экологический аудит, несмотря на повышенные стоимостные показатели программы, так как ее результаты могут принести определенные финансовые выгоды.

В соответствии с принятым в 1997 г. в Германии законом «О замкнутых циклах хозяйственной деятельности и отходах» предприятия несут прямую ответственность даже в случае нанесения ущерба окружающей среде в результате регламентированной эксплуатации производственных установок, т.е. не за ущерб, а за его риск. Кроме того, в соответствии с кредиторской ответственностью кредитор может стать ответчиком за экологический ущерб, причиненный заемщиком².

Существенную роль в проведении внутреннего экологического аудита играют государственные органы. Так, Министерством окружающей среды Германии (Umweltbundesamt — UBA) в целях проведения экологического аудита издаются специальные руководства, с помощью которых возможна более рациональная и объективная оценка экологических воздействий предприятия на окру-

¹ См.: *Макаров С.* Зарубежный опыт развития деятельности в области экологического аудирования // *Аудитор.* — 1997. — № 10.

² См.: *Ибатуллин У.Г.* Рынок экологических услуг: экологический аудит // *Экономика природопользования.* — 2001. — № 1.

жающую среду. Руководство состоит из трех частей: первая часть представляет собой теоретическую основу предполагаемого анализа экологически важных показателей предприятия; вторая часть — практический пример анализа показателей некоторого предприятия; третья состоит из сводных таблиц специальных коэффициентов, позволяющих агрегировать причины, отражающие различные стороны экологических воздействий предприятий.

Так, чтобы проанализировать уровень эмиссии предприятием веществ в атмосферный воздух (воду или почву) в соответствующих таблицах приводятся коэффициенты, которые позволяют оценить степень вредности различных веществ; взвесить их по отношению к другим эмитируемым веществам и агрегировать полученные данные в некий общий показатель, дающий представление об общей опасности выбросов (сбросов) предприятия. Этот сводный показатель может быть далее сопоставлен, например, со средними данными по соответствующей отрасли в рассматриваемом регионе. В соответствии с руководством оценка проводится на региональных уровнях — на уровне федеральной земли и на уровне страны.

Таким образом, опыт сертифицирования по ИСО 14000 некоторых стран показал широкие возможности использования их для управления окружающей средой.

Изначально именно в странах Северной Америки и Западной Европы формировались те организационные и правовые основы экологического аудита, которые впоследствии были положительно восприняты мировым сообществом. В странах же Юго-Восточной Азии, Восточной Азии, Западной Азии, Австралии и Океании постепенно апробировались организационно-правовые механизмы экологического аудита, разработанные в странах Северной Америки и Западной Европы.

По данным международной информационной сети, пропагандирующей экологический менеджмент (International Network for Environmental Management), к концу 2000 г. в мире насчитывалось около 6000 фирм, сертифицированных на соответствие стандартам Международной организации стандартизации ИСО 14 000, а требованиям Правил добровольного участия компаний промышленного сектора в схеме экологического управления и аудита Европейского сообщества (EMAS) соответствовало около 3000 компа-

ний. В декабре 2003 г. только в Японии сертификат ИСО 14000 имели уже 13 819 организаций.

Экологический аудит становится не только элементом контроля, но и рассматривается как инструмент экономико-правового характера, стимулирующий деятельность по охране окружающей среды.

За рубежом актуальность экологического аудита осознана и государством, и коммерческими компаниями. Экологический аудит активно работает, принося определенные эколого-экономические выгоды его участникам. Его активно применяют в самых разных областях жизнедеятельности и в большинстве своем рассматривают как неотъемлемую часть эффективного экологического менеджмента.

Экологический аудит за границей функционирует не только в рамках механизма правового регулирования. Большинство процедур его осуществления установлены соответствующими нормативными документами — стандартами, что подчеркивает важность и необходимость оценки и теоретического обоснования проблем экологического аудита в российской теории и практике.

Учитывая накопленный положительный опыт, при организации и разработке методических рекомендаций проведения экологического аудита в РФ можно определить его основные цели не только как оценку правильности следования предприятий природоохранному законодательству, расчета платежей в бюджет за пользование природными ресурсами и загрязнение окружающей среды, тем более что согласно требованиям настоящего законодательства они незначительны.

Экологический аудит поможет правильно сформировать учетную политику организации, будет способствовать правильному решению вопросов льготного налогообложения при внедрении ресурсосберегающих технологий, предотвращению возможных производственных аварий.

Проведение экологического аудита может быть направлено на повышение конкурентоспособности и рентабельности продукции аудируемого предприятия с позиций роста экономической эффективности его хозяйственной, в том числе и природоохранной деятельности.

ПЕРСПЕКТИВЫ ЭКОЛОГО-ПРАВОВОГО СТАТУСА АНТАРКТИКИ В СВЕТЕ ПРОМЫШЛЕННОЙ РАЗРАБОТКИ ЕЕ РЕСУРСОВ

С.М. Копылов

ассистент кафедры международного права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

Современный эколого-правовой статус Антарктики, как известно, определяет ряд международно-правовых актов, которые в совокупности образуют так называемую систему Договора об Антарктике¹. В эту систему на настоящий момент входят: Договор об Антарктике 1959 г., Конвенция о сохранении тюленей Антарктики 1972 г., Конвенция о сохранении морских живых ресурсов Антарктики 1980 г., Конвенция по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики 1988 г., Протокол об охране окружающей среды 1991 г. к Договору об Антарктике 1959 г., Согла-

¹ См.: Международное право / Отв. ред. В.И. Кузнецов, Б.Р. Тузмухамедов. — 3-е изд., перераб. — М.: Норма: Инфра-М, 2010. — С. 465; *Копылов С.М., Мохаммад С.А.* Международное управление Антарктикой: эффективность и легитимность Системы Договора об Антарктике // Международное право — International Law. — 2009. — № 4 (40). — С. 204–227; Международное право / Под ред. А.Я. Капустина. — М.: Гардарики, 2008. — С. 482; *Лукин В.В., Клоков В.Д., Помелов В.Н.* Система договора об Антарктике: правые акты, комментарии. — СПб.: Гидрометеиздат, 2002. — С. 21; *Governing the Antarctic: The Effectiveness and Legitimacy of the Antarctic Treaty System* / O. Stokke, D. Vidas (eds). — Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

шение о сохранении альбатросов и буревестников (качурок) 2001 г.¹ Также к системе Договора об Антарктике принято относить меры, действующие в рамках Договора об Антарктике и в рамках остальных перечисленных международных договоров.

При этом оговоримся, что, хотя Соглашение о сохранении альбатросов и буревестников (качурок) 2001 г. и включается доктриной в систему Договора об Антарктике, изначально оно разрабатывалось и принималось в рамках ст. V Боннской конвенции о сохранении мигрирующих видов диких животных 1979 г. Однако в 2003 г. на XVI Консультативном совещании Договора об Антарктике вопрос о сохранении альбатросов и буревестников был поставлен на обсуждение в связи с особо охраняемым районом № 153 «Восточная часть залива Даллманн». Консультативное совещание призвало стороны Договора об Антарктике, подписавшие, но еще не ратифицировавшие Соглашение о сохранении альбатросов и буревестников, ратифицировать его в самое ближайшее время, а другие стороны Договора об Антарктике, на территории которых встречаются альбатросы и буревестники, мигрирующие из Антарктики, или стороны, у которых есть особая заинтересованность в сохранении альбатросов и буревестников в Антарктике, рассмотреть возможность присоединения к международным правовым актам, направленным на сохранение альбатросов и буревестников, и/или осуществления таких актов, включая Соглашение 2001 г.

Как видно из приведенного перечня международно-правовых актов, после принятия Договора об Антарктике 1959 г. основное внимание государств — участников консультативных совещаний было сосредоточено на разработке международных соглашений, уточняющих и усиливающих именно эколого-правовые аспекты статуса и режима использования Антарктики. И это вполне объяснимо, поскольку на Земле нет, пожалуй, более хрупкой и ранимой области в отношении экологического равновесия, чем Антарктика.

¹ Неофициальный перевод Соглашения о сохранении альбатросов и буревестников (качурок) 2001 г. на русский язык см.: *Копылов М.Н., Циприс М.С.* Соглашение о сохранении альбатросов и буревестников (качурок) 2001 г. // *Международное право — International Law.* — 2009. — № 1 (37). — С. 299–324.

Между тем вопросы защиты и сохранения экосистем Антарктики в Договоре 1959 г. прописаны довольно слабо и в самом общем виде. Лишь две статьи (ст. I и V) имеют экологическую ориентацию, а ст. IX указывает на охрану и сохранение живых ресурсов как на один из вопросов, подлежащих обсуждению на Консультативном совещании Договора об Антарктике. Объяснение этому, как представляется, кроется в той главной задаче, которую предстояло решить участникам Вашингтонской конференции 1959 г.: заморозить территориальные претензии государств в Антарктике — с чем они и справились успешно, включив в Договор об Антарктике ст. IV.

Помимо международно-правовых актов системы Договора об Антарктике сегодня определенную экологическую защиту экосистемам Антарктики от негативного воздействия хозяйственной деятельности также предоставляют и некоторые универсальные морские конвенции, которые в соответствии со ст. VI Договора об Антарктике сохраняют свое действие в открытом море в пределах региона Антарктики: это прежде всего Конвенция по предотвращению загрязнения моря с судов 1973 г. (Конвенция МАРПОЛ 73/78), которая, во-первых, включила Антарктику в список особых районов, в отношении которых предусматривается специальный режим защиты морской среды, и во-вторых, в пяти из шести своих приложений устанавливает правила предотвращения загрязнения вредными жидкими веществами, перевозимыми наливом, и особые районы, в том числе Антарктику (Приложение II)¹, закрепляет правила предотвращения загрязнения вредными веществами, перевозимыми морем в упаковке (Приложение III)², определяет правила предотвращения загрязнения сточными водами с судов (Приложение IV)³, устанавливает правила предотвращения загрязнения мусором с судов и особые требования к удалению мусора в пределах особых районов, в том числе в Антарктике (Приложение V)⁴, содержит правила предотвращения загрязнения воздушной среды

¹ Вступило в силу 6 апреля 1987 г.

² Вступило в силу 1 июля 1992 г.

³ Вступило в силу 27 сентября 2003 г.

⁴ Вступило в силу 31 декабря 1988 г.

с судов, которые ограничивают содержание серы в судовом топливе 4,5%, запрещают любой преднамеренный выброс в атмосферу озоноразрушающих веществ и ограничивают выброс окислов азота (Приложение VI)¹.

Последнее приложение неслучайно упоминается здесь в связи с Антарктикой, поскольку именно над Антарктикой уже на протяжении нескольких десятилетий образуются озоновые дыры, которые имеют тенденцию множиться².

Другим не менее важным специализированным универсальным международным соглашением, имеющим отношение к защите экосистем Антарктики, является Международная конвенция о контроле судовых балластных вод и осадков и управлении ими 2004 г. Призыв ускорить разработку мер по решению проблемы инвазии чужеродных организмов, внедряющихся в балластную воду (в том числе завершить разработку данной Конвенции), содержался еще в п. 34(b) Плана выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию (г. Йоханнесбург, 2002 г.). Если балластные воды принимают в грузовые танки, то они загрязнены нефтью и нефтепродуктами до концентрации 100 мг/л и выше. В водяном балласте могут содержаться тысячи видов морских организмов, которые могут причинить тяжелый вред природе (в том числе особенно хрупким и уязвимым экосистемам Антарктики).

Наконец, еще одним важным для сохранения экосистем Антарктики международным договором является Международная конвенция о контроле за вредными противообрастающими системами на судах 2001 г. (вступила в силу 17.09.2008). Международная морская организация (ИМО) установила, что использование красящих веществ, препятствующих обрастанию днища судов морскими живыми организмами, может представлять серьезную опасность для морских организмов в силу своей токсичности. Конвенция призвана запретить использование оловоорганических веществ в противообрастающих красящих средствах и стать механизмом, препятствующим использо-

¹ Вступило в силу 19 мая 2005 г.

² Подробнее о приложениях к Конвенции МАРПОЛ 73/78 см.: *Вылегжанин А.Н., Гуреев С.А., Иванов Г.Г.* Международное морское право / Под ред. С.А. Гуреева. — М.: Юрид. лит., 2003. — С. 310–318.

ванию в будущем любых вредных веществ в таких красящих средствах. Приложение I к Конвенции устанавливает, что с 1 января 2003 г. на судах в противообрастающих красящих средствах не должны использоваться оловоорганические вещества, выполняющие роль пестицидов. С 1 января 2008 г. корпуса судов не должны быть окрашены противообрастающими красками, содержащими такие вещества, либо противообрастающая система с их содержанием должна быть покрыта дополнительным слоем, препятствующим проникновению этих веществ в морскую среду¹.

Вместе с Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г., закрепившей принципы охраны морской среды и управления морскими биологическими ресурсами в условиях плюрализма правовых режимов, и конвенциями, относящимися к осуществлению отдельных частей Конвенции 1982 г., названные специализированные международные договоры уже сегодня создают определенный заслон на пути распространения негативных для экосистем последствий хозяйственной деятельности на регион Антарктики. Но уже не далек тот день, когда может вступить в силу Конвенция по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики 1988 г. А это означает, что с 14 января 2048 г., т.е. через 50 лет после вступления в силу Мадридского протокола об охране окружающей среды к Договору об Антарктике от 4 октября 1991 г., новые экологические угрозы, которые сопровождают разведку и разработку минеральных ресурсов морского дна, могут перерасти в Антарктике из сугубо гипотетических в реальные. Для подтверждения сошлемся на аварию на нефтяной платформе компании British Petroleum Deepwater Horizon в Мексиканском заливе в апреле 2010 г., которую в средствах массовой информации США окрестили «нефтяным Чернобылем»².

¹ Подробнее о Международной конвенции о контроле судовых балластных вод и осадков и управлении ими 2004 г. и Международной конвенции о контроле за вредными противообрастающими системами на судах 2001 г. см.: *Копылов М.Н., Мохаммад С.А., Якушева Е.А.* История международного экологического права. — М.: РУДН, 2007. — С. 191–192.

² См.: *Nadal A.* Gulf Oil Spill: America's Chernobyl // *Foreign Policy in Focus*. — Washington, DC., 2010. — June 3.

Между тем разработка юридически обязательного режима в отношении освоения минеральных ресурсов Антарктики, включающего согласованные средства для определения того, приемлема ли любая такая деятельность, и если да, то на каких условиях, еще не началась, хотя это является *conditio sine qua non* (необходимым условием) отмены установленного ст. 7 Мадридского протокола запрета на любую деятельность, связанную с минеральными ресурсами, за исключением научных исследований.

Полагая, что для использования антарктических минеральных ресурсов должно быть выработано отдельное соглашение, положения которого базировались бы на основополагающих положениях Договора об Антарктике, участники Договора об Антарктике в начале 1980-х гг. приступили к выработке Конвенции по регулированию деятельности по освоению антарктических минеральных ресурсов, которая продолжалась в течение 6 лет и завершилась принятием 2 июня 1988 г. одноименной Конвенции.

Она регулирует условия и порядок разработки минеральных ресурсов Антарктики с учетом обеспечения экологической безопасности в регионе. Сфера ее действия охватывает сам материк Антарктиду, все антарктические острова, включая все шельфовые ледники, к югу от 60° ю.ш., а также морское дно и недра прилегающих прибрежных районов вплоть до внешней границы континентального шельфа (ст. 5).

Главным органом Конвенции должна стать Комиссия, которая наделяется функциями оценки воздействия на окружающую среду Антарктики деятельности по освоению минеральных ресурсов, установления открытых и закрытых для добычи минеральных ресурсов районов и др. Членство в Комиссии гарантировано странам, являвшимся участниками Консультативного совещания Договора об Антарктике на момент заключения Конвенции. Другие страны — участницы Конвенции могут стать членами Комиссии, если они заняты в Антарктике существенными исследованиями научного и технического характера, связанными с охраной окружающей среды, а также имеющими прямое отношение к принятию решений об использовании антарктических минеральных ресурсов.

Для каждого открытого района создается Комитет по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики, который рассматривает заявки на разведку и разработку минеральных ре-

сурсов, выдает разрешения на такую деятельность и осуществляет наблюдение и инспекцию над ней.

Положения Конвенции 1988 г. с самого начала вызывали серьезную озабоченность у многих государств за сохранение окружающей среды Антарктики. Одним из наиболее авторитетных проявлений такой позиции явилась резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 43/83, принятая 7 декабря 1988 г., в которой выражается «глубокое сожаление» в связи с принятием Конвенции 1988 г.

В результате уже в 1989 г. стало ясно, что Конвенция не имеет шансов, по крайней мере в обозримом будущем, вступить в силу. Поэтому на XI Консультативном совещании Договора об Антарктике (Париж, 1989 г.) было принято решение о срочной выработке всеобъемлющего режима по защите окружающей среды Антарктики и зависящих и связанных с ней экосистем.

Договорное закрепление данного режим получил в Протоколе об охране окружающей среды к Договору об Антарктике, который был одобрен на XI специальном Консультативном совещании Договора об Антарктике в Мадриде 4 октября 1991 г.

Протокол объявил Антарктику природным заповедником, предназначенным для мира и науки (ст. 2), и некоторыми правоведами рассматривается как некий противовес Конвенции 1988 г. Как справедливо отметил профессор Д. Видас, новизна Протокола состояла в следующем: впервые был создан всеобъемлющий международный документ по охране окружающей среды, множество рекомендаций Консультативного совещания Договора об Антарктике были кодифицированы и им был придан юридически обязательный характер, а также в системе Договора об Антарктике появился новый орган — Комитет по окружающей среде¹.

Возникает вопрос: какие срочные первоочередные меры для усиления эколого-правового статуса Антарктики должны принять государства — участники Консультативного совещания Договора об Антарктике и прежде всего Российская Федерация, которая

¹ См.: *Vidas D. The Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty: A Ten-Year Review // Yearbook of International Co-operation on Environment and Development 2002/2003. — L.: Earthscan, 2002. — P. 53.*

9 ноября 2010 г. распоряжением Правительства РФ утвердила Стратегию развития деятельности РФ в Антарктике на период до 2020 г. и на более отдаленную перспективу¹?

1. Несмотря на то что в СМИ Стратегию называют «возвращением России в Антарктику» (хотя Россия из Антарктики никогда и никуда не уходила), в целях этого документа хозяйственная деятельность не упоминается. Отмечена лишь общая необходимость «укрепления экономического потенциала РФ за счет использования имеющихся водных биологических ресурсов Южного океана» и проведения «природоохранных мероприятий, связанных с деятельностью РФ в Антарктике».

Среди задач, которые предстоит решить России в этой связи, следует выделить такие: оценка водных биологических ресурсов Антарктики на основе исследований в отношении прогнозирования состояния их запасов для обеспечения экономически эффективного рыбного промысла; проведение научных геолого-геофизических исследований минеральных и углеводородных ресурсов континентальных районов Антарктиды и омывающих ее морей; охрана окружающей среды Антарктики.

Такой научно-исследовательский ракурс данной Стратегии, в основном, определяет и содержание трех намеченных этапов ее реализации (первый этап рассчитан на 2010–2013 гг., второй этап — на 2014–2020 гг., третий этап — на 2020–2030 гг.).

Можно выразить глубокие сомнения (с точки зрения отсроченных и наиболее широких государственных интересов) в целесообразности предлагаемого выбора Россией стратегии неучастия в будущем освоении минеральных ресурсов антарктического региона, самоустранения ее от раздела «минерально-сырьевого пирога» Антарктики с сохранением российским государством в данном случае лишь «сугубо природоохранной» позиции. Подобная «стратегия», к тому же опирающаяся на так называемую самодос-

¹ Стратегия развития деятельности РФ в Антарктике на период до 2020 г. и на более отдаленную перспективу, утверждена распоряжением Правительства РФ от 30 октября 2010 г. № 1926-р. URL: <http://правительство.рф/media/2010/11/8/36454/file/1926.doc>.

таточность России в отношении сырьевых и энергетических ресурсов (пусть даже с учетом перспектив освоения арктического шельфа), порочна и недальновидна как с точки зрения экономической теории, так и теории национальной безопасности, поскольку не учитывает императив диверсификации источников энергии и сырья, одинаково распространяющийся как на бедные в сырьевом отношении государства, так и на те страны, которые обладают топливно-энергетическими и сырьевыми ресурсами «в избытке»¹.

2. Дальнейшее развитие эколого-правового статуса Антарктики будет в значительной степени осуществляться путем роста и разветвления системы Договора об Антарктике за счет разработки и принятия новых международных природоохранных договоров и соглашений. Лишним подтверждением этому является вступившее в силу в 2004 г. Соглашение о сохранении альбатросов и буревестников (качурок).

В этой связи мы полагаем, что целесообразно было бы созвать специальное Совещание представителей государств — участников Договора 1959 г. и документов системы Договора (они могут не совпадать и по числу, и по представительству соответствующих субъектов) для сквозной сверки всех документов системы с текстом Договора и документов системы между собой для своего рода кодификационной работы по приведению их в полное взаимное соответствие².

3. Как известно, регион Антарктики является одним из структурных элементов Программы региональных морей ЮНЕП, которая в настоящее время охватывает 18 регионов и более 140 государств мира. В 13 из этих регионов Программа осуществляется

¹ Подробнее см.: *Овлащенко А.В.* Из истории формирования международно-правового режима Антарктики // Московский журнал международного права. — 2007. — № 4 (68). — С. 258.

² Подробнее см.: Система Договора или система договоров об Антарктике? // Актуальные проблемы современного международного права: Материалы ежегодной межвузовской научно-практической конференции. Москва, 9–10 апреля 2010 г. / Под ред. А.Х. Абашидзе, М.Н. Копылова, Е.В. Киселевой. — М.: РУДН, 2011. — Ч. 2. — С. 227.

под эгидой ЮНЕП, а в 5, в том числе в Антарктике — в партнерстве с ЮНЕП.

Суть концепции Программы региональных морей ЮНЕП сводится к тому, что по каждому региону заключается базовое комплексное международное соглашение по борьбе со всеми известными видами загрязнения из всех известных источников загрязнения и принимаются протоколы, отражающие особенности экологической обстановки в том или ином конкретном регионе. При этом в качестве головного партнера по всем таким соглашениям выступает ФАО, которая за годы своего существования неоднократно демонстрировала свои довольно широкие полномочия в решении различных проблем морепользования¹.

Ничего подобного в отношении региона Антарктики на сегодняшний день предпринято не было. В этой связи необходимо:

во-первых, чтобы в условиях, когда все чаще и чаще в доктрине международного права ставится вопрос о международно-правовом управлении охраной окружающей среды², ЮНЕП стала головной инстанцией и взяла на себя инициативу по разработке аналогичного комплекса международно-правовых актов для региона Антарктики;

во-вторых, в целях минимизации рисков, вызванных экстремальными погодными условиями и присутствием айсбергов, чтобы ИМО приняла добровольные руководящие принципы для морских судов, работающих в полярных водах, и юридически обязательный полярный судоходный кодекс.

¹ См., например: *Бекяшев К.А.* Морское рыболовное право. — М., 2007; *Бекяшев К.А.* ФАО и правовые вопросы охраны живых ресурсов открытого моря. — М.: Пищевая промышленность, 1976.

² См., например: *Соколова Н.А.* Международно-правовые проблемы управления в сфере охраны окружающей среды / Отв. ред. К.А. Бекяшев. — М.: Проспект, 2010.

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ И ОХРАНА МИГРИРУЮЩИХ ВИДОВ ДИКИХ ЖИВОТНЫХ

М.С. Циприс

магистрант кафедры международного права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В результате широкого распространения деятельности человека, чрезмерного использования природных ресурсов, загрязнения, урбанизации разрушается биологическое разнообразие. Как следствие, 42% млекопитающих, 15% птиц и 52% рыб в Европе находятся под угрозой исчезновения. В целях сохранения биоразнообразия, частью которого являются мигрирующие виды диких животных, и борьбы с вымиранием видов Европейский союз признал сохранение биоразнообразия в качестве одной из ключевых целей шестой экологической программы действий.

Боннская конвенция по сохранению мигрирующих видов диких животных¹ от 23 июня 1979 г. (вступила в силу 1 ноября 1983 г.) в п. «а» ст. 1 определяет мигрирующие виды как «всю популяцию или же географически обособленную часть популяции любых видов или любых более низких таксонов диких животных, значительная часть которых циклично и предопределенно пересекает одну или более границ национальной юрисдикции». Для ЕС Кон-

¹ Конвенция по сохранению мигрирующих видов диких животных от 23 июня 1979 г. URL: http://www.cms.int/species/aewa/aew_text.htm.

венция вступила в силу тогда же — 1 ноября 1983 г.¹ (ЕС является участником Конвенции в качестве «региональной организации экономической интеграции»²).

Стороны Конвенции признают важное значение сохранения мигрирующих видов и необходимость уделять особое внимание тем видам, статус сохранности которых является неблагоприятным³.

Конвенция имеет два приложения: Приложение I содержит перечень мигрирующих видов, находящихся под угрозой исчезновения⁴, в Приложение II включены мигрирующие виды с неблагоприятным статусом сохранности и те виды, статус сохранности которых

¹ См.: Council Decision 82/461/EEC of 24 June 1982 on the conclusion of the Convention on the conservation of migratory species of wild animals (Bonn Convention) // OJ of the European Union L210, 19.07.1982. — P. 10–22. Подробнее об осуществлении положений Боннской конвенции Европейским союзом см.: Conservation of migratory species — Bonn Convention. URL: http://europa.eu/legislation_summaries/environment/nature_and_biodiversity/128051_en.htm.

² ЕС принимает активное участие в разработке, ратификации и осуществлении многосторонних соглашений по окружающей среде. Договор о ЕС (ст. 300) детально регламентирует возможность ЕС участвовать в международных природоохранных соглашениях наравне со своими государствами-членами.

³ Статус сохранности считается неблагоприятным, если не соблюдено какое-либо из следующих условий: 1) данные о динамике популяции показывают, что мигрирующий вид на длительный срок остается жизнеспособной частью своих экосистем; 2) в настоящее время не происходит сокращения ареала мигрирующего вида или такое сокращение маловероятно на долгосрочной основе; 3) в настоящее время имеется и в обозримом будущем будет иметься достаточно местообитаний для долгосрочного сохранения популяции данного мигрирующего вида; 4) распространение и численность данного мигрирующего вида по пространству обитания и объему приближаются к исторически сложившимся условиям в той мере, в какой существуют потенциально пригодные экосистемы, и в той мере, в какой это соответствует разумному управлению живой природой (ст. I Конвенции).

⁴ К таким видам относятся те виды, которые находятся «под угрозой исчезновения во всем своем ареале или в значительной его части» (ст. I Конвенции).

был бы значительно улучшен в результате международного сотрудничества¹. Конвенция побуждает стороны к заключению соглашений (в форме соглашений, резолюций, административных соглашений или меморандумов о взаимопонимании) для видов Приложения II.

Так, 1 сентября 1997 г. Европейское сообщество подписало Соглашение², устанавливающее соответствующие международные правовые рамки сохранения афро-евразийских мигрирующих водоплавающих птиц, от 16 июня 1995 г.³

ЕС подписал, но пока для него не вступило в силу Соглашение о сохранении малых китообразных Балтийского моря, северо-восточной Атлантики, Ирландского и Северного морей от 13 сентября 1991 г.⁴ Тем не менее, в 2004 г. Совет принял Постановле-

¹ В 1998 г. ЕС одобрил поправки к Приложениям I и II. См.: Council Decision 98/145/EC of 12 February 1998 on the approval, on behalf of the European Community, of the amendments to Appendices I and II to the Bonn Convention on the conservation of migratory species of wild animals as decided by the fifth meeting of the Conference of the parties to the Convention // Official Journal of the European Union L46, 17.02.1998. В этом решении Совета содержится перечень 21 вида, который должен быть включен в Приложение I, и перечень 22 видов, которые должны быть включены в Приложение II.

² Council Decision 2006/871/EC of 18 July 2005 on the conclusion on behalf of the European Community of the Agreement on the Conservation of African-Eurasian Migratory Waterbirds // Official Journal of the European Union L345, 8.12.2006.

³ African-Eurasian Waterbird Agreement. URL: http://www.cms.int/species/aewa/aew_text.htm. Соглашение вступило в силу 1 ноября 1999 г. Под его охраной находятся 235 видов водоплавающих птиц, зависящих от водноболотных угодий в Африке, Евразии, Гренландии, отдельных частях Канады и на Среднем Востоке.

⁴ Agreement on the Conservation of Small Cetaceans of the Baltic and North Seas. URL: http://www.cms.int/species/ascobans/asc_text.htm. См. также: Agreement on the Conservation of Small Cetaceans of the Baltic and North Seas. Adoption of an Agreement. URL: http://www.service-board.de/ascobans_neu/files/AdoptionAmendment.pdf. Первоначально Соглашение называлось «Соглашение о сохранении мелких китообразных Балтийского и Северного морей», однако в 2003 г. географические рамки Соглашения были расширены соответствующим решением Конференции сторон Конвенции, и в 2008 г. оно приобрело современное название. Расширенное Соглашение вступило в силу 3 февраля 2008 г.

ние¹ для уменьшения негативных последствий рыболовства для популяции дельфинов, в котором указаны технические меры, направленные на сокращение количества случайно пойманных китообразных в результате рыболовства, установлена система мониторинга такой поимки. Это Постановление преследует две цели:

1) вводит технические меры, касающиеся жаберных сетей и тралов в конкретных областях (Приложение I);

2) создает систему мониторинга на борту рыболовческих судов для получения информации о вылове китообразных в результате рыболовства «в группе риска» («*at risk*» fisheries) (Приложение III).

Ранее, в 1997 г., было принято другое Постановление Совета, устанавливающее конкретные технические меры для сохранения рыбных ресурсов в водах Балтийского моря, Бельтах и Зунде², которое и было изменено Постановлением 2004 г.

В 2008 г. было принято Постановление, устанавливающее рамки работы с информацией в области рыболовства³, которое придает большое значение общественным и экономическим данным, формирующим основу для оценки воздействия в отношении

¹ Council Regulation (EU) № 812/2004 of 26.04.2004 laying down measures concerning incidental catches of cetaceans in fisheries and amending Regulation (EU) № 88/98 // Official Journal of the European Union L 150/12. 30.04.2004. См. также: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council — Cetacean incidental catches in Fisheries: report on the implementation of certain provisions of Council Regulation (EU) № 812/2004 and on a scientific assessment of the effects of using in particular gillnets, trammel nets and entangling nets on cetaceans in the Baltic Sea as requested through Council Regulation (EU) №2187/2005.

² Council Regulation (EC) № 88/98 of 18 December 1997 laying down certain technical measures for the conservation of fishery resources in the waters of the Baltic Sea, the Belts and the Sound // Official Journal of the European Communities L 9/1. 15.01.1998.

³ Council Regulation (EC) № 199/2008 of 25 February 2008 concerning the establishment of a Community framework for the collection, management and use of data in the fisheries sector and support for scientific advice regarding the Common Fisheries Policy // Official Journal of the European Union L 60/1. 05.03.2008.

разработки новых законодательных положений и способствующим выполнению мониторинга.

Важное значение для сохранения мигрирующих видов диких животных имеет Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, (СИТЕС)¹ от 3 марта 1973 г. (вступила в силу 1 июля 1975 г.). Несмотря на то что ЕС не является стороной этой Конвенции², в 1996 г. Совет принял Постановление³, направленное на обеспечение охраны и сохранения видов дикой фауны и флоры, находящихся под угрозой исчезновения, путем контроля торговли этими видами посредством создания условий их импорта, экспорта или реэкспорта и их перемещения в рамках Европейского союза в соответствии с Конвенцией СИТЕС. Постановление было дополнено постановлениями 1997–2005 гг. и 2008–2010 гг.⁴ Это Постановление распространяется на более широкую область, чем Конвенция СИТЕС.

¹ Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. — М., 1978. — Вып. XXXII. — С. 549–562; см. также: *Копылов М.Н., Мохаммад С.А., Якушева Е.А.* История международного экологического права. — М.: РУДН, 2007. — С. 79–80; *Sand P.H.* Whiter CITES? The Evolution of a Treaty Regime in the Borderland of Trade and Environment // *European Journal of International Law*. — 1997. — № 1. — P. 29–58; *de Klemm C.* Guidelines for legislation to implement CITES. — IUCN, Gland (Switzerland). — Cambridge (UK), 1993.

² О мерах, предпринимаемых Европейским союзом в области защиты и сохранения видов дикой фауны и флоры, находящихся под угрозой исчезновения, см.: *Endangered species of wild fauna and flora (CITES)*. URL: http://europa.eu/legislation_summaries/environment/nature_and_biodiversity/111023_en.htm.

³ Council Regulation (EC) № 338/97 of 9 December 1996 on the protection of species of wild fauna and flora by regulating trade therein // *Official Journal of the European Union* L61. 03.03.1997.

⁴ Консолидированный неофициальный текст Постановления с внесенными изменениями. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1997R0338:20100815:EN:PDF>.

Постановление подразделяет виды на четыре класса в целях их защиты, начиная от статистического мониторинга торговли и заканчивая полным запретом торговли в зависимости от степени угрозы исчезновения. В развитие положений Постановления 1996 г. были приняты: Постановление Комиссии № 997/2010 от 5 ноября 2010 г.¹, Рекомендация Комиссии 2007/425/ЕС от 13 июня 2007 г.², Постановление Комиссии (ЕС) №865/2006 от 4 мая 2006 г.³

В 1981 г. Сообщество подписало⁴ Бернскую конвенцию по сохранению европейской живой природы и естественных сред обитания от 19 сентября 1979 г.⁵, принятую в рамках Совета Европы. Ее целями являются сохранение дикой флоры и фауны и их природных местообитаний, особенно тех видов и местообитаний, сохранение которых требует сотрудничества нескольких государств, и обеспечение такого сотрудничества (ст. 1). Особое значение придается редким и уязвимым видам, включая мигрирующие виды.

Конвенция имеет три приложения. Для целей настоящей статьи интерес представляют Приложение II — строго охраняемые животные, Приложение III — охраняемые животные, поскольку

¹ Commission Regulation (EU) № 997/2010 of 5 November 2010 suspending the introduction into the Union of specimens of certain species of wild fauna and flora // Official Journal of the European Union L290. 06.11.2010.

² Commission Recommendation 2007/425/EC of 13 June 2007 identifying a set of actions for the enforcement of Council Regulation № 338/97 on the protection of species of wild fauna and flora by regulating trade therein // Official Journal of the European Union L159. 20.06.2007.

³ Commission Regulation (EC) № 865/2006 of 4 May 2006 laying down detailed rules concerning the implementation of Council Regulation (EC) № 338/97 on the protection of species of wild fauna and flora by regulating trade therein // Official Journal of the European Union L166. 19.06.2006.

⁴ Council Decision 82/72/EEC of 3 December 1981 concerning the conclusion of the Convention on the conservation of European wildlife and natural habitats (Bern Convention) // Official Journal of the European Communities L38. 10.02.1982.

⁵ Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats 1979.

помимо того, что в них включены, в том числе, и мигрирующие виды диких животных, в 1998 г. Совет одобрил поправки, внесенные в оба эти Приложения¹. В отношении видов, перечисленных в Приложении II, запрещаются (ст. 6):

- все формы преднамеренных добычи, хранения и уничтожения;
- преднамеренное повреждение или разрушение мест размножения и отдыха;
- преднамеренное нарушение спокойствия диких видов, особенно в период размножения, гнездования и зимовки, в той мере, в какой такое нарушение считается значительным в отношении целей Конвенции;
- преднамеренное разрушение или изъятие яиц из кладок или даже из брошенных гнезд;
- владение и внутренняя торговля этими животными, живыми или мертвыми, в том числе чучелами и любыми легко узнаваемыми частями или дериватами.

Использование диких животных, включенных в Приложение III, должно регулироваться таким образом, чтобы сохранить популяции в безопасности, включая такие меры, как:

- ограничение сезонов добычи и охоты и/или другие процедуры, регулирующие использование;
- временное или локальное запрещение использования в целях восстановления удовлетворительного состояния популяций;
- регулирование продажи, условий хранения экземпляров, транспортировки для продажи или предложение для продажи живых или мертвых диких животных (ст. 7).

Что касается мигрирующих видов, то в соответствии со ст. 10 стороны должны предпринимать дополнительно меры по координации усилий в целях защиты мигрирующих видов, включенных

¹ См.: Council Decision of 21 December 1998 concerning the approval, on behalf of the Community, of amendments to Appendices II and III to the Berne Convention on the conservation of European wildlife and natural habitats adopted at the 17th meeting of the Convention's Standing Committee // Official Journal of the European Communities L358. 31.12.1998.

в Приложения II и III, чей ареал обитания распространяется на территории соответствующих сторон.

Государства — члены ЕС выполняют требования Конвенции в основном путем выполнения Директивы об охране диких видов птиц от 2 апреля 1979 г.¹ и Директивы по охране естественных местообитаний дикой флоры и фауны от 21 мая 1992 г.²

Директива 1979 г. направлена на защиту, управление и регулирование всех видов птиц, обитающих в естественной дикой природе в рамках территорий государств — членов ЕС, включая яйца этих птиц, их гнезда и места обитания; регулирование использования этих видов (ст. 1). Она служит для обеспечения базовой защиты диких птиц от поимки и убоя, достаточной охраны их местообитаний, особенно для защиты исчезающих и мигрирующих видов.

Государства — члены ЕС сохраняют или восстанавливают биотипы и места обитания таких птиц посредством создания охраняемых зон, поддержания местообитаний, восстановления разрушенных биотипов, создания биотипов.

В Приложение I Директивы включены виды, в отношении которых должны приниматься специальные меры сохранения, касающиеся их местообитаний, в целях обеспечения их выживания и репродукции в области их распространения (ст. 4):

- a) виды, находящиеся под угрозой вымирания;
- b) виды, уязвимые к конкретным изменениям их местообитаний;
- c) виды, рассматриваемые как редкие в силу маленькой популяции или ограниченной площади распространения;

¹ Council Directive 79/409/EEC of 2 April 1979 on the conservation of wild birds // Official Journal of the European Communities L103. 25.04.1979.

² Council Directive 92/43/EEC on the Conservation of Natural Habitats and of Wild Flora and Fauna 1992 // Official Journal of the European Communities L206. 22 June 1992. — P. 7–50; см. также: *Науманн С.* Сближение с природоохранной политикой Европейского союза (ЕС): Краткий путеводитель для стран — партнеров по европейской политике добрососедства и России. — Европейское сообщество, 2008. URL: http://ec.europa.eu/environment/enlarg/pdf/pubs/nature_ru.pdf.

d) другие виды, требующие особого внимания по причине специфичного характера их местообитаний.

Директива закрепила общую схему защиты всех видов птиц. В соответствии с Директивой запрещены (ст. 5):

a) преднамеренные убийство или поимка видов птиц¹;

b) преднамеренные разрушение или повреждение их гнезд или яиц или перенесение их гнезд;

c) перемещение их яиц в дикую природу и сохранение этих яиц, даже если они пустые;

d) преднамеренное беспокойство этих птиц, особенно в период их размножения и высидывания яиц, в той мере, в какой такое нарушение будет значительным с учетом целей настоящей Директивы;

e) поимка птиц тех видов, охота и поимка которых запрещены.

Несмотря на ряд исключений, в частности, на то, что в отношении некоторых видов может быть разрешена охота, в любом случае запрещены (ст. 6): продажа, транспортировка для продажи, поимка для продажи и предложение продавать живых или мертвых птиц, либо любой части птиц, либо продуктов, полученных из них.

Государства-члены в определенных условиях могут отступать от обязательств, возложенных на них Директивой (ст. 9). Но в этом случае Комиссия должна убедиться, что обстоятельства, послужившие основанием такого отступления, не противоречат положениям Директивы.

В ст. 1 Директивы 1992 г. дается определение видов, представляющих интерес для ЕС:

– *находящиеся на грани исчезновения*, кроме тех видов, чье естественное соотношение является предельным для определенной территории и которые не находятся на грани исчезновения и не являются уязвимыми в западном палеарктическом регионе;

¹ Однако Директива разрешает охоту на конкретные виды при условии, что используемые методы соответствуют таким принципам, как широкое использование и сбалансированный контроль, охота не в период миграции или воспроизводства, запрет крупномасштабных или неизбирательных методов убийства или поимки (ст. 8).

- *уязвимые*, т.е. потенциально могущие перейти в категорию находящихся на грани исчезновения в ближайшем будущем, если причинные факторы не перестанут оказывать свое влияние на них;
- *редкие*, т.е. имеются в небольшом количестве, но в настоящий момент не являются уязвимыми или находящимися на грани исчезновения, однако имеется такой риск;
- *эндемичные* и требующие особого внимания по причине специфичной природы их местообитаний и/или потенциального влияния их использования на территории их местообитания и/или потенциального влияния их использования на их статус сохранности.

Проведенный анализ позволяет заключить, что Европейский союз принимает активное и эффективное участие в природоохранной деятельности, направленной, в частности, на сохранение мигрирующих видов диких животных как ключевого компонента биологического разнообразия, посредством как участия в международных универсальных и региональных договорах, так и принятия внутренних актов ЕС, более детально регламентирующих вопросы защиты и сохранения мигрирующих видов диких животных с учетом природно-климатических, географических и ландшафтных специфических условий и особенностей государств региона ЕС.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ БОРЬБЫ С ОПАСНОСТЯМИ ХИМИЧЕСКОГО ЗАГРЯЗНЕНИЯ

М.В. Попадейкина

магистрант юридического факультета
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

Интеграция Российской Федерации в мировое экономическое пространство обусловила, наряду с общими тенденциями устойчивого развития, необходимость гармонизации сформировавшихся отечественных подходов к оценке опасности химических веществ с учетом зарубежных норм и правил, а также соответствие этих подходов реальным социально-экономическим условиям, что влечет за собой изменение правовой базы, которая должна учитывать и вероятность возникновения коррупции.

Планирование мероприятий на случай чрезвычайных ситуаций основано на принципе «от рождения до могилы» и включает управление сырьем и природными ресурсами для производства химических веществ; процессы химического производства; побочные продукты и загрязнители; транспортировку, хранение, торговлю и использование химических продуктов; удаление химических отходов.

Процесс планирования включает следующие элементы:

- наличие четкой информации о химических веществах (идентификация) и централизованный доступ к ней;
- осознание потенциальной опасности химических веществ и их комбинаций для здоровья человека и окружающей среды;
- наличие необходимого оборудования и методов сбора, переработки и удаления химических веществ;
- наличие квалифицированных кадров;

– знание ответственности и возможностей всех имеющихся организаций, способных участвовать в ликвидации аварий (сотрудничество и координация).

В настоящее время в мировой практике разработаны Руководящие принципы по предотвращению, готовности к действиям при химических авариях (далее — Руководящие принципы)¹.

Кроме того, необходимо отметить, что существует большое количество международных руководств, касающихся безопасного управления и контроля за опасными веществами, в том числе, например, Лондонское руководство по обмену информацией о химических веществах в международной торговле, разработанное ЮНЕП (изменено в 1989 г.), и Международные нормы распределения и использования пестицидов, разработанные Продовольственной и сельскохозяйственной организацией ООН (ФАО)².

Современное развитие общества все в большей мере сталкивается с проблемой предупреждения чрезвычайных ситуаций, обеспечением безопасности, защиты человека и окружающей природной среды от воздействия техногенных и природных факторов, источник опасности образования которых может находиться за сотни и сотни километров по другую сторону границы.

Особую тревогу вызывают случаи «инвестирования» травмоопасных технологий, когда официально с разрешения властей на государственную территорию поставляются опасные технологии. Данная проблема — это задача не конкретного государства, а всего мирового сообщества, так как политическая конъюнктура может привести к полной безответственности лиц, стоящих у власти, а в конечном итоге пострадает все человечество.

Взаимодействие общества и природы перешагнуло грань прежнего равновесия, и в настоящий момент уже невозможно обойтись без надлежащего правового вмешательства на международном уровне.

¹ Руководящие принципы по предотвращению, готовности к действиям при химических авариях. — ОЭСР, Париж, 1993.

² Лондонские руководящие принципы обмена информацией о химических веществах в международной торговле. — ЮНЕП, 1989.

Следует особо отметить необходимость внедрения в практику всех стран двух международных документов: Правил Международной организации труда по практике предотвращения крупных промышленных аварий и Руководство ЮНЕП APELL (Осведомленность и подготовленность к чрезвычайным ситуациям на местном уровне). Данные документы наряду с конкретными конвенциями в области борьбы с трансграничными переносами опасностей должны учитываться в свете Руководящих принципов по предотвращению готовности к действиям при химических авариях, принятых в рамках Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

Наиболее актуальными положениями данных конвенций и рекомендаций для России с позиций международной и национальной безопасности являются:

- осознание безопасности как термина, охватывающего охрану здоровья, безопасность и защиту окружающей среды, включая защиту собственности;

- формирование правовой основы регулирования безопасности на базе анализа традиционных и вновь возникших потенциальных опасностей в производственной, военной сферах, создающих риск возникновения техногенных катастроф;

- внедрение в политику государств принципа, что все опасные установки должны отвечать одним и тем же общим требованиям безопасности, т.е. предполагать одинаковый уровень безопасности — вне зависимости от места положения площадки, характера принадлежности установки (государственной или частной); данное положение должно неукоснительно выполняться всеми государствами в области торговли, международных перевозок, захоронения отходов за границей;

- организация международной системы расследований и представлений отчетов о крупных авариях в специально созданный орган ООН (Международный трибунал по преступным трансграничным переносам поллютантов);

- создание эффективных механизмов по обеспечению международного сотрудничества при решении вопросов о трансграничном переносе вредных веществ исходя из принципа о нулевом инциденте;

– усиление роли государственных органов в проведении расследований на местном уровне с возможностью привлечения международных экспертов;

– отработка методов на международном, региональном и государственном уровнях запрета передавать любую, связанную с безопасностью технологию или процесс до тех пор, пока поставщик не удостоверится в том, что получатель технологии сможет применять данную технологию с соблюдением всех требований химической безопасности;

– государственные программы по химической безопасности должны обращать особое внимание на обеспечение поддержания безопасности на должном уровне в периоды стрессов на опасные установки, например во время экономического спада в промышленности, при сокращении персонала и социальных волнениях;

– государственные органы в соседних странах должны осознать необходимость обмениваться достоверной информацией и устанавливать диалог в отношении установок, которые в случае химических аварий потенциально способны причинить трансграничный ущерб. Эти органы должны обеспечить наличие систем оповещения и передачи информации в соседние страны в случае возникновения аварии, которая может вызвать ущерб в этих странах;

– осознания заслуживает практика отдельных государств по сокрытию последствий крупных химических аварий, которые могут иметь международные последствия.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ ЗНАЧЕНИЕ КОНВЕНЦИИ О МИГРИРУЮЩИХ ВИДАХ ДИКИХ ЖИВОТНЫХ 1979 г.

Д.А. Гугунский

магистрант кафедры международного права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198
d.gugunskiy@gmail.com

Человеческая деятельность зачастую наносит огромный ущерб мигрирующим видам, а также части природы, которая необходима для их выживания. Тысячи видов несут потери от браконьерства и промышленного производства. Линии электропередачи, плотины, ветряные электростанции подвергают большой опасности мигрирующие виды и вызывают массовую гибель кочующих животных. Из полутора миллионов видов животных примерно десять тысяч относятся к категории мигрирующих¹. Перемещающиеся виды можно встретить среди антилоп, рыб, китов, некоторых видов птиц и даже насекомых², которые могут совершить бросок на тысячи километров за сезон.

¹ CMS Brochure: «Convention on Migratory Species serving animals on the move» // CMS Publications. — 2008. — P. 2.

² Например, данаида-монарх (лат. *Danaus plexippus*) — вид бабочек из семейства нимфалид (*Nymphalidae*). Одна из самых известных бабочек Северной Америки. В XIX в. представители этого вида были встречены в Новой Зеландии и Австралии. В Европе распространены на Канарских островах и Мадейре. Во время миграций отмечены в России, на Азорских островах, в Швеции и Испании.

Мигрирующие животные являются одним из важнейших компонентов экосистем, обеспечивающих существование жизни на Земле¹. Они имеют важное значение для местной и национальных экономик, являясь продуктами питания и средством существования, объектом охоты и рыболовства, а также в коммерческих или рекреационных целях. Совсем недавно они стали частью эготуризма².

Несмотря на то что люди осознают ценность и значимость мигрирующих видов, зачастую находятся и те, кто извлекает личную выгоду, занимаясь промышленным рыболовством и убивая животных из автоматического оружия; водно-болотные угодья, леса и места обитания поглощаются промышленностью и городской инфраструктурой. Дамбы становятся препятствиями для маршрутов миграции рыб, а птицы рискуют столкнуться с линиями электропередач.

Обеспокоенность биологов, занимающихся вопросами охраны окружающей среды, по поводу положения мигрирующих видов диких животных была выражена на Конференции ООН по окружающей человека среде, состоявшейся в 1972 г. в Стокгольме³. На конференции был принят ряд документов, в том числе План мероприятий в отношении окружающей человека среды⁴, который содержит 109 рекомендаций по проведению природоохранных мероприятий. В рекомендации 32 правительствам предложено обратить

¹ Например, опыляя растения и распространяя семена, они обогащают многообразие и укрепляют функции лесов, болот, лугов и других ключевых биомов. Такие виды животных могут обеспечить пищей других животных либо, как хищники — сохранить популяцию других видов животных в здоровом балансе. Изменение поведения или условий обитания мигрирующих видов животных может оказать негативное воздействие не только на животный и растительный мир, но и на жизнь людей.

² Наблюдение за китами в открытом море, туры сафари и т.д.

³ В соответствии с резолюцией ГА ООН 2398 (XXIII) от 3 декабря 1968 г. конференция была созвана в период с 5 по 16 июня 1972 г. На конференции присутствовали делегации 113 государств.

⁴ См.: *Абашидзе А.Х., Солнцев А.М., Сотников Ф.И.* Международное экологическое право: Сб. документов. — Вып. I. Основные документы ООН. — М.: РУДН, 2008. — С. 14.

внимание на необходимость заключения международных конвенций и договоров по охране видов животных, населяющих международные воды или мигрирующих из одной страны в другую, а также создать рабочую группу, которая будет координировать природоохранные действия по мигрирующим видам животных в тех регионах, которые в этом нуждаются¹. Опираясь на вышеуказанную рекомендацию, под эгидой Программы ООН по окружающей среде с 11 по 12 июня 1979 г. представители 77 государств собрались на встрече в г. Бонне для обсуждения и принятия Конвенции по сохранению мигрирующих видов диких животных. Данное событие стало кульминацией совместной работы в течение нескольких лет Всемирного союза охраны природы (МСОП), его программы по экологическому праву (ELP) и Центра по экологическому праву².

Основная концептуальная идея, которая была положена в основу программы по экологическому праву, заключалась в том, что существующее во многих странах национальное экологическое законодательство, равно как и международное экологическое право, является результатом поспешной и не всегда удачной реакцией государств на критические изменения в состоянии окружающей среды или иные экологические вызовы.

Поэтому как в развитых, так и в развивающихся странах остро ощущается потребность в разработке новой модели взаимодействия «общество = природа», основанной на экосистемном междисциплинарном подходе к управлению охраной окружающей среды, на принципах предвидения и предупреждения, в дальнейшем развития и усовершенствования имеющихся национальных законодательств, в создании действительно нового международного экологического порядка.

¹ Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей среды. Стокгольм, 5–16 июня 1972 г. (A/CONF.48/14/Rev.1). — Нью-Йорк: ООН, 1973. — С. 14.

² Центр по экологическому праву (ELC) наряду с Комиссией по экологическому праву (CEL) функционирует в рамках программы МСОП по экологическому праву.

Данная Программа способствует решению указанных задач, имея своей главной миссией оказание помощи в разработке правовой базы для охраны и управления окружающей средой. К числу наиболее существенных и значимых результатов осуществления Программы относится Конвенция об охране мигрирующих видов диких животных¹.

Все началось с принятия на Стокгольмской конференции в 1972 г. рекомендации 32, которая призвала страны-участницы создать единую конвенцию по сохранению мигрирующих видов животных. Правительство ФРГ в 1974 г. решило взять на себя ответственность за выполнение данной рекомендации, и на второй сессии Совета управляющих ЮНЕП (Найроби, 1974 г.) оно сообщило, что будет оказывать помощь в подготовке конвенции по охране мигрирующих видов животных и готово выступить в качестве принимающей стороны международного совещания по созданию данного документа.

Правительство ФРГ изначально призвало МСОП к сотрудничеству в этой области, в результате чего Центр по экологическому праву МСОП, представители министерства продовольствия, министерства сельского и лесного хозяйства ФРГ, взяв на себя инициативу, непрерывно работали в течение четырех лет. В качестве первого шага МСОП подготовил первоначальный проект документа, который был разослан правительствам всех государств, с которыми ФРГ поддерживало дипломатические отношения², с просьбой представить свои замечания. С 6 по 9 июля 1976 г. в Бонне состоялось совещание экспертов по обсуждению проекта документа.

На мероприятии был представлен документ, в котором были учтены все рекомендации и замечания государств-инициаторов и

¹ См.: Копылов М.Н., Копылов С.М., Кузьменко Э.Ю. Прогрессивное развитие и кодификация международного экологического права. — М.: Экон-Информ, 2007. — С. 137–139.

² A special report to mark the Silver Anniversary of the Bonn Convention on Migratory Species (1979–2004) / Secretariat of the Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals (CMS). — Bonn, Germany, 2004. — P. 19.

МСОП. Хотя некоторые вопросы имели дискуссионный характер, было ясно, что существует общая поддержка координации действий по сохранению и рациональному использованию мигрирующих видов. Нестандартной идеей явилась структура и процессуальный порядок действий после принятия данного документа: юридически проект документа представлял гибкую схему реализации целей, так как государства должны были заключать отдельные межправительственные договоры, по каждому из видов животных, указанному в приложениях к конвенции¹.

Так называемые государства меньшинств² высказались о том, что конвенция не должна затрагивать морские виды животных, а также Антарктический регион, так как на тот момент разрабатывалась конвенция ООН по морскому праву (UNCLOS), что могло привести к негативным юридическим последствиям.

В ходе дискуссии консенсуса по данному вопросу достигнуто не было, и государства приступили к голосованию. Конвенция по сохранению мигрирующих видов диких животных была принята абсолютным большинством голосов (за исключением США и Аргентины). Однако на следующий день США пошли на беспрецедентный шаг и изменили свою позицию, их примеру последовала и Аргентина.

Конвенция объединила 112 «государств ареала»³ (на 8 января 2010 г.) из Африки, Центральной и Южной Америки, Азии, Евро-

¹ Подобные документы называют рамочными. Это означает, что в документе определяется договоренность сторон о том, как будет происходить сотрудничество. Условия рамочного соглашения не являются окончательными и могут быть подкреплены дополнительными соглашениями, например приложениями либо протоколами. Конвенция по сохранению мигрирующих видов стала одной из первых рамочных конвенций в сфере защиты окружающей среды.

² Государства, которые населены этническими группами.

³ В отношении определенного мигрирующего вида любое государство, осуществляющее юрисдикцию над какой-либо частью ареала этого мигрирующего вида, или государство, под флагом которого суда занимаются добычей особи данного мигрирующего вида за пределами национальной юрисдикции (пп. h п. 1 ст. 1 Конвенции).

пы и Океании. Такое количество стран-участниц подчеркивает важность Конвенции в роли регулирования и сохранения мигрирующих видов диких животных. Безусловно, для решения подобной задачи требуются совместные действия всех государств, в пределах национальных юрисдикций которых эти виды проводят какую-либо часть своего жизненного цикла.

Основными целями Конвенции являются сохранение мигрирующих видов и согласование государствами ареала принимаемых в этих целях мер там, где это возможно и целесообразно, уделяя особое внимание мигрирующим видам, статус сохранности которых неблагоприятен. А основной задачей в рамках сотрудничества является сохранение местообитаний мигрирующих видов диких животных, предотвращение угрозы исчезновения таких видов и осуществление научных исследований, относящихся к мигрирующим видам.

Концепция сохранения мигрирующих видов диких животных, как общих ресурсов, которые затрагивают национальные границы государств, изложена в двух приложениях к Конвенции. Приложение I включает те виды животных, которые требуют неотложных мер защиты, где бы они ни находились, а в Приложение II занесены мигрирующие виды, статус сохранности которых является неблагоприятным для сохранения и для регулирования которых необходимы международные соглашения, а также те виды, статус сохранности которых был бы значительно улучшен в результате международного сотрудничества¹.

Любое государство, которое присоединится к Конвенции, обязуется защищать виды животных, перечисленных в Приложении I, сохранять и восстанавливать места их обитания, пресекать любые факторы внешнего воздействия на животных и места их обитания, такие как охота, строительство высотных зданий и прокладка линий электропередач. Помимо обязательств по сохранению животных, перечисленных в Приложении I, государства-участники могут предпринимать согласованные меры по защите и повышению статуса сохранности животных, перечисленных в Приложении II.

¹ См. ст. IV(a) Конвенции.

Для достижения вышеуказанных целей Конвенция предусматривает заключение между государствами ареала соответствующих глобальных или региональных соглашений, планов действий, а также меморандумов о взаимопонимании, в которых предусматривается последовательное и практическое проведение природоохранных мероприятий, которые могут быть реализованы путем использования конкретных инструментов и механизмов, предварительно согласованных сторонами договоров¹.

Такой вид рамочных конвенций является наиболее эффективным, ввиду того что заключение региональных соглашений гораздо эффективнее, нежели длительное подписание глобальных протоколов, требующих универсального консенсуса и индивидуального подхода к каждой стороне.

Конвенция способствует кооперативным исследованиям и развитию проектов по сохранению мигрирующих видов животных во всем мире. Исследования сосредоточены на определении степени угрозы в той или иной части света (местах обитания мигрирующих видов), маршрутов перелетных птиц. Другие исследования сосредоточены на генетическом анализе образцов ткани, размножении, ограждении мест гнездования, картографировании и т.д.

Как упоминалось выше, рамочные соглашения используются для создания наиболее эффективного правового регулирования, институциональной структуры и управления международной проблемой². Подобные документы являются подходящим инструментом для правового регулирования проблем, имеющих всеобъемлющий характер, и для проблем более мелкого масштаба, требующих более детального подхода. Причина выбора рамочного подхода скорее не юридическая, а политическая: например, государства договорились о разрешении той или иной проблемы в целом, но не могут достичь консенсуса по всем деталям без дальнейших (потенциально длительных) переговоров.

¹ См.: *Louka E.* International Environmental Law: Fairness. — Effectiveness and World Order, 2006. — P. 335–336.

² См.: *Matz-Lück N.* Framework Conventions as a Regulatory Tool // *Goettingen Journal of International Law.* — 2009. — № 1. — P. 450.

ПРОБЛЕМЫ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В СВЯЗИ С УТИЛИЗАЦИЕЙ ЗАБРОШЕННЫХ СУДОВ

М.А. Ермолина

кандидат юридических наук,

доцент кафедры социальных и гуманитарных наук

Российский государственный гидрометеорологический университет
Малоохтинский пр., 98, Санкт-Петербург, Россия, 195196

Приблизительно 90–95% международных коммерческих товаров ввиду экономической эффективности транспортируются морскими путями. На сегодняшний день это самая важная транспортная артерия, обеспечивающая жизнеспособность мировой торговли. Тем не менее, очевидно, что перевозки товаров морем оказывают потенциально отрицательное воздействие на морскую среду и влекут огромные экономические затраты на модернизацию и переоборудование транспортной инфраструктуры. Вместе с тем, по мнению экспертов, более 95% списанного судна может быть утилизировано: сталь перевальцовывается и применяется в строительстве; механизмы и оборудование вновь принимаются в эксплуатацию, а горюче-смазочные материалы используются повторно либо перерабатываются¹. Таким образом, демонтаж затонувших

¹ Генеральная Ассамблея ООН. A/HRC/12/26. 15 July 2009. Доклад Специального докладчика по вопросу о неблагоприятных последствиях незаконных перевозок и захоронения токсичных и опасных продуктов и отходов для осуществления прав человека Окечукву Ибеану. URL: http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/12session/A.HRC.12.26_ru.pdf.

(заброшенных) судов отвечает целям устойчивого развития, провозглашенным на Конференции в Рио-де-Жанейро еще в 1992 г., и представляет безвредный для окружающей среды способ утилизации судов.

Решение международно-правовой проблемы утилизации заброшенных судов имеет большое значение для непрерывного возобновления торгового флота, безопасности судоходства и защиты морской среды от загрязнения. Именно с этой целью на проходившей 11–15 мая в 2009 г. в Гонконге Дипломатической конференции Международной морской организации (ИМО), включающей представителей более 60 государств, была принята Международная конвенция о безопасной и экологически рациональной утилизации судов¹.

Принятию Конвенции предшествовали многочисленные резолюции Международной морской организации, других организаций, проявивших озабоченность катастрофическим загрязнением Мирового океана и проблемами судоходства. Первоначально проблема утилизации заброшенных судов была озвучена Комитетом по защите морской среды (МЕРС) на 42-й сессии (МЕРС 42) в 1998 г. Именно с этого момента было признано, что ИМО отводится доминирующая роль в поиске эффективных путей решения проблемы утилизации судов².

Юридические и технические аспекты процедуры подготовки судна к утилизации со стороны ИМО касались, прежде всего, координации с Международной организацией труда и необходимости учета требований Базельской конвенции о трансграничном перемещении отходов и контроле за их удалением, принятой в 1989 г.³

ИМО уточнила рекомендательные руководящие принципы относительно утилизации судов, подлежащие рассмотрению на очередной сессии Комитета. Руководящие принципы ИМО по ре-

¹ URL: <http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/Convention.pdf>.

² См.: Yen-Chiang Chang, Nannan Wang, Onur Sabri Durak Ship recycling and marine pollution // *Marine Pollution Bulletin*. — 2010. — Vol. 60. — P. 1390.

³ Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением 1990 г. // *Российская газета*. — 1994. — 3 дек.

циркуляции судна были приняты резолюцией 962 (23) 5 декабря 2003 г.¹ Данные принципы включают идентификацию потенциально опасных материалов, процедуры утилизации нового судна и существующих судов, а также механизмы привлечения заинтересованных лиц и технического сотрудничества.

Процедуры утилизации судов включают обязательные и универсальные инструкции для перерабатывающих судно средств и позволят избежать чрезмерных процедур и дублирования полномочий среди заинтересованных международных организаций. Резолюция также убедила правительства и все вовлеченные заинтересованные лица обратиться к Руководящим принципам ИМО по утилизации судна незамедлительно.

Принятие в 2009 г. Международной конвенции о безопасной и экологически рациональной утилизации судов свидетельствует о готовности государств — участников данного соглашения предоставить в ИМО информацию:

- о наличии специализированных перерабатывающих предприятий;

- список признанных организаций, уполномоченных осуществлять контроль по выполнению Конвенции и выдавать соответствующие свидетельства как судам, так и перерабатывающим предприятиям;

- о количестве судов, прошедших утилизацию;

- о выявленных нарушениях.

Положения Конвенции предусматривают выдачу судну свидетельства, подтверждающего наличие Перечня опасных материалов, используемых при строительстве или ремонте судна, проведение инспекций и выдачу свидетельства о готовности судна к утилизации.

Конвенция вступает в силу через 24 месяца после даты, на которую будут выполнены следующие условия:

- не менее 15 государств подписали ее без оговорки относительно ратификации, принятия или утверждения либо сдали необходимый документ о ратификации;

¹ URL: http://www.rise.odessa.ua/texts/A962_23_03.php3.

– общая валовая вместимость торговых судов этих государств составляет не менее 40% валовой вместимости судов мирового торгового флота;

– суммарная годовая мощность предприятий для утилизации судов государств, упомянутых в п. 1, в течение предшествующих 10 лет составляла не менее 3% от валовой вместимости торгового флота этих государств.

Несмотря на то что принятие Гонконгской конвенции — существенный шаг с экономических позиций, проблемы охраны глобальной морской среды остались без должного внимания. Так, под действие Конвенции подпадают суда вместимостью более 500 GT, однако значительная часть судов, плавающих и погибающих в Мировом океане (а это средние и мелкие суда), из договора исключена. Конвенция не предлагает ясно определенного механизма утилизации брошенных судов, оставляя данный вопрос на усмотрение стран — участниц данного договора.

Один из очевидных недостатков Конвенции, пожалуй, состоит в том, что положения Конвенции устраняют возможность привлечения к утилизации судов предприятий заинтересованных стран, не являющихся сторонами Конвенции. Не учитывается, что в настоящее время значительная часть судов регистрируется под флагами других государств. Во многом успех достигнутого соглашения зависит от подписей Бангладеш, Китая, Индии, Пакистана и Турции. Помимо Китая и Турции, отсрочка для подписания есть и у иных стран, а этот момент существенным образом может повлиять на эффективность данного соглашения.

Наконец, как и большинство иных международных конвенций, направленных на защиту морской среды от загрязнения, указанная Конвенция не применяется к военным кораблям, военным вспомогательным судам, а также судам, используемым для государственной некоммерческой службы. Подобные ограничения не отвечают принципам устойчивого развития, предусматривающим, что достижение устойчивого развития усилиями отдельных стран и в отдельных отраслях невозможно и устойчивое развитие — это модель, направленная на достижение целей мировой экономики и одновременную защиту глобальной окружающей среды.

В Гонконгской конвенции 2009 г. упоминается, что промышленная переработка судов может оказывать отрицательное влияние на состояние морской среды. Вместе с тем не учитывается такой аспект, что условия труда рабочих, занятых в процессе переработки судов, могут поставить под угрозу их жизнь и здоровье.

В преамбуле Конвенции 2009 г. выражена озабоченность по поводу состояния окружающей среды и охраны труда и здоровья человека, хотя подчеркивается, что утилизация судов способствует устойчивому развитию. Конвенция предусматривает список опасных материалов, использование которых запрещено и/или ограничено на судах, в судовых верфях, на судоремонтных заводах или в судовых офшорных терминалах.

П Л Е Н А Р Н О Е З А С Е Д А Н И Е

9 апреля 2011 г.

СООТНОШЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И МЕЖДУНАРОДНОГО ГУМАНИТАРНОГО ПРАВА

М.В. Исупова

аспирантка кафедры иностранного государственного
и международного права

Уральская государственная юридическая академия
ул. Колмогорова, 54, Екатеринбург, Россия, 620062

В современном международном праве относительно соотношения международного права прав человека (далее — МППЧ) и международно гуманитарного права (далее — МГП) единого мнения нет.

Так, например, К.А. Бекяшев дает следующее определение: «Международное гуманитарное право — система международно-правовых принципов и норм, регулирующих отношения между субъектами международного права в целях решения гуманитарных задач, возникающих в связи с международными вооруженными конфликтами и вооруженными конфликтами немеждународного характера, и установления ответственности за нарушение правил ведения военных действий»¹.

¹ *Бекяшев К.А.* Международное публичное право. — М., 2009. — С. 847.

Такого же мнения придерживаются другие ученые. Например, профессор Ж. Пикте утверждает о существовании МГП как системы норм, регулирующих законы и обычаи войны и права человека¹. Профессор И.П. Блищенко определял МГП несколько шире, т.е. не только как систему норм, регулирующих законы и обычаи войны и права человека, но и как нормы, направленные на ограничение гонки вооружений и разоружение².

Однако существует и другой подход.

Так, например, Г.В. Игнатенко и О.И. Тиунов понимают международное гуманитарное право в широком смысле, а именно как «совокупность норм, определяющих единые для международного сообщества стандарты прав и свобод человека, устанавливающих обязательства государств по закреплению, обеспечению и охране этих прав и свобод и предоставляющих индивидам юридические возможности реализации и защиты признаваемых за ними прав и свобод»³.

Это понятие близко к тому, которым обычно определяют МППЧ.

На мой взгляд, главным сходством МГП и МППЧ является то, что они направлены на защиту личности, однако они отличаются тем, что МГП действует в исключительных ситуациях, а не в повседневной жизни.

Как отмечают отдельные авторы, «МГП реализуется в условиях кризиса, насилия и посягательства на мир, при этом рассматривает индивидов скорее как объектов права, чем как субъектов права; больше защищает население в целом, чем отдельных лиц»⁴.

В.Л. Толстых называет два основных подхода к соотношению МГП и МППЧ.

Первый. МГП и МППЧ являются составной частью международного гуманитарного права в широком смысле. Такой точки зрения придерживается ряд ученых: «“международное гуманитар-

¹ См.: *Pictet J. The Principles of International Humanitarian Law.* — Geneva, 1966.

² См. *Блищенко И.П. Обычное оружие и международное право.* — М., 1984. — С. 75.

³ *Игнатенко Г.В., Тиунов О.И. Международное право.* — М., 2007. — С. 450.

⁴ *Combaucou J., Sur S. Droit international public. 7-eme ed.* — 2006. — P. 668.

ное право” означает совокупность действующих обычных и конвенционных норм, обеспечивающих уважение человеческой личности и ее развитие, международное гуманитарное право охватывает две подотрасли: права человека и право войны»¹. Вместе с тем нельзя не отметить, что существуют различия между нормами международного права, регулирующими применение силы в отношениях между государствами, и международным гуманитарным правом в период вооруженного конфликта международного и немеждународного характера. Так, Устав ООН запрещает государствам использовать силу против других государств, за исключением случаев, когда жертва агрессии защищается против агрессора (самооборона).

Второй. МГП и МППЧ являются хотя и взаимодействующими и взаимодополняемыми, но самостоятельными отраслями права².

Однако существуют и иные классификации.

Так, В.А. Карташкин подразделяет международные соглашения в области прав человека на три группы³.

В первую входят Всеобщая декларация прав человека, пакты о правах человека и другие, в которых содержатся принципы и нормы, касающиеся прав человека главным образом в условиях мира.

Вторая группа включает в себя международные конвенции о защите прав человека в период вооруженных конфликтов. К ним относятся в первую очередь отдельные положения Гаагских конвенций 1899 и 1907 гг. о законах и обычаях войны, а также четыре Женевские конвенции 1949 г. о защите жертв войны и Дополнительные протоколы к ним, принятые в 1977 г.

Третью группу составляют международные документы, в которых регламентируется ответственность за преступное нарушение прав человека как в мирное время, так и в период вооруженных конфликтов.

¹ *Ленишин С.И., Тюркин М.Л.* Правовой режим вооруженных конфликтов и международное гуманитарное право: Монография. Серия «Право в Вооруженных силах — консультант. 2009» // СПС «Гарант».

² См.: *Толстых В.Л.* Курс международного права. — М., 2009. — С. 763.

³ *Карташкин В.А.* Международная защита прав человека (Основные проблемы сотрудничества государств). — М., 1976. — С. 46;

К названной группе относятся Нюрнбергский устав и приговоры Международных военных трибуналов в Нюрнберге и Токио, Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, Конвенция о неприменимости срока давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества, Конвенция о пресечении преступления апартеида и наказании за него, Статут Международного уголовного суда.

Таким образом, МППЧ — это совокупность принципов и норм, закрепленных во всех трех указанных группах международных документов.

Все эти принципы и нормы должны соблюдаться как в мирное время, так и в период вооруженных конфликтов.

Действие некоторых из них может быть приостановлено государствами во время войны или в период иного чрезвычайного положения.

В то же время ряд фундаментальных прав и свобод человека должен соблюдаться каждым государством независимо от ситуации или положения. В соответствии с п. 1 ст. 4 Международного пакта о гражданских и политических правах «во время чрезвычайного положения в государстве, при котором жизнь нации находится под угрозой и о наличии которого официально объявляется», государства «могут принимать меры в отступление от своих обязательств... только в такой степени, в какой это требуется остротой положения».

«Право отступления» не применяется согласно п. 2 ст. 4 Пакта к следующим фундаментальным правам и свободам: к праву на жизнь (ст. 6); запрещению подвергать кого-либо пыткам или жестокому, бесчеловечному, унижающему достоинство обращению или наказанию (ст. 7); запрещению рабства, работорговли и подневольного состояния (п. 1 и 2 ст. 8); запрещению лишать свободы за невыполнение какого-либо договорного обязательства (ст. 11); запрещению отмены принципа, что уголовный закон не имеет обратной силы (ст. 15); праву каждого на свободу мысли, совести и религии (ст. 18).

Обязанность государств соблюдать ряд основных прав человека в любых ситуациях, включая периоды вооруженных конфликтов, неоднократно подтверждалась в резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН. Например, в резолюции 2675 (XXV) от 9 де-

кабря 1970 г. подчеркивается, что «основные права человека в том виде, как они признаны в международном праве и изложены в международных документах, продолжают полностью применяться в ситуациях вооруженного конфликта»¹.

Комиссия ООН по правам человека в резолюции 2005/63 от 23 апреля 2005 г. признала, что «права человека и международное гуманитарное право дополняют и укрепляют друг друга. Защита, обеспечиваемая правом прав человека, продолжает действовать в условиях вооруженных конфликтов с учетом тех случаев, когда международное право применяется как *lex specialis*»².

Согласно резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 2005 г. существуют единые «основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права»³.

Таким образом, Генеральная Ассамблея ООН признала интеграцию этих двух отраслей права. В данной резолюции не проводится каких-либо существенных различий между правами человека и международным гуманитарным правом, а также принципами, касающимися права на правовую защиту и возмещение ущерба в зависимости от нарушений тех или иных соглашений в рассматриваемой области.

МГП и МППЧ взаимодействуют друг с другом, интегрируясь в одну отрасль права — международное право прав человека (или международное гуманитарное право в широком смысле), и, вероятно, мы присутствуем при становлении данной новой отрасли, однако международное право, как и служенье муз, не терпит суеты, и, на мой взгляд, объединение их в одну отрасль уже сейчас не обосновано.

¹ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 2675 (XXV) от 9 декабря 1970 г.

² Резолюция Комиссии ООН по правам человека 2005/63 от 23 апреля 2005 г.

³ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/60/47 от 16 декабря 2005 г.

ПРОБЛЕМА МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЧАСТНЫХ ВОЕННЫХ И ОХРАННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ

Э.К. Сайфуллин

студент III курса юридического факультета
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198
emil-vostok@list.ru

После окончания «холодной войны» отсутствие внешней угрозы, рост благосостояния, размывание моральных и идейных ценностей привели к тому, что в большинстве западных стран комплектовать вооруженные силы призывниками оказалось невозможно в принципе. Всеобщую воинскую повинность отторгает общество. Кроме того, всеобщая воинская повинность утратила смысл и с чисто военной точки зрения после роспуска Варшавского договора и распада СССР, поскольку исчезла необходимость в большом подготовленном резерве. Эти процессы привели к быстрому увеличению числа частных военных и охранных предприятий (ЧВОП).

Термин «частные военные и охранные предприятия» является переводом с английского языка термина «private military and security companies» и означает негосударственное юридическое лицо, которое, осуществляя предпринимательскую деятельность, предоставляет на возмездной основе военные и охранные услуги физическим и юридическим лицам¹. В источниках отсутствует

¹ *Волеводз А.Г.* О перспективах международно-правового регулирования деятельности частных военных и охранных предприятий // *Международное уголовное право и международная юстиция.* — 2010. — № 2. — С. 6–12.

единое понятие, в связи с чем они упоминаются как «частные военные и охранные компании», «частные военные компании» и т.п. В данной статье используется термин «частные военные и охранные предприятия» так, как он определен в проекте Международной конвенции о частных военных и охранных предприятиях¹.

ЧВОП представляют собой негосударственные организации, оказывающие на возмездной договорной основе физическим и юридическим лицам, а также государствам следующие виды услуг:

– военные услуги, под которыми понимаются специализированные услуги, связанные с военными действиями, включая боевые операции, стратегическое планирование, сбор информации, оперативную или логистическую поддержку, подготовку военного персонала, материально-техническое снабжение и иное;

– охранные услуги: вооруженную охрану имущества и физических лиц, разработку и принятия мер в сфере обеспечения информационной безопасности и т.д.

Тот факт, что государства-контрагенты не несут ответственности ни за потери ЧВОП, ни за преступления, совершаемые их сотрудниками, ведет ко все более широкому их использованию в войнах либо вместе с регулярными армиями, либо вместо них.

Например, в 2003–2004 гг. до 20 000 вооруженных лиц, действующих на стороне коалиции в ходе операции по поддержанию стабильности в Ираке, являлись сотрудниками частных военных предприятий, работающими по контракту с правительством США, Временной коалиционной администрацией. В ходе активной фазы боевых действий 2003 г. примерно 10% личного состава военной группировки США составляли как раз представители ЧВП, выполнявшие задачи тылового и отчасти боевого обеспечения операции «Свобода Ираку»².

¹ Проект Международной конвенции о частных военных и охранных предприятиях URL: <http://www.mgimo.ru/study/faculty/mp/kugolov/news/n121629.phtml>.

² *Avant D.* The Privatization of Security and Change in the Control of Force// *International Studies Perspectives* 5. — P., 2009. — P. 153–157.

На сегодняшний день ни в одной стране мира нет правового фундамента, регулирующего деятельность ЧВОП за пределами государств происхождения¹. Но в зависимости от особенностей правовой системы и политического режима ныне существуют три разновидности правового регулирования деятельности ЧВОП на внутригосударственном уровне:

1) государства, сохранившие за собой исключительное право на применение вооруженной силы и запрещающие создание и деятельность ЧВОП на своей территории;

2) государства, разрешающие отдельные виды деятельности, оставляют за собой исключительное право на применение вооруженной силы, но не запрещают на внутригосударственном уровне частным компаниям использование силы в ограниченном объеме на собственной территории в виде рынка частных охранных предприятий, не допуская, однако, их экспорта/импорта (таким государством является Россия);

3) государства, которые не запрещают на внутригосударственном уровне частным предприятиям право на применение силы, что реализуется путем формирования индустрии частных военных и охранных предприятий, но в них не запрещают и их экспорт/импорт частными военными и охранными предприятиями. Такими государствами являются США, Англия, ЮАР, Израиль². В последнее время список государств данной категории пополнили ряд стран Арабского Востока и Восточной Азии.

Целесообразно упомянуть о том, как регулируется деятельность ЧВОП в США, так как сейчас эта страна является основным игроком на рынке ЧВОП и государством происхождения основной массы ЧВОП.

¹ См.: *Волеводз А.Г.* О перспективах международно-правового регулирования деятельности частных военных и охранных предприятий // *Международное уголовное право и международная юстиция.* — 2010. — № 2. — С. 12.

² *Храмчихин А.А.* Приватизация военного дела // *Военно-промышленный курьер.* — 2010. — № 40. — 13 окт. — С. 12–19.

Закон США о контроле над экспортом вооружений от 1968 г. и последующие поправки к нему¹ трактуют экспорт военных услуг так же, как экспорт военной продукции: жестко регулируется то, кому эти услуги оказываются, но не способ, которым это осуществляется. Американским фирмам, которые обеспечивают военные услуги иностранным гражданам на территории США или в зарубежных странах, необходимо получить лицензию от Государственного департамента США согласно Правилам международного перемещения вооружений. Однако сам процесс лицензирования не происходит по стандартной процедуре. Не существует и формального контроля деятельности после того, как эта лицензия получена, не обеспечивается прозрачность снабжения в контрактах до 50 млн долларов. Ответственность за проведение контроля над коммерческим экспортом военных услуг американских ЧВОП, в первую очередь, ложится на должностных лиц зарубежных посольств (военных атташе), таможенную службу, которая также контролирует экспорт вооружений и т.д.

В основном же деятельность ЧВОП за пределами государства происхождения регулируется и осуществляется корпоративными кодексами поведения ЧВОП. Кодексы регулируют лишь правила поведения сотрудников ЧВОП, внутренний распорядок и др. То есть вопросы, имеющие мало общего с международным гуманитарным правом и соблюдением прав человека.

Данные кодексы никак не позволяют обеспечить ни механизмы защиты прав человека, ни процедуру пресечения нарушений прав и свобод человека, которые допускаются персоналом ЧВОП во время своей деятельности. Этим порождается безнаказанность персонала ЧВОП даже в случаях совершения ими тяжких преступлений.

Отчасти деятельность ЧВОП регулируется положениями договоров, которые они заключают с государством-контрагентом. Но опять же в них прописываются общие нормы и положения, без конкретизации. Зачастую не в интересах самих государств-

¹ Вестник Женевского Центра демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС) URL: www.DCAF_Backgrounder//se2.dcaf.ch/.../Files/.../bg_private-military-companies_ru.pdf.

контрагентов ограничивать права сторон, тем более устанавливать ответственность. На мой взгляд, положения данных договоров носят если не фиктивный, то как минимум «мягкий» характер.

За последние годы появился целый ряд актов, которые призваны регулировать деятельность ЧВОП. Одним из таких актов является так называемый Документ Монтре¹. Он разработан в рамках инициативы Правительства Швейцарской Конфедерации в сотрудничестве с Международным комитетом Красного Креста в целях содействия соблюдению международного гуманитарного права и прав человека применительно к ЧВОП. Данный документ преследует три цели:

1) содействовать межправительственному обсуждению вопросов, возникающих в связи с использованием ЧВОП;

2) подтвердить и уточнить существующие обязательства государств и других действующих лиц по международному праву, в частности по международному гуманитарному праву и праву, касающемуся прав человека;

3) проанализировать и разработать эффективную практику, регулятивные модели и другие соответствующие меры на различных уровнях с целью оказать содействие государствам в соблюдении и обеспечении уважения международного гуманитарного права и права, касающегося прав человека.

Вместе с тем, как указано во введении Документа Монтре, он сам и «содержащиеся в нем положения не создают правовых обязательств. Каждое государство отвечает за выполнение обязательств, взятых им согласно международным соглашениям, участником которых оно является, с учетом любых сделанных оговорок, пониманий и заявлений, а также согласно обычному международному праву»².

Данный документ регулирует не все ситуации, которые могут сложиться в сфере деятельности ЧВОП за рубежом, он устанавли-

¹ Montreux document on pertinent international legal obligations and good practices for states related to operations of private military and security companies during armed conflict. Montreux, 17 September 2008. URL: <http://www.eda.admin.ch/psc>.

² Ibid.

вает базовые принципы поведения их персонала, включая сотрудников и руководителей. С учетом отсутствия обязательного характера Документа Монтре значительная часть ЧВОП лишь декларирует приверженность его принципам, на деле попирая их.

Особое внимание стоит обратить на проект Международной конвенции о частных военных и охранных предприятиях (далее — проект Конвенции).

Комиссия ООН по правам человека резолюцией 2005/2 от 7 апреля 2005 г. учредила Рабочую группу ООН по вопросу об использовании наемников как средстве нарушения прав человека и противодействия осуществлению права народов на самоопределение (далее — Рабочая группа). Ей в числе прочего было поручено подготовить проект международных основных принципов поощрения уважения прав человека со стороны ЧВОП при осуществлении ими своей деятельности¹.

При обсуждении правовых вопросов в рамках региональных консультаций был публично представлен разработанный российскими экспертами проект Международной конвенции о частных военных и охранных предприятиях. На протяжении 2009 г. проект Конвенции был доработан и в соответствии с решением Совета по правам человека ООН разослан Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека в адрес 169 межправительственных и неправительственных организаций, а затем в январе 2010 г. — в адрес всех стран — членов ООН.

Целями Конвенции заявлены²:

– подтверждение и укрепление принципа ответственности государств за применение силы и утверждение монополии государства на легитимное использование силы;

¹ *Волеводз А.Г.* О перспективах международно-правового регулирования деятельности частных военных и охранных предприятий // *Международное уголовное право и международная юстиция.* — 2010. — № 2. — С. 12.

² Проект Международной конвенции о частных военных и охранных предприятиях. URL: <http://www.mgimo.ru/study/faculty/mp/kugolov/news/n121629.html>.

- определение функций, которые относятся к исключительной компетенции государства и не могут быть переданы государством никому ни при каких обстоятельствах;
- формирование международно-правовых основ деятельности ЧВОП;
- содействие международному сотрудничеству государств в лицензировании и регулировании деятельности ЧВОП;
- создание и обеспечение функционирования механизмов мониторинга деятельности ЧВОП.

В соответствии с закрепляемым в Конвенции принципом ответственности государства за легитимное применение силы государства-участники несут ответственность за военную и охранную деятельность частных организаций, зарегистрированных или действующих в пределах их юрисдикции; гарантируют, что ЧВОП проходят подготовку и действуют в соответствии с нормами международного гуманитарного права и обеспечения прав человека.

Ответственность государств за применение силы дополняется в Конвенции самостоятельным принципом ограничения применения силы, в соответствии с которым государства-участники обязаны принять исчерпывающие меры (законодательные, административные и др.) для установления запрета на участие ЧВОП в вооруженных конфликтах, направленных:

- на свержение органов власти (включая насильственное изменение политического режима) или подрыв конституционного порядка, правовых, экономических, финансовых основ государства;
- насильственное изменение международно признанных границ государств;
- нарушение суверенитета, поддержку иностранной оккупации части или всей территории государства.

Принцип ограничения делегирования и/или передачи полномочий по использованию оружия обязывает уважать «базовые правила» запрета определенных методов и средств использования оружия, в соответствии с Дополнительным протоколом I 1977 г. к Женевским конвенциям 1949 г., который содержит определение оружия, влекущего чрезмерное поражение и доставляющего избы-

точные страдания жертвам, или влекущего обширный, долгосрочный и существенный вред окружающей среде.

Кроме того, реализуя этот принцип, государства-участники обязаны принять законодательные, судебные, административные и другие меры для установления запрета на использование ЧВОП оружия массового поражения, включая химическое и биологическое оружие или любое другое оружие для нанесения серьезного или необратимого вреда окружающей среде, и по исключению для ЧВОП возможности доступа к ядерному оружию и его использованию.

Учитывая особый, отличающийся от обычной предпринимательской деятельности характер оказания военных и охранных услуг, каждое государство-участник должно обеспечивать, чтобы ЧВОП и их персонал осуществляли свою деятельность только на основании соответствующих лицензий и разрешений¹.

Кроме лицензирования ЧВОП проектом Конвенции предусмотрены:

- отдельное лицензирование импорта и экспорта военных и охранных услуг;
- особый и обязательный порядок государственной регистрации учреждения ЧВОП;
- ведение единого государственного регистра ЧВОП, находящихся в его юрисдикции.

Обязательный характер Конвенции, согласно ее проекту, обеспечивается установлением обязательств государств по применению санкций к правонарушителям и возмещению ущерба потерпевшим.

Для контроля за соблюдением Конвенции предлагается создание при ООН Комитета по контролю, надзору и мониторингу за деятельностью ЧВОП² с возложением на него ответственности:

- за получение от государств-участников периодических докладов о законодательных, судебных, административных и иных

¹ *Волеводз А.Г.* О перспективах международно-правового регулирования деятельности частных военных и охранных предприятий // *Международное уголовное право и международная юстиция.* — 2010. — № 2. — С. 6–12.

² Там же. С. 9.

мерах, принятых для осуществления своих обязательств по Конвенции;

- получение, анализ и рассмотрение запросов государств-участников о деятельности ЧВОП с нарушением международного гуманитарного права и права в области прав человека;

- рассмотрение жалоб отдельных лиц или их групп, являющихся жертвами нарушения положений Конвенции.

Активное участие России в разработке Конвенции позволит в полной мере отразить интересы в данной области, что, несомненно, является большим плюсом.

В заключение следует отметить, что до сих пор проект Конвенции не принят, а это значит, что действия ЧВОП ограничиваются лишь кодексами саморегулирования и другими документами, которые имеют необязательный характер.

Последние события в мире доказывают, что индустрия ЧВОП находится в своем расцвете. Отказываться от услуг ЧВОП становится все труднее.

Нынешняя эпоха диктует свои условия, так что мировому сообществу придется свыкнуться с их существованием.

Однако главным является не просто урегулировать деятельность ЧВОП, но и не допустить монополизации военных услуг отдельными государствами и использование ЧВОП в качестве теневых подразделений.

LE RÔLE DES ORGANISATIONS SOUS RÉGIONALES DANS LE DÉVELOPPEMENT DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT: L'EXEMPLE DE L'UEMOA

Diomande Dro Hyacinthe (Cote d'Ivoire)

аспирант кафедры международного права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198
hyacinthedro@yahoo.fr

Les pays en développement en général et l'Afrique en particulier éprouvaient une crainte pour les questions environnementales; cela s'est du reste vérifié lors de la Conférence de Stockholm (Suède) tenue du 5 au 16 juin 1972. Cette crainte s'expliquait en partie par le fait que ces pays pensaient que les exigences en matière environnementale risquaient de freiner leur développement sur le plan économique. Nul doute que cette méfiance a eu des implications sur le contenu des textes constitutifs des organisations d'intégration régionales africaines¹. C'est à partir de la fin des années 1980 que ces organisations d'intégration ont commencé à se préoccuper des questions environnementales, surtout à partir de la Conférence de Rio de Janeiro (Brésil) tenue du 3 au 14 juin 1992². En effet, d'importantes décisions ont été prises en

¹ Garane Amidou. Les préoccupations environnementales dans les expériences d'intégration économique régionale en Afrique : la nécessité d'une politique communautaire // *Annuaire Africain de Droit International* 2001 Edited by Abdulqawi A. Yusuf. — Martinus Nijhoff, 2002. — P. 170.

² *Абашидзе А.Х., Солнцев А.М., Сотников Ф.И.* Международное экологическое право: Сб. документов. Вып. I. Основные документы ООН. — М., 2007. — С. 26–47.

faveur de la protection de l'environnement notamment la Déclaration de Rio qui demande aux organisations internationales et régionales de s'impliquer fortement en vue de relever le défi du développement durable¹. Ce sommet qui a consacré le lien entre environnement et développement a établi la passerelle entre questions environnementales et développement économique. Ce qui constitue évidemment une interpellation des organisations d'intégration régionales africaines qui ont diversement intégré les questions environnementales dans leurs actes constitutifs (Traité portant acte constitutif de l'Union africaine, Lomé (Togo, 11 juillet 2000), Traité de la Communauté économique africaine (CEA), (Abuja (Nigeria), 3 juin 1991), Traité révisé de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), (Cotonou (Bénin), 24 juillet 1993).

L'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) n'a pas été en reste dans cette prise de conscience progressive des préoccupations environnementales. C'est dans ce cadre que nous traiterons la contribution de cette organisation d'intégration sous-régionale dans la protection de l'environnement. Cette contribution passe par l'élaboration du droit communautaire qui est défini par l'Union européenne comme étant un ensemble de dispositions contenues dans les traités constitutifs et dans les textes élaborés par les instances communautaires (le Conseil, la Commission et le Parlement). Ces normes interviennent soit pour harmoniser soit pour coordonner les législations nationales. Dans certains cas, le droit communautaire complète le droit interne, dans d'autres, il le remplace. La présente étude consistera à analyser les questions environnementales contenues dans les instruments juridiques (I) et de faire le point sur l'état de l'harmonisation des politiques nationales en matière d'environnement au sein de l'UEMOA (II). Il s'agira d'examiner les questions environnementales contenues dans le Traité constitutif de l'UEMOA d'une part et dans le Protocole additionnel N°II d'autre part.

L'article 4 du Traité du 10 janvier 1994, «l'instauration d'une coordination des politiques sectorielles nationales [...] et qui fait allusion

¹ *Prieur Michel*. Droit de l'environnement. — Précis Dalloz, 2004. — P. 4.

aux domaines situés au point d) où figure» l'environnement «se place nettement après d'autres objectifs à réaliser par l'UEMOA qui figurent aux alinéas a; b; c. Cela atteste que l'environnement ne constitue pas une véritable priorité à l'heure actuelle pour l'UEMOA. Cet article 4 en son point d) mentionne que l'UEMOA, «dans le cadre de la réalisation de ses objectifs, doit instituer une coordination des politiques sectorielles nationales par la mise en œuvre d'actions communes et éventuellement de politiques communes notamment dans les domaines suivants: ressources humaines, aménagement du territoire, transports et télécommunications, environnement, agriculture, énergie, industrie et mines».

Il faut dire que si les préoccupations environnementales sont prises en compte de façon implicite dans le Traité de l'UEMOA, il n'en est pas de même dans le Protocole additionnel n° II I car le Protocole additionnel n°II, instrument juridique de mise en œuvre des objectifs. En effet, dans celui-ci, même si le Protocole n'est pas consacré intégralement à l'amélioration de l'environnement, l'un des chapitres y fait allusion.

Parmi les politiques sectorielles énumérées dans le Protocole, le chapitre consacré à l'harmonisation de l'environnement occupe la quatrième position sur les six chapitres. Ce qui ressemble à la position qu'il occupe dans le Traité. Dans la hiérarchisation des priorités des politiques sectorielles, nous remarquons que «l'environnement» n'est pas bien loti¹ au sein de l'UEMOA. En effet, les chapitres I, II, III du Protocole consacrés à d'autres politiques sectorielles sont relatifs respectivement au développement des ressources humaines, à l'aménagement du territoire et aux transports et télécommunication qui semblent devancer «l'environnement» dans l'ordre des priorités opté par l'Union. Dans ces différents domaines précités, l'UEMOA a déjà légiféré sauf en ce qui concerne celui relatif à l'amélioration de l'environnement. Ce Protocole qui a fait l'objet d'une modification le 29 janvier 2003 (Il s'agit du protocole additionnel n°IV modifiant et com-

¹ *Lavieille Jean-Marc*. Droit international de l'environnement, 2ème éd. — Ellipse, 2010. — P. 60.

plétant le Protocole additionnel n°II relatif aux politiques sectorielles de l'UEMOA) n'a pas consisté à bouleverser l'ordre de priorité en accordant plus d'importance à l'environnement, mais cette modification a permis l'insertion d'une disposition qui exige la prise en compte de l'avis du Parlement avant l'adoption des instruments juridiques de l'UEMOA. L'article 25 nouveau de ce Protocole dispose que «les actes additionnels, règlements et directives prévus par le présent Protocole sont adoptés après avis du Parlement». Le statut quo est donc maintenu en ce qui concerne la position de l'environnement dans ce Protocole malgré la révision de celui-ci.

Conclusion. Le Traité portant création de l'UEMOA ne contient pas de dispositions spécifiques à l'environnement. Malgré sa modification en janvier 2003 par la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement, aucune disposition relative à l'environnement n'y a été introduite. Toutefois, le Protocole additionnel n° II consacre un chapitre à l'harmonisation de l'environnement même si ce Protocole ne traite pas exclusivement de la question de l'environnement.

Par ailleurs, aucune politique communautaire de l'environnement n'a été jusque-là élaborée. Il existe certes une recommandation relative à la mise en œuvre d'un programme communautaire de première génération en matière de gestion de l'environnement. Le Conseil invite les Etats membres à mettre en œuvre ce programme qui n'est du reste pas un programme d'action à l'image de ce qui est exécuté par l'Union européenne.

Il faut toutefois reconnaître que le rythme d'évolution de la question environnementale est à l'image de celui du processus global d'intégration de la politique communautaire de l'Union qui reste un vaste chantier malgré quelques avancées dans certains secteurs (finances, commerce, etc.). La politique communautaire de l'environnement va de pair avec les autres politiques sectorielles; elle est même liée étroitement à celles-ci. L'Union se doit donc de prendre en compte cette donnée qui est inhérente à l'évolution du processus d'intégration. L'élaboration de la politique communautaire passe par celle des programmes d'action d'une part et l'édiction de normes juridiques communautaires d'autre part. La politique commune d'amélioration de l'environnement (PCE) dont l'adoption est imminente au sein de l'UEMOA permettra de donner plus de lisibilité aux

activités qui s'y mènent en matière d'environnement. Les différents sous-programmes non encore exécutés (préservation de la biodiversité, gestion des ressources en eau, promotion des énergies de substitution, etc.) pourront certainement être mis en œuvre.

Par ailleurs, le Département du Développement rural et de l'Environnement de l'Union, structure de suivi des questions environnementales effectue régulièrement des missions sur le terrain. En effet, du fait de l'adoption imminente de la politique commune d'amélioration de l'environnement (PCAIE), elle sera appelée à jouer un rôle de plus en plus important dans sa mise en œuvre. C'est à ce prix que le défi de la lutte pour la protection de l'environnement pourra être relevé dans les pays du Sud, en particulier dans ceux de l'UEMOA.

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЧАСТНЫХ ВОЕННЫХ И ОХРАННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ В СЛУЧАЕ НАРУШЕНИЯ ИМИ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ НОРМ

А.А. Сырхаев

аспирант

Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198
a.syrkhayev@gmail.com

Ответственность частных военных и частных охранных компаний определяется как правовые последствия нарушения сотрудниками частных военных и частных охранных компаний действующих международно-правовых норм и принципов, в особенности норм международного гуманитарного права.

Применимое к частным военным и частным охранным компаниям международное право развивалось, как известно, в русле запрета наемничества.

Основной проблемой, на которую указывал Специальный докладчик ООН по вопросу об использовании наемников как средстве нарушения прав человека¹, является факт нарушения частными военными и частными охранными компаниями норм международного гуманитарного права и прав человека в процессе своей

¹ Документ ООН. Доклад Специального докладчика по вопросу использования наемников как средстве нарушения прав человека и противодействию осуществлению права на самоопределение. 17 августа 2005 г. A/60/263. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/464/32/PDF/N0546432.pdf?OpenElement>.

деятельности. И дело тут не в недостатке международно-правовых норм, а в обеспечении строгого соблюдения этих норм частными военными и частными охранными компаниями.

В западной юридической литературе часто отмечается, что сотрудники частных военных и частных охранных компаний попадают под общую для всех Женевских конвенций о защите жертв войны 1949 г. ст. 3, которая защищает всех, кто не принимает или перестал принимать непосредственное участие в боевых действиях. Частные военные и частные охранные компании обязаны соблюдать ратифицированные государством международно-правовые акты.

В правовой литературе часто оспаривается идея об ответственности государства — регистратора частной военной компании¹. А государство пребывания частной военной и частной охранной компании, как правило, бывает не в состоянии использовать судебные механизмы против частных военных компаний, хотя технически, конечно, частная военная компания подотчетна государству пребывания². К тому же, как правило, с политических позиций государство-регистратор всячески противодействует тому, чтобы их граждане (США, Великобритания) привлекались к уголовной ответственности в иностранных судах. И, как следствие, государству пребывания приходится закрывать глаза на нарушения прав человека сотрудниками частных военных и частных охранных компаний.

Частные военные и частные охранные компании, как и их служащие, могут нести ответственность по закону государства, в котором они функционируют. С одной стороны, в отличие от

¹ См., например: *Sullivan J.P.* Public-Private Intelligence Models for Responding to the Privatization of Violence // Paper presented to Intelligence Studies Section of the International Studies Association (ISA), 2007. URL: http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/1/8/1/2/8/page181284/p181284-1.php.

² См.: *Finer J.* Security Contractors in Iraq Under Scrutiny After Shootings // Washington Post, September 10, 2005. URL: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/09/09/AR2005090902136.html>.

государств и их чиновников они не обязаны подчиняться общепринятым международно-правовым нормам, устанавливающим иммунитет государственной власти, а с другой — никто не отменял гражданской, административной или уголовной ответственности.

Однако опыт подтверждает, что частные военные и частные охранные компании, как и их сотрудники, наделены определенными иммунитетами в связи с выполнением военных или охранных функций на территории иностранного государства¹.

Частным военным и частным охранным компаниям предоставлены иммунитеты от юрисдикции государства пребывания либо на законодательной основе, либо на основе соглашений между государством-наимателем и государством пребывания.

Кроме того, часто имеет место иммунитет от юрисдикции нанимающего государства, основанный на контракте или, что чаще, на основе разных судебных доктрин, как, например, на основе «доктрины политического вопроса»² США.

Поэтому в качестве первоочередного этапа важно определить международно-правовые рамки в смысле наиболее важных обыкновено-правовых и конвенционных норм, касающихся неприкосновенности государственных служащих, с целью понять и определить, может ли международное право применяться к сотрудникам частных военных и частных охранных компаний, выполняющих определенные функции от имени государства. Это стоит подчеркнуть, в связи с тем, что частные военные и частные охранные компании требуют, в том числе, и гражданско-правовую неприкосновенность как в государстве пребывания, так и в государстве регистрации, ссылаясь на то, что они функционируют от имени государства.

¹ Решение Коалиционной временной администрации Ирака № 17. URL: http://www.iraqcoalition.org/regulations/20040627_CPAORD_17_Status_of_Coalition_Rev_with_Annex_A.pdf.

² *Huskey K.A., Sullivan S.M.* The American Way: Private Military Contractors and U.S. Law After 9/11 // Academy of European Law. EU Priv-War project. National Reports Series, April 2009. URL: <http://priv-war.eu/wordpress/wp-content/uploads/2009/05/nr-02-08-usa.pdf>.

В международно-правовой литературе выделяются несколько типов иммунитетов от юрисдикции иностранного государства.

В соответствии с общепринятым международным правом государственные чиновники наделены различным иммунитетом. Считаются общепризнанными два вида иммунитета: так называемый функциональный иммунитет (*ratione materiae*) и персональный иммунитет (*ratione personae*).

Государственные служащие, вооруженные силы и гражданские лица могут обладать абсолютным иммунитетом (гражданско-правовым, административным и уголовным) на основе межгосударственного соглашения.

Применительно к частым военным и частным охранным компаниям важны соглашения о статусе вооруженных сил, которые являются одним из основных источников иммунитета сотрудников частных военных и частных охранных компаний. Недавний опыт показывает, что эти соглашения регулируют статус частных военных и частных охранных компаний и вопросы ответственности должны решаться на их основе. Соглашения такого характера заключаются на временной либо постоянной основе и бывают двухсторонними или многосторонними.

Так, в соответствии с приказом¹ № 17 Коалиционной временной администрации Ирака, подготовленным Полом Бремнером в июне 2004 г., частным военным компаниям, функционирующим на основе договора подряда, предоставляется полный иммунитет от судебного преследования с примечанием, что иммунитет действует при соблюдении условий и положений соответствующего договора подряда.

Общепризнанно, что незаконные комбатанты могут преследоваться за одно лишь участие в боевых действиях, даже если они соблюдают все нормы международного гуманитарного права. Однако прежде всего такую возможность должно обеспечивать национальное законодательство. Если незаконные комбатанты со-

¹ Решение Коалиционной временной администрации Ирака № 17. URL: http://www.iraqcoalition.org/regulations/20040627_CPAORD_17_Status_of_Coalition_Rev_with_Annex_A.pdf.

вершают к тому же серьезные нарушения международного гуманитарного права, они могут преследоваться за военные преступления. В ходе подобного судебного процесса им должны быть обеспечены гарантии справедливого суда согласно Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны 1949 г., если она применима (т.е. если незаконные комбатанты соответствуют требованиям ст. 4 этой Конвенции), или, по крайней мере, гарантии, предусмотренные ст. 75 Дополнительного протокола I 1977 г. к Женевским конвенциям 1949 г., которая отражает нормы международного обычного права. Незаконных комбатантов, попавших во власть противника, нельзя казнить или наказать без надлежащего суда.

Интересно отметить, что некоторые ученые существенно ограничивают полномочия задерживающего государства наказывать незаконных комбатантов за одно лишь участие в военных действиях, заявляя, что «...незаконного комбатанта можно привлечь к суду только за деяние, совершенное в ходе выполнения той самой операции, которая закончилась его захватом противником... Следовательно, противник, захвативший [его] на более поздней стадии, не может подвергать его судебному преследованию за правонарушения, совершенные в прошлом»¹. Таким образом, к незаконным комбатантам применяются нормы Гаагского положения, относящиеся к шпионам. Это ограничение также было включено в ст. 44 (5) Дополнительного протокола I 1977 г. к Женевским конвенциям 1949 г. о защите жертв войны, которая предусматривает, что «...любой комбатант, который попадает во власть противной стороны, когда он не участвует в нападении или в военной операции, являющейся подготовкой к нападению, не теряет своего права считаться комбатантом или военнопленным в силу совершенных им ранее действий» в отношении военнослужащих, не отличавших себя от гражданского населения в соответствии с п. 3 этой статьи.

Для того чтобы не ассоциироваться с наемничеством, частные военные и частные охранные компании принимают в рамках само-

¹ *Dinstein Y.* The distinction between unlawful combatants and war criminals. — Dordrecht: Nijoff, 1989. — P. 103.

регулируемые так называемые кодексы корпоративного поведения, в которых сами определяют понятие «наемничество» и статус своих сотрудников. Однако, как справедливо отмечает П. Зингер, это вряд ли возможно в связи с тем, что основная цель деятельности частных компаний — получение прибыли¹.

Таким образом, принимая во внимание:

– наличие у частных военных и частных охранных компаний судебного иммунитета как в государстве регистрации на основе политико-судебных доктрин, так и в государстве пребывания на основе соглашения или отсутствия действующей судебной власти;

– отсутствие надлежащего международно-правового регулирования ответственности частных военных и частных охранных компаний, как и их сотрудников;

– нежелание государства регистрации с политических позиций устанавливать ответственность сотрудников частных военных и частных охранных компаний;

– правовые проблемы в смысле установления статуса сотрудников частных военных и частных охранных компаний.

Следует согласиться с теми исследователями, которые утверждают, что в отсутствие подходящего международно-правового регулирования нужно создавать судебные механизмы преследования на национальном уровне, стимулируемые механизмами общественного мониторинга².

¹ *Singer P.W.* War, Profits, and the Vacuum of Law: Privatized Military Firms and International // Columbia Journal of Transnational Law. January, 2004. URL: <http://www.brookings.edu/views/articles/fellows/singer20040122.pdf>

² *Isenberg D.* Private Military Contractors and U.S. Grand Strategy // PRIO Report 1/2009. URL: <http://www.prio.no/sptrans/-1720057691/Isenberg%20Private%20Military%20Contractors%20PRIO%20Report%201-2009.pdf>;

Singer P.W. Should humanitarians use private military services // Brookings Institution Reports. March 2009. URL: http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/articles/2004/summer_defenseindustry_singer/singer20040628.pdf.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ СТАНДАРТЫ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ДЕТЕЙ В ПЕРИОД ВООРУЖЕННЫХ КОНФЛИКТОВ

С.Ф. Рахимов

кандидат юридических наук,
ст. преподаватель кафедры гуманитарных дисциплин
Казанский кооперативный институт (филиал)
Российский университет кооперации
ул. Н. Ершова, 58, Казань, Россия, 420045

Можно сказать, что еще недавно проблемы, с которыми сталкиваются дети в ситуациях вооруженного конфликта, во многих важных аспектах были практически невидимы. Они мало были известны, и еще меньше данные проблемы обсуждались. Однако в настоящее время количество сведений в соответствующей сфере существенно растет, что заставляет мировое сообщество задуматься и принимать меры по улучшению положения детей в вооруженных конфликтах.

С конца XX в. данный вопрос занял прочное место в международной повестке дня. Начиная с 1998 г., когда первый Специальный представитель Генерального секретаря ООН по вопросу о детях и вооруженных конфликтах начал свою работу и Совет Безопасности провел свои первые открытые прения по этой теме, данному вопросу стали уделять пристальное внимание и отводить видное место. Но все же и на сегодняшний день продолжают существовать множество проблем, с которыми сталкиваются дети в период вооруженных конфликтов, требующие своего безотлагательного решения.

В этих целях Совет Безопасности в соответствии с нормами международного гуманитарного права выдвинул на первый план

шесть видов грубых нарушений в отношении детей в условиях конфликта, а именно: убийство и нанесение увечий, похищение, использование детей-солдат, сексуальное насилие, нападения на школы и больницы, отказ в гуманитарном доступе. Далее положительной тенденцией можно назвать и то, что Совет Безопасности призвал к созданию механизма наблюдения и отчетности. В настоящее время этот механизм действует и предоставляет своевременную информацию Целевой группе, возглавляемой Специальным представителем ООН по вопросу о детях и вооруженных конфликтах. Эта информация служит основой для докладов Генерального секретаря ООН, которые он предоставляет Рабочей группе Совета Безопасности по вопросу о детях и вооруженных конфликтах, и основой для принятия целенаправленных мер против сторон-нарушителей. В результате этих мер воюющие стороны дают согласие на разработку конкретных планов действий в целях обеспечения соблюдения прав детей.

Говоря о международных документах, следует отметить, что к основным правовым нормам и стандартам в области защиты детей в период вооруженных конфликтов относятся:

- Женевские конвенции 1949 г. и Дополнительные протоколы 1977 г. к ним, предписывающие, что дети являются объектом особого уважения и защиты против любых форм наступления в ходе конфликта, а также что они должны быть обеспечены «необходимой заботой и помощью»¹;

- Римский статут Международного уголовного суда, квалифицирующий призыв, вербовку или использование детей в возрасте до 15 лет в военных действиях как военное преступление²;

- Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка 1989 г., согласно которому устанавливается возрастной предел в 18 лет для принудительного призыва и прямого участия в военных действиях;

¹ См.: Международное гуманитарное право в документах / Сост. Ю.М. Колосов, И.И. Котляров. — М.: МНИМП, 1996.

² См.: Международное уголовное право в документах в 2-х томах / Сост. Р.М. Валеев, И.А. Тарханов, А.Р. Каюмова. — Казань: КГУ, 2005. — Т. II.

- Резолюции Совета Безопасности — 1261 (1999 г.), 1314 (2000 г.), 1379 (2001 г.), 1460 (2003 г.), 1539 (2004 г.), 1612 (2005 г.), 1882 (2009 г.), касающиеся защиты детей в период конфликта;

- Конвенция № 182 МОТ, определяющая использование детей в качестве бойцов как одну из наихудших форм детского труда и устанавливающая 18 лет в качестве минимального возраста для принудительной вербовки¹.

Хотелось бы также отметить и другие международные документы, направленные на защиту детей — Оттавскую конвенцию о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении (1997 г.) и Африканскую хартию прав и основ благополучия ребенка (1990 г.) — один из первых региональных договоров, устанавливающий 18 лет в качестве минимального возраста для любого набора и участия в военных действиях.

Оттавская конвенция, вступившая в силу в 1999 г., предусматривает обязательства государств-участников по уничтожению противопехотных мин. Положения Оттавской конвенции посвящены вопросам международного сотрудничества, контроля за соблюдением Конвенции и ее имплементации на национальном уровне (ст. 6). Конвенция предусматривает обязательства государств-участников принимать законодательные, административные и иные меры в целях предупреждения и пресечения ее нарушений (ст. 9)².

Говоря о таком злодеянии, как использование противопехотных мин, от которых чаще страдают дети, необходимо отметить, что многие государства до сих пор по различным причинам не подписали Оттавскую конвенцию, среди которых есть и крупнейшие производители таких мин — оружия, обладающего по своей сути неизбирательным характером³.

¹ Система официальной документации ООН. URL: <http://www.un.org/ru/documents/ods/index.shtml>.

² См.: Действующее международное право: Сб. документов в 2-х т. / Сост. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. — М.: Межд. отношения, 2002. — Т. 2.

³ По состоянию на 5 апреля 2011 г. 156 государств являются участниками Оттавской конвенции. Среди неучастников такие государства, как Армения, Грузия, Египет, Китай, Куба, Непал, Пакистан, Россия, Сирия, США и др.

Таким образом, подписание и ратификация вышеупомянутой Конвенции является наиважнейшей задачей в области ликвидации калечащего и смертоносного оружия. Однако подписание и ратификация даже подавляющего большинства документов в области международного гуманитарного права не могут служить гарантией их исполнения. В данном аспекте можно отметить, что эффективность международного гуманитарного права зависит от функционирования механизмов его имплементации на национальном уровне.

Основы нового мирового порядка и соответствующего правопорядка закреплены и в ряде резолюций, принятых Генеральной Ассамблеей ООН. Историческая сессия — так называемая Сессия тысячелетия — особо отметила Декларацию тысячелетия ООН, принятую на высшем уровне. В качестве основных целей мирового порядка Декларация наряду с такими целями, как мир, безопасность и разоружение, развитие, ликвидация бедности, защита общей окружающей среды и т.д., особо выделяет защиту тех, кто особенно в ней нуждается, а именно: в ней упоминается об особых мерах по защите детей и всего гражданского населения, терпящих неизмеримые лишения в результате природных бедствий, геноцида, вооруженных конфликтов и иных гуманитарных катастроф. Данная Декларация предусматривает предоставление помощи и защиты для того, чтобы восстановить нормальную жизнь. В этом видится одно из проявлений социального характера нового мирового порядка, проявляющегося в заинтересованности в общем благополучии¹.

В данной области заслуживают внимания также Декларация и План действий «Мир, пригодный для жизни детей», принятые резолюцией специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 2002 г.², в которых заявлено о принятых на себя мировыми лидерами обязательствах по обеспечению каждому ребенку лучшего будущего. В частности, в подпункте 7 п. 1 данного документа говорится о защите детей от вооруженных конфликтов, в том числе

¹ См.: Лукашук И.И. Право международной ответственности. — М.: Волтерс Клувер, 2004. — С. 368–369.

² Резолюция ГА ООН S-27/2 от 10 мая 2002 г. URL: <http://daccess-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/481/80/PDF/N0248180.pdf>.

о необходимости обеспечения защиты детей, живущих в условиях иностранной оккупации, в соответствии с положениями международного гуманитарного права. В п. 12 анализируется обзор достигнутого прогресса и извлеченного опыта по обозначенному вопросу. Далее следуют рекомендации по укреплению отдельных положений международно-правовой защиты детей.

Отдельно в вышеуказанном Плате действий говорится о защите детей от вооруженных конфликтов, в частности:

- об усилении защиты детей, затронутых вооруженным конфликтом, и принятии эффективных мер для защиты детей, живущих в условиях иностранной оккупации;

- обеспечении отражения вопросов, касающихся прав и защиты детей, в повестках дня миротворческих процессов и в заключаемых мирных соглашениях;

- необходимости положить конец безнаказанности, преследовать в судебном порядке тех, кто несет ответственность за геноцид, преступления против человечности и военные преступления, и исключить, где это возможно, такие преступления из положений и законов, касающихся амнистии, обеспечить при создании постконфликтных механизмов установления истины и справедливости расследование случаев серьезных злоупотреблений в отношении детей и принятие соответствующих процедур в интересах детей;

- обеспечении надлежащей подготовки и обучения всего гражданского, военного и полицейского персонала, участвующего в операциях по поддержанию мира, по вопросам прав детей и их защиты, основам международного гуманитарного права;

- принятии всех необходимых мер для предотвращения захвата детей в качестве заложников и т.д.

Необходимо отметить, что данный документ обеспечил широкие возможности для изменения сложившихся в мире взглядов в отношении детей и позволил более детально рассмотреть долгосрочные проблемы, связанные с защитой детей в ситуациях вооруженного конфликта в условиях современного и стремительно изменяющегося мира.

Говоря о международно-правовых документах, затрагивающих вопросы использования детей в вооруженных конфликтах,

необходимо отметить также Белфастскую декларацию¹, в п. 11 которой особо подчеркивается, что в соответствии с международным гуманитарным правом, включающим Конвенцию о правах ребенка и все ее дополнительные протоколы, должна быть предусмотрена уголовная ответственность за использование детей в вооруженных конфликтах или использование их в качестве целей. Лица, использующие детей в качестве солдат, в качестве щита или цели в военных операциях, должны рассматриваться как совершившие военные преступления (преступления против человечности) и должны быть привлечены к судебной ответственности. Кроме того, особое внимание уделено детям, рожденным девушками — жертвами вооруженных конфликтов. Белфастская декларация в этой области продолжает и развивает идеи п. 7 Декларации «Мир, пригодный для жизни детей», где указывается, что дети должны быть защищены от ужасов вооруженных конфликтов.

В последующих мерах по выполнению решений специальной сессии Генеральной Ассамблеи по положению детей и реализации вышеуказанных Декларации и Плана действий многие правительства согласовали также принципы, которыми следует руководствоваться в целях предупреждения вербовки и использования детей в вооруженных конфликтах либо в целях обеспечения их демобилизации и реинтеграции, которые нашли свое отражение, в частности, в Парижских обязательствах по защите детей от незаконной вербовки и использования вооруженными силами или вооруженными группировками². Во многих странах правительства разработали программы демобилизации, разоружения и реинтеграции с целью помочь бывшим детям-солдатам приобрести новые навыки и вернуться в свои семьи (общины).

¹ Принята в 2006 г. на XVII Всемирном конгрессе Международной ассоциации судей и магистратов по делам семьи и молодежи в Белфасте (Северная Ирландия).

² Последующие меры по выполнению решений Специальной сессии ГА ООН по положению детей. Документ ООН A/62/259. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/460/45/PDF/N0746045.pdf>.

В этом аспекте можно отметить, что многие конфликты трагическим образом продемонстрировали необходимость введения особых мер для защиты детей от опасностей, травматизма и лишений, неразрывно связанных с современной войной. Одна из таких мер — это эвакуация подвергающихся наибольшей опасности детей, сирот и тех, кто разлучен с родителями, в те районы национальной территории, которые не затронуты войной, в зоны убежища или нейтральные страны¹.

Как известно, семья играет очень важную роль в жизни ребенка, особенно в период вооруженных конфликтов, и до определенного возраста ребенок особо уязвим. Всеобщей декларацией прав человека 1948 г., Декларацией о защите женщин и детей в условиях чрезвычайных обстоятельств и период вооруженного конфликта 1974 г. признается, что материнство и младенчество дают право на особое попечение и помощь. Здесь нельзя не согласиться со словами А. Бурлингтон, что «война... приобретает огромную значимость с момента, когда она разрушает семейную жизнь и разрывает первые эмоциональные привязанности ребенка внутри семейной жизни»².

Ребенок, ставший жертвой войны, получает психологическую травму. Она выражается в таких событиях, как отрыв от обычного образа жизни, и в основном — это разлука с матерью и близкими. Такие ситуации, когда члены семьи разлучены друг с другом, дети остались без родителей или попали в плен, предусматриваются ст. 81 IV Женевской конвенции 1949 г.: «Держава, во власти которой находятся интернированные, должна оказывать поддержку всем иждивенцам интернированных, которые не имеют достаточных средств к существованию». Интернированные родители могут потребовать, чтобы их дети были интернированы вместе с ними.

¹ См.: *Бюнъон Ф.* Международный комитет Красного Креста и защита жертв войны. — МККК, 2005. — С. 1028–1029.

² Burlington Anna Freud Dorothy // Zwingmann Ch. and M. Pfister-Ammende. Uprooting and after..., 1973 as reported in ISS Seminar on Unaccompanied Minor Refugees in European Resettlement Countries. — Frankfurt, March, 1984.

Подчеркивая важность единства семьи, нельзя не согласиться с Д. Платтнер в том, что «не настолько действуют эмоционально на ребенка бомбежки и военные операции, как отрыв от обычного образа жизни, разлука его с матерью»¹. Важность семьи была также неоднократно подчеркнута в различных резолюциях МККК².

Закрепление такого права в международных и иных актах вызвано не только необходимостью охраны семьи в период вооруженных конфликтов различного характера, но также пролонгированными в будущем негативными последствиями ее нарушения³.

Статья 32 ДП I указывает на право семей быть информированными о судьбе своих родственников. Однако наличествует мнение ученых — исследователей проблемы защиты прав на воссоединение семей в период вооруженных конфликтов, что понятие «семья» включает в себя близких родственников вне зависимости от того, является ли их родство законным или природным, а также более отдаленных родственников или неродственных лиц, относящихся к семье по причине совместного проживания, основываясь на рекомендации Европейского совета по делам беженцев и вынужденных переселенцев, согласно которому «расширенное определение семьи включает отдаленных родственников или фактических членов семьи»⁴.

¹ Платтнер Д. Защита детей в международном гуманитарном праве // Дети и война: Сборник статей. — МККК, 1995. — С. 9–10.

² См., например: Resolution 9. Protection of children in armed conflicts. 31.12.1986, Resolution 15. Cooperation between National Red Cross and Red Crescent Societies and governments in the reuniting of dispersed families. 31.12.1986 // International Review of the Red Cross № 256. — P. 340–388.

³ См.: Власов А.В., Аронов Д.В. Актуальные проблемы защиты права на воссоединение семей, разлученных в ходе вооруженного конфликта, в современном гуманитарном праве // Международное публичное и частное право. — 2006. — № 4.

⁴ См. подробнее: Позиция ЕКПЕ в отношении воссоединения семей беженцев. URL:<http://www.ecre.org/positions/familyru/pdf>; Commentary to Protocols Additional to the Geneva Convention of August 12, 1949. URL: <http://www.icrc.org/ihl.nsf>.

В то же время, регулируя отношения в части воссоединения семей в ситуациях немеждународного вооруженного конфликта, ДП II предусматривает конкретные меры обеспечения единства семьи. Так, по мнению Ж-М. Хенкертс и Л. Досвальд-Бек, «...фундаментальное право на единство семьи четко не сформулировано в положениях документа, регулирующего ведение немеждународных вооруженных конфликтов, однако оно является основой более специфических правил»¹.

Защита детей в период вооруженных конфликтов предусматривается и ст. 14 IV ЖК, которая закрепляет положение, обязывающее государства при вооруженных действиях создавать, будь то на оккупированной территории или собственной, безопасные и санитарные зоны для детей до 15 лет, беременных женщин и матерей с детьми до 7 лет. Более того, ст. 15 этой же ЖК определяет местонахождение гражданских лиц, включая детей, не участвующих в военных действиях. Речь идет о нейтрализованных зонах.

Что касается специальной помощи, то она отражена и в ЖК, и в ДП к ним: положения IV ЖК и ДП I обязывают страны, участвующие в конфликте, «принимать необходимые меры, чтобы личность всех детей до 12 лет могла быть установлена путем ношения опознавательного медальона или любым другим способом»², что, конечно, способствует скорому поиску пропавших детей. Однако следует отметить отсутствие единого специального документа, регламентирующего право ребенка на воссоединение с семьей, который устанавливал бы четкие рамки возможных сроков и правил поиска пропавших детей. На основании изложенного видится обоснованным принятие специальных процедур поиска пропавших детей с установлением сроков и порядка взаимодействия между различными организациями в целях скорейшего воссоединения ребенка с семьей.

¹ *Henckaerts J-M., Doswald-Beck L. Customary international humanitarian law. Volume I: Rules.* — Cambridge University Press, 2005. — P. 379.

² *Международное гуманитарное право в документах.* — М.: МНИМП, 1996. — С. 275.

Что касается вопроса набора в армию несовершеннолетних лиц, то п. 2 ст. 77 ДП I, устанавливающий минимальный возраст — 15 лет, призывает государства при вербовке в армию в возрасте от 15 до 18 лет сначала набирать лиц старшего возраста. Этот компромисс более чем важен, так как он не позволяет детям до 18 лет принимать участие в военных действиях и, конечно же, увеличивает степень их защиты¹. Абсолютный запрет непосредственного и косвенного участия детей в вооруженных конфликтах закреплен также в п. 3 «с» ст. 4 ДП II: «Дети, не достигшие 15-летнего возраста, не подлежат вербовке в вооруженные силы или группы, и им не разрешается принимать участие в военных действиях»².

Особая защита детей также выражается в предоставлении им статуса детей-комбатантов в случае захвата их в плен. Это отражено и по условиям ст. 4 «а» III ЖК, п. 2 ст. 43 ДП I и ст. 2 Положения о законах и обычаях сухопутной войны (Приложение к Гаагской конвенции от 18 октября 1907 г.), касающихся спонтанного массового выступления населения. Необходимо отметить отсутствие возрастных ограничений для предоставления статуса военнопленного. Более того, участие детей не является нарушением ими закона, и ответственными за подобные нарушения становятся стороны, участвующие в конфликте, которые вербовали и зачисляли детей в вооруженные силы.

Возлагая ответственность за нарушения, совершенные детьми в период вооруженного конфликта, государства всегда должны учитывать возраст детей, совершивших серьезные нарушения в области международного гуманитарного права. И даже самый суровый приговор (смертная казнь) по отношению к детям не может быть приведен в исполнение согласно абзацу 4 ст. 68 IV ЖК и п. 5 ст. 77 ДП I.

¹ Commentary on the Additional Protocols. — P. 901, § 3188; Official Records of the Diplomatic Conference on the Reaffirmation and Development of International Humanitarian Law Applicable in Armed Conflicts. — Berne, Federal Political Department, 1078. — Vol. III. — P. 301 (CDDH/III/325, 30-04-1976).

² Международное гуманитарное право: Указатель / Пер. с англ. — М.: МККК, 2000.

В целом можно отметить, что принятые Дополнительные протоколы I и II 1977 г. способствовали приведению права войны в соответствие с условиями военных действий. Но по-прежнему в военных действиях используются некоторые особо жестокие виды обычного вооружения. Это вызывает необходимость дальнейшего развития существующего ныне международного гуманитарного права с его Женевскими конвенциями, упомянутыми протоколами и системой норм обычного права. На усиление защиты детей в условиях вооруженных конфликтов направлены также нормы Протокола о запрещении или ограничении применения мин, миноловушек и других устройств (1980 г.). Данный Протокол запрещает при любых обстоятельствах применять мины-ловушки, которые соединены или ассоциируются с детскими игрушками либо другими переносимыми предметами или продуктами, специально предназначенными для кормления, обеспечения здоровья, гигиены или используемыми как предметы одежды или обучения детей.

Таким образом, Женевские конвенции, Дополнительные протоколы к ним и иные международно-правовые акты в области гуманитарного права предоставляют детям общую и специальную защиту во время вооруженных конфликтов независимо от их характера (международного или немеждународного) и от того, участвуют дети в боевых действиях или нет.

Но нельзя не согласиться со сложившимся мнением о том, что в настоящее время возрастает риск политизации толкования норм международного гуманитарного права и попыток расширения сферы его действия (ситуации, не относящиеся к вооруженным конфликтам иногда относят к вооруженным). Неправильное понимание и применение международного гуманитарного права приводят к нарушениям принципа гуманности, и политизация МГП обязательно отражается на мирных жителях и военнопленных той стороны, которая допустила нарушения¹.

¹ См.: Международное гуманитарное право и вызовы современных вооруженных конфликтов // МЖКК. — 2007. — Т. 89. — № 867. — С. 2–3. Документ подготовлен МККК для XXX Международной конференции КК и КП, проходившей 26–30 ноября 2007 г. в Женеве (Швейцария).

Однако необходимо помнить, что Женевские конвенции и Дополнительные протоколы к ним являются документами универсального характера и соблюдение их требований является прямой обязанностью каждого государства. Необходимо, чтобы защита прав детей во всех странах мира осуществлялась в различных формах, посредством различных механизмов, органов и организаций. Остается проблемным вопрос исполнения принятых тех или иных решений, носящих рекомендательный характер. Но усиленное внимание общественности к проблеме защиты прав детей приносит плоды в виде повышения эффективности существующих механизмов, которые должны совершенствоваться в связи с ростом усилий, прилагаемых мировым сообществом для обеспечения защиты прав ребенка вообще и в период вооруженных конфликтов в частности.

Гуманитарное право необходимо соблюдать при любых обстоятельствах, так как это поможет сберечь общечеловеческие ценности и сохранит жизнь как таковую. Более гуманный мир достигим только при соблюдении основных гуманитарных обязательств сторонами в вооруженном конфликте, так как соблюдение их должно быть предметом заботы всего человечества.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

И.Э. Кванталиани

студентка юридического факультета
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198
muza114@yandex.ru

С началом информационной революции и бурным развитием информационных и коммуникационных технологий, понятие «информационная безопасность» приобретает особую актуальность и практическую значимость. Сегодня невозможно обеспечивать экономический рост и развитие, быстрое и качественное выполнение государством своих функций без широкого использования быстро развивающихся информационных технологий. Как отмечается в докладе ЮНЕСКО «Информационные и коммуникационные технологии в понятии развития: перспективы ЮНЕСКО», информационные и коммуникационные технологии имеют возможность драматическим образом трансформировать, придавать новый вид способам, которыми люди пользуются для организации жизни, взаимодействия, участия в различных сферах общественной жизни. Эти технологии влияют на формирование основы для радикальной смены индустриальных и постиндустриальных определений развития для выхода на новый уровень, основанный на моделях информационных обществ¹.

¹ Information and Communication Technologies I Development: A UNESCO Perspective: prepared by the UNESCO Secretariat. — P., 1996. — P. 4.

Таким образом, обеспечение устойчивого развития государства имеет решающее значение в содержании понятия «информационная безопасность».

Негативные последствия деструктивного применения информационных технологий преступниками и террористами, а также отдельными государствами для решения военно-политических задач затрагивают интересы многих стран, приобретая глобальный характер¹.

Как и межгосударственные отношения, процессы, происходящие в информационном пространстве, регулируются нормами международного права. Таким образом, информационная безопасность и международное информационное право являются неотъемлемой частью международного права.

При изучении информационной безопасности очень важно понимать, что это не только техническое явление, а в большей степени явление социальное². Помимо компьютеров, она зависит от поддерживающей инфраструктуры, к которой можно отнести системы электро-, водо- и теплоснабжения, а также средства коммуникаций и т.д.

В свою очередь необходимо понимать, что не может быть информационной безопасности без применения специальных технических средств и методов для защиты информации от несанкционированного доступа.

К техническим средствам защиты информации можно отнести следующие³:

– заземление технических средств передачи информации (ТСПИ);

¹ См.: *Петраков А.В., Лагутин В.С.* Утечка и защита информации в информационных каналах. — М.: Энергоатомиздат, 2008. — С. 458.

² См.: *Расторгуев С.П.* Основы информационной безопасности: Учеб. пособие для студ. высших учебных заведений — 2-е изд., стер. — М.: Академия, 2009. — С. 192.

³ См. подробнее: *Хоффман Л.Дж.* Современные методы защиты информации. — М., 2009. — С. 458.

- сетевые фильтры (защита аппаратуры от внешних импульсных помех и защиты от наводок, создаваемых самой аппаратурой);
- экранирование помещений;
- защиты телефонов и факсов (наиболее эффективный способ защиты информации, передаваемой по телефону или факсу, — это использование засекречивающей аппаратуры связи (ЗАС), за рубежом это устройство называется скремблер);
- защита от встроенных и узконаправленных микрофонов;
- защита от побочных электромагнитных излучений и наводки (ПЭМИН), которые могут быть перехвачены и расшифрованы с помощью специальной аппаратуры.

Информационная безопасность состоит не только из защиты информации, но представляет собой совокупность организационных, социально-экономических, правовых мер, направленных на обеспечение стабильности общества и государства¹.

Результатом прогресса в развитии информационных технологий является информационное пространство международного сообщества, которое некоторые ученые называют информационной средой или киберпространством. Это сфера кардинально отличается от традиционных сфер: космического, воздушного, морского пространства, земли и ее недр².

Информационная безопасность представляет собой защищенность информационных ресурсов, информационных каналов, открытого доступа к любому источнику информации гражданина, общественной организации, государства в целом, а также является компонентом военной безопасности, относящейся к защите информационных ресурсов, каналов, баз данных и знаний, средств их переработки и хранения, используемым в военных целях, защи-

¹ См.: *Семкин С.К.* Основы информационной безопасности объектов обработки информации: Научно-практическое пособие. — Орел: Труд, 2010. — С. 128.

² См.: *Колобов О.А., Яснев В.Н.* Информационная безопасность и анти-террористическая деятельность современного государства: проблемы правового регулирования и варианты их решения. — Н. Новгород: Фин. фак-т ННГУ, 2001. — С. 5.

щающим жизненно важные интересы граждан, общества, государства¹.

Стремительное развитие информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) способствует налаживанию широкого международного сотрудничества².

Однако отдельные достижения в информационной сфере могут быть использованы в целях, противоречащих поддержанию международной безопасности и стратегической стабильности.

Растут масштабы киберпреступности и кибертерроризма.

Особую озабоченность вызывает возможность враждебного применения инфокоммуникационных технологий в военной области³.

Проблема обеспечения информационной безопасности государства в последнее время все чаще является предметом обсуждения как в политических, так и в научных кругах, а также является объектом внимания международных организаций, в том числе ООН⁴.

Так, в повестку дня 53, 54 и 55 сессий ГА ООН входил пункт «Достижения в сфере информатизации и телекоммуникации в контексте международной безопасности». 23 декабря 1999 г. ГА ООН приняла резолюцию A/RES/54/49, в которой выражается озабоченность тем, что распространение и использование современных информационных технологий и средств, потенциально, может быть использовано в целях, несовместимых с задачами обеспечения международной стабильности и безопасности.

В 2004 г. в соответствии с резолюцией ГА ООН 58/32 была создана Группа правительственных экспертов ООН (ГПЭ) по во-

¹ См.: *Везиров В.Н., Степанов В.Б., Красов Л.В., Лисов О.М.* Информационное противоборство и новая глобальная опасность для человечества // Вопросы защиты информации. — 1999. — № 4. — С. 8.

² См. подробнее: *Шиверский А.А.* Защита информации: проблемы теории и практики. — М.: Юристъ, 2010. — С. 389.

³ См., например: *Белая книга российских спецслужб.* — М.: Обозреватель, 1996. — С. 221–229.

⁴ См.: *Семкин С.К.* Основы правового обеспечения информационной безопасности. — Орел: Навигатор-технологии, 2010. — С. 236.

просам международной информационной безопасности. Результатом деятельности ГПЭ стал доклад Генерального секретаря ООН, который является одним из первых документов, в котором отражается видение международным сообществом комплекса вопросов об информационной безопасности.

Во многих государствах, в том числе в США, Австралии, Китае, Израиле, приняты и действуют нормативные правовые акты, посвященные обеспечению информационной безопасности.

В России положения, касающиеся информационной безопасности, включены в Концепцию национальной безопасности РФ, утвержденную Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г. (в ред. 10.01.2000), а также в Военную доктрину РФ, утвержденную Указом Президента РФ от 21 апреля 2000 г.

Использование достижений информационной революции возможно не только в позитивных целях, но и в целях, связанных с обеспечением превосходства отдельных государств на международной арене, с подавлением других государств, вмешательством во внутренние дела государств.

В результате можно говорить о появлении принципиально новой сферы в международном противоборстве, затрагивающей как интересы безопасности отдельных государств, так и общую систему международной безопасности на глобальном и региональном уровнях.

Именно поэтому разрешение проблемы информационной безопасности является актуальным в настоящее время.

Актуальность обсуждения вопросов информационной безопасности как на уровне государств, так и в рамках специализированных учреждений системы ООН обусловливается тем, что эти вопросы представляют собой не только теоретическую проблему, но тесно связаны с объективной международно-политической реальностью.

Некоторые специалисты представляют сущность информационной безопасности как невозможность нанесения вреда объекту защиты (информации), его свойствам по выполнению им своих функций¹.

¹ См.: *Стрельцов А.А.* Обеспечение информационной безопасности России: Теоретические и методологические основы. — М.: МЦНМО, 2002. — С. 52–57.

Содержание информационной безопасности представляет собой три элемента:

- 1) удовлетворение информационных потребностей;
- 2) обеспечение безопасности информации;
- 3) обеспечение защиты информационных отношений от негативного воздействия.

Удовлетворение информационных потребностей практически всегда связано с опасностью деструктивного воздействия других участников информационного взаимодействия¹.

В практике международных отношений уже известны примеры применения информационного воздействия в условиях ведения боевых действий.

Так, в 1991 г. в ходе операции «Буря в пустыне» с помощью электронных излучателей Вооруженным силам США удалось нарушить радио и телефонную связь практически на всей территории Ирака. Вывести из строя систему управления ПВО Ирака спецслужбам США удалось с помощью специальных вирусоразрушителей, введенных в компьютерную систему из памяти принтеров, приобретенных для этой системы у одной коммерческой фирмы.

Во время Косовской войны Югославия для того, чтобы приостановить военные операции организовала хакерскую войну, которая выразилась в совершении атак на определенные веб-сайты США, Великобритании и НАТО, поддерживающие компьютерные системы Белого дома и Пентагона. Британское метеорологическое бюро было парализовано и не могло предоставлять необходимые метеорологические услуги для воздушных атак НАТО, в результате этого некоторые воздушные атаки НАТО пришлось отменить.

Все вопросы обеспечения информационной безопасности государства, помимо технических средств защиты информации, должны регулироваться прежде всего нормами международного

¹ См.: Колобов О.А., Ясенев В.Н. Информационная безопасность и анти-террористическая деятельность современного государства: проблемы правового регулирования и варианты их решения. — Н. Новгород: Фин. фак-т ННГУ, 2001. — С. 374.

права, так как средства информационного воздействия имеют деструктивные последствия не только для государства, против которого они направлены, но и для всего мирового сообщества¹.

Таким образом, представляется необходимым теоретически разрабатывать международно-правовые основы для урегулирования взаимоотношений между субъектами международного права в сфере качественно изменяющихся под воздействием информационной революции условий обеспечения международной и национальной безопасности, а также стимулировать развитие научно-практических основ обеспечения информационной безопасности с учетом существующей угрозы информационного терроризма в сфере обеспечения информационной безопасности государства.

¹ См.: *Везиров В.Н., Степанов В.Е., Красов Н.И., Бармин Л.В., Лисов О.М.* Информационное противоборство — новая глобальная опасность для человечества // Вопросы защиты информации. — 1999. — № 4. — С. 2–8.

ПОНЯТИЕ ЦЕЛЕНАПРАВЛЕННЫХ САНКЦИЙ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

О.А. Киселева

студентка юридического факультета
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

Начиная с 6 августа 1990 г., когда была принята резолюция Совета Безопасности ООН по Ираку¹, в международной практике, и в частности в практике ООН, применяется режим всеобъемлющих санкций, который был нацелен на предотвращение потока товаров и продукции вовне объекта санкций. Подобные режимы были также введены СБ ООН в отношении Югославии², боснийских сербов³ и Гаити⁴.

Однако применение всеобъемлющих санкций приводило к разрушительным негативным последствиям. От санкционных режимов, принятых в 1990-х гг., в первую очередь страдало гражданское население соответствующих стран. Теория, основанная на формуле «страдание населения будет приводить к давлению на правительство», показала свою нежизнеспособность и была встречена критикой как со стороны научного мира, так и со стороны международных организаций⁵. В качестве альтернативы примене-

¹ См.: Резолюция СБ ООН S/RES/661 (1990) от 6 августа 1990 г.

² См.: Резолюция СБ ООН S/RES/757 (1992) от 30 мая 1992 г.

³ См.: Резолюция СБ ООН S/RES/820 (1993) от 17 апреля 1993 г.

⁴ См.: Резолюция СБ ООН S/RES/841 (1993) от 16 июня 1993 г.

⁵ См.: Доклад Генерального секретаря ООН A/54/2000 «Мы, народы: роль Организации Объединенных Наций в XXI веке».

ния всеобъемлющих санкций международным сообществом была предложена новая концепция целенаправленных (targeted), или умных (smart) санкций. В литературе для определения такого рода санкций используются следующие термины, которые имеют одинаковый смысл и могут употребляться в качестве синонимов: целенаправленные, умные, целевые, адресные санкции.

Целенаправленные санкции — это меры, непосредственно направленные на минимизацию реальных полномочий ответственных лиц с целью побудить их отказаться от нежелательного поведения без чрезмерного ущерба для третьих лиц¹. Международное сообщество выразило надежду на то, что «надлежащее целенаправленное применение санкций позволит избежать страданий гражданского населения и в то же время оказать существенное давление на само правительство, что обеспечит соответствие режимов санкций правам человека и нормам гуманитарного права»². В докладе Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам от 2 декабря 2004 г. было отмечено, что «целевые санкции играют полезную роль в плане оказания давления на руководителей и элиту с минимальными гуманитарными последствиями, представляют собой менее дорогостоящую альтернативу другим вариантам и могут быть приспособлены к конкретным обстоятельствам»³. Таким образом, основная цель умных санкций заключается в реальном воздействии на власть без причинения серьезного ущерба населению.

Существует широкий спектр целенаправленных санкций — от исключительно узко направленных (и крайне ограниченных)

¹ См.: *Brzoska M.* Workshop on Evaluating the Effects and Effectiveness of UN Targeted Sanctions. — Geneva Oct 1–3, 2009. URL: http://www.graduateinstitute.ch/webdav/site/political_science/shared/political_science/7804/Brzoska%20memo.doc.

² Рабочий документ ЭКОСОС. Неблагоприятные последствия экономических санкций для осуществления прав человека. E/CN.4/Sub.2/2000/33. 21 June 2000. — С. 19.

³ Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам A/59/565 от 2 декабря 2004 г. «Более безопасный мир: наша общая ответственность» (п. 179).

санкций до мер, которые по количеству объектов санкций приближаются к всеобъемлющим санкциям (например, санкции против сектора экономики, широко используемого населением — финансы, нефтяная промышленность)¹.

Применение целенаправленных санкций стало заметной ступенью в развитии практики международных организаций, в первую очередь ООН. Несмотря на то что общепринятого определения умных санкций не существует, Совет Безопасности выработал широкую практику их применения и включил в них такие меры, как замораживание финансовых активов; приостановка кредитов и помощи; отказ или ограничение в допуске к иностранным финансовым рынкам; эмбарго на торговлю оружием и предметами роскоши; запрет на полеты или отказ в международных поездках, визах и образовательных возможностях².

Практика применения целенаправленных санкций Советом Безопасности ООН позволяет выделить четыре ситуации, в которых был применен соответствующий санкционный режим:

– межгосударственные конфликты (Армения, Эфиопия, Ирак, Сербия);

– внутригосударственный конфликт (около 20 случаев, в большинстве своем на африканском континенте);

– против государства, не признающего норм международного права. В данном случае умные санкции применяются против лиц, ответственных за нарушение прав человека, договора о нераспространении ядерного оружия;

– против негосударственных объектов, обычно против лиц, связанных с террористической деятельностью. Так, например, в соответствии с резолюцией Совета Безопасности ООН 1566 от 8 октября 2004 г. «для рассмотрения и представления Совету ре-

¹ Assessing the effect and effectiveness of UN targeted sanctions. Workshop report. Graduate Institution of International and Development Studies. — Geneva, Switzerland. October 1st–3rd, 2009. — С. 3.

² См.: *Cameron I.* Targeted Sanctions and Legal Safeguards. Report for the Swedish Government (2002). URL: <http://resources.jur.uu.se/repository/5/PDF/staff/sanctions.pdf>. — P. 5.

комендаций относительно практических мер, которые будут применяться к отдельным лицам, группам или организациям, вовлеченным в террористическую деятельность или причастным к ней»¹ была создана рабочая группа².

Вслед за ООН практику применения целенаправленных санкций переняли и другие международные организации, в том числе, Европейский союз. В частности, ЕС часто применяет целевые финансовые санкции, направленные на конкретных физических лиц, группу физических лиц или юридические лица. Такие санкции включают и обязанность заморозить все финансовые активы и экономические ресурсы объектов санкций, и запрет на предоставление прямо или косвенно финансовых активов или экономических ресурсов непосредственно объекту санкций или для его выгоды. Кроме того, в рамках ЕС разработан документ, получивший название «Рекомендации ЕС по эффективной имплементации ограничительных мер» и включающий в себя практическое руководство и рекомендации по вопросам, возникающим в процессе имплементации финансовых санкций.

Отдельным этапом применения целенаправленных санкций являются так называемые черные списки, которые рекомендуется составлять при введении вышеперечисленных санкций. Черные списки представляют собой «списки политических руководителей и/или высших армейских чинов, чьи активы надлежит заморозить и в отношении которых надлежит ввести ограничения на поездки»³. Первые такой черный список Совета Безопасности ООН был подготовлен в период санкций против Гаити, однако он не имел обязательной

¹ Резолюция Совета Безопасности ООН S/RES/1566 (2004) от 8 октября 2004 г. (п. 9).

² См.: Assessing the effect and effectiveness of UN targeted sanctions. Workshop report. Graduate Institution of International and Development Studies. — Geneva, Switzerland. October 1st–3rd, 2009. — С. 10.

³ Рабочий документ ЭКОСОС. Неблагоприятные последствия экономических санкций для осуществления прав человека // UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2000/33. 21 June 2000. — С. 20.

юридической силы¹. За последние десятилетия включение в черные списки перешло из разряда дополнительных инструментов санкционного механизма в разряд первичных инструментов².

Пособие по разработке и имплементации целевых финансовых санкций, разработанное Институтом имени Уотсона (the Watson Institute), предлагает выделять два вида черных списков³:

– закрытые списки: право на включение объектов в список принадлежит только санкционным комитетам (например, черный список членов ЮНИТА⁴);

– открытые списки: основная обязанность по составлению черного списка лежит на санкционном комитете, однако, государства-члены могут действовать за его пределами (например, Регламент ЕС 1294/1999 против Югославии).

Как и другие санкционные режимы, целенаправленные санкции предусматривают объективные гуманитарные изъятия, направленные, в первую очередь, на сведение к минимуму негативных гуманитарных последствий⁵. В рамках ЕС, например, исключения из режима санкций допускаются при соответствии определенным условиям и прохождению определенных процедур (например, активы, необходимые для первых нужд, включая оплату продовольствия, медикаментов и медицинского лечения).

Несмотря на направленность умных санкций на минимизацию негативного эффекта они, однако, имеют ряд последствий как

¹ Рабочий документ ЭКОСОС. Неблагоприятные последствия экономических санкций для осуществления прав человека... — С. 20.

² См.: *Fitzgerald P.L.* Smarter «Smart» Sanctions // House of Lords Economic Affairs Committee, The Impact of Economic Sanctions, Second Report of Session (HL Paper 96-II) (2007). — С. 39.

³ См.: Targeted Financial Sanctions: a manual for design and implementation. Contributions from the Interlaken Process. Watson Th.J. Jr. Institution for International Studies. URL: www.watsoninstitute.org/tfs/TFS.pdf. — С. 7–8.

⁴ См.: Резолюция Совета Безопасности ООН S/RES/1173 (1998) от 12 июня 1998 г. (п. 11).

⁵ См.: *Рыжова М.В.* Экономические санкции в современном международном праве: Дис. ... канд. юрид. наук. — Казань, 2006. — С. 166.

прямых, обусловленных их целью, так и непрямым, выражающимся в отрицательном воздействии на международные отношения государства — объекта санкций. Прямые последствия целенаправленных санкций включают ограничение возможности объекта пользоваться финансовыми средствами, возможности перемещаться, ограничение доступа к оружию, естественным ресурсам для поддержания конфликта. Непрямые последствия могут выражаться, например, в общем спаде иностранных инвестиций, международной торговли или объемов помощи¹.

Концепция целенаправленных санкций, а также правила их применения были разработаны в рамках трех международных процессов — Интерлакенского, Боннско-Берлинского и Стокгольмского.

Интерлакенский процесс. В связи с возрастающим интересом к целевым санкциям Правительство Швейцарии организовало в марте 1998 г. и затем еще раз в марте 1999 г. семинары экспертов для изучения возможности повышения эффективности целевых санкций ООН. Эти семинары собрали представителей государств, частного сектора (финансового сообщества), ООН и других международных организаций, а также научного сообщества для обсуждения сложностей разработки и введения целевых финансовых санкций. Целью сессий явилась выработка конкретных требований к целевым финансовым санкциям и разработка новых вариантов оказания непосредственного давления на руководителей страны — объекта санкций путем замораживания их активов на мировых финансовых рынках. Результаты Интерлакенского процесса, как он был впоследствии назван, значительно развили общее понимание перспектив и обоснованности целевых финансовых санкций².

¹ См.: Assessing the effect and effectiveness of UN targeted sanctions. Workshop report. Graduate Institution of International and Development Studies. — Geneva, Switzerland. October 1st–3rd, 2009. — P. 7.

² См.: Background Paper on Targeted Sanctions. Workshop on UN Sanctions, 16–17 July 2004. The Thomas J. Watson Jr. Institution for International Studies. URL: http://www.watsoninstitute.org/pub/Background_Paper_Targeted_Sanctions.pdf. — P. 3.

Первый семинар (Интерлакен I), прошедший с 17 по 19 марта 1998 г., сосредоточил свое внимание на специальных требованиях к финансовым санкциям и определил круг предпосылок эффективности целевых санкций. Интерлакен I выработал структуру и типовые формулировки резолюций ООН о введении целевых финансовых санкций, которые должны были состоять из 12 частей:

- 1) преамбула;
- 2) определение объектов санкции;
- 3) конкретные запреты, вводимые санкцией и отвечающие на четыре основных вопроса: а) объект запретов, б) субъект введения запретов, в) срок действия запретов, г) элементы санкции;
- 4) исключения из санкционного режима;
- 5) обращение к ММПО о соблюдении режима санкции;
- 6) учреждение санкционного комитета и определение круга его полномочий;
- 7) определение процедур обжалования физическими лицами решений санкционного комитета о включении их в списки объектов санкции;
- 8) требования об отчетности;
- 9) меры эффективного контроля осуществления санкций;
- 10) обращение к государствам-членам об обязательности в соответствии с Уставом ООН введенного режима санкций;
- 11) положение об освобождении государств-членов от ответственности за соблюдение режима санкций;
- 12) положение о пересмотре (sunset clause) режима санкций по достижении поставленных целей¹.

С 29 по 31 марта 1999 г. прошел второй семинар (Интерлакен II), который развил рекомендации по специальным требованиям к целевым санкциям, а также затронул вопрос различий в имплементации санкций на национальном уровне государствами — членами

¹ См.: Background Paper on Targeted Sanctions. Workshop on UN Sanctions, 16–17 July 2004. The Thomas J. Watson Jr. Institution for International Studies. URL: http://www.watsoninstitute.org/pub/Background_Paper_Targeted_Sanctions.pdf. — P. 3.

ООН. Эксперты отметили, что во многих государствах — членах ООН отсутствует юридическая база, достаточная для имплементации санкций, а в тех государствах, где таковая существует, разнообразность процедур имплементации и обеспечения санкций настолько велика, что это подрывает конечную эффективность санкций ООН. В результате Интерлакен II выработал основные аспекты национальной имплементации целевых санкций (такие как законодательная основа, уполномоченный орган по применению санкции, информирование населения, соблюдение режима санкции, исключения из санкционного режима, управление финансовыми активами и принудительное исполнение режима санкций) и разработал модельный закон по имплементации санкций для государств — членов ООН.

Кроме того, первая рабочая группа Интерлакена II разработала типовые тексты и стандартные элементы для формулирования будущих резолюций Совета Безопасности ООН, включая элементы о запретах и исключениях. Эта разработка была впервые использована ЕС в качестве части вводимых санкций против Югославии по вопросу Косово¹ и была применена санкционным комитетом по Афганистану ООН².

Вторая рабочая группа разработала проект модельного закона, который может приниматься государствами для всесторонней и последовательной имплементации целевых финансовых санкций Совета Безопасности ООН³.

В целом Интерлакенские семинары привели их участников к выводу о технической осуществимости целевых финансовых

¹ См.: Targeted Financial Sanctions: a manual for design and implementation. Contributions from the Interlaken Process. The Thomas J. Watson Jr. Institution for International Studies. URL: <http://www.watsoninstitute.org/tfs/TFS.pdf>. — P. X–XI.

² См.: Резолюция Совета Безопасности ООН S/RES/1267 (1999) от 15 октября 1999 г.

³ См.: Targeted Financial Sanctions: a manual for design and implementation. Contributions from the Interlaken Process... — P. X–XI.

санкций при условии обеспечения их эффективности с помощью конкретных мер на национальном и международном уровне.

Итоговый документ Интерлакенского процесса — Целевые финансовые санкции: Пособие по формулированию и имплементации — был представлен на заседании СБ ООН в октябре 2001 г.

Боннско-Берлинский процесс. В 1999 г. Министерство иностранных дел Германии совместно с Секретариатом ООН и Боннским международным центром преобразований инициировало второй международный процесс, сосредоточенный на конкретных видах целенаправленных санкций (в частности, на эмбарго на поставки оружия и запрет на поездки). В ноябре 1999 г. был созван первый экспертный семинар в Бонне, который собрал вместе государственных экспертов, представителей научных кругов и неправительственных организаций для достижения трех целей: 1) анализ недостатков соответствующих санкций в рамках ООН; 2) внесение широкого спектра предложений по увеличению эффективности санкций; 3) тщательный анализ отдельных предложений в рамках экспертных рабочих групп¹. Всего было создано четыре экспертные рабочие группы.

Первая группа занималась разработкой типовых резолюций и выработкой предложений по национальной имплементации запретов на передвижение и полеты. Вторая группа занималась вопросами повышения эффективности эмбарго на торговлю оружием. Третья группа занималась разработкой типовой резолюции Совета Безопасности ООН об эмбарго на торговлю оружием. Четвертая группа разрабатывала предложения по совершенствованию контроля и принудительного исполнения санкционного режима эмбарго на уровне ООН².

Каждая из групп представила отчеты о своей деятельности, которые обсуждались на итоговом экспертном семинаре 3–5 декабря 2000 г.

¹ См.: Background Paper on Targeted Sanctions. Workshop on UN Sanctions... — P. 19.

² См.: Официальный сайт Боннско-Берлинского процесса. URL: <http://www.bicc.de>.

Итоговый документ Боннско-Берлинского процесса — Введение и имплементация санкций в отношении эмбарго на торговлю оружием, запретов на передвижения и перелеты: Результаты Боннско-Берлинского процесса — был представлен на заседании Совета Безопасности ООН 22 октября 2001 г. вместе с итоговым документом Интерлакенского процесса.

Стокгольмский процесс. Следуя примеру Швейцарии и Германии и осознавая необходимость совершенствования механизма целевых санкций, Швеция взяла на себя инициативу совместно с Секретариатом ООН и кафедрой исследования мирного разрешения конфликтов Университета Уппсалы по организации Стокгольмского процесса, который объединил в себе около 120 экспертов в рамках трех рабочих групп. Стокгольмский процесс прошел в феврале 2003 г.¹

Первая рабочая группа выработала рекомендации по усовершенствованию имплементации, в частности в отношении усиления роли Секретариата ООН. Предложения первой рабочей группы включали в себя: 1) проектирование санкций с учетом особенностей национальных имплементаций; 2) осуществление международной поддержки национальным санкционным режимам; 3) постоянный контроль и совершенствование режима санкций; 4) усиление роли Секретариата ООН.

Вторая рабочая группа занималась имплементацией санкций на национальном уровне. Группа подчеркнула необходимость применения типового закона для совершенствования имплементации, признала необходимость применения различных механизмов имплементации для разных типов целевых санкций и определила эти механизмы.

Третья рабочая группа (ответственная за ч. IV итогового документа) изучала вопрос совершенствования самого санкционного режима для предотвращения уклонения от санкций. Группа подчеркнула необходимость постоянного обновления списка объектов санк-

¹ См.: Официальный сайт Стокгольмского процесса. URL: <http://http://www.smartsanctions.se>.

ций, а также важность предоставления государствами-членами отчетов по введению санкций¹.

Итогом Стокгольмского процесса стал документ — Повышение эффективности целевых санкций: Рекомендации по имплементации политики ООН².

В совокупности данные процессы значительно продвинули эффективность применения целенаправленных санкций. Кроме того, в результате проведения таких мероприятий негативные гуманитарные последствия от применения целенаправленных санкций Советом Безопасности ООН были значительно минимизированы.

¹ См.: Background Paper on Targeted Sanctions. Workshop on UN Sanctions... — P. 19.

² См.: Making Targeted Sanctions Effective Guidelines for the Implementation of UN Policy Options. Results from the Stockholm Process on the Implementation of Targetted Sanctions. Uppsala, 2003. URL: http://www.smartsanctions.se/stockholm_process/reports/Final%20report%20complete.pdf.

СОГЛАШЕНИЯ О РЕАДМИССИИ В РАМКАХ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

О.С. Кажаева

магистрант кафедры международного права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

Заключение соглашений о реадмиссии между государствами — участниками Содружества Независимых Государств является одним из приоритетных направлений сотрудничества по совершенствованию международно-правовой базы в области борьбы с незаконной миграцией.

Рeadмиссия происходит от английского глагола *to readmit*, что означает «принимать назад»¹. Рeadмиссия — «принудительная высылка иностранного гражданина или лица без гражданства из государства пребывания при отсутствии, утрате или прекращении законных оснований для дальнейшего пребывания (проживания) в государстве»². При этом реадмиссию нельзя рассматривать как вид наказания в отличие от административного выдворения, а также она осуществляется на «основании международных договоров»³.

¹ См.: Малько А.В. Большой юридический словарь. — М., 2009. — С. 663.

² Руководство по реадмиссии для экспертов и специалистов-практиков: Практика реализации соглашений о реадмиссии в Российской Федерации (Т. 2). — М., 2009. — С. 300. URL: http://www.iomrussia.ru/russian/publications/Manual_on_Readmission_Vol_2_ru.pdf.

³ Там же. — С. 301.

«Сущность соглашений о реадмиссии составляют взаимные обязательства государств принять обратно своих граждан, граждан третьих стран и лиц без гражданства, незаконно прибывших на территорию договаривающейся стороны или остающихся там без законных оснований, если данные лица прибыли с территории этой договаривающейся стороны»¹.

Такого рода соглашения «предусматривают создание технических возможностей для управления процедурой и операциями по перемещению, установление правил перемещения, затрат, защиты данных и соблюдение прочих международных прав и обязательств»².

Как правило, соглашения о реадмиссии содержат формальную или ускоренную процедуру. Формальная процедура применяется когда «факт незаконного проникновения или пребывания был установлен после прошествия некоторого времени со дня совершения», а ускоренная процедура — «обычно при задержании на пункте пограничного контроля»³.

Несмотря на то что в некоторых международных документах закреплено положение о важности заключения подобного рода соглашений, на практике их заключение обусловлено проблемными моментами, препятствующими дальнейшему процессу их разработки, заключению и реализации.

Среди факторов, препятствующих заключению и реализации соглашений о реадмиссии можно указать следующие:

– финансовые затраты, связанные с расходами на выявление, задержание лиц, подлежащих реадмиссии, документальное обеспечение, содержание их в специальных учреждениях, передачу принимающему государству;

¹ См.: *Абашидзе А.С., Киселева Е.В.* Рeadмиссия в отношениях России и ЕС // *Обозреватель*. — 2004. — № 6.

² *Абашидзе А., Киселева Е.* Международное право и безвизовый режим между Россией и ЕС. — Lap Lambert Academic Publishing GmbH & Co. KG, 2010. — С. 117.

³ *Абашидзе А., Киселева Е.* Международное право... — С. 118.

- существенные различия в подходах к регулированию вопросов миграции и проведению миграционной политики;
- принципиальные трудности в гармонизации миграционного законодательства, обусловленные особенностями национальных правовых систем;
- необходимость совершенствования механизмов межведомственного взаимодействия;
- отсутствие единой системы учета мигрантов и эффективного информационного обмена между заинтересованными ведомствами¹.

Государства также могут столкнуться с многочисленными злоупотреблениями со стороны мигрантов в части заявления ходатайств о предоставлении убежища или признания беженцем, а также в случаях, когда невозможно установить гражданство лица, его последнее место жительства или когда лицо не имеет гражданства какого-либо государства².

Нельзя забывать того факта, что в процессе реализации процедур по возвращению лиц, незаконно находящихся на территории государства, гражданами которого они не являются, затронуты интересы двух государств, соответственно необходимо иметь договоренности между такими государствами об осуществлении реадмиссии, сотрудничестве между компетентными органами, которые будут непосредственно выявлять иностранных лиц, незаконно находящихся на территории государства, задерживать и осуществлять возврат таких лиц в государства их гражданства.

Государству пребывания для осуществления процедур реадмиссии необходимо установить таких лиц, выявить причины незаконного пребывания на территории государства, определить места для их временного содержания до момента возврата, установить, гражданами какого государства они являются, согласовать вопросы

¹ См.: *Плюгина И.В.* Проблемы заключения и реализации соглашений о реадмиссии: международно-правовой аспект // Журнал российского права. — 2010. — № 4. — С. 114–124.

² Там же. — С. 118.

транзита (если необходимо), приема таких лиц государствами их гражданства.

В связи с этим возникает вопрос: происходит ли ущемление прав иностранных граждан, незаконно находящихся на территории государства, гражданами которого они не являются, при осуществлении процедур временного содержания в специальных местах (учреждениях) и нарушается ли право таких граждан на «свободное передвижение и выбор места жительства»?

Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. в ст. 12 установил, что «право на свободу передвижения и выбор места жительства может быть ограничено в случаях, предусмотренных законом, если это необходимо для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других и совместимо с признаваемыми в настоящем Пакте другими правами»¹.

В то же время при разработке, заключении и реализации соглашений о реадмиссии необходимо соблюдать положения Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 г. В соответствии с данной Конвенцией «иностранец, законно находящийся на территории любой договаривающейся стороны, может быть выслан только во исполнение законно принятого решения и должен иметь возможность представить доводы против высылки»².

Заключение соглашений о реадмиссии необходимо для снижения угрозы дальнейшего роста незаконной миграции в государствах СНГ, для предотвращения конфликтов между местным населением и иностранными гражданами, предотвращения преступных действий и улучшения криминогенной обстановки, также для предотвращения образования «секторов незаконного рынка труда» в принимающем государстве.

¹ Резолюция ГА ООН 2200А (XXI). URL: <http://www2.ohchr.org/english/law/ccpr.htm>.

² Конвенция СНГ об основных правах и свободах человека от 26 мая 1995 г. URL: <http://constitution.garant.ru/act/right/megdunar/1119744>.

Граждане государств — участников СНГ передвигаются по территории Содружества без оформления виз, что, с одной стороны, упрощает перемещение граждан по территории государств-участников, а с другой стороны, осложняет выявление лиц, нарушающих миграционное законодательство государств — участников СНГ.

Распространенные нарушения миграционного законодательства: отсутствие регистрации в государстве пребывания, истечение сроков нахождения на территории принимающего государства, нарушение правил транзита и т.д.

Осуществляя передвижение, граждане государств-участников проходят пограничный контроль, благодаря которому возможно устанавливать и контролировать количество лиц, пересекающих границы государств, сроки нахождения лиц в конкретном государстве-участнике.

В рамках СНГ были приняты Концепция межрегионального и приграничного сотрудничества государств — участников СНГ от 15 сентября 2004 г. и Конвенция по приграничному сотрудничеству государств — участников СНГ от 10 октября 2008 г., предусматривающая создание Совета по межрегиональному и приграничному сотрудничеству государств — участников СНГ.

Конвенция о приграничном сотрудничестве государств — участников СНГ от 10 октября 2008 г. устанавливает в ст. 8, что государства «в соответствии с национальным законодательством принимают меры, направленные на упрощение процедур пограничного, таможенного, иммиграционного (миграционного) и иных видов контроля в целях повышения эффективности приграничного сотрудничества»¹.

Согласно Положению о Совете по межрегиональному и приграничному сотрудничеству государств — участников СНГ от 10 октября 2008 г. Совет определяет приоритетные направления, рассматривает концептуальные и практические вопросы межрегионального и приграничного сотрудничества государств; выраба-

¹ Конвенция о приграничном сотрудничестве государств — участников СНГ от 10 октября 2008 г. URL: http://archive.minregion.ru/OpenFile.ashx/09_sng_conv.doc?AttachID=2810.

тывает предложения по координации совместных действий по основным направлениям сотрудничества; осуществляет разработку предложений по нормативно-правовому регулированию взаимоотношений государств-участников и т.д.¹

10 июня 2009 г. Комиссия Межпарламентской ассамблеи СНГ внесла поправки в Конвенцию о приграничном сотрудничестве государств — участников СНГ от 10 октября 2008 г., согласно которым по каждому направлению приграничного сотрудничества будут приниматься типовые соглашения государств — участников СНГ².

Конвенция о приграничном сотрудничестве государств — участников СНГ содержит основные принципы и направления такого сотрудничества. Конвенция вступила в силу только для Республики Беларусь, Республики Казахстан, Республики Таджикистан и Российской Федерации³.

9–10 сентября 2008 г. Совет руководителей миграционных органов государств — участников СНГ одобрил Типовой проект Соглашения о реадмиссии и Протокол к нему и рекомендовал использовать их в качестве основы для ведения переговоров между участниками Содружества⁴. Таким образом, можно утверждать, что государства — участники СНГ в области заключения соглашений о реадмиссии, придерживаются подхода стандартизации⁵.

¹ Положение о Совете по межрегиональному и приграничному сотрудничеству государств — участников СНГ от 10 октября 2008 г. URL: http://www.allbusiness.ru/BPravo/DocumShow_DocumID_152610.html.

² Комиссия Межпарламентской ассамблеи СНГ внесла поправки в Конвенцию о приграничном сотрудничестве. URL: <http://kazakhstan.russiaregionpress.ru/archives/614>.

³ Исполнительный комитет СНГ. Развитие межрегионального и приграничного сотрудничества в государствах — участниках СНГ (информационно-аналитическая записка). М., 2010. URL: <http://www.cis.minsk.by/foto/pages/13210/10-2096-5-5.doc>.

⁴ Яковлев В. Путь к безвизовым соглашениям. URL: <http://fms45.ru/prensa/public/980-put-k-bezvizovym-soglashenijam.-vitalij-jakovlev.html>.

⁵ См.: *Абашидзе А., Киселева Е.* Международное право... — С. 123.

В настоящее время, например, Российская Федерация имеет соглашения о реадмиссии только с Республикой Узбекистан, Украиной и Республикой Армения. На стадии доработки находятся соглашения с Казахстаном, Таджикистаном и Молдавией.

Положения соглашений о реадмиссии, заключенных Российской Федерацией с Украиной и Узбекистаном, во многом схожи. Идентичными являются определения, содержащиеся в ст. 1.

Соглашение между правительством Российской Федерации и кабинетом министров Украины о реадмиссии от 22 декабря 2006 г. содержит ст. 5, в которой установлены сроки направления и рассмотрения запросов о реадмиссии: запрос направляется в течение «10 рабочих дней со дня установления факта незаконного въезда или незаконного пребывания лица на территории запрашивающего государства».

Для отправления запроса необходимо установить личность лица, «независимо от того, является ли такое лицо гражданином одного из договаривающихся государств или гражданином третьего государства»¹.

Соглашение устанавливает общие сроки для ответа на запрос — 30 дней с момента получения запроса, но «при наличии обстоятельств юридического и фактического характера, препятствующих своевременному ответу на запрос, предусмотрена возможность продления срока до 90 дней» (п. 3 ст. 5).

Государство должно мотивировать отказ в принятии лица.

Государство, отвечающее на запрос о принятии лица, вправе отклонить его, «если с момента пересечения лицом границы государства запрашивающей стороны либо с момента установления факта незаконного пребывания лица на территории государства запрашивающей стороны прошло более 6 месяцев» (п. 4 ст. 5).

Как правило, передача лица должна быть осуществлена в течение 30 дней «с момента получения согласия от запрашиваемой стороны» (ст. 6 Соглашения).

¹ Руководство по реадмиссии...

Достаточно детально прописана процедура транзита в Соглашении РФ с Украиной. Запрашивающее государство должно направить запрос о транзите лица, подпадающего под реадмиссию, не позднее 15 дней до предполагаемой даты въезда лица на территорию государства-транзита (ст. 7). Государство, которому направлен запрос о транзите, должно ответить на него в течение 7 дней с момента получения.

Пункт 8 ст. 7 Соглашения предусматривает основания для отказа в удовлетворении запроса о транзите: «нахождение лица, транзит которого запрашивается, на территории государства является нежелательным, в частности, по соображениям национальной безопасности и охраны общественного порядка; также лицу, в отношении которого запрашивается разрешение на транзит, или следующим с ним членам его семьи в ином государстве транзита или государстве назначения угрожает смертная казнь, применение пыток или иное бесчеловечное и унижающее человеческое достоинство обращение, либо если свобода этого лица может быть ограничена по соображениям его этнической или национальной принадлежности, расы, религии или политических убеждений»¹.

Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан о реадмиссии от 4 июля 2007 г. имеет ряд отличий от соглашения о реадмиссии, заключенного Российской Федерацией с Украиной.

В п. 2 ст. 3 Соглашения предусматривается «возможность выдачи компетентными органами запрашиваемой стороны гражданину третьего государства или лицу без гражданства, не имеющему документа, удостоверяющего личность, и при отсутствии возможности его получения, документа, дающего право въезда на территорию своего государства»².

¹ Руководство по реадмиссии...

² Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан о реадмиссии от 4 июля 2007 г. URL: <http://www.permufms.ru/razdel/3/127/1/54>.

В Соглашении не определены сроки действия такого документа, его форма и статус, порядок обращения¹.

Соглашение содержит аналогичные сроки направления запроса о приеме и ответа на запрос, содержащиеся в Соглашении о реадмиссии, заключенном между РФ и Украиной. По сравнению со сроком продления ответа на запрос, содержащимся в Соглашении о реадмиссии, подписанном между РФ и Украиной, Соглашение РФ и Республики Узбекистан о реадмиссии устанавливает 60-дневный период (п. 2 ст. 4).

В отличие от сроков транзита лица, подпадающего под реадмиссию, указанных в Соглашении России и Украины, Соглашение Российской Федерации и Республики Узбекистан о реадмиссии содержит более сжатые сроки: «запрос о транзите направляется компетентным органом запрашивающего государства в срок до 10 дней до даты предполагаемого транзита, соответственно о положительном решении по запросу о транзите или о мотивированном отказе в осуществлении транзита запрашиваемая сторона уведомляет компетентный орган запрашивающей стороны в течение 5 дней со дня получения запроса» (ст. 6)².

Основания для отказа в транзите лица, подлежащего реадмиссии, аналогичны основаниям, содержащимся в Соглашении между Правительством Российской Федерации и кабинетом министров Украины о реадмиссии от 22 декабря 2006 г.

Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан о реадмиссии от 4 июля 2007 г. содержит положение, в котором указано, что «в случае необходимости между договаривающимися сторонами заключается отдельный протокол о порядке и условиях транзита граждан третьих государств и лиц без гражданства в сопровождении сотрудников компетентных органов государств запрашивающей стороны» (п. 9 ст. 6).

¹ Руководство по реадмиссии...

² Там же.

Заключение Российской Федерацией такого рода соглашения (в отношении граждан союзного государства) с Республикой Белоруссией видится нецелесообразным, так как между Российской Федерацией и Республикой Белоруссией отсутствует граница. Но возникают сложности с реадмиссией граждан третьих государств, приезжающих на законных основаниях, например в Республику Белоруссию, а затем перемещающихся в Российскую Федерацию, где они уже подпадают под статус незаконных мигрантов. В таком случае Российская Федерация вынуждена обратиться в государство его гражданства, а не вернуть незаконного мигранта в Белоруссию¹.

Нежелание многих государств — участников СНГ заключать соглашения о реадмиссии, на мой взгляд, объяснимы наличием низкого уровня жизни и сложной ситуацией на рынке труда, что еще больше усугубляется, если государства, в которых находится незаконный мигрант, будут интенсивно возвращать таких лиц в государства их гражданства.

¹ См.: *Смольнякова Т.* Иностранцы? Это не про нас. Российско-белорусская граница самая спокойная // *Союз. Беларусь–Россия*. — 2010. — № 470 (34). URL: <http://www.rg.ru/2010/09/09/migracia.html>.

ПРАВОВОЙ СТАТУС МЕЖДУНАРОДНЫХ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Т.М. Быкова

аспирантка кафедры международного права

Московская государственная юридическая академия им. О.Е. Кутафина
ул. Садовая-Кудринская, 9, Москва, Россия, 123995
taby@yandex.ru

Проблема определения правового положения международных неправительственных организаций (МНПО) является одной из самых актуальных и дискуссионных в современном международном праве. Отношения сотрудничества с МНПО поддерживают практически все международные межправительственные организации (ММПО). Примером таких отношений может служить сотрудничество с неправительственным сектором Международной морской организации (ИМО; Организация).

На сегодняшний день существует 79 международных неправительственных организаций, имеющих консультативный статус при ИМО, среди которых Международный морской комитет (МКК), Международная палата судоходства, Международный союз морского страхования, Гринпис, Всемирный фонд дикой природы, Международная торговая палата и др.¹

Международно-правовой основой сотрудничества ИМО с неправительственными организациями являются такие документы Организации, как: во-первых, Конвенция о Международной морской организации (от 6 марта 1948 г.), согласно которой Организа-

¹ Сайт Международной морской организации. URL: <http://www.imo.org/About/Membership/Pages/Default.aspx>.

ция может проводить по вопросам, входящим в ее компетенцию, надлежащие мероприятия для консультации и сотрудничества с неправительственными международными организациями (ст. 62 Конвенции); во-вторых, Правила, определяющие отношения между ИМО и НПО, устанавливающие рамки взаимодействия Организации с неправительственным сектором (резолюция Ассамблеи ИМО 13 апреля 1961 г. А.31 (II))¹; в-третьих, разъясняющее и дополняющее данные Правила Руководство по предоставлению и отмене консультативного статуса (23 мая 1978 г. А22/28С)².

Для Международной морской организации целью установления официальных отношений с неправительственным сектором является возможность получать информацию или экспертное заключение МНПО, обладающих специальными знаниями в определенной области деятельности, входящей в компетенцию Организации. Для МНПО, в свою очередь, наличие статуса дает возможность представлять ИМО свою позицию по тем или иным проблемам.

Для предоставления консультативного статуса международной неправительственной организации Совет ИМО должен быть убежден, что деятельность данной неправительственной организации является непосредственно связанной с целями Международной морской организации, что ее задачи и функции полностью соответствуют духу, принципам и функциям ИМО. Консультативный статус может быть предоставлен МНПО, если она обязуется оказывать поддержку деятельности Международной морской организации и содействовать распространению сведений о целях, принципах и функциях ее работы, с одной стороны, а также и о своей деятельности, с другой стороны. Консультативный статус предоставляется МНПО, имеющей постоянную штаб-квартиру и руководящий орган. Консультативным статусом наделяются только те неправительственные организации, которые являются международными, активными и эффективными

¹ Rules governing relationship with non-governmental international organisations. URL: <http://www.imo.org/About/Membership/Documents/Rules%20governing%20relationship%20with%20NGOs.pdf>.

² Guidelines for the granting consultative status. URL: <http://www.imo.org/About/Membership/Documents/Guidelines.pdf>.

в осуществляемой ими области деятельности. НПО признается международной, если она имеет представительства в достаточном, по требованиям ИМО, количестве других государств.

Если МНПО не удовлетворяет всем требованиям, устанавливаемым ИМО, предоставление консультативного статуса возможно на временной основе на период, не превышающий четыре года.

ИМО предоставляет консультативный статус любой международной неправительственной организации, которая способна внести существенный вклад в работу Международной морской организации. При оценке вклада МНПО учитываются такие факторы, как присутствие и участие представителей МНПО на заседаниях и конференциях Организации; деятельность МНПО должна иметь непосредственное отношение к основным целям ИМО, быть связана с работой ее органов и комитетов, основываться на конвенциях, принятых в рамках ИМО; должны существовать совместные программы или проекты, свидетельствующие о связи НПО с деятельностью ИМО, в прошлом, настоящем или запланированы на будущее.

Наличие консультативного статуса дает следующие привилегии МНПО: 1) право на получение предварительной повестки дня сессии Ассамблеи, Совета, Комитета по безопасности на море, Юридического комитета, Комитета по защите морской среды, Комитета по техническому сотрудничеству и других органов Международной морской организации; 2) право представлять письменные заявления по пунктам повестки дня органов Международной морской организации; 3) право направлять наблюдателя на пленарные заседания органов ИМО, на которых рассматриваются вопросы, представляющие особый интерес для МНПО; 4) право получать тексты резолюций по вопросам, имеющим особый интерес для МНПО. Таким образом, можно сделать вывод, что МНПО участвуют в рассмотрении вопросов повестки дня, выполняют совещательную функцию, но не принимают решение. Обычно один наблюдатель от МНПО имеет право присутствовать на сессии или заседании ИМО, выступать по какому-либо пункту повестки дня, но он не обладает правом голоса.

В науке международного права существует точка зрения, согласно которой правовой статус международных неправительст-

венных организаций включает достаточно разнообразные права и обязанности, и МНПО «действуют как субъекты международного права, обладающие ограниченным объемом правосубъектности»¹. Однако рассматривая права и привилегии неправительственных организаций, имеющих консультативный статус при ИМО, с данной позицией сложно согласиться. Представляется, что в настоящий период деятельность МНПО сводится лишь к исследовательско-консультативной, информационно-координационной, просветительской и практической работе, на что справедливо обращает внимание А.И. Камынин².

Любая международная неправительственная организация, получившая консультативный статус, должна представлять информацию ИМО об осуществляемой им деятельности. Также Правила, определяющие отношения между ИМО и НПО, требуют, чтобы неправительственные организации, получившие консультативный статус, предоставляли Организации привилегии на основе взаимности³.

Совет пересматривает время от времени список МНПО, которым был предоставлен консультативный статус, с тем чтобы определить, является ли наличие статуса в каждом конкретном случае необходимым и желательным, и представляет доклад по данному вопросу в Ассамблею. МНПО может быть лишена консультативного статуса, если с момента последнего обзора ее деятельности она не внесла значительного вклада в работу ИМО, а также если, по мнению Ассамблеи, наличие консультативного статуса у данной НПО противоречит положениям Правил и Руководства.

Консультативный статус, как правило, не предоставляется неправительственной организации, если она уже имеет доступ к ИМО через другую неправительственную организацию. При

¹ *Нешатаева Т.Н.* Международные организации и право. — М.: Дело, 1998. — С. 86.

² См.: *Камынин А.И.* Международные неправительственные организации в современных международных отношениях: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1992. — С.27.

³ См.: *Абашидзе А.Х., Урсин Д.А.* Неправительственные организации: международно-правовые аспекты. — М., 2011. — С. 110.

этом НПО считается имеющей доступ к ИМО, если она является членом или связана с НПО, обладающей консультативным статусом при Организации, если интересы организации представлены в ИМО через другую организацию. Консультативный статус не предоставляется в случае, если на его получение претендуют конкурирующие НПО, выражающие взаимоисключающие интересы.

Как отмечает Е.А. Шибаева, в последнее время сотрудничество межправительственных и неправительственных международных организаций заметно расширяется. Это означает привлечение международной общественности к решению важнейших проблем современности¹. Действительно, многие актуальные вопросы нашего времени были выдвинуты и сформулированы неправительственными организациями. Конструктивное участие гражданского общества может укрепить процесс обсуждений на межправительственном уровне, позволив его участникам получить дополнительную информацию, узнать мнение общественности и реальное положение дел на низовом уровне, повысить уровень понимания общественностью принимаемых решений и уровень подотчетности. Вместе с тем, как верно отмечено в докладе группы видных деятелей по вопросу отношений между ООН и гражданским обществом, МНПО не являются субъектами международного права. Гражданское общество способствует включению вопросов в глобальную повестку дня, но лишь правительства имеют право принимать по ним решения².

¹ См.: *Шибаева Е.А.* Право международных организаций. — М., 1986. — С. 72.

² Доклад Группы видных деятелей. 11 июня 2004 г. // Док. ООН. А/58/817. URL: <http://www.un.org/russian/partners/eminent/a58-817.htm>.

МНПО — СУБЪЕКТЫ МЕЖДУНАРОДНОГО СПОРТИВНОГО ПРАВА

Х.М. Джантаев

кандидат юридических наук, ст. научный сотрудник
Центр исследований экономических проблем СНГ
Совета по изучению производительных сил (СОПС) РАН
ул. Вавилова, 7, Москва, Россия, 117997

«Дайте понятиям точное толкование,
и вы освободите мир от половины
его заблуждений».
Рене Декарт (XVIII в.)

Современные международные отношения характеризуются все более очевидным возрастанием числа международных неправительственных организаций (далее — МНПО) и усилением их роли в решении многих вопросов международной жизни. Если еще сравнительно недавно роль этих организаций ограничивалась, в основном, распространением информации и предоставлением услуг международным организациям более высокого ранга — ММПО, то сегодня они все заметнее претендуют на роль активных участников разработки политики и подготовки многосторонних соглашений, призванных регулировать отношения в различных областях человеческой деятельности. Оперативная компетенция МНПО, их гибкость и знание местных условий, а также огромные ресурсы, которыми они обладают, делают их подчас ключевыми незаменимыми партнерами и исполнителями решений, принимаемых в рамках ООН¹.

¹ См.: Федоров В.Н. Организация Объединенных Наций, другие международные организации и их роль в XXI веке. — М.: Логос, 2007. — С. 883.

Особенно велика роль МНПО в области мирового спорта. По сути, этот вид международной деятельности целиком отдан «на откуп» МНПО во главе с Международным олимпийским комитетом (МОК). Обширная отечественная и зарубежная юридическая литература в последнее время все шире и полнее освещает данный круг вопросов. На наших глазах происходит процесс формирования новой отрасли международного публичного права — «международное спортивное право»¹, к исследованию отдельных институтов которой привлекается все больше специалистов — теоретиков международного права.

Международное спортивное право представляет собой систему взаимосвязанных норм и правил, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в сфере международной спортивной деятельности².

В свою очередь, спортивная деятельность включает в себя такие основные направления, как:

– участие международных организаций общей компетенции, например, ООН, Совета Европы и других ММПО в международном спортивном движении;

– деятельность международных спортивных организаций, в том числе МОК, международных спортивных федераций (МСФ) и др., включая их взаимодействие с национальными спортивными структурами;

– деятельность государств, научных спортивных организаций и других внутренних субъектов в международных спортивных отношениях;

– организация и проведение международных спортивных соревнований, в том числе Олимпийских игр и прочих мероприятий.

Названные и иные, связанные с ними, направления международной спортивной деятельности выделяются своей однородностью. Органический комплекс общественных связей спортивной

¹ См.: *Алексеев С.В.* Международное спортивное право: Учебник для студентов вузов / Под ред. П.В. Крашенинникова. — М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008.

² См.: *Алексеев С.В.* Указ. соч. — С. 208.

деятельности, представляет собой предмет регулирования международного спортивного права¹.

Воздействие на предмет регулирования в данной отрасли осуществляется посредством различных методов. Как в международном праве в целом, в международном спортивном праве используется регулирование международных отношений посредством заключения международных договоров (метод договорного регулирования); регулирование посредством норм международного обычая (метод обычно-правового регулирования). Выделяются методы односторонних действий государств и другие, представляющие собой общеправовые методы (запреты, предписания, дозволения и др.), т.е. применяемые в том или ином сочетании во всех отраслях права. Между тем международное спортивное право характеризуется и собственными, присущими только ему методами регулирования своего предмета. Они, обусловленные спецификой отрасли, дополняют общие, названные выше методы.

Целью настоящего исследования являются вопросы, связанные с участием МНПО (наряду с государствами и ММПО) в международном спортивном движении (МСД), прежде всего, с Олимпийским спортом и спортом высших достижений².

Различают также массовый и профессиональный спорт.

Массовый спорт — спорт «для всех» — составная часть спорта, направленная на физическое воспитание и развитие граждан страны путем проведения физкультурных и массовых спортивных

¹ См.: *Алексеев С.В.* Указ. соч. — С. 210.

² Спорт высших достижений (большой спорт) — составная часть спорта, направленная на достижение спортсменами высокого класса максимально возможных спортивных результатов с целью побед на внутригосударственных и международных соревнованиях, установления спортивных рекордов.

Олимпийский спорт (любительский) — составная часть мирового спорта высших достижений. Область Олимпийского спорта составляют не только Олимпийские игры, но и чемпионаты страны, континента, мира, на которых происходит отбор на Олимпийские игры, проводимые под эгидой международных спортивных федераций, входящих в Олимпийское движение.

мероприятий и подготовки к ним, основанных на использовании физических упражнений¹.

Профессиональный спорт представляет собой в определенной мере самостоятельное направление современного спорта, которое с некоторой долей условности можно рассматривать как разновидность большого спорта, обладающую особой зрелищностью, отрасль развлекательного бизнеса, направленную главным образом на обеспечение досуга населения путем производства и предоставления зрелищных платных спортивных услуг. Профессиональный коммерческий спорт функционирует и развивается не только по законам спорта, но и по закономерностям своего рода бизнеса, организуемого на «спортивном материале». Главная цель субъектов профессионального спорта (владельцев команд, функционеров, тренеров, спортсменов) — получение прибыли от продажи спортивного зрелища и дополнительных услуг².

Поэтому массового спорта, как и спорта профессионального мы, в силу известных причин, будем касаться в меньшей мере.

Американский исследователь Р. Кан, давая характеристику профессиональному спорту, писал, что он по своей природе имеет слишком много спортивного чтобы считаться бизнесом и слишком много бизнеса чтобы оставаться спортом. Это, как справедливо полагает большинство авторов (и мы в их числе), — разновидность развлекательной индустрии, регулируемая, внутри страны нормами национального права, за ее пределами — международным частным правом. В последнее время многие ученые-экономисты рассматривают спорт как новый и весьма перспективный сектор экономики. Огромное число любителей спорта в мире являются потребителями спортивных товаров и услуг. По некоторым данным, объем спортивного рынка в мире, включая спортивную индустрию, оценивается более чем в 500 млрд долл. США, составляя в отдельных странах 1–2% общего внутреннего валового продукта³.

¹ См.: *Алексеев С.В.* Указ. соч. — С. 23.

² См.: *Матвеев Л.П.* Основы общей теории спорта и системы подготовки спортсменов. — Киев, 1999. — С. 270.

³ См.: *Алексеев С.В.* Указ. соч. — С. 28.

Таким образом, многие спортивные соревнования давно превратились в зрелище-товар, который пользуется достаточно большим спросом. Капиталовложения в спорт приносят более весомый общественно значимый результат, чем такие же вложения в другие сферы деятельности. Экономическая деятельность в сфере международного спортивного сотрудничества неизбежно влечет за собой возникновение международных коммерческих отношений.

Наряду с этим очевидно, что общемировой тенденцией является также колоссальный рост интереса к спорту высших достижений, который отражает фундаментальные сдвиги в современной культуре. Процессы глобализации в определенной степени были стимулированы и развитием современного спорта, особенно Олимпийского. Мировое спортивное движение (МСД) стало одним из самых мощных и массовых движений¹.

Международное спортивное движение — это форма международного движения, целью которой является развитие спорта, укрепление международного спортивного сотрудничества. Оно оформилось в конце XIX в., и его становление сопровождалось созданием многочисленных МНПО — международных спортивных организаций (МСО). С тех пор над самим международным спортивным движением начала складываться и, соответственно, оптимизироваться своего рода «правовая надстройка», призванная

¹ В конце 80-х гг. прошлого века ведущие западные страны начали культивировать новую концепцию досуга, которая не ставила перед занимающимся спортом слишком конкретных задач, а давала возможность общения, ухода от житейских проблем, и в конечном итоге улучшения здоровья. Это привело к тому, что спорт высших достижений и спорт для всех полностью отмежевались друг от друга. Досуг перестал рассматриваться как просто подготовка к новому рабочему дню. Появилось так называемое гедоническое представление о жизни, согласно которому работа стала рассматриваться как источник условий для лучшего проведения досуга, а свободное время, в том числе и занятия спортом, призваны удовлетворять в первую очередь личные потребности и удовольствия человека. Именно в этот период спортивно-оздоровительные услуги стали рассматриваться как товар.

упорядочить это движение. Этот нормативный слой и составляет регулятивную, или нормативную, сферу МСД. Данный нормативный массив, как отмечает С.В. Алексеев, является частью международной глобальной нормативной системы, призванной регулировать всю гамму международных отношений¹.

В состав нормативного компонента МСД в качестве его основных элементов входят:

- внутреннее право государств;
- международное право;
- разного рода международные рекомендательные и политические нормы («мягкое право»);
- неправовые внутригосударственные и международные правила (в виде моральных, этических норм; норм, рожденных цивилизационными особенностями и различиями).

Воздействуя на всю совокупность общественных отношений, на все социальные структуры и виды спортивной деятельности, нормативное регулирование МСД решает объективно поставленную задачу оптимального функционирования и развития международного спортивного движения посредством максимизации активности субъекта и объекта регулирования. Объектом организационных и правовых отношений в данном случае выступает как российское (других стран), так и мировое спортивное движение, а предметом — деятельность или поведение людей (спортивных руководителей, функционеров и т.д.), а также определенные спортивные отношения, в частности между международными и национальными спортивными НПО и государственными органами разных стран.

В МСД исторически сложились основные формы его организационного построения с четко выраженными целями и задачами, практикой работы: международное Олимпийское движение, МСД по отдельным видам спорта, МСД в сфере профессионального спорта, международное спортивное движение студентов, международное рабочее спортивное движение, МСД в сфере массовой и

¹ См.: Алексеев С.В. Указ. соч. — С. 35.

оздоровительной физической культуры и спорта, деятельность международных спортивных организаций по различным направлениям международного сотрудничества в области физической культуры и спорта¹.

Таким образом, развитие физической культуры и спорта во всем мире, возросшая их роль в жизни людей, необходимость регламентации и координации деятельности в этой области предопределили появление многочисленных НПО спортивной направленности. В их числе Международный олимпийский комитет, международные спортивные федерации, союзы, ассоциации и т.д. Их появление относится к началу XIX столетия. С 1881 по 1914 г. было образовано около 20 МСФ. А к концу 1930-х гг. их число удвоилось. В конце 1990-х гг. их было уже более ста. Эти федерации объединяют, организуют и координируют деятельность многочисленных национальных федераций по отдельным видам спорта (НСФ). Чемпионаты континентов и мира проходят под эгидой международных спортивных федераций².

Процесс создания международных спортивных федераций продолжается и поныне, о чем свидетельствует образование ряда

¹ См.: *Романов А.О.* Международное спортивное движение. — М., 1973.

² Например, основы Международной федерации гимнастики закладывались еще в 1881 г., когда был создан Европейский союз гимнастики, и только в 1897 г. было образовано ныне существующее международное объединение гимнастов. В 1900 г. на Международном конгрессе по лыжному спорту была образована Международная лыжная комиссия, на базе которой в 1924 г. учреждена Международная федерация лыжного спорта. Борцы пытались создать свою федерацию еще в 1913 г., но только после Первой мировой войны это стало возможным, и в 1921 г. Международная любительская федерация борьбы (ФИЛА) оформилась окончательно. Международная организация по современному пятиборью (УИПМБ) была создана в 1948 г., хотя соревнования этого вида входили в программу Олимпийских игр еще в 1912 г. Международный союз стрелкового спорта (УИТ) образован в 1921 г. на базе Международного союза национальных стрелковых федераций, который возник в 1905 г. Международную федерацию бокса, которая была создана в 1920 г., заменила ныне действующая Ассоциация любительского бокса (АИБА).

«молодых» федераций (союзов, ассоциаций): Международный союз триатлона (ИТУ)¹, Международная федерация УШУ², Всемирная конфедерация бильярдного спорта³, Международный союз биатлонистов⁴ и др.

Помимо международных спортивных федераций, к субъектам рассматриваемой категории относятся национальные олимпийские комитеты (НОК). На сегодняшний день МОК⁵ признает более 200 национальных олимпийских комитетов Европы, Азии, Америки, Австралии и Океании. Права МСФ и НОК значительно расширены нынче при решении вопросов Олимпийского движения. Вопрос о порядке выборов членов МОК постоянно находится в зоне внимания мирового спортивного сообщества. Членами МОК являются 115 человек. Вполне очевидно, что в нем представлены не все страны мира.

Особенностью формирования МОК является то, что он сам избирает своих членов по рекомендации Исполкома, причем МОК рассматривает своих членов не как представителей национальных олимпийских комитетов в МОК, а, наоборот, — как «послов МОК» в соответствующих странах. Процедура избрания членов МОК была разработана еще Пьером де Кубертенем в 1894 г. Эта система

¹ Образован в 1989 г.

² Образована в 1990 г.

³ Образована в 1992 г.

⁴ Образован в 1993 г.

⁵ МОК является международной неправительственной организацией, созданной не для извлечения прибыли в форме ассоциации со статусом юридического лица, признанной указом Швейцарского федерального совета 17 сентября 1981 г., срок его деятельности не ограничен. МОК постоянно находится в Лозанне (Швейцария). Миссией МОК является руководство Олимпийским движением в соответствии с Олимпийской хартией. Решения МОК, принятые на основе положений Олимпийской хартии, являются окончательными. Любой спорный вопрос, касающийся их применения или объяснения, может решаться исключительно Исполкомом МОК и в некоторых случаях арбитражем в Спортивном арбитражном суде. См.: Олимпийская хартия / Пер. с англ. — М.: Советский спорт, 1996. — С. 23.

выборов, введения в свой состав новых членов, была призвана по замыслам основателей Олимпийского движения защитить независимость членов МОК от влияния государственных структур представляемых ими стран.

Система избрания членов МОК при всех ее явных и мнимых издержках прошла испытание временем. Она — «функционирует», как отмечал Хуан Антонио Самаранч, бывший президент МОК¹.

Обзор сегмента международных отношений, связанных со спортом, позволяет охарактеризовать непосредственных участников этих правоотношений. Под субъектами международного спортивного права понимаются участники международно-правовых отношений, возникающих в связи с их спортивной деятельностью. Наряду с государствами и ММПО в их число входят международные и национальные спортивные организации, которые, относясь к числу важнейших институтов международного права, основывают свою деятельность на общепризнанных нормах международного права, отвечают интересам сохранения мира и развития международного сотрудничества.

Важнейшей группой субъектов международного спортивного права являются международные организации, число которых неуклонно возрастает. Основной массив международных организаций разного профиля сконцентрирован на межрегиональном (например, ООН, МОК, Ассоциация международных спортивных федераций и др.) и региональном уровнях (например, Совет Европы, Европейский олимпийский комитет, Ассоциация европейских НОК и др.).

Если государство при всем их фактическом многообразии с точки зрения классического международного права в принципе единообразны в смысле их правового статуса, то международные организации, напротив, могут принципиально различаться по правовому статусу, компетенции, функциям, правомочиям. Так, к международным организациям общей компетенции, занимающимся

¹ См.: *Миллер Д.* Олимпийская революция. Олимпийская биография Х.А. Самаранча. — М., 1995.

вопросами спорта и физической культуры, в первую очередь, относятся ООН и ее специализированные учреждения, такие, например, как ЮНЕСКО и ВОЗ.

Наряду с названными универсальными (межрегиональными) международными организациями общей компетенции большое воздействие на международную спортивную деятельность оказывают региональные международные организации общего характера, прежде всего Совет Европы. Спорт является важной отраслью деятельности Совета Европы, которая определяется Европейской культурной конвенцией ETS № 018 (Париж, 19 декабря 1954 г.)¹.

Сотрудничество в области спорта по линии Совета Европы организуется в партнерстве с межправительственными и неправительственными организациями в рамках Комитета по развитию спорта (CDDS), созданного в 1977 г. При участии всех 48 государств — участников Европейской культурной конвенции Комитет по развитию спорта координирует применение международных договоров в данной сфере, формирует и координирует общеевропейскую программу работы в области развития спорта, занимается подготовкой конференций европейских руководителей и министров по делам спорта.

С 1983 г. в рамках СЕ действует Европейская спортивная конвенция (ЕСК), являющаяся форумом для диалога между руководящими деятелями правительственных и общественных спортивных организаций. Но, пожалуй, одним из основных направлений в деятельности Комитета СЕ по развитию спорта, регулярных конференций министров и руководителей спорта европейских стран является разработка механизма взаимоотношений и сотрудничества между государствами и общественными спортивными организациями, создание их правовой основы².

Основные принципы этой политики заложены в Спортивной хартии Европы, принятой министрами и руководителями спорта европейских стран в 1992 г. В основу этого документа положена

¹ См.: Бюллетень международных договоров. — 2000. — № 1.

² См.: Sport International Bulletin. — 1995. — № 4. — P. 31.

хартия «Спорт для всех». Спортивная хартия Европы является нормативной основой политики в области спорта, которую обязана проводить все европейские страны. Она устанавливает политические рамки и социальные стандарты, принципы и основные положения для активного, здорового, безопасного и основанного на нормах нравственности занятия спортом различных групп населения¹.

Спортивное сотрудничество опирается также на положения Венской декларации (1993), принятой на первой конференции государств — членов Совета Европы на высшем уровне, которая провозгласила окончание эпохи «холодной войны» и конфронтации на европейском континенте. Принятие в 1992 г. (и пересмотр в 2001 г.) Спортивной хартии Европы и Кодекса спортивной этики стали естественным продолжением деятельности Совета Европы в области спорта. В этих двух документах правительства приняли обязательство обеспечить своим гражданам — во взаимодействии с соответствующими спортивными организациями — возможность для занятий спортом на четко определенных условиях.

Совет Европы выступает против негативных и даже опасных явлений в спорте, в частности против допинга и насилия. Им приняты две конвенции, имеющие статус международно-правовых документов. Первая — Европейская конвенция против применения допинга (1989) ETS № 135² ратифицирована 37 странами. Вторая — Европейская конвенция о предотвращении насилия и хулиганского поведения зрителей во время спортивных мероприятий ETS № 120³.

В сотрудничестве с Европейской комиссией и государствами-членами Европейского союза (ЕС) Совет Европы участвовал в создании Всемирного антидопингового агентства (WADA). Совет

¹ См.: *Алексеев С.В.* Указ. соч. — С. 303.

² СССР присоединился к данной конвенции постановлением Совета министров СССР от 28 декабря 1990 г. № 1351. (Конвенция вступила в силу для СССР 1 апреля 1991 г.)

³ СССР присоединился к этой конвенции постановлением Совета министров СССР от 28 декабря 1990 г. № 1351. (Конвенция вступила в силу для СССР 1 апреля 1991 г.)

имеет два места в правлении WADA и играет активную роль в формировании его политики.

После подписания в феврале 1992 г. 12 странами Совета Европы Маастрихтского договора, положившего начало Европейскому союзу, на повестку дня встал вопрос разработки его политики в области спорта. Вполне очевидно, что в основу спортивной концепции ЕС должны были быть прежде всего заложены правовые и законодательные нормы, способствующие дальнейшему развитию спорта. Огромное значение в этом плане имеет состоявшийся в 1993 г. в Риме семинар «Спортивное законодательство и правовые аспекты спорта в Европе»¹.

Процесс объединения Европы порождает много проблем, связанных со спортивной деятельностью, которые требуют своего решения, о чем говорит ряд изданий, посвященных работе Совета Европы в области спорта².

В настоящее время СЕ следит за тем, чтобы в новых законодательствах, которые принимают отдельные европейские страны, учитывались и соблюдались принципы Спортивной хартии Европы и других европейских документов. Проект по контролю за выполнением государствами своих обязательств, начатый в 1998 г. призван установить, как государства справляются с выполнением положений Спортивной хартии Европы и конвенций в области спорта. Влияние СЕ не ограничивается только странами-членами. Оно распространяется на весь европейский континент, затрагивая в определенной степени и мировой спорт. Совет Европы, как мы видим, — сложившийся механизм, активно влияющий на развитие спорта в европейских странах и на других континентах.

¹ Sports Laws and Regulations in Europe (Juridical seminar). Rome, 16–26 March, 1993.

² Eurofit for children: tests of physical fitness. 1993, 2nd revised edition; Eurofit for Adults: Assessment of health-related fitness. 1995; The significance of sport for Society: Health, Socialization, Economy. 1995; Dying to Win, Doping in Sport and the Development of Anti-Doping Policy. 2002, 2nd revised edition; Study of National Sports Legislation in Europe. 1999.

Вполне очевидно, что одних только международных организаций общей компетенции недостаточно для обеспечения международных отношений, возникающих в процессе спортивной деятельности. Этим целям служат также специализированные международные организации, деятельность которых посвящена непосредственно международной спортивной сфере (международные спортивные организации — это всемирные и региональные НПО по физической культуре, физическому воспитанию и спорту)¹.

Международное спортивное движение организуется и проводится международными спортивными организациями (МСО):

- общего характера;
- по отдельным видам спорта;
- по отраслям знаний и деятельности;
- по определенной принадлежности.

Деятельность МСО общего характера не ограничена какой-нибудь одной областью. К ним относятся, например, Международный олимпийский комитет, Международный совет по спортивной науке, физическому воспитанию и спорту (СИЕПСС), Генеральная ассоциация национальных олимпийских комитетов (ГАНОК), Генеральная ассоциация международных спортивных федераций (ГАИСФ), Международная федерация физического воспитания (ФИЕП), Международная олимпийская академия (АИД) и др. Ядром современной международной спортивной системы является МОК — высший руководящий орган Олимпийского движения, ко-

¹ См.: Энциклопедический словарь юного спортсмена. — М., 1979. С. 241.

Согласно резолюции ГА ООН 1296 (XIV) от 23 мая 1968 г. неправительственной организацией признается «любая международная организация, не учрежденная на основании межправительственного соглашения». Отсутствие целей извлечения прибыли; признание по крайней мере одним государством или наличие консультативного статуса при межправительственных организациях; получение денежных средств более чем из одной страны; осуществление деятельности по крайней мере в двух государствах; создание на основе учредительного акта — вот основные признаки МНПО, приведенные в указанной резолюции.

торый превратился ныне в международную организацию, управляющую мировым спортом. СИЕПСС является одной из авторитетнейших МНПО, занимающихся развитием и распространением знаний в области спортивной науки, физического воспитания и спорта и их практическим применением «в контексте культуры и образования»¹.

Совет координирует деятельность ММПО и МНПО в рассматриваемой области и функционирует как подведомственная МОК организация. Это смешанная по членскому составу МНПО. Наряду с общественными организациями в нее входят и правительственные органы на уровне министерств-ведомств. Так, в члены Совета в 1993 г. вступил Госкомитет РФ по физической культуре, спорту и туризму. Членами Совета от России являются также: Федерация легкой атлетики России, Российская государственная академия физической культуры, Московское городское физкультурно-спортивное общество (МГФСО). К рассматриваемой категории МНПО относятся Генеральная ассоциация международных спортивных ассоциаций (ГАИСФ) и международная федерация физического воспитания (ФИЕП)².

Другой разновидностью МНПО — субъектов международного спортивного права — являются МСО по отдельным видам спорта, прежде всего, международные спортивные федерации: гимнастики (ФИЖ), гребных обществ (ФИСА), футбольных ассоциаций (ФИФА), фехтования (ФИЕ), борьбы (ФИЛА) и др. В настоящее время их насчитывается свыше ста, и более тридцати из них — по Олимпийским видам спорта (федерация баскетбола (ФИБА), бокса (АИБА), конного спорта (ФЕИ) и т.д.).

К группе МСО по отраслям знаний и деятельности относятся организации, имеющие опосредованное отношение к физической культуре и спорту. Такие, например, как: Международная ассоциация спортивной прессы (АИСП), Международная ассоциация спортивных сооружений (ИАКС), Международная федерация

¹ См.: *Алексеев С.В.* Указ. соч. — С. 329.

² См.: *Чеченков С.В.* Спортивные федерации: спорт для всех и спорт высших достижений // Тренер. — 2001. — № 1.

спортивной медицины (ФИМС), Международное общество психологии спорта (ИССП)¹, Европейская федерация психологии спорта и физической деятельности (ФЕПСАК)² и др.

Следующая группа МСО объединяет спортсменов по какой-либо принадлежности: профессиональной — Международная федерация университетского спорта (ФИСУ), Международный совет военного спорта (СИЗМ), Международный спортивный союз железнодорожников (УСИК), Международный рабочий спортивный комитет (КСИТ) и др.; конфессиональной — Международная ассоциация молодых христиан, Международный католический союз физического воспитания и спорта и др.

К числу субъектов международного спортивного права, оказывающих огромное воздействие на международную спортивную деятельность, как отмечалось выше, относятся государства. Одной из основных групп межгосударственных правоотношений в спортивной сфере являются правоотношения, имеющие в качестве предмета *внутренние правовые режимы*, в которых взаимодействуют между собой спортивные организации, спортсмены разных стран и другие субъекты международной спортивной деятельности.

В рамках таких правоотношений государства согласовывают те или иные изменения во внутреннем законодательстве в одностороннем, двустороннем, многостороннем или универсальном порядке. Тем самым происходит некая унификация внутренних правовых режимов, их «сцепление» друг с другом³. Так, если государства — участники Международной конвенции о борьбе с допингом в спорте (Париж, 19 октября 2005 г.) устанавливают единый перечень запрещенных препаратов, тем самым они юридически унифицируют подходы в одном из самых острых вопросов мирового спорта.

¹ См.: Романина Е. XI Европейский конгресс по психологии спорта // Спортивный психолог. — 2004. — № 1. — С. 96–97.

² См.: Психология спорта в терминах, понятиях, междисциплинарных связях: Словарь-справочник / Сост. Е.Н. Сурков. — М., 1996. — С. 394–395.

³ См.: Алексеев С.В. Указ. соч. — С. 351.

Сказанное подтверждает, что государствам в международной спортивной деятельности принадлежит одна из ведущих ролей, наряду с универсальными международными организациями.

Субъектный состав международных спортивных отношений включает в себя внутригосударственные (национальные) спортивные организации. К ним относятся *коллективные субъекты*, выступающие, как правило, в форме юридических лиц: национальные олимпийские, параолимпийские, сурдоолимпийские комитеты, федерации (союзы, ассоциации) по разным видам спорта, физкультурно-спортивные общественные объединения, спортивные общества, спортивные клубы, спортивные центры и др.¹, а также *индивидуальные субъекты* — спортсмены, тренеры, спортивные судьи, врачи спортивной медицины и другие специалисты в области спорта. Правовой режим этих лиц определяется как в национальном законодательстве, так и в международных договорах и других международных документах.

Из перечисленных субъектов нас в большей степени интересуют национальные олимпийские комитеты (НОК) — руководящие органы Олимпийского движения в странах. НОК являются одним из главных составных звеньев международного Олимпийского движения. Они официально признаются Международным олимпийским комитетом. Сегодня их в мире свыше двухсот. Роль и статус НОК вытекают из Олимпийской хартии о неправительственном характере национальных Олимпийских комитетов. Наименование НОК должно соответствовать его территориальным границам, традициям страны и быть утвержденным МОК. Флаг, эмблема и гимн, одобренные НОК для использования в связи со своей деятельностью, включая Олимпийские игры, должны быть утверждены Исполкомом МОК.

Олимпийская хартия, несмотря на то, что это «всего лишь» документ, принятый одной из МНПО, официально признается полноправным международным соглашением публично-правового

¹ См.: *Трескин А.В.* Спорт в Скандинавии: прошлое и настоящее. — М., 1983. — С. 49.

характера высшими судебными инстанциями ведущих стран Запада. Ее положения и принципы нашли отражение во многих резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН. Они не только получают все более широкое признание в качестве норм права, но и рассматриваются как основа формирования новой отрасли общего международного права — международного спортивного права, являя собой уникальный пример деятельности МНПО в области кодификации и прогрессивного развития международного права¹.

Бесспорно, обладая качеством международной правосубъектности, осуществляя свои функции по руководству международным Олимпийским движением, сотрудничая, в соответствии с Олимпийской хартией, с межправительственными организациями и государственными органами, МОК не может не обладать и международной договорной правоспособностью. Реализуя эту правоспособность, МОК заключает международные соглашения публично-правового характера с указанными субъектами международного права. Так, МОК заключает «письменное соглашение с городом — организатором» Олимпийских игр и Национальным олимпийским комитетом страны — организатора Олимпиады, в котором детально определяются обязательства, накладываемые на них. Организация Игр не может быть поручена городу, если последний не представит в МОК документ, подготовленный в правительстве соответствующей страны, в котором данное правительство гарантирует МОК, что страна будет неукоснительно соблюдать все положения Олимпийской хартии.

В контексте наших рассуждений о международной правосубъектности МНПО такая гарантия правительства имеет особый вес, поскольку подобным образом государство выражает согласие на обязательность для него договора, подписанного руководством города — организатора Игр и Национального олимпийского комитета. Имея в виду подобные ситуации, И.И. Лукашук отмечал: «Соглашение неправительственной организации, если оно ратифици-

¹ См.: *Сохин Ю.Г.* Олимпийская хартия как правовая основа функционирования МОК // Вестник РУДН. Серия «Юридические науки». — 2003. — № 2. — С. 90.

ровано или утверждено правительством, и фактически, и юридически (выделено нами — *Х.Д.*) носит характер межгосударственного соглашения»¹. Эту позицию всегда разделяли и другие отечественные авторы².

Приведенный случай не исчерпывает всего многообразия способов заключения МОК международных договоров и их категорий. Как отмечает Ю.Г. Сохин: «Только в системе Организации Объединенных Наций МОК имеет договоры о сотрудничестве с целым рядом специализированных учреждений ООН»³. Заключение подобных международных соглашений публично-правового характера является неоспоримым подтверждением международной правосубъектности МНПО, которые будучи субъектами международного спортивного права являются субъектами общего международного права.

¹ См.: *Лукашук И.И.* К вопросу о соглашениях, подобных международным договорам // Советское государство и право. — 1960. — № 12. — С. 90.

² См.: *Пашуканис Е.* Очерки по международному праву. — М., 1935. — С. 153; *Короленко А.С.* Торговые договоры и соглашения СССР с иностранными государствами. — М., 1953. — С. 14; *Талалаев А.Н.* Право международных договоров. — М.: М/О, 1980. — С. 99; *Нешатаева Т.Н.* Международные организации и право: Новые тенденции в международно-правовом регулировании. — М.: Дело, 1998. — С. 87; *Черниченко С.В.* Теория международного права. В 2-х томах. — М., 1999. — Т. I. — С. 107; *Прокуронова С.С.* ООН: Конспект лекций. — СПб., 2000. — С. 38.

³ См.: *Сохин Ю.Г.* Указ. соч. — С. 94.

ПОНЯТИЕ OPINIO JURIS И ЕГО РОЛЬ В ФОРМИРОВАНИИ МЕЖДУНАРОДНОГО ОБЫЧАЯ

М.Д. Сюняева

аспирантка кафедры международного права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198
madina.kotova@gmail.com

В классическом международном праве считается, что для существования той или иной нормы международного права необходимо наличие двух стадий формирования нормы права: выработка самого правила (практика) и признание данного правила в качестве обязательной нормы международного права (*opinio juris*). Более того, ст. 38 Статута Международного Суда ООН, определяя международный обычай как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы, фактически во многом сформировала указанный подход к формированию международного обычая.

Традиционная концепция, которая выработана представителями естественно-правового направления, понимает под *opinio juris* сопровождающее обычную практику чувство или убеждение (отсюда обозначение этого элемента как психологического) в том, что той или иной практики надлежит придерживаться в силу ее юридической обязательности, т.е. фактически в том, что практика отражает предписание уже существующей нормы права¹.

Латинская фраза *opinio juris*, наиболее часто используемая для обозначения второго элемента обычая, — это сокращение от *opinio*

¹ См.: Шаммасова Л.П. Международный обычай в современном международном праве: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2006. — С. 94.

juris sive necessitatis. Она может быть переведена как «убеждение в праве или в необходимости», а значение ее может быть обозначено как «убеждение в допустимости с точки зрения права или (в некоторых случаях) в необходимости того или иного поведения»¹.

На наш взгляд, важно определить, в каких случаях действия государства или его представительных органов однозначно не рассматриваются как выражающие *opinio juris*. В докладе Комитета по вопросам формирования обычного (общего) международного права Ассоциацией международного права предлагается разделить все такие случаи на четыре группы².

1. Случаи, когда практика осуществляется в областях, не затрагиваемых правовым регулированием (например, выражение соболезнования в случае кончины главы государства). С такой же позиции Г.М. Даниленко предлагает решать проблему разграничения практики формирующей нормы обычного права и практики, которой следуют в соответствии с нормами международной морали или вежливости, учитывая характер областей, в которых осуществляется практика: «если практика осуществляется в областях межгосударственных отношений, имеющих существенное значение для взаимных отношений государств и требующих правового регулирования..., то она, как правило, всегда влечет правовые последствия»³.

2. Случаи, когда, несмотря на то что сфера правоотношений допускает их регулирование правом, существует общее согласие относительно того, что то или иное поведение не будет рассматриваться как выражающее признание его правового значения⁴. Сюда

¹ Statement of Principles Applicable to the Formation of General Customary International Law: Final Report of the Committee on the Formation of Customary (General) International Law, International Law Association, Report of the 69th Conference, London, 2000. URL: <http://www.ila-hq.org/pdf/CustomaryLaw.pdf>. — С. 33.

² Там же. — С. 35–39.

³ Даниленко Г.М. Обычай в современном международном праве. — М., 1988. — С. 110.

⁴ См. п. 5 отдельного мнения Судьи Флейшауэра к Консультативному заключению Международного Суда ООН об использовании или угрозе

можно отнести некоторые обыкновения, связанные с бытом дипломатического персонала.

3. Случаи, когда государства, следуя определенной практике, заявляют о том, что не рассматривают ее как выражающую признание с их стороны такого поведения как юридически обязательного (например, когда указывается, что государства следовали данной практике в виде исключения)¹.

4. Случаи, когда практика не полностью удовлетворяет требованию единообразия и всеобщности. В такой ситуации имеет место противоположная презумпция, что *opinio juris* отсутствует. Такая презумпция может быть опровергнута, только если государство более четко выразит свою позицию в отношении *opinio juris*.

В целом существует несколько подходов к определению роли *opinio juris* в формировании международного обычая.

Российские ученые, в частности Г.М. Даниленко, склоняются к тому, что *opinio juris* — это один из элементов обычая, который представляет собой признание государством юридической силы за сложившимся с практикой правилом². Данный подход уравнивает практику и *opinio juris* для возникновения обычая, и наличие практики является, по их мнению, необходимым предварительным условием для образования обычной нормы международного права.

Другие ученые считают, что *opinio juris* — это убеждение государства в том, что оно следует определенной практике в силу действия права, а в случае отклонения от этой практики к нему могут быть применены определенные санкции. Указанный подход выставляет практику на первый план, лишая при этом *opinio juris* какого-либо значения для формирования обычая³.

использования ядерного оружия (Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons (1994–1996)). URL: <http://vwww.icj-cij.org>.

¹ См.: Даниленко Г.М. Обычай в современном международном праве. — М., 1988. — С. 112.

² Там же. — С. 99.

³ См.: Villiger M. Customary International Law and Treaties. — Dordrecht, 1985. — P. 20.

Более современный же подход к определению роли *opinio juris* представляет его как главный и единственный элемент, указывая на то, что для формирования обычной нормы нет необходимости в предшествующей практике. Бин Ченг отмечает, что «роль обычкновения в образовании норм международного обычного права является чисто доказательной... Следовательно, международное обычное право имеет фактически лишь один конституирующий элемент, *opinio juris*»¹. И опять же говорит о том, что «*opinio juris* является единственным элементом обычая и для возникновения обычая наличия практики государств не требуется, достаточно проявления их *opinio juris*»².

В доктрине отмечается большая роль Международного Суда ООН как в толковании обычных норм, так и в выявлении тех признаков, которым должен соответствовать международно-правовой обычай³. Отмечается и роль предшественника Международного Суда ООН — Постоянной палаты международного правосудия⁴. Национальные суды не так часто обращаются к источникам международного права, и в частности к обычаю, однако сейчас прослеживается тенденция к увеличению таких случаев. Наверное, их роль еще далека от той роли, которую играет Международный Суд

¹ Cheng B. United Nations Resolution on Outer Space: «Instant» International Customary Law? // *IJIL*. — 1965. — Vol. 5. — № 1. — P. 36; *On the Nature and Sources of International Law // International Law: Teaching and Practice*. — L., 1982. — P. 223.

² Cheng B. *Ibid.* — P. 23, 35–36.

³ См.: Лукашук И.И. Нормы международного права в международной нормативной системе. — М., 1997. — С. 226, 240–241; Arechaga J. *de Custom and Treaties // Change and Stability in International Law-Making*. — 1988. — P. 2; Von G.G. *Law among nations: an introduction to public international law*. — 7th ed. — Boston etc.: Allyn and Bacon, 1996. — P. 20; Даниленко Г.М. Принцип неприменения силы в решениях Международного Суда ООН // *Международное право: советский и английский подходы (материалы советско-английского симпозиума)* / Отв. ред. Г.М. Даниленко и Н.А. Ушаков. — М., 1989. — С. 56–59.

⁴ См.: Оттенгейм Л. *Международное право*. В 2 т. Пер. англ. / Под ред. С.Б. Крылова. — М., 1948. — Т. I. — Полумтом 1. — С. 46.

в деле толкования норм «права обычаев»¹. В этой связи Э. Арчага справедливо отметил, что «вопрос об обычае как источнике международного права должен рассматриваться с учетом того, как в последние годы трактовал обычное право Международный Суд ООН»² и что для дальнейшего развития права этот аспект деятельности Международного Суда ООН «имеет более долговременное и важное значение, чем любое возможное урегулирование какого-нибудь спора или судебное решение либо консультативное заключение по какому-нибудь конкретному делу»³.

Если обратиться к учредительному акту Международного Суда ООН — Статуту, то в нем не предусмотрена возможность осуществления Судом правотворческой деятельности. Даже в случае, если Международный Суд ООН вынесет решение, не основанное на конкретных нормах права (ввиду отсутствия последних по какому-либо вопросу или в случае если с согласия сторон дело будет решаться *ex aequo et bono*), его решение будет обязательно только для участвующих в деле сторон и только по данному делу. Хотя теоретически возможно, что правило, сформулированное в указанных случаях Международным Судом ООН, будет впоследствии воспринято практикой и на его основе сформируется международно-правовой обычай. Но и в таком случае самого по себе решения Международного Суда ООН без других форм практики в широком смысле этого слова было бы недостаточно.

Кроме того, в соответствии с положениями ст. 38 Статута Международного Суда ООН его решения могут быть использованы лишь в качестве «вспомогательного средства для определения правовых норм», т.е. они сами не являются источниками права. В ст. 59 Статута также определено, что «решение Суда обязательно лишь для участвующих в деле сторон по данному делу», т.е. док-

¹ См.: *Von G.G.* Op. cit. — P. 16, 35; *Лукашук И.И.* Международное право в судах государств. — СПб.: СКФ Россия-Нева, 1993. — С. 152–155.

² См.: *Арчага Э.Х.* de Современное международное право. *Derecho internacional contemporaneo*. Пер. с исп. Ю.И. Панченко / Под ред. Г.И. Тункина. — М., 1983. — С. 20.

³ Там же. — С. 2.

трина судебного прецедента не может быть применена в Международном Суде ООН. Что касается консультативных заключений Суда, то они тем более не являются источниками международного права (даже исходя из их названия, подчеркивающего их консультативный характер)¹. В своих решениях Международный Суд ООН также подтверждает, что не является правотворческим органом и может основывать свои решения только на уже существующих нормах права. Так, в Консультативном заключении о правомерности использования и угрозы использования ядерного оружия Суд указал, что не может заниматься правотворчеством, что он устанавливает существующие нормы права, а не создает их даже в тех случаях, когда «устанавливая и применяя право, Суду приходится обозначать его границы и иногда указывать на общие тенденции его развития»².

При этом значение практики Международного Суда ООН, как и других правоприменительных органов, очень велико для теории международно-правового обычая. Так, ни одно более или менее содержательное исследование международного обычая не может обойтись без анализа практики Международного Суда ООН. Это связано с тем, что за годы своей деятельности Международный Суд ООН не раз обращался к рассматриваемому источнику международного права, и каждый раз такое обращение сопровождалось исследованием важных теоретических вопросов, связанных с формированием обычая, его структурой, доказательствами его существования и т.д.³ Поэтому именно анализ практики Международного Суда ООН во многом позволяет делать выводы о необходимых ус-

¹ См.: Лукашук И.И. Источники международного права. — К., 1966. — С. 95–96; Лихачев В.И. Установление пробелов в современном международном праве. — К., 1989. — С. 102–103.

² Консультативное заключение об использовании или угрозе использования ядерного оружия (Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons (1994–1996)), параграф 18; см. также: Дело о рыболовной юрисдикции (Fisheries Jurisdiction (*United Kingdom v. Iceland*) (1972–1974). — P. 23–24; Fisheries Jurisdiction (*Federal Republic of Germany v. Iceland*) (1972–1974). URL: <http://www.icj-cij.org>.

³ Необходимо отметить, что и Постоянная палата международного правосудия обращалась к данному источнику международного права, например в деле *S.S. Wimbledon, Lotus*. URL: <http://www.icj-cij.org>.

ловиях формирования международно-правового обычая. Член Международного Суда ООН М. Ляхс отмечал в этой связи, что рядом своих решений, связанных с формированием обычного права, Суд внес значительный вклад в прояснение многих вопросов обычного нормообразования и взаимодействия договора и обычая¹.

Позиция Международного Суда ООН касательно роли *opinio juris* в формировании международного обычая периодически менялась.

Например, в решении по делу Никарагуа Суд говорит, что «будучи обязанным ст. 38 своего Статута применять помимо прочего международный обычай как доказательство общей практики, принятой как право, Суд не может не учитывать существенную роль, принадлежащую практике. Один лишь факт заявления государствами о признании ими определенных норм недостаточен для того, чтобы Суд считал их частью обычного права, а также применимыми в качестве таковых к этим государствам. В области международного обычного права, говорится далее в решении Суда, общей точки зрения сторон относительно содержания того, что они считают нормой, недостаточно. Суд должен быть удовлетворен в том случае, когда существование нормы в *opinio juris* государств подтверждено практикой»². То есть в данном деле Суд высказал мнение о недостаточности не подтвержденной практикой *opinio juris*.

Однако в других решениях Международного Суда ООН мы можем обнаружить и иной, нетрадиционный подход к соотношению *opinio juris* и практики. Например, в решении Суда по делу *Никарагуа против США* Суд отметил, что *opinio juris* может быть, хотя и со всеми предосторожностями, выведено из отношения государств к определенным резолюциям Генеральной Ассамблеи ООН. «Согласие с такими резолюциями следует понимать как признание силы за нормой или комплексом норм, провозглашенных

¹ См.: Даниленко Г.М. Обычай в современном международном праве. — М., 1988. — С. 28.

²Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua // ICJ Reports. — 1986. — Para 184.

таким образом»¹. В приведенных положениях содержится факт существования второго вида обычных норм международного права и механизма их создания. Обширная практика перестала быть необходимой для создания обычных норм международного права, и решающее значение приобрело *opinio juris*. Все это, однако, не означает принижения значения традиционных обычных норм, которые складываются в практике государств, которые по-прежнему будут занимать весьма важное место в системе общего международного права.

Ряд современных авторов считают, и мы склонны с этим согласиться, что роль *opinio juris* в процессе обычного нормообразования состоит еще и в том, что благодаря этому второму элементу обычая не допускается навязывание воли большинства государств меньшинству, что полностью соответствует принципу суверенного равенства государств. И даже несмотря на выполнение процедуры выражения согласия с обычной нормой, которое «фактически может означать, что государство может быть связано обычной нормой, несмотря на то, что оно никогда не выражало с ней согласия. Но юридически без согласия государства, пусть молчаливого, подразумеваемого, оно не может быть ею связано»².

Таким образом, мы видим, что современное развитие международного права влияет и на изменение классического подхода к формированию его норм, в частности обычных. Практика все больше уходит на второй план, уступая место *opinio juris*. Темпы жизни настолько велики, что все чаще государствам предоставляется возможность, выразив свое согласие или несогласие с определенным правилом поведения, фактически превратить его в норму международного обычая.

¹ Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua // ICJ Reports. — 1986. — Para 188, 189.

² Лукашук И.И. Нормы международного права в международной нормативной системе. — М., 1997. — С. 239.

ДОКТРИНАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К ПРОБЛЕМЕ «ФРАГМЕНТАЦИИ» МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Н.Ф. Кислицына

ассистент кафедры международного права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

Начиная с середины XX в., точнее после создания универсальной международной организации — ООН, международное право приобретает все большее значение в регулировании взаимоотношений между государствами. Соответственно, для эффективности данного сотрудничества необходима конкретная упорядоченность в отношениях. Возникает вопрос, каким образом должны быть упорядочены взаимоотношения между государствами, а также между международными организациями? При ответе на данный вопрос и отечественная, и зарубежная правовые доктрины сходятся во мнении, что нормы международного права должны быть приведены в единую систему. При этом существующая система также должна обладать определенными признаками, такими как иерархичность, структурированность, согласованность, взаимодополняемость ее элементов. Хотя не стоит забывать и том, что до сих пор в науке существуют две точки зрения: первая заключается в том, что система международного права сформировалась давно, претерпевает определенные изменения, но представляет собой основу для всего международного права. Вторая точка зрения состоит в том, что международное право не рассматривается в качестве системы. На наш взгляд, так или иначе система необходима, так как она создает определенный правовой порядок, позволяющий должным образом нормам международного права регулиро-

вать международные отношения. Целостная система международного права формирует слаженный механизм действия своей собственной структуры, выражающийся во взаимодействии и согласованности ее элементов.

Несмотря на достаточную уверенность международного сообщества в необходимости существования системы международного права следует отметить, что приблизительно с середины 50-х гг. XX в., преимущественно в западной доктрине появляются публикации, затрагивающие вопросы, связанные с определенными изменениями в системе международного права, которые носят негативный характер.

Для нас представляет интерес не только, какие конкретно изменения оказывают негативное влияние на систему международного права, но и то, какое на доктринальном уровне ученые дают определение таким изменениям, действительно ли оно применимо с юридической точки зрения в международном праве.

Для ответа на поставленные вопросы начнем с того, что на сегодняшний день существует два подхода в науке к определению тех изменений, которые негативным образом сказываются на развитии системы международного права. Преимущественно западная правовая доктрина использует понятие «фрагментация» системы международного права, что касается отечественной правовой доктрины, то, к сожалению, данная проблема в целом игнорируется. Единственное исследование по данной проблематике, выполненное членом Комиссии международного права (далее — КМП) профессором Р.А. Колодкиным, ничем не отличается от изысканий профессора У. Дженкса в части изучения причин «фрагментации» системы международного права¹. Другие его выводы также отрицают исследования, которые были проведены КМП. При этом профессор Р.А. Колодкин приходит к выводу, который не поощряет дальнейшее исследование в этом направлении. Он считает, что «фрагментации» системы международного права не существует,

¹ См.: *Колодкин Р.А.* Фрагментация международного права // Московский журнал международного права. — 2005. — № 2. — С. 39.

а ее угрозы тем более. Ученый отмечает: «Общепризнанно, что сфера регулирования международного права все время расширяется. Оно распространяется на те области, в которых международное сотрудничество раньше не осуществлялось (например, охрана окружающей среды). Оно регулирует те отношения, которые раньше относились к сфере исключительно внутренних дел государства и регулировались только национальным правом (например, права человека). Оно имеет дело с субъектами, деятельность которых напрямую им прежде не затрагивалась (индивиды, юридические лица, международные неправительственные организации). Новые международно-правовые нормы возникают все время. Это, однако, не означает, что существующее международное право фрагментарно и, соответственно, изобилует пробелами»¹.

В отношении зарубежного доктринального подхода к проблеме, оказывающей негативное влияние на дальнейшее развитие системы международного права, следует отметить, что впервые на уровне науки вопрос о «фрагментации» международного права был поднят в исследовании английского профессора У. Дженкса, который отмечал: «Конфликт договоров должен восприниматься в соответствии с обстоятельствами неизбежности усложнения международного права». В связи с этим он призвал своих коллег «сформулировать принципы для решения таких конфликтов»². Профессор У. Дженкс, кроме причины усложнения международного права, приводящей к «фрагментации», назвал еще одну причину — отсутствие в международном праве какого-либо общего правотворческого органа. Вследствие этого, отмечал ученый, «договорное правотворчество развивается внутри ряда исторических, функциональных и региональных групп, которые оторваны друг от друга и соотносятся между собой где-то подобно тому, как соотносятся между собой разные системы муниципального права»³. Следует подчеркнуть, что ни до У. Дженкса в доктрине междуна-

¹ См.: *Колодкин Р.А.* Фрагментация международного права... — С. 45.

² *Jenks W.* Conflict of Law-Making Treaties // *British Yearbook of International Law*, 1953. — Vol. 30. — P. 401, 405.

³ *Ibid.* — P. 403.

родного права, ни он сам в своих исследованиях, затрагивая вопрос о «фрагментации», не употреблял понятия фрагментация системы международного права.

Впервые понятие фрагментация системы международного права было употреблено в 2000 г. в работе Г. Хафнера под названием «Риск фрагментации международного права»¹.

В настоящее время различные аспекты, связанные с «фрагментацией» системы международного права, изучаются фундаментально в западной доктрине международного права², Международным Судом ООН³, ГА ООН, в рамках Комиссии международного права⁴ и в рамках Шестого комитета ГА ООН⁵.

Так или иначе на сегодняшний день не существует общепризнанного понятия фрагментации системы международного права, до сих пор ведется дискуссия на тему, стоит ли вообще использовать термин «фрагментация» применительно к тем изменениям, которые происходят в настоящий момент в системе международного права.

На наш взгляд, ответы на поставленные вопросы, прежде всего, кроются в причинах, которые способствовали возникновению такого явления, как «фрагментация» системы международного права. Итак, остановимся более подробно на причинах «фрагментации» системы международного права, представленных как отечественной, так и зарубежной правовыми доктринами.

Среди основных причин возникновения и усиления «фрагментации» системы международного права в западной правовой

¹ См.: Хафнер Г. Риск фрагментации международного права. Организация Объединенных Наций // Док. ООН. А/55/10. — С. 325.

² См.: Koskenniemi M., Leino P. Fragmentation of international law? Postmodern Anxieties // Leiden Journal of International Law. — 2002. — № 15 (3). — P. 553–579; Sur S. The State between Fragmentation and Globalization // European Journal of International Law. — 1997. — № 3. — P. 421–434.

³ Address of Gilbert Guillaume, President of International Court of Justice, to the General Assembly, 26 October 2000. URL: http://www.icj-cij.org/cijwww/cpresscom/cpresscom2000/coresscom2000-36_SpeechPresidentGA_20001026.htm.

⁴ Док. ООН. А/59/10 от 15 января 2000 г.

⁵ Док. ООН А/CN.4/513 от 15 февраля 2001 г.

доктрине выделяют непосредственный кризис системы международного права; функциональную диверсификацию; глобализацию; отсутствие централизованных органов; специализацию; наличие параллельных норм; расширение сферы охвата международного права; наличие конкурентных норм; наличие различных режимов, так называемых вторичных норм.

Касаясь вопроса о непосредственном кризисе системы международного права, большинство ученых как в отечественной, так и в западной правовой доктрине отмечают, что международное право, приобретая все признаки системности, практически в это же время параллельно приобрело и признаки фрагментарности. В связи с этим некоторые специалисты утверждают, что «система международного права состоит из беспорядочных частей и элементов, имеющих различную структуру, и поэтому вряд ли можно говорить об однородном характере международного права»¹. Другие ученые указывают на то, что «эта система включает универсальные, региональные или даже двусторонние системы, подсистемы и подподсистемы с различными уровнями правовой интеграции»². Иными словами, ученые обращают внимание на тот факт, что система международного права сама в себе запрограммировала фрагментарность. Соответственно, по их мнению, как только система окончательно сформировалась, именно с этого момента начался постепенный процесс ее «фрагментации».

О причине отсутствия централизованных органов упоминается в работе профессора Г. Хафнера. Он считает, что фрагментация является следствием самой сути международного права как права координации, а не субординации, а также отсутствия централизованных институтов, которые обеспечивали бы однородность и со-

¹ *Mooms R.* Citizens of the Wounded Earth in a Fragmented World // Gangrade K.D., Misra R.P. (ed.), *Conflict Resolution thought Non-Violence*. — New Delhi. — 1990. — Vol. 2. — P. 11–23.

² *Jost D.* A More Effective International Law or a New «World Law» // *Indiana Law Journal*. — 1993. — Vol. 68. — P. 705–725.

ответствие правовых норм¹. Действительно, отмеченная причина состоит в том, что на сегодняшний день на международном уровне не существует органа или группы органов, которые осуществляли бы глобальную надзорную функцию по отношению к применению норм и принципов для урегулирования возникающих конфликтов и ситуаций. Сказанное касается международных судебных учреждений. По этой причине, в частности, профессор Г.Г. Шинкарецкая считает, что суды призваны решать споры на основе международного права и «участие международных судов в развитии международного права ни в коем случае нельзя приравнивать к правотворчеству законодателей»².

Причине специализации уделяется внимание в работах западных ученых. По мнению профессора Я. Броунли, «фрагментация, являющаяся результатом специализации, представляет собой самую большую опасность для целостности международного права»³. По мнению профессора А. Фишера-Лескано, «фрагментация сопровождалась появлением специализированных и (относительно) автономных норм или комплексов норм, правовых институтов и отраслей правовой практики»⁴. Вместе с тем, на наш взгляд, специализация, или автономные режимы, оказывают положительное воздействие на систему международного права. Положительное состоит в том, что международное право, являясь достаточно спе-

¹ См.: Хафнер Г. Риск фрагментации международного права. Организация Объединенных Наций // Док. ООН. А/55/10. — С. 374.

² См.: Шинкарецкая Г.Г. Международные судебные органы и развитие международного права // Российское правосудие. — 2009. — № 1 (33). — С. 44–45; Шинкарецкая Г.Г. Тенденции развития судебных средств мирного разрешения международных споров: Монография. — М.: NOTA BENE, 2009.

³ Brownlie I. Problems concerning the United of International Law // Le droit international a l'heure de sa codification. Etudes en l'honneur de Roberto Ago. — Universita di Genova, Instituto di Diritto Internazionale e della Navigazione della Facolta di Giurisprudenza. Giuffre Milano, 1987. — Vol. I — P. 156.

⁴ Fisher-Lescano A., Teubner G. Regime-Collisions: The Vain Search for Legal Unity in the Fragmentation of Global Law // Michigan Journal of International Law. — 2004. — Vol. 25. — P. 999–1046.

цифичным по отношению к внутригосударственному, пытается урегулировать вновь возникающие отношения в различных областях с целью уменьшить возникновение количества пробелов. Касаясь отрицательных черт, следует также отметить, что рост количества относительно самостоятельных отраслей в международном праве приводит к столкновению созданных ими норм и принципов при взаимодействии, что, в свою очередь, подрывает целостность системы международного права, а именно согласованность элементов данной системы.

Профессор Г. Хафнер отмечает: «Еще одна угроза единству международного права исходит из параллельного регулирования на универсальном или региональном уровне одного и того же вопроса. Ответы на вопросы о том, какая из конвенций является применимой в том или ином конкретном случае, чаще всего находят на основе положений этих договоров о приоритете более конкретных конвенций и правила *lex specialis*»¹. Примером такой ситуации могут послужить положения Конвенции ООН 1997 г. о праве несудоходных видов использования международных водотоков (ст. 3-4)², которые противопоставляются положениям Европейской конвенции о международных водотоках 1972 г., разработанной Европейской экономической комиссией ООН. Более того, обе эти конвенции следует рассматривать с учетом других конвенций, касающихся конкретных водотоков, например такой, как Конвенции о режиме судоходства на Дунае 1948 г.³

Многие ученые юристы-международники, преимущественно в западной правовой доктрине, считают причину расширения сферы охвата международного права главенствующей. По мнению профессора П.М. Дюпюи, фрагментация международного права обусловлена расширением материальной сферы охвата междуна-

¹ Хафнер Г. Риск фрагментации международного права. Организация Объединенных Наций // Док. ООН. А/55/10. — С. 375–376.

² См.: Конвенции ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 // Московский журнал международного права. — 2002. — № 4. — С. 55.

³ URL: http://www.danubecommission.org/index.php/ru_RU/convention.

родного права, увеличением числа действующих лиц и стремлением к повышению эффективности публичных международных обязательств посредством создания определенного договорного и сложного механизма «последующих мер», в частности, в областях прав человека, международного экономического права, международного торгового права и международного экологического права¹.

Подтверждая эту точку зрения, профессора С.С. Алсега и К.Т. Роблес считают, что подобная причина «фрагментации» объясняется увеличением числа вопросов, регулируемых международным правом, последовательной институционализацией международного сообщества и существованием параллельных норм². Как отмечает профессор М. Шо, процесс расширения сферы охвата международного права сопровождается более значительными трудностями, с которыми приходится сталкиваться, и увеличением числа участников в рамках данной системы, а также усилением разногласий между ними³. На наш взгляд, такая точка зрения вступает в противоречие с самой сутью международного права, которая заключается в том, что международное право создано для урегулирования существующих и вновь возникающих международных отношений. Более того, прогрессивное развитие современного международного права предполагает все больший охват международным правом различных сфер международных отношений.

Увеличение количества международных судебных учреждений и одновременно отсутствие должной регламентации их полномочий в рамках учредительных документов считается также серьезной причиной «фрагментации» системы международного права. Данная причина существенным образом наносит ущерб целостности системы международного права. За последние 30 лет число международных судебных учреждений сильно возросло.

¹ См.: Dupuy P.-M. The Danger of Fragmentation or Unification of the International Legal System and the International Court of Justice // Journal of International Law and Politics. — 1999. — № 31. — P. 791.

² См.: Aleega S.S., Robles C.T. Adaptabilidad Y Fragmentacion del Derecho Iternacional: La Crasis De La Sectorializacion. — Zaragoza, 1999. — P. 161.

³ См.: Shaw M.N. International Law. — Cambridge, 1998. — P. 39.

В то же время если обратиться к учредительным документам данных органов, то следует отметить, что в них отсутствуют четкие пределы их полномочий. Это в свою очередь приводит к толкованию норм и принципов международного права судебными учреждениями, а также использованию прецедентной практики иных таких же учреждений исключительно по своему усмотрению.

Анализ в целом подтверждает факт о том, что причин, повлекших процесс «фрагментации» системы международного права, достаточно много. Несмотря на существенные различия между этими причинами наблюдается параллельно и тесная их взаимосвязь. Все указанные причины фрагментации системы международного права говорят о том, что на сегодняшний день система международного права не полностью соответствует тем требованиям, которые к ней предъявляют существующие общественные отношения.

Теперь вернемся к вопросу об определении «фрагментации» системы международного права. Многие ученые и в отечественной, и в зарубежной правовых доктринах пытались дать определение этому понятию, но, на наш взгляд, безуспешно. В связи с этим считаю необходимым определить фрагментацию системы международного права следующим образом: негативное явление, приводящее к дестабилизации взаимодействия основных элементов целостной системы международного права, следствием которой является возникновение противоречий между различными ее институтами и отраслями, что в свою очередь снижает эффективность современного международного права как регулятора определенных международных правоотношений.

Возвратимся к вопросу о том, стоит ли использовать понятие «фрагментация» применительно к тем изменениям, которые происходят в настоящее время в системе международного права. Многие ученые склоняются к мнению о том, что данное понятие нецелесообразное, неправильное. На наш взгляд, термин «фрагментация» с успехом характеризует все изменения, происходящие в системе международного права. Что значит фрагментация? На наш взгляд, термин означает, что существуют отдельные самостоятельные фрагменты, между которыми отсутствует взаимо-

связь. Как это, в свою очередь, проявляется в системе международного права? Система международного права состоит из элементов, которые должны между собой взаимодействовать, взаимодополнять друг друга. Но нынешняя ситуация говорит об обратном: действительно, система международного права состоит из элементов, которые самодостаточны, развиты, но существенным образом нарушена согласованность между данными элементами. Последовательность развития ситуации можно изложить следующим образом: нарушение согласованности предпринимаемых шагов на универсальном и региональном уровнях, а также в различных отраслях международного права (что возможно предотвратить с помощью неукоснительного соблюдения международно-правовых стандартов) приводит к негативным последствиям, прежде всего к межинституциональным и межотраслевым конфликтам, которые проявились, в частности, в деле *Никарагуа против США*¹, между нормами международного экологического права и многосторонними договорами системы ВТО, а также в деятельности международных судебных и квазисудебных учреждений, в результате отсутствия четкой регламентации их компетенции. Подобные противоречия влияют на такие качества, как структурированность и иерархичность системы международного права, и тем самым приводят к разрушению целостности системы международного права, т.е. к фрагментации.

¹ См.: *Military and Paramilitary activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, ICS Reports 1986. — P. 64–65; *Prosecutor v. Dusko Tadic*, Judgment, Case No. IT-94-1-A.A.Ch., 15 July 1999.

ПРАВОВОЙ СТАТУС ПОСТОЯННЫХ ДИПЛОМАТИЧЕСКИХ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВ РФ ЗА РУБЕЖОМ

А.С. Гуласарян

студент кафедры международного права

Московская государственная юридическая академия им. О.Е. Кутафина
ул. Садовая-Кудринская, 9, Москва, Россия, 123995
intl777@gmail.com

Российская Федерация ведет активную международную деятельность, задействовав механизмы как двусторонней, так и многосторонней или коллективной дипломатии.

Роль многосторонней дипломатии стремительно возрастает в современном мире. Так, например, международные события 2009 г., включая глобальный финансово-экономический кризис, способствовали формированию позитивной, объединительной повестки дня для всего мирового сообщества. Все большее число государств приходило к выводу о необходимости коллективных действий в интересах решения общих задач в сфере экономики, финансов, противодействия изменению климата, распространению оружия массового уничтожения и другим глобальным вызовам и угрозам¹.

В составе постоянных представительств государств при международных организациях — профессионально подготовленные работники дипломатической службы. По численности персонала представительства при международных организациях не уступают

¹ См.: Обзор МИД РФ. Внешнеполитическая и дипломатическая деятельность РФ в 2009 г. — М., 2010. — С. 3. Сайт Министерства иностранных дел РФ. URL: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/itogi.

дипломатическим представительствам государства, а в некоторых случаях превосходят их. Так, например, постоянное представительство РФ при ООН в Нью-Йорке включает 87 работников дипломатической службы, постоянное представительство США при этой же организации включает 125 работников, Великобритании — 44, Франции — 25¹.

По состоянию на 20 февраля 2010 г. постоянные представительства и постоянные миссии наблюдателей России имеются при следующих международных организациях универсального и регионального характера: Постоянное представительство РФ при ООН в Нью-Йорке; Постоянное представительство РФ при Европейском отделении ООН в Женеве; Постоянное представительство РФ при Европейском союзе и Европейском сообществе по атомной энергии; Постоянное представительство РФ при Совете Европы в Страсбурге; Постоянное представительство РФ при ОБСЕ в Вене; Бюро Постоянного наблюдателя РФ при ФАО в Риме; Постоянное представительство РФ при ЮНЕСКО в Париже; Постоянное представительство РФ при ЭСКАТО в Бангкоке; Постоянное представительство РФ при уставных и других органах СНГ в Минске; Постоянное представительство РФ при Организации исламское сотрудничество в Саудовской Аравии; Постоянное представительство РФ при НАТО в Брюсселе; Постоянное представительство РФ при международных организациях в Найроби; Постоянное представительство РФ при международных организациях в Вене².

В Российской Федерации правовую базу деятельности постоянных представительств и миссий постоянных наблюдателей государства при международных организациях составляют следующие нормативно-правовые акты: Конституция РФ, федеральные законы, указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, нормы международного права.

¹ Permanent Missions to the United Nations, № 300. March 2010. ST/SG/SER.A/300.

² Постпредства РФ при международных организациях. Сайт Министерства иностранных дел РФ. URL: http://www.in.mid.ru/zu_r.nsf/straweb.

Детальное регулирование вопросов правового статуса и деятельности российских постоянных представительств при международных организациях содержится в Положении о МИД РФ от 14 марта 1995 г., Положении о Постоянном представительстве РФ при международной организации от 29 сентября 1999 г., а также в Положениях о Посольстве РФ от 28 октября 1996 г. и Чрезвычайном и Полномочном После РФ в иностранном государстве от 7 сентября 1999 г., утвержденных указами Президента РФ. Имеются также отдельные подзаконные акты во вопросам участия РФ в региональных организациях¹.

Согласно вышеназванным актам постоянное представительство РФ при международной организации является государственным органом внешних сношений РФ, осуществляющих представительство РФ в соответствующей международной организации, и входит в систему МИД России.

МИД РФ обеспечивает необходимые условия для функционирования постоянных представительств; информирует представительства по вопросам внутренней и внешней политики; издает приказы и инструкции, дает указания по вопросам деятельности постпредств; осуществляет их кадровое обеспечение; утверждает штатное расписание постпредства и численность работников, а также смету расходов на их содержание; в пределах своей компетенции назначает на должность и освобождает от должности руководящих работников постпредств; осуществляет централизованное финансирование, материально-техническое обеспечение представительств, а также их капитальное строительство и реконструкцию. Центральная роль в этих вопросах принадлежит Департаменту международных организаций (ДМО) и Правовому департаменту (ПД) МИД РФ².

¹ Положение о Постоянном представительстве РФ при Организации Североатлантического договора (утв. распоряжением Правительства РФ от 15 ноября 1997 г.); Положение о Постоянном представительстве РФ при уставных и других органах СНГ (утв. постановлением Правительства РФ от 11 июня 1996 г.).

² Структура Министерства иностранных дел РФ. Сайт Министерства иностранных дел РФ. URL: <http://www.mid.ru/nsite-sv.nsf/mnsdoc/03.04>.

Основными задачами и функциями постоянного представительства РФ являются:

- представительство РФ в соответствующей международной организации;

- защита национальных интересов в рамках международной организации, реализация внешнеполитического курса РФ в международной организации;

- обеспечение участия РФ в деятельности международной организации;

- выполнение поручений Президента РФ, Правительства РФ, МИДа России, а также согласованных с МИДом России поручений других федеральных органов государственной власти и запросов органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций;

- выяснение и анализ деятельности международной организации, состояния и основных тенденцией развития сотрудничества в рамках международной организации государств-членов международной организации и наблюдателей при международной организации;

- информирование в установленном порядке Президента РФ, Правительства РФ, МИДа России, других федеральных органов исполнительной власти по вопросам деятельности международной организации, внесение в установленном порядке предложений по обеспечению участия РФ в деятельности международной организации;

- содействие осуществлению целей и принципов международной организации, членом которой является РФ, реализации ее решений и выполнению принятых в ее рамках международных договоров, участником которых является РФ;

- поддержание контактов с секретариатом международной организации, постоянными представителями (представительствами) государств — членов международной организации и миссиями постоянных наблюдателей при международной организации, а также с органами государственной власти, общественными объединениями, деловыми, научными и культурными кругами государства пребывания, средствами массовой информации по вопросам, относящимся к компетенции Постоянного представительства;

– участие в подготовке и осуществлении визитов должностных лиц и официальных делегаций, связанных с проведением мероприятий в рамках международной организации;

– выполнение иных функций в соответствии с законодательством РФ, правилами международной организации, нормами международного права и с учетом законодательства государства пребывания.

Названные задачи и функции постоянных представительств РФ при международной организации соответствуют международно-правовым нормам и мировой практике функционирования таких представительств.

Постоянное представительство РФ возглавляется постоянным представителем РФ при международной организации, который назначается и отзывается по предложению министра иностранных дел РФ Президентом РФ после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания РФ.

Постоянный представитель РФ при международной организации является полномочным представителем РФ при ней. Он руководит непосредственно работой постоянного представительства, несет персональную ответственность за выполнение возложенных на постоянное представительство задач и осуществление им функций, определяет в соответствии с нормативными актами МИДа России структуру постоянного представительства, распределяет должностные обязанности между его сотрудниками.

В случае отсутствия в государстве пребывания постоянного представителя его функции выполняет исполняющий обязанности постоянного представителя, назначаемый в установленном порядке из числа его заместителей или старших дипломатических сотрудников постоянного представительства. Если же постоянным представителем является по совместительству Чрезвычайный и Полномочный Посол РФ в государстве пребывания, в его отсутствие исполняющим обязанности постоянного представителя является временный поверенный в делах РФ или один из старших дипломатических сотрудников, назначаемые в установленном порядке.

В состав постоянного представительства могут включаться в установленном порядке представители иных федеральных орга-

нов исполнительной власти и российских государственных учреждений. Условия их направления, назначения, деятельности и отзыва определяются в установленном порядке МИДом России совместно с соответствующими органами и учреждениями.

Постоянное представительство является юридическим лицом, имеет печати, бланки, счета в банках. Оно в отношении закрепленного за ним имущества осуществляет в установленном порядке права владения, пользования и распоряжения им с учетом законодательства государства пребывания.

В постоянном представительстве могут создаваться отделы или группы по направлениям его деятельности, но не допускается образование структур политических партий, религиозных, общественных объединений, за исключением профессиональных союзов. При постпредстве РФ может функционировать общеобразовательная школа.

Меры по обеспечению безопасности постоянного представительства, их сотрудников и членов их семей, включая действия в условиях чрезвычайных ситуаций в государстве пребывания, осуществляются постоянным представительством во взаимодействии и по согласованию с посольством РФ в государстве пребывания.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВ ГОСУДАРСТВ ПРИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ

Мечи Йетлир Башким (Албания)

аспирант кафедры международного права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198
jetlir.meci@gmail.com

Роль постоянных представительств государств при международных организациях с течением времени приобретает все большее значение. Деятельность подобных представительств в мире охватывает такие важные сферы, как мир и безопасность, разрядка напряженности, равноправное сотрудничество государств, мировой финансовый кризис, нехватка продовольствия, управление мировыми водными ресурсами, уважение основных прав и свобод человека, мирное использование атома, окружающей человека среды, освоения ресурсов морей, океанов и других, затрагивающих интересы всех без исключения стран мира. Одно государство не в состоянии решить эти проблемы, требуется большое количество участников и международный подход к решению вопросов.

«Стимулом для развития международных организаций является признание того факта, что государства не могут сами решить кардинальные вопросы и что традиционные формы дипломатии не в состоянии выработать эффективные приемы совместных действий нескольких или многих государств»¹.

¹ *Jacob P.E., Atherton A.L., Wallenstein A.M.* The dynamics of international organization. — Homewood, 1972. — P. 15.

На сегодняшнем этапе развития межгосударственных отношений в результате длительного процесса становления и кодификации сложились следующие виды постоянных представительств: посольские, консульские и при международных организациях универсального характера.

При сравнении их между собой необходимо отметить, что деятельность международных организаций давно вышла за рамки просто дипломатических — она носит более общий характер и преследует более обширные цели.

Деятельность международных организаций в нынешнем мировом сообществе выходит за рамки традиционной дипломатии, охватывает новые сферы. И это в первую очередь заслуга института постоянных представительств государств при международных организациях.

Теоретические и практические аспекты деятельности институтов постоянных представительств государств при международных организациях разработаны крайне слабо, и поэтому ее развитие носит актуальный характер.

Международно-правовой основой института представительств является Конвенция о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера, принятая в 1975 г. на Венской дипломатической конференции.

Проанализировав историю становления и развития института представительств, можно сделать следующие выводы.

Изначально шло параллельное становление различных международных союзов и представительств государств при них.

Международные представительства (комиссии, советы) нельзя расценивать как организации, которые являются субъектами международного права. Они не обладали собственной правоспособностью и фактически не составляли единого целого, ибо каждый член руководствовался только инструкциями и полномочиями своего государства и не являлся международным служащим.

Постоянные организации (бюро) служили техническим инструментом для членов комиссии. Постоянное представительство выступало как контрольный орган над организацией от имени государств. Как правильно отметил профессор Парижского Института международных отношений Пьер Гербет: «Международный характер этих

постоянных административных органов был скромнен. Большинство подчинялось государствам или в лице их комиссиям... они регулировали только технические вопросы или гражданские службы».

Однако некоторые основы современного института представительства государств при международных организациях универсального характера появились именно в XIX в.:

- независимость от страны пребывания и самой международной организации;
- осуществление интересов представляемого государства;
- иммунитет представителей государств от властей государств пребывания.

Таким образом, институт постоянного представительства государств развивался параллельно с развитием универсальной международной организации Лиги Наций, т.е. уже не было принципа верховенства, контроля одного над другим, как в административных союзах XIX в., но не было и тесного контакта между ними, взаимозависимости.

Не сложился четкий критерий понятия представительства. Нередко в эту категорию зачислялись и главы посольств, и журналисты, и специально уполномоченные лица, и спецслужбы национальных министерств (Англия, Франция).

Не были отрегулированы вопросы отношений членов представительств со страной пребывания. Лига Наций не считала их своими сотрудниками, а Швейцария не признавала дипломатическими агентами. Вследствие этого привилегии и иммунитеты в соглашении модус вивенди (Швейцария — Лига) носили туманный и неопределенный характер.

Не существовало четкого определения функций представительства. Нередко представители государств использовались как делегаты ассамблеи, как служащие вспомогательных органов, как наблюдатели или информаторы и даже как «толкачи» или «лоббисты» определенных групп интересов своих стран. Например, самая многочисленная делегация (миссия) Японии всегда имела под рукой «нужного человека», чтобы занять освободившийся пост служащего органов, секций Лиги или выставить группу представительства страны в этих органах при решении важных вопросов.

Несмотря на отмеченные недостатки институт представительства считался правомерным и независимым от организации, само-

стоятельным по отношению к государству пребывания, т.е. можно отметить рождение нового феномена в международном праве в первой половине XX в.

Институт постоянного представительства государств при универсальных международных организациях является особым институтом, не имеющим аналогии в международном праве.

Его правовой статус имел особый представительско-функциональный характер.

Постоянное представительство независимо от государства пребывания и автономно по отношению к самой организации.

В основе юридической природы и правового статуса представительства лежат принцип суверенитета государств, принцип интернационализации мировых связей и принцип равного представительства (равенства) в «центре согласования действий» (п. 4 ст. 1 Устава ООН) государств, т.е. международной организации.

Институт постоянного представительства есть орган многосторонней дипломатии, поэтому его функции носят не только юридический характер, но и политический, т.е. вопрос встает о представительстве государства перед лицом международного сообщества наций.

В процессе межгосударственного общения складывались определенные нормы и правила, которые впоследствии превратились в привилегии и иммунитеты представителей государств, находящихся на территории другого государства. Факты становления и развития дипломатических иммунитетов и привилегий можно найти еще в периоды межгосударственных сношений Древнего Востока, Древней Греции и Римского владычества¹. Известный юрист Л. Оппенгейм, признанный в качестве одного из классиков науки международного права, пишет: «Интересно отметить, что даже в глубокою старину, когда не было известно права, подобного нынешнему международному праву, послы всюду пользовались специальной защитой и определенными привилегиями, правда, на основании не закона, а религии, поскольку посол рассматривался как священное лицо»².

¹ История дипломатии. — М., 1945. — Т. I.

² *Оппенгейм Л.* Международное право. — М., 1949. — Т. 1. — П. 2. — С. 307.

При любых обстоятельствах аккредитуемое государство в лице своих дипломатических представителей должно иметь твердые гарантии на соблюдение дипломатических иммунитетов и привилегий. К основным иммунитетам и привилегиям относятся: неприкосновенность помещения, личная неприкосновенность, иммунитет от юрисдикции, включая судебный иммунитет, а также привилегия на свободу сообщений и связей, пользование шифрами, дипломатическим курьером.

В литературе международного права находит подтверждение концепция, согласно которой иммунитеты и привилегии исходят из двух основополагающих принципов: принципа суверенного равенства государств и принципа невмешательства во внутренние дела государства.

С одной стороны, государства аккредитования вправе требовать предоставления соответствующих международных привилегий и иммунитетов от государства пребывания. С другой стороны, государство пребывания вправе объявлять его нежелательной персоной, а также устанавливать другие ограничения в целях обеспечения государственной безопасности, если дипломатический представитель посольства, миссии нарушает внутренние законы страны.

В Венской конвенции 1961 г. о дипломатических сношениях государств четко выделены пять функций дипломатического представительства (ст. 3)¹.

Функциональная теория в отношении дипломатического представительства (посольства) оправдывает себя. Данные органы выполняют ряд задач, функции и расширение их пределов может привести к ущемлению суверенных прав принимающего государства и сделать миссию, посольство неконтролируемым органом. Стремление избежать функционального подхода к иммунитетам сотрудников посольств может привести к тому, что такие, к примеру, их действия, как самостоятельная организация выступлений в местной печати, организация митингов, неслужебных встреч

¹ Представительство аккредитуемого государства, защита его интересов и его граждан, ведение переговоров, сбор информации законными средствами и поощрение дружеских отношений между государствами.

с целью вмешаться во внутренние дела государства, будут оправдываться их «представительным характером».

Необходимо определить различия по существу содержания норм Конвенций 1961 и 1975 гг.

Фактически обе Конвенции построены и созданы на одной и той же юридической и политической основе, база — это суверенитет государства, согласование воле государств и в результате согласование воле государств и организации. «Природа привилегий и иммунитетов, — пишут И.П. Блищенко и Б.Н. Дурденевский, — одина для дипломатических представителей государств в других государствах, представителей государств при международных организациях, для членов правительственных делегаций, консулов, международных должностных лиц», а особенности их «определяются характером и конкретным объемом их функций»¹.

В данном вопросе существует два абсолютно различных подхода. Так, одни авторы, например Д.В. Боветт, не связывают привилегии и иммунитеты с дипломатическим правом, которые основываются «на парламентских иммунитетах внутреннего права международных организаций»². На основе этого все иммунитеты делятся им на две категории: международные и дипломатические. Международные иммунитеты носят самый важный характер в отношениях между официальными лицом и представителями государств, в то время как национальное лицо государства назначения пользуется дипломатическим иммунитетом как член иностранной миссии только на минимальной основе как официальное лицо — и в пределах его функций. Он получает иммунитет от государства пребывания под контролем юрисдикции своего собственного государства, а международное лицо — от международной организации»³.

И.П. Блищенко пишет: «Правовой статус представителей государств при международных организациях... входит в общее ди-

¹ Блищенко И.П., Дурденевский В.Н. Дипломатическое и консульское право. — М., 1962. — С. 350.

² Bowett D.W. The law of International Institutions. — L., 1970. — P. 312.

³ Bowett D.W. Ibid.

пломатическое право, а не в дипломатическое право международных организаций»¹. Существует дипломатическое право международных организаций, но оно не касается привилегий и иммунитетов представительств государств, они входят в организацию «со своим багажом», заимствованным из общего дипломатического права. А дипломатическое право международных организаций охватывает деятельность должностных лиц организации и входит составной частью в общее дипломатическое право.

Таким образом, привилегии и иммунитеты должностных лиц организаций строятся на основе внутреннего права международных организаций, урегулированного соглашениями государств и международных организаций. Вывод в данном случае может быть только один: привилегии и иммунитеты, как единые по сущности (и объему), в то же время принадлежат в каждом конкретном случае каждому конкретному институту — посольству, постоянному представительству, организации.

В заключение, можно сделать следующие выводы.

Институт постоянных представителей государств при международных организациях является закономерным явлением международной жизни в результате интернационализации мировых общественных отношений.

Постоянные представительства государств носят центральный организационный характер и связывают государства в рамках той или иной международной универсальной организации, укрепляют мирное сотрудничество, равноправие в таком сотрудничестве во всех областях взаимного интереса.

Изначально процесс становления постоянных представительств государств в рамках ООН немногим отличался, а фактически повторял практику Лиги Наций. Такая ситуация сложилась в результате нечеткого определения привилегий и иммунитетов, функций, прав и обязанностей государства пребывания и самой организации. В свою очередь это повлекло за собой нарушение неприкосновенности представительств в стране пребывания —

¹ Блищенко И.П. Дипломатическое право. — М., 1972. — С. 104.

США, и напротив попытки административных органов ООН получить наднациональный характер.

Развитие института постоянных представительств во временном и качественном значении привело к необходимости принятия Конвенции 1975 г. о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера. В этой Конвенции впервые был определен точный правовой статус постоянных представительств, ограничен круг прав и обязанностей как аккредитуемых (посылающих) государств, организаций, так и государств пребывания организаций.

Проанализировав текст Конвенции 1975 г. и сложившуюся практику деятельности постоянных представительств, можно сделать вывод следующего характера: правовой статус постоянных представительств имеет особенный представительско-функциональный характер — представительство независимо от государства пребывания и автономно по отношению к самой организации.

Функции постоянного представительства, безусловно, отличаются от функций дипломатического представительства, хотя в некоторых положениях и совпадают. Они имеют не только юридический, но и политический характер.

На мой взгляд, принцип функциональной необходимости нельзя применять к постоянным представительствам, он не показывает то действительное, фактическое положение, которое сложилось на сегодняшний день. Можно говорить только о представительско-функциональном характере деятельности представительств.

Концепция связывания привилегий и иммунитетов по Конвенции 1961 г. о дипломатических сношениях и Конвенции 1975 г. о представительстве государств при международных организациях вносит неразбериху в политическую ситуацию, ведет к юридической путанице, неверному научному пониманию первооснов дипломатического права.

ИНКОРПОРАЦИЯ И ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ НОРМ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Г.П. Жуков

доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист Российской Федерации

Ф.Г. Бохиров

аспирант кафедры международного права
fbohirov@gmail.com

Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

Инкорпорация и имплементация норм международного права является весьма актуальным вопросом как в теории, так и в практике международного права. Это связано с повышением роли международного права, которое все более активно влияет на национальное право государств.

Анализ основных работ показывает, что в теории международного права и, более того, между юристами-международниками не существует единого подхода к оценке процесса и реализации международно-правовых норм с помощью их инкорпорации и имплементации.

Термин «имплементация» используется в юридической литературе и практике для обозначения выполнения государством норм международного права путем их внедрения в национальное законодательство¹.

¹ См.: *Глебов И.Н.* Международное право: Словарь. — М.: Дрофа, 2010. — С. 129.

Кроме термина «имплементация» используются такие термины, как «трансформация», «применение», «реализация», «осуществление» и т.д.

Например, в Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. используются термины «соблюдение», «выполнение», «применение» (ч. III Конвенции), а в разделе «Применение договоров» — термин «применение»¹.

Некоторые авторы считают, что в данной Конвенции термины «соблюдение», «применение», «выполнение» употребляются как равнозначные². Схожую ситуацию можно наблюдать в Федеральном законе РФ «О международных договорах Российской Федерации» от 15 июля 1995 г., в котором используются термины «временное применение» (ст. 23) и «выполнение» (раздел IV)³.

В Законе Республики Таджикистан «О международных договорах Республики Таджикистан» от 11 декабря 1999 г. также используются термины «применение» (ст. 4) и «выполнение» (глава V).

Примечательно, что ни в том и ни в другом законах не используется термин «имплементация».

Как было сказано, единого понимания в толковании содержания имплементации как способа взаимодействия международного и национального права среди авторов не существует.

Поэтому они используют такие термины, как «трансформация», «национально-правовая имплементация», «инкорпорация», «рецепция», «отсылка», «легитимация» и др. для обозначения реализации норм международного права во внутригосударственной сфере.

Например, Р.А. Мюллерсон утверждает, что термин «имплементация» «и обозначаемое им понятие, шире процесса осуществ-

¹ См.: Действующее международное право / Сост. Ю.М. Колосов, Е.С. Кривчикова. — М.: Межд. отношения, 2007. — Т. 1. — С. 190–216.

² См.: *Зыбайло А.И.* К вопросу о соотношении международного и национального права (теоретические аспекты) // Белорусский журнал международного права и международных отношений. — 1998. — № 3. — С. 6.

³ Федеральный закон Российской Федерации «О международных договорах Российской Федерации» // СЗ РФ. — 1995. — № 29. — Ст. 2757.

ления норм международного права внутри страны»¹. Он обосновывает это мнение тем, что «во-первых, без помощи национального права осуществляются (имплементируются) нормы международного права, адресованные международным организациям». Во-вторых, «...когда речь идет о нормах, адресованных другому типу субъектов международного права — государствам»², они (нормы международного права) осуществляются государствами. А сам процесс помощи национальному праву исполнению норм международного права на территории государств, в сфере действия национального права, он предлагает обозначить «национально-правовой имплементацией»³.

Данный термин и его толкование получили поддержку среди ряда авторов. В частности, Б.Л. Зимненко высказывает мнение, что «процесс реализации норм международного права с целью согласования норм международного и внутригосударственного права было бы логичным именовать национально-правовой имплементацией»⁴. Более того, по его мнению, понятие «имплементация» (реализация) шире по объему и включает в себя как национальные, так и иные механизмы реализации международно-правовых норм, не связанные с согласованием норм международного и национального права. А под национально-правовой имплементацией он понимает «принятие государством внутригосударственных мер, обеспечивающих реализацию этим государством его международно-правовых обязательств в сфере внутригосударственных отношений»⁵. Таким образом, он также выделяет из имплементации национально-правовую имплементацию. Кроме того, автор считает, что методами национально-правовой имплементации являются

¹ См.: Мюллерсон Р.А. Соотношение международного и национального права. — М.: Межд. отношения, 1982. — С. 74.

² Там же.

³ Там же.

⁴ Зимненко Б.Л. Нормы международного права в судебной практике Российской Федерации. — М.: РАП, 2003. — С. 11.

⁵ Зимненко Б.Л. Международное право и правовая система Российской Федерации. Общая часть. — М.: Статут, 2010. — С. 32.

внутригосударственное правотворчество, инкорпорационная отсылка и толкование правовых норм.

А.С. Гавердовский рассматривает имплементацию как «целенаправленную организационно-правовую деятельность государств, предпринимаемую индивидуально, коллективно или в рамках международных организаций в целях своевременной, всесторонней и полной реализации принятых ими в соответствии с международным правом обязательств»¹.

В этом определении имплементация рассматривается как надлежащее обеспечение эффективной реализации международных обязательств государства. По нашему мнению, данное определение наиболее правильно и удачно выражает сущность имплементации. Об этом, например, свидетельствует и то, что автор указал не только правотворчество государства, но и организационную составляющую деятельности государств в процессе реализации международно-правовых норм.

Другой известный юрист-международник — Е.Т. Усенко считает, что предложенная Р.А. Мюллерсоном национально-правовая имплементация по сути является «материально-правовой трансформацией», которая также означает «осуществление международного права при посредстве национального права»².

Термин «трансформация» Е.Т. Усенко определяет как «способ осуществления международного права посредством издания государством внутренних нормативных актов (законов, актов ратификации, опубликования международных договоров, административных постановлений, распоряжений и т.п.) в обеспечении исполнения им своего международного обязательства или в интересах использования им своего международного полномочия»³.

Е.Т. Усенко процесс осуществления международно-правовых норм на территории государства обозначает термином «трансфор-

¹ Гавердовский А.С. Имплементация норм международного права. — Киев, 1980. — С. 62.

² Усенко Е.Т. Очерки теории международного права. — М.: Норма, 2008. — С. 150–151.

³ Там же. — С. 142.

мация». Точнее, он говорит о том, что это и есть форма взаимодействия международного и национального права.

С нашей точки зрения, данное толкование представляет научный интерес.

Вместе с тем следует обратить внимание на то, что ратификация, посредством которой утверждается международный договор, не всегда «придает постановлениям международного договора силу внутригосударственного закона»¹.

Если точнее, то ратификация представляет собой правовой акт государства, который оформляется как способ выражения его согласия на обязательность для него международного договора.

Например, в Венской конвенции о праве международных договоров (ст. 14) устанавливается, что «согласие на обязательность для него [государства] договора выражается ратификацией...»².

В ст. 2 Закона РФ «О международных договорах Российской Федерации» указывается, что ратификация означает форму выражения согласия Российской Федерации на обязательность для нее международного договора.

А.Н. Талалаев, обозначая ратификацию как «окончательное утверждение международного договора высшим органом государства», отмечает, что «она воплощается в двух различных актах: международном (ратификационной грамоте) и внутригосударственном нормативном акте (законе, указе и т.п.), которые соответствуют двум функциям ратификации: международной и внутригосударственной»³. При этом, рассматривая юридические последствия ратификации, он подчеркивает, что в «международном плане ратификация ... закрепляет наиболее авторитетное согласие государства на обязательность для него международного договора...»⁴.

Определение термина «трансформация», предложенное Е.Т. Усенко, вызывает споры в науке международного права.

¹ Усенко Е.Т. Очерки теории международного права... — С. 139.

² Действующее международное право / Сост. Ю.М. Колосов, Е.С. Кривчикова. — М.: Межд. отношения, 2007. — Т. 1. — С. 190–216.

³ Талалаев А.Н. Право международных договоров. Общие вопросы. — М.: Межд. отношения, 1980. — С. 148.

⁴ Там же. — С. 148.

Например, Д.Б. Левин, не соглашаясь с широким толкованием термина «трансформация», пишет: «Что касается акта ратификации международного договора (и последующего опубликования его в Собрании законов), то этот акт юридически означает только то, что государство признало для себя договор действительным в его отношениях с другими участниками договора, вообще в международно-правовой сфере (разумеется, после вступления договора в силу), но отнюдь не означает приведения договора в действие внутри государства, в государственно-правовой сфере»¹.

С мнением Д.Б. Левина соглашается Р.А. Мюллерсон².

Б.Л. Зимненко, отвергая широкое толкование трансформации как способа взаимодействия международного и национального права, отмечает, что «“трансформацию”, принимая во внимание ее условный характер, можно рассматривать как частный случай внутригосударственного правотворчества, подразумевая ситуации, когда государство принимает национально-правовые акты, закрепляющие правила, которые полностью или в части идентичны положениям, содержащимся в источниках международного права»³. Вместе с тем он утверждает, что «в качестве самостоятельного метода национально-правовой имплементации, “трансформацию” рассматривать нецелесообразно»⁴.

По мнению С.В. Черниченко, термин «имплементация» «ассоциируется, прежде всего, с реализацией права, деятельностью, представляющей собой его осуществление. А когда говорят о национально-правовой имплементации международного права, это также в первую очередь наводит мысль о том, что речь идет именно об осуществлении международного права»⁵.

¹ *Левин Д.Б.* Актуальные проблемы теории международного права. — М.: Наука, 1974. — С. 251–252.

² См.: *Мюллерсон Р.А.* Соотношение международного и национального права. — М.: Межд. отношения, 1982. — С. 71.

³ *Зимненко Б.Л.* Международное право и правовая система Российской Федерации. Общая часть. — М.: Статут, 2010. — С. 5.

⁴ Там же.

⁵ *Черниченко С.В.* Теория международного права. — М., 1999. — Т. 1. — С. 150.

Рассуждая о термине «национально-правовая имплементация», обозначенном Р.А. Мюллерсоном как «процесс помощи национального права исполнению норм международного права», С.В. Черниченко утверждает, что «данный термин, не говоря уже об «имплементации», вряд ли адекватно отражает существо процесса согласования внутригосударственного и международного права с целью обеспечения осуществления последнего. В любом случае он охватывает и осуществление международного права, в то время как упомянутый процесс согласования никак нельзя отнести к собственно осуществлению международного права. Обеспечение осуществления и само осуществление — не одно и то же»¹. Он так же, как и Е.Т. Усенко, отдает предпочтение термину «трансформация» для обозначения процесса взаимодействия международного и национального права, считая, что данный термин в юридической литературе является более традиционным, чем другие².

Надо отметить, что несмотря на это Е.Т. Усенко и С.В. Черниченко по-разному обозначают и классифицируют элементы юридической техники процесса трансформации, каждый из них объединяет в рамках данного понятия все способы приведения в действие норм международного права в рамках внутригосударственного правопорядка.

Сторонникам термина «трансформация» приходится постоянно заявлять об условности и неточности самого термина «трансформация»³, который многим представляется весьма спорным.

Данный термин не отражает существа процесса реализации норм международного права на территории государства.

Нам представляется более приемлемым использование терминов «имплементация» и «инкорпорация».

¹ Там же. — С. 151.

² Там же.

³ См.: Усенко Е.Т. Очерки теории международного права. — М.: Норма, 2008. — С. 151.

Под имплементацией норм международного права понимаются внутригосударственные и иные правовые и организационные меры, направленные на реализацию норм международного права.

«Иные меры» означают организационно-правовые меры, которые принимаются государствами коллективно или в рамках международных организаций в целях выполнения ими своих международных обязательств¹.

Другим способом взаимодействия международного и национального права является инкорпорация. Данный термин также вызывает немало спорных вопросов. Нет единства и по определению понятия и сущности данного термина. Чаще всего под инкорпорацией понимается включение в законодательство норм международного права актом национального законодательства².

Так, например, Е.Т. Усенко относит инкорпорацию к видам специальной трансформации³. При этом он отмечает, что специальная трансформация заключается в придании государством конкретным нормам международного права силы внутригосударственного действия путем их воспроизведения в законе текстуально либо в виде положений, адаптированных к национальному праву, или путем законодательного выражения согласия на их применение иным способом. А под генеральной трансформацией автор понимает конституционную обычную норму о том, что международное право в общем или частично является частью внутреннего права данного государства⁴.

Наверное, при этом имеется в виду ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, которая объявляет общепризнанные нор-

¹ См.: *Гаврилов В.В.* Теории согласования международных и внутригосударственных правовых норм // Государство и право. — 2005. — № 12. — С. 61–70.

² См., например: *Глебов И.Н.* Международное право: Словарь. — М.: Дрофа, 2010. — С. 132.

³ См.: *Усенко Е.Т.* Очерки теории международного права. — М.: Норма, 2008. — С. 143.

⁴ Там же.

мы и принципы международного права и международные договоры Российской Федерации составной частью ее правовой системы.

Аналогичное положение закреплено и в ч. 3 ст. 10 Конституции Республики Таджикистан, согласно которой международно-правовые акты, признанные Таджикистаном, являются составной частью правовой системы республики.

С.В. Черниченко также считает инкорпорацию разновидностью трансформации наряду с легитимацией и отсылкой¹. Инкорпорация, пишет автор, — формальное включение норм международного права во внутреннее право государства посредством «включения» самого договора в его законодательство². Вместе с тем он оговаривается, что «слово “включение” употреблено условно» (как и термин «трансформация»).

Конечно, ни сам международный договор, ни нормы, которые он содержит, не включаются ни в законодательство, ни в право данного государства.

По существу принимается новый закон или подзаконный акт, полностью внешне идентичный международному договору, повторяющий его название, структуру, формулировку и т.д.³

Схожую позицию занимает Л.П. Ануфриева, которая считает, что инкорпорация является юридической формой согласования международного и внутригосударственного права. Она утверждает, что в случае, если формулировки закона совпадают по тексту с положениями договора, принято говорить об инкорпорации⁴.

Думается, что инкорпорация норм международного права в национальную правовую систему дает возможность законодателю во время создания внутренних правовых актов использовать

¹ См.: *Черниченко С.В.* Теория международного права. — М., 1999. — Т. 1. — С. 156.

² Там же.

³ Там же.

⁴ См.: *Ануфриева Л.П.* Соотношение международного публичного и международного частного права: правовые категории. — М.: Спарк, 2002. — С. 343–347.

положения международных договоров с учетом специфики национального права.

При этом речь идет об использовании содержания, а не самих норм международного права.

Р.А. Мюллерсон рассматривает инкорпорацию как способ исполнения норм международного права внутри государства¹. По его мнению, «инкорпорация происходит в том случае, когда на основе и во исполнение положений международного права издаются (изменяются либо отменяются) нормы национального права. То есть результатом осуществления инкорпорации является реальное изменение законодательства конкретного государства. В отличие от отсылки, инкорпорация необходима тем нормам международного права, которые сформулированы недостаточно четко и ясно для регулирования отношений с участием субъектов национальной правовой системы»².

С нашей точки зрения, инкорпорация в международном праве означает применение государством самоисполнимых норм международного права без изменения их формы и содержания. Речь идет о том, что при инкорпорации государство согласно международному праву принимает, изменяет или отменяет действия источников внутреннего права.

Однако инкорпорация норм международного права не может рассматриваться как некая «трансформация» этих норм в том смысле, что для государства они утрачивают свои международно-правовые свойства посредством их «перевоплощения» во внутри-государственные правовые нормы.

Национальные правовые акты, которые принимаются во время инкорпорации норм международного права, являются составной частью национальной правовой системы и не содержат норм международного права.

¹ См.: Мюллерсон Р.А. Соотношение международного и национального права. — М.: Межд. отношения, 1982. — С. 69–74.

² Там же.

Они состоят из норм национального права, которые принимаются во исполнение международных обязательств, например, Указ Президента Российской Федерации «О мерах по выполнению резолюции Совета Безопасности ООН 1970 от 26 февраля 2011 г.» № 286¹, принятый с целью реализации положений резолюции Совета Безопасности ООН 1970 от 26 февраля 2011 г., предусматривающей применение ряда ограничений в отношении Великой Социалистической Народной Ливийской Арабской Джамахирии (Ливия).

Важно заметить, что при этом применяются правила не источников международного права, а национальных правовых актов.

В заключение хотелось бы отметить, что инкорпорация в национальную правовую систему тесно связана с проблемой «самоисполнимости» или, другими словами, «непосредственной применимости» международных договоров. Согласно п. 3 ст. 5 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» «положения официально опубликованных международных договоров Российской Федерации, не требующих издания внутригосударственных актов для применения, действуют в Российской Федерации непосредственно». Для осуществления иных положений международных договоров Российской Федерации принимаются соответствующие правовые акты². Аналогичная норма установлена и в ст. 4 Закона Республики Таджикистан «О международных договорах Республики Таджикистан»³.

Приведенная норма свидетельствует, что законодательство Российской Федерации и Республики Таджикистан восприняли

¹ Указ Президента Российской Федерации «О мерах по выполнению резолюции Совета Безопасности ООН 1970 от 26 февраля 2011 года» № 286 // СЗ РФ. — 2011. — № 11. — Ст. 1515.

² Федеральный закон Российской Федерации «О международных договорах Российской Федерации» // СЗ РФ. — 1995. — № 29. — Ст. 2757.

³ Закон Республики Таджикистан «О международных договорах Республики Таджикистан» от 11 декабря 1999 г. № 12 // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. — 1999. — № 12. — Ст. 348; 2001. — № 7. — Ст. 484; 2005. — № 12. — Ст. 654.

получившую достаточно широкое распространение концепцию деления договорных положений на самоисполнимые и несамоисполнимые. Рассматривая инкорпорацию как способ реализации международно-правовых норм, следует иметь в виду, что инкорпорирование норм международного права в правовую систему государства вовсе не препятствует государству, в случае необходимости, приступить к имплементации определенных международно-правовых норм, например в случае их несамоисполнимости, путем их закрепления в национальном законодательстве, т.е. придания положениям данных международно-правовых норм формы национального закона.

ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА СУДАМИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Л.А. Ерманова

магистрант кафедры международного права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198
yermanova@mail.ru

Одной из причин взаимосвязи международного права с правом внутригосударственным является сотрудничество государств на основе принятых ими обязательств по соблюдению общепризнанных принципов и норм международного права.

Взаимодействие внутригосударственного права с международным правом проявляется в различных видах, в том числе и путем применения норм последнего национальными судами государства. Для международного права это одновременно и способ реализации, и возможность прогрессивного развития, так как судом раскрывается и углубляется содержание нормы в процессе ее применения к конкретным обстоятельствам¹.

В современных условиях развития международных отношений отчетливо проявляется тенденция интеграционных процессов, в том числе и в правовой сфере государства. Укрепление сотрудничества государств ведет к расширению взаимодействия их правовых систем друг с другом и с международным правом. Возросло число международно-правовых норм, предназначенных для ко-

¹ См.: Лукашук И.И. Международное право в судах государств. — СПб.: СКФ «Россия-Нева», 1993. — С. 203.

нечной реализации внутри государства¹. В этих условиях возрастает роль национальных судов в организации применения международного права. Как отмечает И.И. Лукашук, международное право существенно укрепило свои позиции в результате того, что все большая часть его норм стала применяться национальными судами, а в случае необходимости они принудительно обеспечиваются всеми средствами судебной власти².

Социальная ценность и эффективность правовых норм, в том числе международно-правовых, в конечном счете проявляется в процессе их осуществления. Именно этот процесс и есть жизнь права. Поэтому исследование теоретических и практических аспектов правовой жизни, идет ли речь о внутригосударственной сфере или международной, всегда так или иначе направлено на изучение реализации соответствующих правовых норм³.

Особенностью международного права является отсутствие надгосударственных органов, в том числе осуществляющих контроль за точным и неукоснительным соблюдением его предписаний. Именно в связи с этим исследуются некоторые аспекты применения норм международного права судами Республики Казахстан.

В правоприменительной деятельности органов государства в сфере обеспечения «эффективного воздействия правовых норм на общественные отношения огромная роль отводится судебной системе, которая выступает в качестве носителя судебной власти, а суды (судьи) являются элементами, из которых строится судебная система. Это особенно актуально для современного этапа, характеризующегося быстрым процессом формирования и развития правового государства, институтов демократического общества,

¹ См.: Международные нормы о правах человека и применение их судами Российской Федерации: Практическое пособие. — М., 1996. — С. 5.

² См.: Лукашук И.И. Нормы международного права в правовой системе России: Учебно-практическое пособие. — М., 1997. — С. 23.

³ См.: Черниченко С.В. Теория международного права. В 2-х томах. — М., 1999. — Т. 1. — С. 49.

упрочением гарантий осуществления политических, экономических, социальных прав и свобод граждан»¹.

В Республике Казахстан «судебная власть осуществляется от имени Республики Казахстан и имеет своим назначением защиту прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, обеспечение исполнения Конституции, законов, иных нормативных правовых актов, международных договоров Республики»².

Статья 5 Конституционного закона «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» от 25 декабря 2000 г. устанавливает, что «судоустройство и статус судей, а также порядок отправления правосудия в Республике Казахстан определяются Конституцией, настоящим Конституционным законом и другими законодательными актами Республики Казахстан».

Применение норм международного права судами Республики Казахстан основывается на положениях Конституции РК (п. 1 ст. 4), в соответствии с которыми нормы международных договорных и иных обязательств Республики Казахстан являются действующим правом наряду с нормами Конституции, соответствующих ей законов, иных нормативных правовых актов, нормативных постановлений Конституционного совета и Верховного суда Казахстана.

Более того, судами должны учитываться следующие положения действующего законодательства Республики Казахстан.

1. «Международные договоры, ратифицированные Республикой Казахстан, имеют приоритет перед ее законами и применяются непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание закона» (п. 3 ст. 4 Конституции)³.

¹ Абдрасулов Е.Б. Роль судебной системы Республики Казахстан в защите прав человека // Право и экономика. — 2009. — № 3. — С. 76–82.

² Конституционный закон «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» от 25 декабря 2000 г. № 132-II // Ведомости Парламента Республики Казахстан. — 2000. — № 23. — Ст. 410.

³ Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. // Ведомости Парламента Республики Казахстан. — 1996. — № 4. — Ст. 217.

2. «Международные договоры, обязательность которых для Казахстана установлена нормативными правовыми актами о присоединении к международным договорам, принятыми высшим представительным органом Республики, осуществляющим законодательные функции, ... приравниваются к ратифицированным Республикой Казахстан международным договорам»¹.

3. «Международные договоры, не предусматривавшие ратификации как условия вступления в силу, заключенные до принятия Конституции 1995 г., являются действующими и сохраняют приоритет перед законодательством Республики, если такой приоритет для этих международных договоров прямо предусмотрен законами Республики Казахстан, регулирующими соответствующие сферы правоотношений»².

Для обеспечения единообразного применения норм международных договоров судами РК Верховным судом Республики Казахстан было принято нормативное постановление от 10 июля 2008 г. № 1 «О применении норм международных договоров Республики Казахстан». В целом данное постановление регламентирует узкий круг вопросов по применению норм международных договоров Республики Казахстан, оставляя неурегулированным вопрос о применении судами норм международного права помимо международных договоров, обязательства по соблюдению которых были приняты Казахстаном.

Конституция РК, принятая на республиканском референдуме 30 августа 1995 г., гласит, что Республика Казахстан уважает принципы и нормы международного права (ст. 8). В научно-практическом комментарии к Конституции РК указывается, что

¹ Постановление Конституционного совета Республики Казахстан «Об официальном толковании подпункта 7 статьи 54 Конституции Республики Казахстан» от 18 мая 2006 г. № 2 // Юридическая газета. — 2006. — № 117 (1097). — 28 июня.

² Постановление Конституционного совета Республики Казахстан «Об официальном толковании пункта 3 статьи 4 Конституции Республики Казахстан» от 11 октября 2000 г. № 18/2. Официальный сайт Конституционного Совета РК. URL: <http://www.constcouncil.kz/rus/resheniya/?cid=11&rid=134>.

ст. 8 Основного закона РК имеет прямое отношение к международному праву, прежде всего к принципам международного права, которые закреплены в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества в соответствии с Уставом ООН от 24 октября 1970 г.¹ Одной из форм такого уважения, как указывал в свое время Конституционный Совет РК, является стремление учитывать их при создании внутригосударственного права². В развитие этого положения в ст. 1 УК РК отмечено, что настоящий Кодекс основывается на Конституции РК и общепризнанных принципах и нормах международного права. УПК РК (ст. 1) содержит положение, что порядок уголовного судопроизводства на территории РК определяется Конституцией Казахстана, конституционными законами, Уголовно-процессуальным кодексом РК, основанным на Конституции Республики Казахстан и общепризнанных принципах и нормах международного права.

В связи с этим правильным представляется рекомендовать судам при отправлении правосудия путем защиты прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, обеспечения исполнения Конституции, законов, иных нормативных правовых актов и международных договоров Республики руководствоваться положением Конституции об уважении принципов и норм международного права.

На современном этапе развития Республика Казахстан является полноценным субъектом международного права и строит свои международные отношения с другими государствами в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и взятыми на себя договорными обязательствами.

¹ См.: Конституция Республики Казахстан. Научно-практический комментарий. — Алматы, 2010. — С. 40.

² См.: Постановление Конституционного совета Республики Казахстан «Об официальном толковании пункта 3 статьи 3, пункта 1 статьи 6, статьи 8 и подпункта 5 статьи 66 Конституции Республики Казахстан» от 12 апреля 2001 г. № 1/2. URL: <http://www.constcouncil.kz/rus/resheniya/?cid=11&rid=138>.

Международным договорам Республики Казахстан принадлежит значительная роль в обеспечении судебной защиты прав, свобод и законных интересов граждан, поэтому в необходимых случаях суды обязаны при осуществлении правосудия в пределах юрисдикции Республики Казахстан руководствоваться нормами международного права.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЛОВОЙ АВИАЦИИ

А.А. Лысенко

аспирантка кафедры международного права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198
alona_dakhova@yahoo.com

В настоящее время деловая авиация как вид авиации общего назначения занимает прочное место в мировой системе воздушного транспорта. Деловая авиация представляет собой мощный рынок, по объемам и значимости сопоставимый с рынком регулярных коммерческих перевозок. По сравнению с регулярным и нерегулярным воздушным транспортом деловая авиация обладает рядом бесспорных преимуществ, среди которых: независимость от расписания регулярных авиакомпаний, возможность подбора оптимального прямого маршрута, существенная экономия времени, комфорт и, что не менее важно для представителей делового мира, — престиж. Спрос на услуги деловой авиации и ее популярность стремительно растут. В США, Канаде, Бразилии и Европе масштабы производства специальных воздушных судов для деловой авиации увеличиваются, а стоимость выпущенных самолетов превосходит стоимость военных самолетов¹. На первый взгляд данная отрасль представляет собой перспективный и успешный сектор, процветание которого ничем не ограничено. В действительности

¹ См.: *Бордунов В.Д.* Международно-правовая унификация правил международных перевозок: теория и практика // Законодательство. — 2009. — № 1. — С. 31.

же на пути развития деловой авиации стоят серьезные правовые проблемы как на национальном, так и на международном уровнях.

Одной из причин существующих проблем является тот факт, что Конвенция о международной гражданской авиации¹ (далее — Чикагская конвенция), являющаяся основным международным документом, регулирующим деятельность гражданской авиации на мировом уровне, была принята задолго до появления деловой авиации. В данной конвенции отсутствуют не только нормы, регулирующие деловую авиацию, но и какое-либо упоминание о ней. То же самое касается и иных международных договоров в области воздушного права, таких как Варшавская² и Монреальская³ конвенции. Следствием описанной ситуации является существование деловой авиации *de facto* и полное отсутствие *de jure*⁴.

Впервые определение термина «деловая авиация» было сформулировано Международным советом деловой авиации (ИВАС) в 1998 г., согласно которому деловая авиация — это сектор авиации, связанный с эксплуатацией воздушного судна компаниями для перевозки пассажиров или товаров с целью оказания содействия их хозяйственной деятельности, используемый для полетов, как правило, не связанных с общественными перевозками по найму⁵. ИВАС разделяет деловую авиацию на три подвида на осно-

¹ Конвенция о международной гражданской авиации (Чикаго, 7 декабря 1944 г.) // Международное публичное право: Сб. документов в 2-х томах. — М.: БЕК, 1996. — Т. 2.

² Конвенция об унификации некоторых правил, касающихся международных воздушных перевозок (Варшава, 12 октября 1929 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. — Вып. VIII. — М., 1935. — С. 326–339.

³ Конвенция для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок (Монреаль, 28 мая 1999 г.) // СПС Консультант Плюс. (Конвенция официально не опубликована.)

⁴ См.: *Бордунов В.Д.* Международно-правовая унификация правил международных перевозок: теория и практика... — С. 31.

⁵ См.: Ежегодный отчет Международного совета деловой авиации. URL: http://www.ibac.org/Files/AnnualReport/IBAC_Annual%20Report_2009.pdf. — С. 9.

вании критерия предназначения — для некоммерческих полетов в интересах собственника (для содействия собственной предпринимательской деятельности), для некоммерческого корпоративного использования (на благо компании); для корпоративного использования с возможностью сдавать самолет целиком в чартер (в коммерческих целях)¹.

Понятие «деловая авиация» не включено ни в Приложение 6 к Чикагской конвенции, ни в Воздушный кодекс Российской Федерации² (далее — ВК РФ), ни в авиационные правила ни США, ни Европы. Однако данный термин широко применяется в документах ИКАО. Так, в докладе ИКАО о доступе международной авиации общего назначения и деловой авиации к аэропортам³ сообщается, что деловая авиация является частью авиации общего назначения (далее — АОН) и заключается в использовании воздушных судов юридическими и физическими лицами в качестве инструмента ведения их бизнеса. Необходимо отметить, что термин «деловая авиация» уже включен в словарь ИКАО, и его определение совпадает с определением корпоративной авиации, а она в свою очередь определена как «некоммерческая эксплуатация или использование воздушных судов компанией для перевозки пассажиров или товаров в порядке обеспечения деловой деятельности компании под управлением профессионального пилота, нанимаемого для выполнения полетов на таких воздушных судах»⁴.

В мире активно функционируют национальные организации деловой авиации. Количество самолетов, используемых для целей деловой авиации, стремительно растет. Данные факты свидетельствуют в пользу необходимости нормативного закрепления и конкретизации термина «деловая авиация», его включения в воздушное законода-

¹ См.: *Лысенко А.А.* Трудности перевода // *Top Flight*. — 2011. — № 3. — С. 49.

² См.: Воздушный кодекс Российской Федерации от 19 февраля 1997 г. № 60-ФЗ (ред. от 7 февраля 2011 г.) // *СЗ РФ*. — 1997. — № 12. — Ст. 1383.

³ См.: *Study on International General and Business Aviation Access to Airports*. — Prepared by ICAO Secretariat, 2005.

⁴ Словарь по международной гражданской авиации (Doc 9713).

тельство Российской Федерации и создания правовой базы, регламентирующей данную деятельность. Отсутствие в российском воздушном законодательстве данного термина лишает ясности предмет регулирования и приводит к неверному применению правовых норм. Отсутствие единых международных норм приводит к появлению бесчисленных правовых барьеров национальных законов, по-разному регулирующих вопросы допуска на свою территорию самолетов деловой авиации. Разнообразие национальных подходов к вопросу деловой авиации приводит к большим экономическим потерям и сдерживает развитие данного вида авиации¹.

Среди проблем, присутствующих на национальном уровне в России, помимо отсутствия определения деловой авиации, можно назвать отсутствие четкого различия между коммерческими и некоммерческими перевозками. Это приводит к нечеткости понимания вопроса каботаж. В российском воздушном законодательстве нет специальных норм, регламентирующих деловую авиацию. Существующие нормативно-правовые акты в области воздушного транспорта не учитывают специфику деловой авиации. Высокие таможенные пошлины и НДС, взимаемый при ввозе, от которых освобождены лишь некоторые категории временно импортируемых самолетов², монополю высокие цены на наземное обслужи-

¹ См.: *Бордунов В.Д.* Международно-правовая унификация правил международных перевозок: теория и практика... — С. 32.

² Гражданские пассажирские самолеты, классифицируемые кодами Единой товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Таможенного союза 8802 40 003 2 и 8802 40 004 2, за исключением воздушных судов с максимальным количеством посадочных мест, указанным в схеме размещения пассажиров (LORA), одобренным уполномоченным органом, ответственным за поддержание летной годности воздушных судов, свыше 50 и менее 111 мест и свыше 170 и менее 219 мест, в случае заключения участниками внешнеэкономической деятельности государств — членов Таможенного союза договоров и помещения самолетов под таможенную процедуру временного ввоза (допуска) до 31 декабря 2013 г. и на срок, превышающий указанную дату не более чем на 5 лет (п. 26 Перечня товаров, временно ввозимых с полным условным освобождением от уплаты таможенных пошлин, налогов, а также об условиях такого освобождения, включая его предельные сроки», утв. Решением Комиссии Таможенного союза от 18 июня 2010 г. № 331).

вание в аэропортах перекрывают все пути развития деловой авиации в России, что уже привело к тому, что 90% воздушных судов деловой авиации, принадлежащих прямо или опосредованно российским физическим и юридическим лицам, зарегистрированы за рубежом¹.

Одним из путей решения сложившихся международно-правовых проблем деловой авиации является принятие международных норм, которые содержали бы унифицирующие положения в отношении деловой авиации. Они смогли бы нормативно закрепить деятельность деловой авиации и устранить правовые барьеры национальных законодательств, создав единообразные правила для всех государств. Такое нововведение дало бы позитивный толчок в разработке эффективных национальных норм, регулирующих деловую авиацию в России.

¹ См.: *Блум Д., Хилдбург К.* Государство принуждает россиян к экономической эмиграции. URL: <http://www.aex.ru/docs/2/2011/2/4/1275>.

ПРЕАМБУЛА — ВАЖНАЯ ЧАСТЬ МЕЖДУНАРОДНОГО ДОГОВОРА

М.В. Тимец

ст. преподаватель кафедры международного права
Российская правовая академия Минюста России
Б. Каретный пер., Москва, Россия, 127051
10aTimets2002@mail.ru

Структура договора нормативного содержания соответствует его назначению. По сложившейся в юридической технике традиции выделяют несколько структурных элементов договора. Первым из них обычно указывают преамбулу. Вполне объяснимо существование преамбулы только в писаных формах.

Преамбула как структурная часть источника права имеет длительную историю. Она известна ранним формам права. Ее можно встретить в законах Хаммурапи¹, Салической правде² и др. Интересен тот факт, что преамбула как часть нормативно-правового акта находит широкое применение в конституционном законодательстве зарубежных стран. С преамбулы начинаются конституции Албании 1998 г.³, Андорры 1993 г.⁴, Аргентины 1853 г.⁵, США 1787 г.⁶,

¹ Законы Вавилонского царя Хаммурапи. URL.: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/hammurap.htm>.

² Салический закон. URL.: http://www.istorik.ru/library/documents/lex_salica/epilogue.htm.

³ Конституция Албании. URL.: <http://www.uznal.org>.

⁴ Конституция Андорры. URL.: <http://www.uznal.org>.

⁵ Конституция Аргентины. URL.: <http://www.uznal.org>.

⁶ Constitution of the Unated States. URL.: http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html.

Франции 1958 г.¹ и т.д. Существует преамбула и в Основном законе Российской Федерации — Конституции 1993 г.² После 1993 г. ни в одном федеральном нормативно-правовом акте преамбула не встречается.

Особое место преамбула занимает в области публичных международных договорных отношений. В современном международном праве нет международных договоров без преамбулы. Для этого есть основания.

В отношении преамбулы в отечественной правовой доктрине сложилось устойчивое представление. Существующее общетеоретическое определение находится в «Большом юридическом словаре», который под преамбулой (от фр. *preambule* — предисловие) понимает «вводную или вступительную часть законодательного или иного правового акта, а также декларации или международно-го договора, в которой обычно излагаются принципиальные положения, побудительные мотивы, цели издания соответствующего акта. Преамбула содержит нормы-цели и нормы-принципы, которые не обладают непосредственной юридической силой, но могут учитываться при толковании других положений акта правоприменителем, при необходимости прояснения их общего контекста»³. Такому пониманию преамбулы соответствует ряд признаков:

- вводная часть правового акта;
- содержит «нормы-цели» и «нормы-принципы»;
- нормы не обладают непосредственной юридической силой.

В теории международного права под преамбулой понимается «вводная часть международного договора». Она не является его обязательной частью. Отсутствие преамбулы не влияет на юридическую силу договора.

¹ Конституция Франции. URL.: <http://www.uznal.org>.

² Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. — 1993. — 25 дек.

³ Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. — М.: ИНФРА-М, 1998. — С. 528.

Общепризнанно, что преамбула к международному договору является его неотъемлемой и составной частью, которая должна приниматься во внимание при толковании приложений соответствующего договора¹.

В преамбуле содержатся указания на мотивы заключения договора и его цели².

Доктрина утверждает, что преамбула нужна для того, чтобы подвести к тексту договора, указать на цели его принятия; преамбулу необходимо учитывать, толкуя приложение к договору.

Для подтверждения выводов необходимо обратиться непосредственно к тексту. Рассмотрим несколько преамбул, например, к Статуту Лиги Наций 1919 г. (далее — Статут), Уставу ООН 1945 г. (далее — Устав), и к Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. (далее — Конвенция).

Преамбула Статута содержит 71 слово, в преамбуле Устава 176 слов, в Конвенции — 207. Как видно, авторы документов идут по пути расширения содержания преамбул к международным договорам.

Вступительная часть Статута декларирует: «Высокие договаривающиеся стороны, принимая во внимание, что для развития сотрудничества между народами и для гарантии их мира и безопасности важно принять некоторые обязательства: не прибегать к войне, поддерживать в полной гласности международные отношения, основанные на справедливости и чести, строго соблюдать предписания международного права, признаваемые отныне действительным правилом поведения правительств, установить господство справедливости и добросовестно соблюдать все налагаемые Договорами обязательства во взаимных отношениях организованных народов, принимают настоящий Статут, который учреждает Лигу Наций»³.

¹ Международное публичное право: Учебник / Отв. ред. К.А. Бекяшев. — 5-е изд., перераб. и доп. — М.: Проспект, 2010. — С. 253.

² См.: Международное право: Учебник / Под общ. ред. А.Я. Капустина. — М.: Гардарики, 2008. — С. 288.

³ Версальский мирный договор / Полный пер. с фр. под ред. Ю.В. Ключникова и А. Сабанина. — М.: Литиздат НКВД, 1925. — С. 7.

Преамбула к Уставу гласит: «Мы, народы объединенных наций, преисполненные решимости избавить грядущие поколения от бедствий войны, дважды в нашей жизни принесшей человечеству невыразимое горе, и вновь утвердить веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности, в равноправие мужчин и женщин и в равенство прав больших и малых наций, и создать условия, при которых могут соблюдаться справедливость и уважение к обязательствам, вытекающим из договоров и других источников международного права, и содействовать социальному прогрессу и улучшению условий жизни при большей свободе, и в этих целях проявлять терпимость и жить вместе, в мире друг с другом, как добрые соседи, и объединить наши силы для поддержания международного мира и безопасности, и обеспечить принятием принципов и установлением методов, чтобы вооруженные силы применялись не иначе, как в общих интересах, и использовать международный аппарат для содействия экономическому и социальному прогрессу всех народов, решили объединить наши усилия для достижения этих целей.

Согласно этому наши соответственные правительства через представителей, собравшихся в городе Сан-Франциско, предъявивших свои полномочия, найденные в надлежащей форме, согласились принять настоящий Устав Организации Объединенных Наций и настоящим учреждают международную организацию под названием “Объединенные Нации”»¹.

Преамбула Конвенции содержит следующие положения: «Государства — участники настоящей Конвенции, учитывая важнейшую роль договоров в истории международных отношений, признавая все возрастающее значение договоров как источника международного права и как средства развития мирного сотрудничества между нациями, независимо от различий в их государственном и общественном строе, отмечая, что принципы свободного согласия и добросовестности и норма *pacta sunt servanda* получили всеобщее признание, подтверждая, что споры, касающиеся дого-

¹ Устав ООН. URL.: <http://www.un.org/ru/documents/charter/preamble.shtml>.

воров, как и прочие международные споры, должны разрешаться только мирными средствами и в соответствии с принципами справедливости и международного права, напоминая о решимости народов Объединенных Наций создать условия, при которых могут соблюдаться справедливость и уважение к обязательствам, вытекающим из договоров, принимая во внимание принципы международного права, воплощенные в Уставе Организации Объединенных Наций, такие как принципы равноправия и самоопределения народов, суверенного равенства и независимости всех государств, невмешательства во внутренние дела государств, запрещения угрозы силой или ее применения и всеобщего уважения и соблюдения прав человека и основных свобод для всех, полагая, что кодификация и прогрессивное развитие права договоров, осуществленные в настоящей Конвенции, будут способствовать достижению указанных в Уставе целей Организации Объединенных Наций, а именно поддержанию международного мира и безопасности, развитию дружественных отношений между народами и осуществлению их сотрудничества друг с другом, подтверждая, что нормы международного обычного права будут по-прежнему регулировать вопросы, которые не нашли решения в положениях настоящей Конвенции, договорились о нижеследующем...»¹.

Первое, с чего начинается каждая преамбула, — это указание на стороны — участницы каждого из приведенных международных актов. В Статуте это «Высокие договаривающиеся стороны». В Уставе — «мы, народы Объединенных Наций», а в Конвенции это «государства — участники... Конвенции».

Затем в преамбулах начинаются расхождения. В Статуте после указания на стороны идет описание обстоятельств, сблизивших Высокие договаривающиеся стороны: «Для развития сотрудничества между народами и для гарантии их мира и безопасности, важно принять некоторые обязательства», другими словами, для условий успешной совместной деятельности. По мнению авторов

¹ Венская конвенция о праве международных договоров 1969 г. URL.: <http://www.humanities.edu.ru/db/msg/13807>.

Статута, условиями успешной деятельности Лиги Наций являются добровольные односторонние ограничения сторон.

В Уставе также говорится о целях его принятия — «избавить грядущие поколения от бедствий войны, ... вновь утвердить веру в основные права человека, ... в равноправие мужчин и женщин и в равенство прав больших и малых наций, и создать условия, ... и содействовать социальному прогрессу, ... объединить наши силы для поддержания международного мира и безопасности, ... объединить наши усилия для достижения этих целей». Такое различие в обозначение сторон соглашений можно объяснить историческими условиями, уровнем развития именно межгосударственных отношений в масштабах всего земного шара.

Создание Статута проходило на фоне подведения итогов Первой мировой войны и формирования нового мирового порядка. По всей видимости, у авторов Статута не было возможности не то что спрогнозировать, но и предугадать, в каком направлении качнется маятник международных отношений. По замыслу авторов, участниками Лиги Наций как международного гаранта глобальной безопасности потенциально могли быть субъекты международного права, не являющиеся государствами. Участники-негосударства наделяются равными с государствами правами. Это утверждение можно подтвердить абзацем 2 ст. 1 Статута. В соответствии с ним «все государства, доминионы или колонии, которые управляются свободно и которые не указаны в Приложении, могут сделаться членами Лиги, если за их допущение выскажутся две трети Собрания, поскольку ими будут даны действительные гарантии их искреннего намерения соблюдать международные обязательства и поскольку они примут положения, установленные Лигой касательно их военных, морских и воздушных сил и вооружений». Среди участников Статута значатся такие территориальные образования, как Геджас (район Саудовской Аравии), Южная Африка (ЮАР получила независимость от Великобритании только в 1961 г.) и т.д.

Концепция национального подхода к решению будущих проблем планетарного масштаба была заложена в 1918 г. «Четырнадцатью пунктами» Президента Соединенных Штатов Америки — Вудро Вильсона, обосновавшего доктрину «национального государства» или государства, созданного по национальному крите-

рию. В заключении «Четырнадцать пунктов» В. Вильсон говорит о том, что «вся предложенная мной программа основана на принципе справедливости в отношении всех народов и народностей и их права, независимо от того, сильны они или слабы, жить наравне с другими народами в условиях свободы и безопасности»¹.

Комплексный подход к участникам Лиги виден из ее названия — Лига Наций, но не Лига государств.

Преамбула Устава называет участников ООН нациями, не выделяя государства как отдельные субъекты. Вполне логично предположить, что Устав — это следующий этап развития международных отношений после Лиги Наций, и причиной того, что участники ООН — не только нации, но и государства, — послевоенное колониальное устройство мира. Расширив понятие нации, учредители ООН открыли в нее дорогу и нациям, например Организации освобождения Палестины, и государствам. Государствам отводится роль представителей объединенных наций.

Преамбула Конвенции достаточно жестко описывает правовой статус участников, называя их государствами, заранее исключаются из списка другие возможные субъекты, нации, борющиеся за независимость, международные организации и др. Связь с содержанием преамбулы и статусом участников Конвенции прослеживается и непосредственно в тексте. Пункт «g» ч. 1 ст. 2 Конвенции гласит: «“участник” означает государство, которое согласилось на обязательность для него договора и для которого договор находится в силе». Статья 81 Конвенции закрепляет норму, регламентирующую статус возможных участников. Конвенция может быть подписана только «государствами — членами Организации Объединенных Наций либо членами одного из специализированных учреждений или Международного агентства по атомной энергии, либо участниками Статута Международного Суда, а также любым другим государством, приглашенным Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций».

¹ Четырнадцать пунктов Вильсона. URL: <http://www.grinchevskiy.ru/1900-1945/chetirnadcet-punktov.php>.

Преамбула Конвенции другая. В преамбулах Статута и Устава после субъектов идут цели их совместной деятельности. В Конвенции: «учитывая важнейшую роль договоров,... признавая все возрастающее значение договоров..., отмечая, что принципы... получили всеобщее признание, подтверждая, ... что споры... должны разрешаться только мирными средствами...» и т.д. Участники Конвенции делают одновременные односторонние заявления, они признают или соглашаются с едиными пределами реализации собственных суверенных прав или принципами международного права, которые установлены в Уставе ООН 1945 г.

После перечисления целей в Статуте содержатся обязательства, которые необходимо соблюдать для успешной реализации поставленных перед Высокими договаривающимися сторонами целей: «не прибегать к войне, поддерживать в полной гласности международные отношения» и т.д. В свою очередь Устав описывает процесс его принятия: «наши соответственные правительства через представителей, собравшихся в городе Сан-Франциско, предъявивших свои полномочия, найденные в надлежащей форме, согласились принять настоящий Устав Организации Объединенных Наций». Указание на обстоятельства принятия Устава роднит его с ранними и более поздними формами права, в том числе и российского. Аналогичная норма содержится, например, в Соборном Уложении 1649 г.¹ Конвенция после односторонних заявлений государств называет цели ее принятия: «Кодификация и прогрессивное развитие права договоров, осуществленные в настоящей Конвенции, будут способствовать достижению указанных в Уставе целей Организации Объединенных Наций». Конвенцию приняли для достижения перечисленных в Уставе ООН целей.

Преамбула Статута заканчивается фразой о том, что стороны «принимают настоящий Статут, который учреждает Лигу Наций».

¹ «В лето 7156 го(да), 20 июля, в 16 день, государь царь и великий князь Алексеи Михайлович, всея Руси самодержец, в двадцатое лето возраста своего, в третье лето Богом хранимая своя держава, советовал с отцем своим и богомольцом, святейшим Иосифом, патриархом Московским и всея Руси...». URL: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Pravo/Article/sob_ul1649.php.

В соответствии с этим Высокие договаривающиеся стороны взяли на себя добровольные, односторонние, договорные ограничения реализации внешней политики ради поставленных в начале преамбулы целей. В свою очередь, «соответственные правительства» объединенных наций «согласились принять настоящий Устав Организации Объединенных Наций и настоящим учреждают международную организацию под названием “Объединенные Нации”». Преамбула Устава тоже носит учреждающий характер, определяющий сущность созданной международной организации. Несколько иначе заканчивается преамбула Конвенции: стороны «договорились о нижеследующем...», о принятии Конвенции.

Приведенные преамбулы отличаются друг от друга как по содержанию, так и по структуре. Общим для преамбул будут указания на участников, создающих международные правовые акты. В каждой преамбуле присутствуют цели принятия соответствующего международного правового акта и принципы, на которых он основывается. Преамбулы Статута и Устава объединяет их учредительный характер.

К числу отличий можно отнести различное наименование участников: «Высокие договаривающиеся стороны», «объединенные нации», «государства-участники». Существуют различия по содержанию и структуре преамбул. Их различия можно объяснить разным предметом регулирования соответствующего международного акта. Статут и Устав — документы, устанавливающие новый мировой порядок, основы которого закладываются в них самих. Они создают новые глобальные универсальные структуры, деятельность которых будет основана в первую очередь на духе и смысле новых концепций мирового порядка. В свою очередь концепция нового мироустройства закладывается в тексте соответствующей преамбулы. К ней обращались для толкования норм международного права в соответствии с теми условиями, в которых эти нормы появлялись.

Конвенция не носит такого глобального масштаба. Предмет ее правового регулирования очень важен, однако не так, как основы международного права. Это находит свое подтверждение в тексте ее преамбулы.

Создатели шли по пути ограничения предмета правового регулирования посредством увеличения слов в тексте преамбул.

Таким образом, преамбула в структуре международного договора занимает особое место. Ее содержание предопределяет смысл и цели международного договора, описывая круг участников, их правовой статус, условия составления текста, принципы, на которых он основан, и, безусловно, цели его принятия. Преамбула вводит в суть происходящих процессов, делая нас свидетелями принятия решений планетарного масштаба.

ДВОЙСТВЕННАЯ ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ИНСТИТУТА РАТИФИКАЦИИ

С.А. Чекунов

соискатель кафедры международного права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198
dgp06@mail.ru

Вопрос о ратификации относится к области заключения международных договоров — одного из основных разделов международного публичного права и имеет большое теоретическое, политическое и практическое значение. Ратификация представляет собой воплощенное в специальном документе — ратификационной грамоте — утверждение международного договора высшим законодательным органом власти в соответствии с законом государства о ратификации конкретного международного соглашения¹.

Из истории государства и права известно, что ратификация является одним из древнейших институтов, возникших практически одновременно с первыми договорами между государствами. «Она (ратификация) была чрезвычайной, а не обычной стадией международного договора», — писал А.Н. Талалаев². В рабовладельческом и феодальном обществах, если договор заключался представителем суверена, то ратификация со стороны монарха

¹ См.: *Полениц О.З.* Ратификация международных договоров. — М. — Л., 1950.

² *Талалаев А.Н.* Международные договоры рабовладельческого общества // Правоведение. — 1960. — № 3. — С. 134–138.

«носила действительно характер утверждения акта». Вследствие этого, как верно замечает Д. Анцилотти, «договор не мог быть отвергнут без серьезных на то оснований, в частности, если налицо не было превышения уполномоченными своих полномочий»¹.

По мере разложения феодально-крепостнического строя, развития капиталистических отношений, централизации государственной власти международные отношения все больше теряют свой частноправовой характер и приобретают характер публично-правовых отношений. В XVI и XVIII вв. ратификация международных соглашений имеет место все чаще. В этот период вырабатывается единый тип ратификационной грамоты с терминологией и формулами, устанавливается определенный церемониал обмена ратификационных грамот. Эта сторона акта ратификации сохранилась вплоть до нашего времени. Современный институт ратификации начал формироваться в XVIII в. В это время суверены по собственному усмотрению все чаще отказывали в ратификации международных соглашений. В XIX–XX вв. институт ратификации международных договоров развивался как институт международного права.

С XX в. институт ратификации становится также и институтом конституционного права (парламентского права), т.е. институтом внутригосударственного (конституционного) права.

В настоящее время ратификация международного договора — это окончательное его утверждение высшими органами власти государства — парламентом и главой государства. Она реализуется в двух различных государственно-правовых актах: во внутригосударственном нормативном акте (законе, указе и т.п.) и международном (ратификационной грамоте), которые соответствуют двум функциям ратификации — внутригосударственной и международной (как институт международного права).

В России основными нормативными актами, на основе которых осуществляется процесс ратификация международных договоров, являются Конституция РФ от 12 декабря 1993 г.; ФЗ РФ

¹ Анцилотти Д. Курс международного права. — М., 1961. — С. 321.

«О международных договорах Российской Федерации» от 16 июня 1995 г.; Регламент ГД ФС РФ от 22 января 1998 г.¹, Регламент СФ ФС РФ от 30 января 2002 г.²

Международные договоры — это существенный элемент стабильности международных отношений РФ с иностранными государствами, функционирования правового государства. Международным договорам в России принадлежит важная роль в защите основных прав и свобод человека, в обеспечении законных интересов государств.

Профессор И.И. Лукашук писал, что международные договоры являются важнейшим источником международного права. Их ратификация в нашей стране с помощью федерального закона придает им значение своеобразного элемента российской правовой системы. Именно закон как бы облачает международно-правовой акт в национально-правовую форму³.

Ратификация обеспечивает интересы государств, давая возможность договаривающимся сторонам в тот промежуток времени, который имеется в их распоряжении от подписания до ратификации, еще раз проверить целесообразность заключения данного международного соглашения и поднимает значение международных обязательств, усиливает гарантию их исполнения.

В настоящее время продолжает активно осуществляться процесс вхождения России в европейское и общемировое международно-правовое пространство. Большинство международных конвенций и их ратификация имеют для России принципиальное значение, если учесть ее постепенное интегрирование в общеевропейские и мировые политические, гуманитарные и финансово-экономические структуры. Укреплению международно-правовых позиций России способствовало ее присоединение 28 февраля 1996 г. к Уставу Совета Европы. Право Совета Европы состоит из

¹ СЗ РФ. — 1998. — № 7. — Ст. 801.

² СЗ РФ. — 2002. — № 7. — Ст. 635.

³ См.: Лукашук И.И. Нормы международного права в правовой системе России. — М.: Спарк, 1997. — С. 42–46.

конвенций, рекомендаций, резолюций Комитета министров Совета Европы, документов Парламентской ассамблеи, Европейского суда по правам человека, Европейского комитета по предупреждению пыток и других органов.

В договорной практике Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации возникают сложности, когда на ратификацию выносятся международный договор без русского аутентичного текста, а такими международными договорами являются все конвенции Совета Европы. В соответствии со ст. 16 Закона о международных договорах РФ необходимо вносить на ратификацию официальный текст международного договора, а не заверенную копию официального перевода.

На практике существуют несколько версий перевода на русский язык Устава Совета Европы и текста Конвенции Совета Европы о защите прав человека и основных свобод. Несоответствие оригиналу некоторых русских текстов актов Совета Европы приводит к выводу о несоответствии этих актов Конституции РФ и невозможности их ратификации Россией в дальнейшем, следовательно, появляется необходимость уточнения русского текста конвенций Совета Европы, а не изменения Конституции РФ.

Вносимый на ратификацию текст международного договора должен быть доступен лицам, принимающим решение о его ратификации, лингвистически, в полном объеме, а после ратификации и вступления в силу всем гражданам, государственным органам исполнительной власти, в печатном виде, в справочных правовых системах и других вариантах. Такая необходимость подтверждается нормой ч. 1 ст. 68 Конституции, гласящей, что русский язык является государственным языком Российской Федерации, а также нормами ст. 54 Регламента Государственной Думы и ст. 57 Регламента Совета Федерации, которые устанавливают, что работа палат Федерального Собрания Российской Федерации ведется на русском языке.

Установлено, что Венская конвенция о праве международных договоров использует только термины «аутентичный» (ст. 10, 33, 79), «подлинный» (ст. 77), «заверенная копия» (ст. 77, 79), а также раскрывает содержание и правовое значение этих терминов. Закон

о международных договорах РФ заменяет термин «аутентичный текст» терминами «официальный текст» (ч. 4 ст. 16, ч. 3 ст. 36) и «официальный перевод» (ст. 28), но не содержит ни определения этих терминов, ни указания на отличия их содержания от общепринятой международной терминологии.

Только русский текст международного договора становится официальным и окончательным для всех субъектов права в России после принятия и вступления в силу закона о ратификации и может применяться российскими правоприменительными органами. В Российской Федерации на сегодняшний день нет единой переводческой службы, которая бы могла делать официальные переводы международных договоров. Вероятно, что решением проблемы было бы признание русского текста конвенций аутентичным, как английского и французского, в соответствии со ст. 33 Венской конвенции о праве международных договоров.

Можно отметить, что для международных договоров РФ, не имеющих аутентичного текста на русском языке, целесообразно публиковать согласованный русский текст ратифицированного международного договора в предельно сжатые сроки, но не позднее дня их вступления в силу для России, а также публиковать все иностранные аутентичные тексты договора в специальном издании — Бюллетене международных договоров — приложении «Международные договоры, ратифицированные Российской Федерацией» по годам. Данный сборник должен выходить под редакцией МИД России два раза в год с дублированием в электронной форме на сайте МИД РФ в сети Интернет. Публикации вступивших в силу для России международных договоров будут официальными, что исключает нарушение ст. 30 Закона о международных договорах и ст. 15 Конституции Российской Федерации, т.е. задержки их официальной публикации и дальнейшего применения в России. Целесообразно, чтобы российские представители ходатайствовали в Совете Европы перед участниками европейских конвенций о признании русского варианта текстов конвенций аутентичным текстом.

Ввиду того, что нынешняя редакция Закона о международных договорах имеет существенные пробелы, необходимо внести сле-

дующие изменения и дополнения. В текст ст. 16 Закона о международных договорах внести дополнение о включении в список материалов предложения для ратификации международного договора заверенных копий аутентичного текста договора на русском языке, а также всех аутентичных текстов на других языках и тексты оговорок. Считать аутентичным русским текстом международного договора, чьи иные аутентичные тексты составлены на иностранных языках, его перевод на русский, сделанный МИД Российской Федерации, содержащий все необходимые изменения, после проведенных в ГД ФС РФ правовой и лингвистической экспертиз и согласованный с депозитарием договора. Только такой текст международного договора может вноситься на рассмотрение палат Федерального Собрания Российской Федерации вместе с проектом закона о его ратификации.

В ст. 30 Закона о международных договорах внести дополнение о включении в текст уточнения, что тексты на русском языке всех вступивших в силу для Российской Федерации международных договоров подлежат официальному опубликованию в Собрании законодательства Российской Федерации и Бюллетене международных договоров, а также на сайте МИД РФ в сети Интернет, а также аутентичные тексты договоров на всех иностранных языках. Установить срок опубликования договоров, вступивших для Российской Федерации в силу, до даты их вступления в силу для России.

Рассмотрим вопросы, связанные с институтом временного применения международных договоров, подлежащих ратификации. Ранее институт временного применения не получил достаточного освещения ни в законодательстве, ни в научных работах российских ученых. Вопрос о временном применении международного договора возникает в том случае, когда вступление его в силу требует выполнения определенных длительных (необходимость одобрения парламентом) внутригосударственных процедур. Как отмечал А.Н. Талалаев, участвующие в переговорах государства бывают иногда заинтересованы в том, чтобы положения договора в целом или в части начали применяться и исполняться как можно быстрее, даже немедленно, после подписания договора,

несмотря на то что его вступление в силу зависит от последующей ратификации. Причины такой заинтересованности могут быть разными, например сложность и длительность конституционной процедуры ратификации в парламенте, особенно двухпалатном, и чтобы избежать или ускорить процесс исполнения обязательств по международному договору, государства прибегают к институту временного применения договоров¹.

Вопросы временного применения международных договоров регулируются ст. 23 Федерального закона о международных договорах и ст. 25 Венской конвенции о праве международных договоров. Как отмечает Б.И. Осминин, временное применение международного договора нельзя отождествлять с вступлением международного договора в силу. Договор не может вступить в силу дважды; временное применение договора не может заменить вступление его в силу, когда государство становится участником договора². Кроме того, известный принцип международного права — *pacta sunt servanda* (договоры должны соблюдаться) должен распространяться на временно применяемые договоры.

Важно подчеркнуть, что по своей природе временное применение договора ограничено определенным периодом времени, оно не может продолжаться бесконечно, так как это свидетельствовало бы о неопределенности в отношении дальнейшей судьбы договора. Суть временного применения международного договора состоит в том, чтобы создать правовую основу для принятия мер по выполнению обязательств, вытекающих из временно применяемого международного договора, до вступления его в силу либо прекращения его временного применения по обоюдной договоренности договаривающихся государств или до уведомления государством

¹ См.: Талалаев А.Н. Действует ли нератифицированный международный договор // Международное право — International law. — 1998. — № 1; Талалаев А.Н. Два вопроса международного права в связи с Конституцией РФ // Государство и право. — 1998. — № 3. — С. 69.

² См.: Осминин Б.И. Принятие и реализация государствами международных договорных обязательств. — М.: Волтерс Клувер, 2006. — С. 318.

других государств, которые временно применяют договор, о своем намерении не становиться участником договора.

Можно отметить распространяющуюся практику внесения в Государственную Думу на ратификацию временно применяемых международных договоров с нарушением установленного федеральным законом шестимесячного срока. Несоблюдение 6-месячного срока для представления в Думу таких договоров недопустимо в связи с тем, что это является нарушением российского законодательства и ставит вопрос о законности действий российских государственных органов по выполнению обязательств из такого международного договора после 6-месячного срока. Как представляется, такая практика не учитывает специфику принимаемого решения, ибо подписание международного договора под условием его последующей ратификации, принятия или утверждения предполагает лишь обязанность государства воздерживаться от действий, которые лишили бы договор его объекта и цели, до тех пор, пока государство не выразит своего намерения не стать участником этого договора, а временное применение международного договора означает, что государство согласилось применять, хотя и на временной основе, положения договора и нести международно-правовую ответственность за нарушение обязательств, вытекающих из этого временно применяемого международного договора. Институт временного применения международных договоров надо применять только в крайних случаях, если этого требуют сложившиеся обстоятельства. Таким образом, в России временно могут применяться лишь международные договоры, не требующие внесения изменений в действующую Конституцию России и нуждающиеся в последующей ратификации, утверждении или принятии.

А.Н. Талалаев отмечает, что временное применение международного договора не должно быть бесконечным¹.

Договорные отношения более стабильны, когда они регулируются международными договорами, которые уже вступили

¹ См.: *Талалаев А.Н.* Действует ли нератифицированный международный договор. — С. 208.

в силу. Поэтому период временного применения не должен чрезмерно затягиваться, и нельзя бесконечно откладывать рассмотрение вопроса о судьбе временно применяемого международного договора. Не должно смущать то обстоятельство, что при детальном рассмотрении вопроса о ратификации договора Дума придет к выводу, что он не отвечает интересам России, и откажется его ратифицировать. Отказ от ратификации не считается нарушением международного права, а в отношении временно применяемого договора он может повлечь за собой и принятие решения о прекращении временного применения договора.

Можно отметить, что в договорной практике Государственной Думы отсутствуют примеры представления проектов федеральных законов о продлении срока временного применения международных договоров и отсутствуют санкции за нарушение сроков вынесения временно применяемого договора на ратификацию.

Из сказанного можно сделать вывод о том, что целесообразно представить на рассмотрение Государственной Думы все временно применяемые международные договоры, подлежащие ратификации, или до истечения шестимесячного срока прекратить их временное применение при уведомлении других иностранных государств, которые временно применяют указанные договоры, или по дипломатическим каналам направить в эти государства ноты о намерении Российской Федерации не становиться участником вышеуказанных международных договоров. А также необходимо по поручению Президента Российской Федерации Правительству Российской Федерации привести свои нормативные акты в соответствие с настоящим федеральным законом.

РАБОЧАЯ ГРУППА ООН ПО ПРОИЗВОЛЬНЫМ ЗАДЕРЖАНИЯМ

А.В. Колесникова

выпускница юридического факультета РУДН
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198
asya28@list.ru

В основополагающих международно-правовых актах о правах человека, а именно во Всеобщей декларации прав человека 1948 г. и Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г., составляющих основы Международного билля прав человека, закреплены положения, запрещающие произвольные задержания лиц. Несмотря на участие большого количества государств в Международном пакте о гражданских и политических правах и взятые на себя обязательства по этому Пакту нет ни одной страны в мире, в которой бы не имелись факты произвольного задержания лиц.

В связи с массовым характером подобных нарушений в рамках международных правозащитных механизмов ООН была создана специальная процедура в виде Рабочей группы по произвольным задержаниям. С 1985 г., принимая специальные резолюции, Комиссия по правам человека ООН обратила свое внимание на эту практику¹. Комиссия по правам человека ООН приняла резолюцию 1991/42 от 5 марта 1991 г., на основе которой была создана Рабочая группы по произвольным задержаниям с целью гарантировать защиту права на жизнь и физическую неприкосновенность, свободу вероисповедания и другие права человека. Рабочая группа по произвольным задержа-

¹ Резолюции 1985/16, 1988/45, 1989/38 и 1990/107 Комиссии по правам человека.

ниям состоит из пяти независимых экспертов¹, которые назначаются Председателем Совета по правам человека ООН на основе принципа справедливого географического распределения.

Для выполнения своих задач Рабочая группа приняла критерии, применимые к рассмотрению переданных ей случаев, опираясь на положения Всеобщей декларации прав человека и Международного пакта о гражданских и политических правах, а также Свода принципов защиты всех лиц, подвергающихся задержанию или заключению в какой бы то ни было форме.

По мнению Группы, лишение свободы является произвольным, если дело подпадает под одну из трех категорий:

1) лишение свободы явно не имеет под собой какой-либо правовой основы (категория I);

2) лишение свободы обусловлено осуществлением прав или свобод, гарантированных ст. 7, 13, 14, 18, 19, 20 и 21 Всеобщей декларации прав человека, и в той мере, в какой этой касается государств-участников, ст. 12, 18, 19, 21, 22, 25, 26 и 27 Международного пакта о гражданских и политических правах (категория II);

3) полное или частичное несоблюдение международных норм в отношении права на справедливое судебное разбирательство, закрепленных во Всеобщей декларации прав человека и соответствующих международно-правовых документах, принятых соответствующими государствами, является столь серьезным, что оно придает лишению свободы произвольный характер (категория III)².

Обратим внимание на дело гражданина Российской Федерации Григория Пасько³.

¹ ECOSOS, Sub-Comm'n on Prevention of Discrimination & Prot. of Minorities, The Administration of Justice and the Human Rights of Persons Subjected to Any Form of Detention or Imprisonment: Report on the Practice of Administrative Detention, Addition, // 85, 86, 89, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1990/29/Add.1 (Aug.27, 1990) (submitted by Louis Joinet) (hereinafter U.N.Doc. E/CN.4/Sub.2/1990/29/Add.1).

² См.: *Абашидзе А.Х.* Рабочая группа по произвольным задержаниям Совета по правам человека ООН // *Международное право — International Law.* — 2008. — № 2 (34). — С. 93.

³ *Mr. Grigorii Pasko v. Russian Federation* // UN Doc. E/CN.4/2000/4/Add.1.

Действуя в соответствии со своими методами работы, Рабочая группа направила правительству сообщение, однако Правительство РФ не представило ответа в 90-дневный срок. В отсутствие какой-либо информации от правительства Рабочая группа считает, что она может вынести мнение относительно фактов и обстоятельств дела, тем более что факты и утверждения, содержащиеся в сообщении, не были оспорены правительством.

Согласно источнику, Григорий Пасько, 38 лет, капитан 2-го ранга Военно-морского флота России, являлся также корреспондентом издаваемой во Владивостоке газеты Тихоокеанского флота «Боевая вахта». В течение нескольких лет он писал о продолжающейся разделке списанных атомных подводных лодок в целях утилизации и о неспособности российских властей решить проблему переработки ядерных отходов, получаемых при такой разделке. Несмотря на сопротивление все опубликованные по этим вопросам статьи в соответствии с действующими требованиями были утверждены главным редактором газеты. Кроме того, Пасько работал на японские средства массовой информации, включая газету «Асахи симбун» и телевизионную компанию «Эн-эйч-кей».

По поступившим впоследствии от источника информации сведениям, разбирательство, проводившееся на закрытом судебном заседании в военном суде во Владивостоке, началось 21 января 1999 г. 27 января 1999 г. суд лишил двух адвокатов Григория Пасько полномочий на том основании, что они якобы передавали информацию о ходе разбирательства средствам массовой информации и затрудняли работу судей. Григорий Пасько обвиняется в шпионаже и разглашении государственной тайны — преступлениях, наказываемых лишением свободы на срок до 20 лет.

Исходя из вышесказанного Рабочая группа сделала заключение¹.

1. Касательно обвинений против Григория Пасько:

– он руководствовался стремлением привлечь внимание российской и международной общественности к опасности, которую представляют для окружающей среды утилизация списанных

¹ Opinions adopted by the Working Group on Arbitrary Detention. Opinion No. 9/1999 (*Mr. Grigorii Pasko v. Russian Federation*), U.N.Doc. E/CN.4/2000/4/Add.1.

атомных подводных лодок ввиду их ветхого состояния и тайное захоронение российским флотом их отработанного ядерного топлива в Тихом океане;

– нанесение ущерба окружающей среде и ее защита являются вопросом, для которого не существует границ, особенно если речь идет о загрязнении радиоактивными материалами. Следовательно, должна существовать возможность свободной критики в вопросах, касающихся экологии, в соответствии с правом на свободу убеждений и на свободное их выражение «независимо от государственных границ», провозглашенное в ст. 19 Всеобщей декларации прав человека и ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах;

– обвинение в шпионаже и разглашении государственной тайны, лежащие в основе дела, возбужденного против Григория Пасько, беспочвенны, так как речь идет о распространении информации, касающейся защиты окружающей среды;

– ст. 7 Закона Российской Федерации «О государственной тайне» предусматривает, что информация об условиях окружающей среды, чрезвычайных экологических ситуациях и экологических катастрофах, представляющих опасность для жизни и здоровья людей, ни при каких обстоятельствах не может рассматриваться как государственная тайна. Это, безусловно, применимо к обвинениям, предъявленным Григорию Пасько.

В связи с этим первым вопросом Рабочая группа считает, что лишение свободы Григория Пасько противоречит ст. 19 Всеобщей декларации прав человека и ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах.

2. Касательно условий проведения судебного разбирательства¹:

– разбирательство проводилось в закрытом судебном заседании в военном суде Российского тихоокеанского флота, тогда как критические высказывания Григория Пасько касались именно атомных кораблей этого флота: такая ситуация заставляет усомниться в беспристрастности суда;

– суд лишил полномочий двух защитников;

¹ *Mr. Grigorii Pasko v. Russian Federation* // UN Doc. E/CN.4/2000/4/Add.1.

– следственные органы не удовлетворили просьбу Григория Пасько о том, чтобы они независимым и беспристрастным образом рассмотрели документы, конфискованные у него 13 ноября 1997 г.;

– в качестве улики против Григория Пасько к делу была приложена информация, полученная незаконным способом (путем несанкционированного прослушивания телефонных разговоров).

В связи с этим вторым вопросом Рабочая группа считает, что проведение разбирательства в военном суде является нарушением права на справедливое судебное разбирательство, гарантируемого ст. 9 и 10 Всеобщей декларации прав человека и ст. 9 и 14 Международного пакта о гражданских и политических правах. Причем это нарушение является настолько серьезным, что придает лишению свободы произвольный характер.

Таким образом, Рабочая группа вынесла следующее мнение.

Лишение свободы Григория Пасько является произвольным, поскольку оно противоречит ст. 9, 10 и 19 Всеобщей декларации прав человека и ст. 9, 14 и 19 Международного пакта о гражданских и политических правах и относится к категориям II и III применяемых при рассмотрении случаев, представленных Рабочей группой.

Деятельность Рабочей группы в области прав человека имеет важное значение для всего мирового сообщества. Рабочая группа призывает все государства учитывать рекомендации Рабочей группы, принимать надлежащие меры для обеспечения того, чтобы законодательство, нормативные акты и практика государств соответствовали действующим международным стандартам и применимым международно-правовым актам; уважать и поощрять право каждого, кто арестован или задержан по уголовному обвинению; быть в срочном порядке доставленным к судье или другому должностному лицу, уполномоченному законом осуществлять судебную власть, и предстать перед судом в течение разумного срока или быть освобожденным; уважать и поощрять право каждого человека, лишенного свободы вследствие ареста или задержания, на разбирательство его дела судом, чтобы суд мог безотлагательно принять решение о законности его задержания и распорядиться о его освобождении, если задержание незаконно.

ЮРИДИЧЕСКИЕ ЛИЦА В МЕЖДУНАРОДНОМ ЧАСТНОМ И ПУБЛИЧНОМ ПРАВЕ

А.О. Комаров

студент

Саратовский государственный университет
им. Н.Г. Чернышевского
ул. Астраханская, 83, Саратов, Россия, 410012
komarovart@mail.ru

Одной из основных проблем международного частного права является различная квалификация тех или иных юридических понятий национальными правовыми системами. Различную трактовку понятий, порой, дает международное частное и публичное право. Обозначенная проблема предопределяет возникновение коллизий, вносит серьезные затруднения в деятельность правоприменительных органов при разрешении споров с иностранным элементом.

В рамках данной статьи будет рассмотрено толкование понятия «юридические лица», проблема использования термина «международное юридическое лицо», а также обозначены некоторые перспективы развития законодательства в данной сфере.

Итак, отечественный законодатель в ч. 1 ст. 48 ГК РФ определил юридические лица как организации, которые имеют в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество, способны отвечать по своим обязательствам этим имуществом, могут от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и иные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом или ответчиком в суде¹.

¹ Положение указанной статьи ГК РФ является сходным с содержанием ст. 44 ГК Республики Белоруссии.

Рассмотрим зарубежный подход к практике толкования данного термина. В Соглашении о торговле, учреждениях и мореходстве (The treaty of selling, establishment and navigation) 1955 г. между Великобританией и Ираном, например, организацией, т.е. юридическим лицом, признавалась любая компания, происхождение которой устанавливается правом той страны, где она зарегистрирована и на которую распространяются положения данного Соглашения¹. В соответствии с другим международным актом — Соглашением об учреждении Европейского экономического сообщества (The treaty establishing the European Economic Community) организация представляет собой юридическое лицо, т.е. действующее на основании закона, вне зависимости от принадлежности к публичному или частному порядку той страны, где эта организация (юридическое лицо) была зарегистрирована². Забегая вперед, отметим, что исходя из смысла вышеприведенного международного акта речь идет исключительно о теории инкорпорации, а во второй приведенной нами выдержке говорится о теории центра эксплуатации. Далее мы подробно рассмотрим смысл двух упомянутых теорий.

Юридические лица на сегодняшний день облают следующими отличительными характеристиками: личным законом (статусом) и национальностью. Однако если с первым термином применительно к юридическим лицам соглашаются почти все юристы-международники, то по поводу критерия национальности единой позиции нет. Следует согласиться с авторами, полагающими, что личный закон юридического лица подразумевает его частноправовой статус, в то время как «национальность» юридического лица включает в себя как публично-правовой, так и частноправовой статус лица³.

¹ См.: *Brownlie I. Principles of Public International Law. 7th edn.* — Oxford: Oxford University Press, 2008. — P. 421.

² Там же.

³ См., например: Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации / Под ред. Т.Е. Абовой, М.М. Богуславского, А.Г. Светлакова. — М., 2010. — Т. 2. — С. 157.

В теории международного частного права в настоящее время применяются основные доктрины определения личного статуса («национальности») юридического лица — теория инкорпорации, оседлости, центра эксплуатации.

В российском частном праве (в ст. 1202 ГК РФ) нашла свое отражение доктрина инкорпорации, характерная в основном для стран англосаксонской системы права. Суть ее сводится к тому, что личный статус юридического лица определяется правом того государства, где соответствующее лицо учреждено.

В ближайшее время российское законодательство претерпит существенные изменения, которые будут введены в канву нового Гражданского кодекса РФ. В целом нововведения будут нацелены на реформирование существующего экономического гражданского оборота. Так, например, проект нового Гражданского кодекса РФ предусматривает такие нововведения, как разделение всех юридических лиц на корпоративные и унитарные организации. Корпорации, в свою очередь, должны включать в себя хозяйственные товарищества и общества, производственные и потребительские кооперативы, общественные организации граждан, ассоциации и союзы¹. При этом корпорацией в проекте называются юридические лица, учредители (участники) которых обладают правом на участие в управлении их деятельностью (право членства). В США корпорациями признаются юридические лица, которые по своим характеристикам отличаются от физических лиц, держателей акций собственности корпорации. Кроме того, американские корпорации, как пишет У. Бернам, обычно разделяют на следующие группы: открытые корпорации (*publicly held corporations*) и корпорации закрытого типа (*closely held corporations*).

До недавнего времени корпоративное право в нашей стране было довольно слабо развитой отраслью права. Причиной тому являлось отсутствие специальных норм права, касающихся корпораций, слабая разработанность теоретической базы в области корпоративных отношений. В последние же годы эти правовые и научные пробелы постепенно восполняются.

¹ URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/11059.html#06>.

По мнению одного из признанных авторитетов в сфере корпоративного права Я.М. Гританса, корпоративными отношениями являются совместные действия, поведение заинтересованных лиц (участников корпоративных отношений), объединенных между собой совместными корпоративными целями и связями¹. На практике это теоретическое положение действует следующим образом: в самой корпорации весьма успешно разрабатываются и внедряются системы корпоративного управления, призванные защищать интересы всех акционеров, способствовать эффективному и своевременному принятию решений и получению прозрачной управленческой информации. При этом сами корпорации с возникающими внутри них корпоративными отношениями работают во многих городах как внутри страны, так и за ее пределами. Например, в Саратове и Саратовской области действует представительство ТНК-ВР — одной из ведущих нефтяных компаний России, входящей в десятку крупнейших частных нефтяных компаний в мире по объемам добычи нефти. В сферу деятельности представительства компании входят такие вопросы, как проведение тендеров, производственные закупки, закупки и реализация непрофильных активов. Как и любая другая транснациональная корпорация, действующая в этой сфере, ТНК-ВР имеет цель стать «нефтегазовой компанией мирового уровня»². Для этого корпорация вынуждена открывать все новые представительства в различных городах и странах, становясь, таким образом, международным юридическим лицом.

Возникает вопрос: правомерно ли говорить о транснациональных корпорациях, простирающих свои владения далеко за пределы той страны, где они созданы или где имеют свой головной офис, как о международных юридических лицах? На этот счет имеется несколько точек зрения.

По мнению профессора Г.К. Дмитриевой, «ныне существование данного термина не имеет материальной основы, может ввести

¹ См.: *Гританс Я.М.* Корпоративные отношения: Правовое регулирование организационных форм. — М., 2005. — С. 14.

² URL: <http://www.tnk-bp.ru>.

в заблуждение. Его использование должно сопровождаться уточнениями и пояснениями»¹. Существуют и другие позиции. Так, Ж.И. Седакова отмечает, что в нынешних условиях абсолютно оправданно говорить о международных юридических лицах как о субъектах международного частного права². Приведем также точку зрения А.В. Асоскова, который, говоря о втянутости юридических лиц в международный коммерческий оборот, называет эти лица юридическими, настаивая тем самым на позиции применения устоявшегося универсального термина «юридическое лицо»³.

На наш взгляд, позиция А.В. Асоскова наиболее обоснована, поскольку любое юридическое лицо, обладающее обособленным имуществом, является потенциальным участником торгового оборота как внутри страны, где это лицо зарегистрировано, так и за ее пределами. Поэтому довод о том, что следует применять термин «международное юридическое лицо» в практике делового оборота или путем внесения соответствующих поправок в закон, считаем необоснованным.

Еще одним проблемным аспектом касательно природы юридического лица является спор об отнесении этих лиц к фиктивным или реальным субъектам гражданских правоотношений. Предысторию возникновения этих споров раскрывает Е.А. Суханов: «В основе этих взглядов (сомнения по поводу персонификации юридических лиц — *А.К.*) лежит методологически ошибочное, но, к сожалению, распространенное представление о том, что право, включая гражданское, может служить лишь формой для содержательных экономических или иных общественных явлений и в силу этого не должно создавать и использовать собственные категории и конструкции, принципиально отличающиеся от философских и

¹ Международное частное право / Под ред. Г.К. Дмитриевой. — М., 2008. — С. 234.

² См.: *Седакова Ж.И.* Международное юридическое лицо как субъект международного частного права: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2001. URL: <http://dissertation1.narod.ru/avtoreferats3/b6.htm>.

³ См.: *Асосков А.В.* Правовые формы участия юридических лиц в международном коммерческом обороте. URL: <http://lib.rus.ec/b/71159/read>.

экономических понятий»¹. То есть автор пишет о том, что причина разногласий лежит в законодательном толковании юридических лиц через призму гражданско-правовой конструкции. На основании этого мы можем сделать вывод о том, что юридические лица представляют собой фиктивно-реальный элемент, который исключительно в указанной выше совокупности и может выступать в общественных отношениях.

Безусловно, каждая национальная правовая система на основе собственных традиций правового развития и с учетом множества иных факторов стремится создать свою модель регулирования общественных отношений, в том числе в сфере деятельности юридических лиц. Во избежание возникновения коллизий в международном праве, а также различного толкования юридических терминов, бесспорно, необходима и разработка унифицированных правовых норм, объединяющих различные правовые системы, и развитие системы международных договоров, разрешающих проблемы применения норм иностранного права. В то же время развитие отечественного гражданского законодательства, помимо рецепции иностранного права, ставшей во многом основой проекта нового ГК РФ, должно отражать также собственные традиции правового и культурного развития, современные общественные потребности. Только так можно достичь качественного правового регулирования той или иной сферы человеческой деятельности с учетом интересов различных хозяйствующих субъектов.

¹ Российское гражданское право / Под ред. Е.А. Суханова. — М., 2011. — Т. 1. — С. 177.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

**МАТЕРИАЛЫ ЕЖЕГОДНОЙ МЕЖВУЗОВСКОЙ
НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ
КАФЕДРЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА**

Москва, 8–9 апреля 2011 г.

О т в е т с т в е н н ы е р е д а к т о р ы:

А.Х. Абашидзе, Е.В. Киселева

Издание подготовлено в авторской редакции.

Компьютерная верстка *И.В. Быков*
Дизайн обложки *М.В. Рогова*

Подписано в печать 24.02.2012 г. Формат 60x84/16.
Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура Таймс.
Усл. печ. л. 29,76. Тираж 500 экз. Заказ № 177

Российский университет дружбы народов
115419, ГСП-1, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3

Типография РУДН
115419, ГСП-1, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3

Для заметок

Для заметок

Для заметок
